COLEÇÃO
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

GEOPOLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA

VINICIUS MODOLO TEIXEIRA

EDITORA UFRR

GEOPOLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR

Reitor
José Geraldo Ticianeli

Vice-Reitor
Silvestre Lopes da Nóbrega

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR:
Fábio Almeida de Carvalho

CONSELHO EDITORIAL

Alcir Gursen de Miranda
Anderson dos Santos Paiva
Bianca Jorge Sequeira Costa
Fabio Luiz de Arruda Herrig
Georgia Patrícia Ferko da Silva
Guido Nunes Lopes
José Ivanildo de Lima
José Manuel Flores Lopes
Luiza Câmara Beserra Neta
Núbia Abrantes Gomes
Rafael Assumpção Rocha
Rickson Rios Figueira
Rileuda de Sena Rebouças

Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana – Av . Cap . Ene Garcez, 2413, Aeroporto - CEP .: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil
Fone:+55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR



Volume 63

GEOPOLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA

VINICIUS MODOLO TEIXEIRA



BOA VISTA/RR
2020

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Vinicius Modolo Teixeira

Capa
Berto Batalha Machado Carvalho
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Berto Batalha Machado Carvalho
Elói Martins Senhoras

Organizadores da Coleção
Elói Martins Senhoras
Maurício Zouein

Conselho Editorial
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Maurício Elias Zouein
Sandra Gomes
Sônia Costa Padilha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

T266g TEIXEIRA, Vinicius Modolo.

Geopolítica das Organizações de Cooperação em Defesa. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020, 393 p.

Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 63. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores).

ISBN: 978-65-86062-17-5
http://doi.org/10.5281/zenodo.3814468

1- Cooperação. 2 - Defesa. 3 - Geopolítica. 4 - Organizações Internacionais.
I - Título. II - Teixeira, Vinicius Modolo. III - Senhoras, Elói Martins. IV - Série

CDU – 327.82(8)

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

EDITORIAL

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), criou a "Coleção Comunicação & Políticas Públicas" com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições nas amplas áreas do conhecimento.

O selo "Coleção Comunicação & Políticas Públicas" é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento científico e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates nestas áreas.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada nos formatos impresso e de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein
(Organizadores da Coleção Comunicação & Políticas Públicas)

PREFÁCIO

Eu compartilho da ideia de que este livro, resultado da tese de doutorado de Vinicius Modolo Teixeira, defendida em 2019 no Programa Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas, sob a minha orientação, é fruto da paixão do autor pelo tema aviação, que, pelo que sei, vem desde a sua infância. Me divertia em nossos encontros, pois o Vinicius sempre aparecia com objetos alusivos à aviões, como o seu fundo de tela de notebook e pen drive, por exemplo. A paixão de criança derivou para assunto sério, o estudo sobre alianças militares, de fato, as Organizações de Cooperação em Defesa (OCDs), visando contribuir no entendimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), iniciativa surgida no peculiar período do chamado regionalismo pós-liberal do século XXI na América Latina, mas também trazendo uma contribuição ao estudo de um tipo de estratégia geopolítica nesse conturbado século XXI.

E eis aqui o fruto de árduo trabalho, executado em condições adversas pelo momento profissional que o competente pesquisador, Vinicius Teixeira, vivenciou durante a execução de sua pesquisa e justamente por isso me enche de alegria ver seu competente resultado final e cuidadoso trabalho de pesquisa que a leitura do livro confirma.

Do esforço feito, ressalta-se a elaboração de uma revisão histórica das principais OCDs na Guerra Fria e depois da Guerra Fria, com o colapso do Socialismo soviético como marco de ruptura, o que no meu entender já se coloca como importante contribuição para pensar o mundo e o poder.

Em justificativa sobre a importância das OCDs principalmente para países como os sul-americanos, o autor defende que, no geral, as OCDs são representativas da disputa de poder mundial e são lideradas por países que são potências econômicas e/ou militares, especialmente no Norte Global. O autor assinala que o desenvolvimento tecnológico e as diferenças na capacidade de poder militar tornam a cooperação em defesa útil para atenuar os custos comumente elevados que envolvem as

principais pautas de defesa, especialmente para países que não fazem parte da elite militar do mundo, como é o caso dos países sul-americanos.

O autor estudou as duas mais importantes organizações de defesa do século XX, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e sua congênere, o Pacto de Varsóvia. E, apesar delas terem sido moldadas no contexto da Guerra Fria, sendo estruturadas para a defesa em caso de conflitos de grandes proporções e não necessariamente objetivando a cooperação em matéria de defesa e segurança, elas são importantes de serem resgatadas pelo seu legado de erros e acertos e possíveis influências exercidas nas Organizações de Cooperação Em Defesa surgidas a partir da última década do século XX e no século XXI, tendo respaldo analítico na conhecida Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, de Buzan e Wæver (2003), em um esforço para mostrar que construir consenso e confiança entre diferentes países, rivais ou não, em um setor tão sensível como a defesa, não é tarefa fácil.

Como bem lembra o autor, a cooperação em defesa na América do Sul teve no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado pelos países membros da Unasul em 2008, sua concretização, sendo ele uma organização sui generis, por não se conformar como uma aliança militar e nem visar atuar fora do subcontinente, como outras OCDs almejam. Mas, apesar dessa peculiaridade, a tese de Vinicius é que o CDS se inspirou em alguns dos mecanismos de outras OCDs para tentar romper com a condição de periferia, "utilizando-se da Cooperação em Defesa como ferramenta para esse objetivo".

A partir da observação das principais OCDs instituídas no mundo durante e depois da Guerra Fria, o autor ressaltou nessas organizações a construção conjunta de equipamentos militares, especificamente os do setor aeronáutico, vendo-a como a mais importante estratégia a ser replicada na América do Sul, aquela capaz de congregar aliados sul-americanos em prol de um objetivo de cooperação regional em defesa, vendo nelas a mais efetiva viabilidade e possibilidades de parcerias entre diversos países sul-americanos.

O autor levantou equipamentos e aeronaves (certamente a parte mais prazerosa da pesquisa para o Vinicius) que vinham sendo

desenvolvidas no mundo e em parcerias na América do Sul, apontando aquelas que considerou serem as mais propícias para continuidade de empreendimentos conjuntos na construção de equipamentos aeronáuticos no subcontinente.

Sinalizando, sem aprofundar, por não ser esse o escopo da pesquisa, as recentes divergências políticas que vêm se acentuando entre os países sul-americanos, um processo que ainda estava se delineando na época da finalização da tese mas que continuou ocorrendo, Vinicius conseguiu captar sinais de um verdadeiro "tsunami" que contribuiu para um efetivo desmonte das organizações regionais e a Unasul e seus conselhos, como o CDS, não ficaram imunes. Essas divergências políticas corroeram um legado de integração e cooperação na América do Sul que, com todos os seus problemas e dificuldades, poderia ser útil para facilitar, por meio da soma de esforços, o enfrentamento de diversas situações críticas, especialmente aquelas originadas da crise do capitalismo mundial e que se abate de forma impiedosa nas sociedades sul-americanas, que é o que se espera de uma organização regional ou iniciativa de cooperação.

Já no final da pesquisa o autor atribui às divergências de visões políticas de governantes sul-americanos na Unasul, um empecilho à implementação do CDS, uma situação bem diferente dos primeiros anos daquela organização, principalmente com a falta de consenso sobre o nome a substituir o então secretário geral da Unasul, o venezuelano Ernesto Samper, situação que se arrastou por meses, culminando em crise mais aguda em 2018, dez anos depois da criação do CDS, quando os governos de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, todos de centro-direita, anunciaram a intenção de suspender suas participações no bloco frente à dificuldade na escolha de um secretário geral e por considerarem a Unasul irrelevante, em nítida manobra de esvaziamento que afetou seus Conselhos, como o CDS, em uma erosão acelerada da organização, com novas desistências em 2019 (e mesmo em 2020, caso do Uruguai, com a eleição de Luis Alberto Lacalle Pol).

É fato que o CDS assim como a Unasul, a qual esteve atrelado, avançou de forma restrita em sua operatividade real. Muitas análises têm sido escritas por diversos estudiosos sobre essa corrosão: escassa institucionalidade, falta de coordenação eficaz, superposição de esquemas

de integração, falta de recursos para financiamento de áreas importantes, principalmente em contexto de crise econômica generalizada são algumas das causas desse desmonte.

Mas, sob o "guarda-chuva" dessa organização regional foi possível, principalmente no seu início, a construção de alguns consensos, como um projeto de integração regional para fazer frente às influências de forças extra-regionais, especialmente a norte-americana, mas também, para além desse consenso, pelo entendimento da integração regional como possibilidade de juntar forças para lidar com enormes carências de diversas ordens que as sociedades sul-americanas apresentam e por isso essa integração seria de grande relevância em um subcontinente que apresenta uma dívida social secular a ser paga e esforços para tal empreitada poderiam ser amplificados com estratégias de integração regional. É fato que não se deve imputar apenas às divergências políticas o fracasso da integração regional, especialmente da Unasul.

No entanto, a construção do regionalismo pós-liberal vem sendo arruinada e são observados novos realinhamentos com potências extra-regionais, entre as quais as presenças chinesa e russa chamam a atenção, além de novo fôlego na reaproximação com o "grande irmão do Norte", especialmente a partir de governos alinhados à direita que vêm assumindo o controle de alguns Estados na América Latina.

Em breve apresentação do conteúdo, dividida em cinco capítulos, o primeiro deles tratou da Geopolítica, Relações Internacionais e a Cooperação em Defesa, capítulo de cunho mais teórico no qual o autor discorreu sobre a geopolítica das relações internacionais, buscando nesses dois campos de conhecimento – Geografia Política/Geopolítica e Relações Internacionais - o suporte para as suas reflexões e, de saída, o Vinicius já assinalou uma importante contribuição, no esforço de aproximação de dois campos disciplinares, estabelecendo relações e contrapondo autores e teorias de forma competente. Na sequência, ao tratar de O Poderio Militar e a Cooperação em Defesa, teceu diversas considerações sobre o poder militar no contexto mais específico do Poder.

No capítulo três, Vinicius fez uma competente revisão de As Organizações de Cooperação em Defesa no Período da Guerra Fria, com

destaque para a OTAN, mas também considerando o Pacto de Varsóvia (no leste europeu), SEATO e ANZUS (no sudeste Asiático e Oceania), o CENTO (Ásia Central e Golfo Pérsico) e finalmente o TIAR (na América do Sul).

No quarto capítulo, intitulado As Organizações de Cooperação em Defesa no pós-Guerra Fria, discutiu as mudanças e permanências na OTAN, que sobreviveu ao fim da Guerra Fria e se reinventou. Também o autor relatou neste capítulo as novas experiências de OCDs após a Guerra Fria, com o estudo da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), uma recomposição do entorno estratégico russo após a derrocada do Pacto de Varsóvia com o fim do comunismo, e a Organização de Cooperação de Xangai, uma projeção chinesa na Eurásia, esse Dragão que vem alterando a geopolítica mundial.

E, após todo esse percurso na busca das peculiaridades das principais OCDs mundiais, Vinicius "aterrizou" finalmente na América do Sul, área privilegiada do estudo, com o capítulo Possibilidades de uma Organização de Cooperação em Defesa na América do Sul. Partindo da discussão sobre o lugar da América do Sul no Sistema Internacional, o autor analisou a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, discorrendo sobre o desenvolvimento conjunto entre os países sul-americanos de equipamentos de defesa, com destaque para o Setor Aeronáutico, contribuindo na reflexão ao apontar as possibilidades e limites para a cooperação em defesa na América do Sul, ressaltando os principais fatores limitantes para execução da cooperação em defesa no subcontinente.

A América Latina, especialmente em sua parte Sul, é rica em recursos naturais e energéticos e sua pujança é tributária de um subcontinente que possui uma grande variedade de recursos naturais, de disponibilidade de solos, de climas, áreas agricultáveis, de formações geológicas, de biodiversidade e recursos hídricos. Essa riqueza gera cobiça de atores extra-regionais, o que pode se tornar uma ameaça, bem como as suas extensas fronteiras, cuja porosidade exige controle de outras ameaças, como crime organizado, por exemplo. Uma terceira ameaça é a situação de vulnerabilidade socioeconômica de boa parte de sua população. A se tomar por essas três ameaças, a institucionalização de um

conselho sul-americano de defesa e o desenvolvimento do setor aeronáutico seriam muito oportunos, mas também para possibilitar que a região possa assumir um papel mais proeminente no mundo, desenvolver recursos tecnológicos para defesa coletiva, ter maior independência no sistema internacional, situações que efetivamente exigem uma defesa bem preparada, bem como capaz de gerar empregos em toda uma cadeia produtiva e que sempre necessários nos nossos países, em um setor com constantes necessidades materiais.

E, para finalizar, o Conselho de Defesa Sul-americano caiu no limbo, talvez com por uma aterrisagem mal sucedida, para utilizar um jargão da aviação. Eu torço para o Vinicius dar continuidade a essa temática de pesquisa, quem sabe, indagando altas patentes militares dos países sul-americanos, especialmente os brasileiros, sobre o que eles pensam sobre essa cooperação de defesa na atualidade. De qualquer forma, alguns estudiosos defendem que não é tão fácil assim exterminar uma organização regional. Algumas ficam em estado de latência e são reanimadas em momento futuro mais favorável. A conferir, acompanhando o grande Gilberto Gil quando canta "até onde essa estrada do tempo vai dar".

Ótima leitura!

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

APRESENTAÇÃO

O presente livro tem o objetivo de discutir o novo modelo de alianças militares que se estabeleceu no pós-Segunda Guerra, que aqui chamamos de Organizações de Cooperação em Defesa (OCD`s), e como essas organizações são influentes na geopolítica contemporânea das relações internacionais.

Fruto de uma pesquisa de doutorado, este livro foi escrito com base em um método histórico-dedutivo de natureza exploratório, descritivo e explicativo. Os procedimentos de revisão bibliográfica e documental foram utilizados no levantamento de dados de modo combinado a análise de dados por meio de hermenêutica geográfica e análise gráfica e geoespacial.

A obra faz uma revisão histórica do surgimento dessas organizações, que primeiramente foram estabelecidas na Guerra Fria, orientadas pela bipolaridade das duas superpotências mundiais, passando para o momento atual, no qual a essas organizações continuam a orientar o tabuleiro das grandes potências mundiais.

De modo a sustentar a discussão, abordamos a importância das alianças militares entre as nações no pós-Segunda Guerra, a qual teve na cooperação em defesa um de seus sustentáculos, fazendo surgir um novo modelo de colaboração e por conseguinte um novo perfilamento geopolítico de relações internacionais.

Nesse sentido, a produção conjunta de equipamentos militares é um dos temas abordados, no qual ganha destaque os projetos de cooperação envolvendo o setor aeronáutico. Nesse sentido, a América do Sul é inserida no debate a partir da formação do Conselho de Defesa Sul-Americano, vinculado a UNASUL, sendo avaliadas as possibilidades e limites para a conformação de uma Organização de Cooperação em Defesa no continente a partir dessa iniciativa.

Desejo uma boa leitura!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 19

CAPÍTULO 1 |
Geopolítica, Relações Internacionais e a Cooperação em Defesa 27

CAPÍTULO 2 |
O Poderio Militar e a Cooperação em Defesa 93

CAPÍTULO 3 |
As Organizações de Cooperação em Defesa no Período da Guerra Fria 169

CAPÍTULO 4 |
As Organizações de Cooperação em Defesa no pós-Guerra Fria 227

CAPÍTULO 5 |
Possibilidades de uma Organização de Cooperação em Defesa na América do Sul 293

CONSIDERAÇÕES FINAIS | 353

REFERÊNCIAS | 361

SOBRE O AUTOR | 385

Para Kárita!
Minha esposa, companheira
e fonte da minha inspiração!

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A Geopolítica mundial tem sido pautada pela retomada de movimentos entre as grandes potências com a emergência de tensões e novos conflitos. Após um breve período marcado pela unipolaridade do poderio estadunidense do ponto de vista militar, o presente momento se caracteriza pelo retorno da Rússia e o definitivo posicionamento da China entre as potências globais. Esses países têm se posicionado em divergência aos interesses dos EUA e Europa, mediante crescente aumento de suas atividades militares e defesa de seus interesses em regiões de tensão, como na Síria, Ucrânia e Venezuela. Esses fatos podem ser visualizadas nas recentes discussões sobre o aumento dos gastos militares dos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte, de modo a fazer frente ao rearmamento russo; na crise da Ucrânia, que colocou essa organização em forte oposição à Rússia; na Guerra na Síria, que envolve diferentes potências militares em apoio a lados opostos do conflito; na militarização de territórios do Mar da China, gerando crescente preocupações aos vizinhos desse país apoiados pelos EUA; e, no aumento dos gastos militares mundiais, que reflete o aumento da tensão em diferentes pontos do globo. Esse processo vem acompanhado da crescente importância de organizações voltadas para a cooperação em defesa.

Apesar de terem sua origem no período da Guerra Fria, o fim da bipolaridade não significou o retrocesso no uso dessas instituições para promoção dos interesses militares das grandes potências, mas, sim, propiciou a criação de novos blocos, alinhadas à nova configuração do poder mundial. Tais instituições, que neste livro serão referidas como Organizações de Cooperação em Defesa (OCD`s), promoveram uma nova regionalização do espaço mundial no âmbito da defesa, com sua organização estreitamente relacionada à distribuição do poder entre as potências globais. Dessa forma, vemos o surgimento dessas organizações como sintomáticas desse novo momento das relações de poder no mundo, com as grandes potências buscando maximizar sua posição frente às outras. Essas organizações são majoritariamente representadas pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), capitaneada pela

Rússia; a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), de iniciativa Chinesa; e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mantida sob a liderança dos EUA com o envolvimento das potências europeias. Nesse mesmo sentido, apontamos ainda a criação, na América do Sul, do Conselho de Defesa Sul-Americano como resultado desse processo.

A cooperação em defesa no continente sul-americano, que acaba de completar a primeira década de institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL, possui características singulares, não se conformando como uma aliança militar, tampouco pretendendo apresentar atuação externa ao continente. No entanto, algumas de suas características institucionais caminham em sintonia com as de outras organizações voltadas para a promoção da cooperação em defesa.

A ideia que aqui será exposta e defendida neste livro é que os processos que levaram a formação de Organizações de Cooperação em Defesa em outras partes do mundo foram influentes sobre a América do Sul para a construção do Conselho de Defesa Sul-Americano, o qual foi pensado como um dos instrumentos de inserção dessa região em um novo patamar nas relações de poder mundial. Sob essa, perspectiva, apontamos que o Conselho de Defesa Sul-Americano vislumbrou mecanismos semelhantes aos encontrados em outras OCD`s, na tentativa de romper com a condição de periferia e submissão da América do Sul frente as demais regiões do globo, utilizando-se da Cooperação em Defesa como ferramenta para esse objetivo.

Como objetivo geral deste livro, pretende-se realizar a releitura sobre o desenvolvimento da cooperação em defesa e a formação de organizações voltadas para esses fins, as quais observamos como derivadas de estratégias geopolíticas e orientadas para a manutenção e divisão do poder mundial. Nessa exposição, buscaremos apontar mecanismos criados pelas principais Organizações de Cooperação em Defesa, como a construção conjunta de equipamentos militares, especificamente no setor aeronáutico, e sua influência no processo de cooperação. Tal reflexão tem importância central para refletir sobre as influências na construção de uma Organização de Cooperação em Defesa na América do Sul, no momento centrada na proposta do Conselho de

Defesa Sul-Americano (CDS). Apontaremos que o CDS, enquanto uma Organização de Cooperação em Defesa, foi fortemente influenciado pelas demais OCD´s, inclusive na tentativa de replicar alguns de seus processos, como a construção conjunta de equipamentos militares.

Em relação aos objetivos específicos, buscamos esclarecer questões que nos auxiliam na compreensão sobre a construção das principais Organizações de Cooperação em Defesa , como a história e o processo de formação de alianças no pós-Segunda Guerra; os projetos com fins militares desenvolvidos em conjunto por aliados; os ganhos políticos e econômicos gerados pelo empreendimento da cooperação em defesa; a efetividade da cooperação a partir da análise de fluxos de equipamentos de defesa entre membros de OCD´s; a influência das Organizações de Cooperação em Defesa nas recentes crises e conflitos mundiais; a possibilidade da evolução da cooperação em defesa na América do Sul, por meio da UNASUL e Conselho de Defesa Sul-Americano para uma efetiva Organização de Cooperação em Defesa.

O desenvolvimento da pesquisa se apresentou fundamentalmente a partir do levantamento bibliográfico de obras oriundas da Geografia, Ciência Política e Relações Internacionais, de documentos oficiais oriundos de governos, como tratados, planos de ação, acordos de cooperação e documentos de organizações e institutos de pesquisa orientados para segurança e defesa. Nesse aspecto foram levantados teses, livros, documentos oficiais, tratados, artigos de imprensa e dados fornecidos por centros de pesquisa oficiais e independentes. Parte do material levantado por esses meios foi transformada em gráficos, quadros e uma série de mapas apresentados ao longo deste livro, com o intuito de apresentar as Organizações de Cooperação em Defesa, sua distribuição espacial, sua associação com as teorias clássicas da Geopolítica, bem como as transações de armamentos no interior dessas organizações, seus valores e a produção conjunta desses equipamentos, com os quais apresentamos a complexidade das relações entre os membros dessas OCD`s.

Dentre as leituras acadêmicas selecionadas para esse livro, algumas merecem destaque. A influência da Geopolítica em nosso estudo se materializa nas discussões sobre as estratégias das quais derivaram as

principais Organizações de Cooperação em Defesa no período da Guerra Fria, presentes nas obras de Mello (2015), Spykman (2008), Kennan (1946) e Gaddis (2005). Em relação ao processo de regionalização, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança apresentada por Buzan e Wæver (2003) é relevante para compreender a influência das OCD´s na nova regionalização do espaço mundial. As leituras que orientam esta obra a partir das Relações Internacionais, as obras de Mearsheimer (2001) e Rezende (2015), têm importância fundamental, já que amparam a discussão a respeito das possibilidades da cooperação em defesa e da maximização de poder por meio da Teoria do Realismo Ofensivo. Destacamos também as discussões apresentadas por Hartley (1983), Kolodziej (1987) e Mazzucato (2011) a respeito da importância da indústria de defesa, da influência econômica no desenvolvimento de equipamentos militares e da cooperação entre aliados em empreendimentos conjuntos.

De modo a cumprir com os objetivos apresentados e discutir as questões relevantes a eles relacionados, o livro foi dividido em cinco capítulos. No capítulo um, "*Geopolítica, Relações Internacionais e a Cooperação em Defesa*", buscamos realizar discussões teóricas que deverão nortear as questões incluídas nos capítulos seguintes. Em suas seções apresentaremos nossas considerações a respeito da Geopolítica e sua relação com as ciências humanas e sociais. Destacamos as discussões em torno do conceito de Defesa, da construção de alianças, suas necessidades, limites e as abordagens desses temas a partir das Teorias das Relações Internacionais. Por fim, trazemos a discussão originada na Geografia, a respeito da regionalização do espaço, na qual está inserida a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança.

No capítulo dois, "*O Poderio Militar e a Cooperação em Defesa*", elencamos temas que nos auxiliarão a discutir as perspectivas intencionadas sobre Cooperação em Defesa. Dentre esses temas, as discussões sobre poder militar, os fatores econômicos envolvidos para sua manutenção e a cooperação para construção de equipamentos de defesa, encontram-se entre os principais temas a serem abordados em relação às Organizações de Cooperação em Defesa. A respeito da cooperação na produção de equipamentos, daremos destaque aos processos

desenvolvidos no continente europeu e na Organização do Tratado do Atlântico Norte, a qual entendemos como os exemplos mais aprofundados e relevantes. Ainda tratando da cooperação em defesa na OTAN, demonstramos a preponderância na construção de equipamentos conjuntos do setor aeronáutico, o qual apontamos como sendo o mais propício para o desenvolvimento das ações de cooperação em defesa.

O capítulo três, "*As Organizações de Cooperação em Defesa no Período da Guerra Fria*", da maneira como está organizado, procurou esclarecer as condições que levaram à formação dessas Organizações durante o período da Guerra Fria. Neste capítulo, abordamos as principais teorias que concebemos como influentes para a construção dessas organizações, como a abordagem sobre o *Heartland*, de Mackinder (1904), do *Rimland*, de Spykman (2008) e da Teoria da Contenção, de Kennan (1946). Essa abordagem, eminentemente geopolítica, buscou proporcionar maior clareza para a discussão sobre a construção de Organizações como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização do Tratado do Sudestes Asiático (SEATO), a Organização do Tratado do Centro (CENTO), bem como o Pacto de Varsóvia. Nesse cenário, a América Latina, é abordada através do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), iniciativa que procuramos explorar para compreender nos capítulos seguintes a evolução da cooperação em defesa na América do Sul.

Na sequência, no capítulo quatro, "*As Organizações de Cooperação em Defesa no pós-Guerra Fria*", abordamos as novas Organizações de Cooperação em Defesa que surgiram com o fim da bipolaridade. Nesse sentido demos destaque à continuidade da OTAN e dos interesses alocados para sua manutenção no pós-Guerra Fria; à construção da OTSC e as pretensões russas em estabilizar o seu entorno estratégico; à criação da Organização de Cooperação de Xangai e atenção chinesa a cooperação em defesa. Neste capítulo, foram discutidos ainda, a construção da cooperação em defesa por meio de acordos bilaterais firmados entre os EUA e um seleto grupo de países, e, ao final, apontamos o cenário no qual a América do Sul estava envolvida no pós-Guerra Fria, bem como os interesses regionais que se alinharam para a criação de uma iniciativa de cooperação na área de defesa por meio da UNASUL.

Em nosso capítulo cinco, intitulado "*As possibilidades de uma Organizações de Cooperação em Defesa na América do Sul*", tratamos da construção da cooperação em defesa na América do Sul, retomando questões apresentadas nos capítulos anteriores de modo a demonstrar semelhanças e sintonias com as demais Organizações de Cooperação em Defesa nos outros continentes. Para tanto, abordamos algumas possibilidades para o desenvolvimento da cooperação em defesa no setor aeronáutico, a partir de levantamento da frota de aeronaves militares das forças aéreas da região, e a possibilidade de substituição de parte dela por projetos locais. Por fim, apresentamos uma breve discussão sobre a atualidade do Conselho de Defesa Sul-Americano, refletindo sobre a mudança de perspectiva da política interna dos países da região e das apostas em outras Organizações de Cooperação em Defesa ou alinhamentos estratégicos por parte das nações sul-americanas.

Por fim, em nossas considerações finais, apresentaremos as conclusões obtidas com este livro, relembrando as discussões que foram expostas no decorrer dos cinco capítulos, ao mesmo tempo em que são apontadas suas conexões e a importância do debate aqui apresentado.

CAPÍTULO 1

Geopolítica, Relações Internacionais
e a Cooperação em Defesa

GEOPOLÍTICA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A COOPERAÇÃO EM DEFESA

Este primeiro capítulo tem a função de apresentar o suporte teórico e a abordagem dada nesse livro, elencando as teorias, conceitos e parte do referencial teórico os quais lançamos mão ao longo desta pesquisa. Na busca por fundamentar o estudo das Organizações de Cooperação em Defesa, vislumbramos o contato entre a Geografia, as Relações Internacionais e as Ciências Políticas, estabelecendo um diálogo entre autores destas três ciências para fundamentar as reflexões sobre as dinâmicas geopolíticas atuais, a cooperação e a formação de alianças em questões de defesa.

Nesse sentido, na primeira parte deste capítulo procuramos estabelecer a conexão entre esses três campos das ciências humanas a partir de suas relações com a Geopolítica. A breve discussão que apresentamos, à título de introdução, foi ampliada nas demais seções, bem como o aprofundamento do debate entre as Teorias das Relações Internacionais. Dessa maneira, na segunda seção, realizamos uma aproximação entre dois dos principais objetos de estudo desse trabalho, a Defesa e a Geopolítica, e suas relações com as principais correntes de pensamento das Relações Internacionais, na tentativa de identificar suas contribuições.

Na sequência, a intenção da terceira seção é discutir a formação de alianças militares, buscando esclarecer os processos que levaram às mudanças ocorridas nas alianças no pós-Segunda Guerra, transformando-se em organizações, por meio das quais se estabeleceram grande parte das atividades de cooperação em defesa no mundo. O texto apresentado colabora com a ideia de uma transformação no modelo de alianças constituídas no período posterior à Segunda Guerra Mundial, estabelecendo-se como Organizações de Cooperação em Defesa.

A quarta seção desse capítulo trata especificamente da cooperação e de suas abordagens pelas Relações Internacionais. Devido ao intenso debate sobre a viabilidade, formas e as possibilidades de cooperação entre

Estados nacionais, optamos por trazer essas questões para o nosso trabalho, buscando a relação entre as principais correntes de pensamento das Relações Internacionais, a cooperação e a defesa. A partir de leituras de autores que trataram especificamente sobre a cooperação em defesa, buscamos aproximar essa discussão também da geopolítica.

Após aprofundarmos a discussão sobre as abordagens de cooperação em defesa, na quinta seção deste capítulo levantamos alguns fatores necessários para a evolução das alianças, bem como os limites que muitas vezes se apresentam a cooperação entre aliados. Nossas leituras apontam que, apesar da possibilidade de cooperação, da existência de organizações voltadas para esse fim e da intenção de cooperar, alguns problemas continuam a desafiar essas proposições, tornando necessário ajustes e estruturas de controle para a construção da confiança entre parceiros.

Por fim, a sexta seção teve a finalidade de colocar em pauta o debate regional e apresentar a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, a qual acreditamos ser o elo de ligação entre a Geografia, Geopolítica, Relações Internacionais e Ciências Políticas. Essa teoria apresentou um importante avanço para as abordagens de Relações Internacionais, ao incluir o nível regional como escala de análise para questões envolvendo a segurança dos países, tornando-se uma importante referência nos anos recentes. Ao final, tecemos uma breve conclusão, com vistas a aglutinar a discussão aqui apresentada.

GEOPOLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O estudo da Geopolítica adentra a segunda década do século XXI como campo indissociável da ciência geográfica, consolidando-se como responsável por tecer as análises político-territoriais em um mundo em constante transformação e cada vez mais complexo. As diversas crises e conflitos que se apresentam nesse momento de alterações da dinâmica internacional, com a ascensão de novos atores e a disputa por espaços de influência e dominação, renovam a importância dos estudos geopolíticos,

entendido como saber estratégico, e como conhecimento intrínseco à Geografia.

A despeito de seus críticos e inconstante presença como disciplina durante o século XX, a sua revalidação pela Geografia Crítica ao final dos anos 1970 transformou a Geopolítica em um instrumento de análise das questões de poder mundial. Dessa maneira, a Geopolítica, além de servir ao Estado, tem cada vez mais demonstrado sua validade e atualidade como ferramenta a serviço da ciência, ampliando a compreensão das tensões, das polarizações do mundo globalizado, das novas regionalizações do espaço e das relações de poder que transpassam os territórios.

A Geografia, a Ciência Política e as Relações Internacionais são ciências que utilizam a Geopolítica como fonte de conhecimento para suas análises. As produções teóricas dessas ciências em temas diretamente associados a essa disciplina são cada vez mais relevantes, e por vezes, mais difundida do que entre os geógrafos. Porém, é preciso notar algumas diferenças entre essas produções, já que há concepções distintas, derivadas de conceitos pertinentes a cada uma dessas três ciências.

É notório, assim, que vários conceitos utilizados nos estudos classificados como "geopolíticos", estejam mais relacionados a cada uma dessas ciências, já que seus interesses as levam a diferentes preocupações e questões específicas. Por exemplo, um dos conceitos norteadores da Geografia, o território, permanece fortemente vinculado a essa ciência, enquanto outros conceitos, como Estado e Soberania, são mais intensamente discutidos pelas Ciências Políticas e Relações Internacionais, ainda que as menções a eles sejam feitas por todas as três (SANTOS, 2012). Esses conceitos demonstram a complementariedade dessas ciências para a geopolítica, tornando esse campo um ponto de intersecção entre seus estudos e, também, de interação conceitual e analítica entre as três ciências.

Nesse sentido, tal como os fatores Geográficos e Geopolíticos tem peso para os trabalhos das Relações Internacionais e Ciências Políticas (MIYAMOTO, 2014), a Geografia do século XXI não pode deixar de considerar as proposições oriundas dessas ciências para suas análises, já que as disputas por espaços e as políticas de poder que se impõe sobre

territórios são debatidos por seus estudos. A Geografia, deve buscar diálogo com as outras ciências humanas que se interessam pela abordagem da Geopolítica, seus usos e interpretações, em um movimento que para essa ciência é constante. Esse diálogo fica evidente no Brasil em eventos que abordam a temática, na qual se reúnem debatedores provenientes das três formações acadêmicas, com a promoção de excelentes resultados, como nos Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), Congresso Nacional de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território e no Encontro Nacional de Geopolítica.

As diversas concepções sobre o que vem a ser o conceito de Geopolítica, ainda que não sejam consensuais, mantém pontos em comuns que nos servem como referenciais para a sua compreensão e utilização, tais como o território, o poder e o Estado.

> Ainda que haja entendimentos diversos sobre o próprio conceito de geopolítica, a primeira característica é, portanto, sua identificação com políticas de poder. Tais políticas visam ocupar, preencher, integrar e proteger determinado território, resguardando assim a segurança nacional de um Estado. No limite, a geopolítica serviria para auxiliar a elaboração de políticas públicas com um intuito, além do fortalecimento do poder nacional: ampliar o território tanto quanto possível, apresentando tendências expansionistas e imperialistas (MIYAMOTO, 2014, p. 19).

Talvez a principal questão envolvendo a delimitação conceitual esteja na utilização confusa, como sinônimo, do termo original Geografia Política. A contração desse termo, que derivou para a forma mais popular e utilizada, a Geopolítica, origina-se do jurista e germanófilo sueco Rudolf Kjéllen que, a partir das leituras de Ratzel (COSTA, 2008), apresentou a construção dessa nova abordagem conceitual, a qual teve como principal característica a transformação do termo em um conceito aplicado e a serviço do Estado. Enquanto a Geografia Política se detinha em análises

estáticas e panorâmicas, a Geopolítica concebida por Kjéllen apontava para uma função mais dinâmica e prospectiva, desprendendo-se da Geografia e vindo a se ligar a Ciência Política (MATTOS, 2002). Segundo Tosta, Kjéllen durante seu trabalho "[...] sentiu a necessidade de renovar a Ciência Política, modificando-lhe os fundamentos e imprimindo-lhe nova sistematização que permitisse tornar seu estudo bem mais objetivo, realístico e, de certa forma, até concreto" (TOSTA, 1984, p. 14).

Torna-se necessário ressaltar que as diferenças entre esses dois conceitos não foram mais bem exploradas ao longo do século XX, o que permitiu a continuidade da confusa distinção e o uso correlato das duas abordagens. Nesse sentido, é possível encontrar distorções e locuçõe de ambos os conceitos em diversos trabalhos, sem distinção. É ainda mais notável, que o uso da palavra "geopolítica" como adjetivo, tenha ganhado proporções extra acadêmicas, sendo utilizada para exprimir "interesse estratégico" e "grande importância" de algum objeto de estudo, dos mais variados assuntos e campos da ciência, difundindo o uso da Geopolítica de maneira não conceitual e contribuindo para a existência de uma visão pouco clara sobre seus reais interesses.

Por parte da academia, mesmo que as interpretações sofram variações, a distinção entre Geografia Política e Geopolítica partem de um ponto de referência comum: o Estado.

> É preciso reconhecer, entretanto, que parte da tradição nesse setor identifica como geografia política o conjunto de estudos sistemáticos mais afetos à geografia e restritos às relações entre o espaço e o Estado, questões relacionadas à posição, situação, características das fronteiras etc., enquanto à geopolítica caberia a formulação das teorias e projetos de ação voltados às relações de poder entre os Estados e as estratégias de caráter geral para os territórios nacionais e estrangeiros, de modo que estaria mais próxima das ciências políticas aplicadas, sendo assim mais interdisciplinar e utilitarista que a primeira (COSTA, 2008, p. 18).

Assim, enquanto os estudos de Geografia Política estariam mais relacionados as atividades desenvolvidas no interior do território do Estado, a Geopolítica teria interesse pelas questões que envolveriam as suas relações com outros países, implicando assim em assuntos voltados para a face externa do Estado e sua interação com outras unidades, quer em colaboração, ou em embates. Assim, enquanto a primeira estaria ligada a diversas questões abordadas por diversos campos da geografia, como fenômenos urbanos, agrários, de transporte, econômicos e etc; a segunda teria estreita ligação com as Relações Internacionais e Ciências Políticas. Nesse sentido, Gray (1977), a partir de uma perspectiva das Relações Internacionais que a Geopolítica seria a relação do poder político internacional com o cenário geográfico, e que seu estudo permitiria discernir tendências e até mesmo padrões nas relações de poder.

É essa interdisciplinaridade da Geopolítica, comentada por Costa (2008), que cada vez mais fica evidente e ela se beneficia das áreas com as quais se conecta desde há muito tempo. Como exemplo, "a literatura que trata da guerra, da formação dos povos e dos territórios é bastante vasta e antiga, apontando os vínculos entre a geopolítica e as relações internacionais, ainda que tais designações não existissem" (MIYAMOTO, 2014, p. 24).

Mais do que nunca, a Geografia com sua base interdisciplinar, tem importantes contribuições a receber das outras ciências, colaborando para a continua evolução dos estudos geopolíticos. A atual realidade das relações políticas do mundo, em um cenário de novos conflitos, ascensão de novos atores e sua disputa por influência e domínio sobre o espaço mundial, permeado pelos limites que se apresentam ao sistema capitalista, deve ter a contribuição teórica ativa das ciências humanas para desnudar essas questões.

AS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A DEFESA

A discussão que apresentamos aqui, se faz necessária para conduzir o pensamento a respeito de um dos temas centrais desse trabalho: a defesa. Ao abordarmos questões vinculadas a esse tema, compreendemos que ele estaria intimamente ligado a estratégia e a geopolítica de cada Estado, as quais teriam como função organizar e operacionalizar todo o aparato ligado a esse setor. As atividades ligadas à defesa devem seguir o pensamento geopolítico dominante de cada Estado, tendo em vista seu retrospecto de conflitos, ao mesmo tempo em que vislumbra sua projeção no ambiente futuro, devendo ser, portanto, sempre atualizado aos seus interesses, já que estaria ligada à segurança e sobrevivência do Estado. Dessa maneira, as abordagens sobre o que se configura como defesa e sua relação com a Geopolítica, passam por uma discussão oriunda das Relações Internacionais.

Nas Teorias das Relações Internacionais (TRIs) clássicas, duas correntes teóricas se tornaram pujantes no debate para a compreensão do sistema internacional, a realista e a liberal. Apesar de cada uma delas ter gerado ramificações e variações das abordagens originais, devemos nos concentrar, a princípio, nas suas teses centrais, que as tornaram dominantes dentro da TRIs, e que tem relação com nosso objeto de estudo.

A abordagem realista das Relações Internacionais tem como base a centralidade do Estado como ator no campo de disputas do sistema internacional. A despeito de todo o processo de globalização e surgimento de outros atores não estatais, o Estado continua a ser a peça mais importante das disputas, pois é o Estado que continua a deter as fontes de poder, com a legitimidade para o seu uso no interior de suas fronteiras e a capacidade de proteger seus cidadãos contra agressões externas (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Essa corrente, assim como as suas releituras, tem por característica a desconfiança sobre os outros indivíduos que compõem o sistema, ancorados na lógica do comportamento humano, de disputa por poder e dominação. Para essa teoria:

> O cenário internacional, além de calcado na incerteza, é estruturado em assimetria de informações por causa da natureza desnivelada do relacionamento entre os Estados e demais atores não estatais. O cenário internacional é amoldado pelo poder, pela força, pelo interesse" (CASTRO, 2012, p. 318).

Essa corrente compreende o sistema internacional como anárquico, sem a existência de uma força superior ao poder dos Estados, que seja capaz de organizá-los ou compeli-los a ações. Dessa forma, pela visão realista, a tendência é que cada unidade do sistema internacional perceba a outra como uma ameaça, ou potencial ameaça, o que os leva a uma constante "busca pelo militarismo e a geoestratégia de defesa e manobra e a lógica da conquista como eixos centrais" (CASTRO, 2012, p. 318).

Mesmo que a cooperação e a formação de alianças entre os Estados sejam admitidas pelos seus teóricos, como aponta Castro (2012), um dos argumentos é de que esses arranjos são passageiros. Essas alianças teriam como objetivo a maximização de poder de um Estado, na busca pela superação de dificuldades que, ao serem ultrapassadas, alteram o sentido e a necessidade cooperar, havendo, portanto, limitações para que a cooperação continue. Dessa forma, a cooperação tende a ser interpretada como mais uma ferramenta para manutenção do status quo, e não como uma necessidade da qual os Estados não poderão se esquivar para conseguir seus objetivos (CASTRO, 2012).

Ainda nessa perspectiva, para garantir a sua sobrevivência, o Estado deve estar atento as suas políticas de defesa, através das quais deve agir contra possíveis inimigos. Para tanto, o Estado deve principalmente, contar com suas próprias capacidades para garantir sua sobrevivência e soberania, o que é entendido como a *autoajuda*.

A corrente realista foi bastante influente na academia no Pós-Segunda Guerra, momento em que o poder do Estado não era ameaçado por atores não governamentais, e em meio a crescente rivalidade bipolar.

No entanto esse campo teórico passou a receber críticas das formulações advindas do campo liberal da Teoria Relações Internacionais, dada as de mudanças ocorridas no sistema internacional, as quais desencadearam novas perspectivas e proposições para o entendimento das relações entre os Estados.

Apesar de existir desde os primórdios das Relações Internacionais, a partir dos anos 1970, os pensadores da corrente liberal ganharam força, passando a questionar pressupostos realistas. As raízes dessa corrente teórica estão profundamente conectadas ao pensamento ocidental, de defesa das liberdades individuais, e sua livre iniciativa perante as relações com a sociedade e o Estado. Nessa visão, a autonomia pessoal, regulada por uma lógica de mercado, tende a promover o equilíbrio e o bem coletivo. Deriva daí a percepção de que o poder central do Estado possa ser questionado e certas atividades independam de sua vontade, passando a considerar outros atores como atuantes no sistema internacional.

Seus teóricos receberam grande influência das transformações ocorridas no sistema capitalista da segunda metade do século XX, momento mais recente da globalização, que tem como fatos importantes a formação e ampliação de blocos econômicos, as crises do petróleo, a facilitação das comunicações, a ampliação das transações financeiras e o surgimento de megacorporações empresariais (NYE, 2009).

Os liberais, devido a influência de autores como Immanuel Kant, dentre outros, ficaram conhecidos por “idealistas”, já que temas como a “paz” e “cooperação”, são questões que encontrariam espaço em suas discussões. Apesar do papel do Estado não ser desconsiderado na perspectiva liberal, para essa corrente, o poder e a possibilidade de ação podem ser encontrados em outros atores e instituições (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Assim como os realistas, os liberais compreendem o sistema internacional como anárquico, porém não de forma imutável, já que acreditam que a cooperação pode transformar a relação entre os atores, tornando-a mais harmoniosa e menos conflitiva (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Assim, o advento de blocos comerciais e a promoção do livre comércio, fortemente influenciada pelo relativo sucesso europeu, bem como o surgimento de ambientes de negociação e relações econômicas entre outros Estados, acabou promovendo a ideia de cooperação e a crença nas instituições como suas promotoras. Nesse sentido, ganha força as teses dessa corrente que abordam a interdependência, na qual Joseph Nye Jr e Robert Keohane advogam que a intensificação das relações comerciais e de comunicação estavam promovendo modificações a ponto de alterarem o sistema internacional (KEOHANE; NYE, 2012).

A evolução das discussões dessas duas correntes principais propiciou outras concepções, principalmente no último quarto do século XX, que mantiveram o núcleo central das teorias originais, mas que buscavam responder às mudanças ocorridas no sistema internacional ao longo desse período. Sobre esse ponto, destacamos as percepções Neorrealista e a Neoliberal institucionalista.

O debate entre essas duas visões foi amplificada e ganhou destaque no início dos anos 1990, ao discutirem as perspectivas do mundo pós-Guerra Fria. Para Barry Buzan e Ole *Wæver* (2003), além de continuar a compreender o Estado como centro das relações de poder, a perspectiva Neorrealista baseia o seu argumento em questões de poder e polaridade, e as questões que definem a estrutura do poder global. No mundo pós-Guerra Fria, a principal preocupação era identificar as naturezas das mudanças ocorridas para compreender suas implicações sobre a segurança dos Estados. Já a perspectiva neoliberal[1] tecia argumentos contrários ao realismo e neorrealismo, em sua continuidade pela opção "Estadocêntrica", já que advogava que as mudanças derivadas do mercado global e capitalismo, são melhores compreendidas pela visão "globalista" (BUZAN; *WÆVER*, 2003).

Apesar das discussões geradas nos anos 1990 terem sido fortemente influenciadas pela nova dinâmica do sistema internacional, baseada em condicionantes de mercado, outras mudanças em relação à disposição do poder baseado em força militar também se efetivaram e passaram a influir no planeta. Com a dissolução da União Soviética e do

[1] Também chamado pelos autores de "Globalista".

Pacto de Varsóvia, a Rússia passou a buscar a recomposição do seu entorno estratégico no leste europeu e Ásia central enquanto que a China passou a avançar para o interior do continente asiático, através da formulação de novos mecanismos de cooperação, fundamentados em segurança e defesa. Ao mesmo tempo, os EUA resistem como única superpotência militar, a qual ainda se soma o aparato da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que permanece como principal organização militar no mundo, e em continua expansão pelo leste europeu. Assim, mesmo que a reconfiguração do mundo no pós-Guerra Fria tenha sofrido forte influência de instituições e organismos multilaterais vinculados ao comércio e problemas globais, as questões militares não saem de cena, pelo contrário, continuam a ser valorizadas e atuantes nas relações entre os Estados. Nossa visão caminha nesse sentido de análise, que as questões ligadas ao Estado e sua capacidade de exercer o poder por meio da força militar continuam a ser importantes e são por eles utilizadas.

Em relação ao debate sobre segurança e defesa, para os estudos oriundos da Geopolítica, ao tratarmos de questões nacionais, regionais e mesmo em dinâmicas que operem em uma escala global, entendemos que a perspectiva que melhor se adequa à essas análises está fundamentada no conceito de "defesa", já que, o "setor de defesa pressupõe unidades políticas em disputa, uso das Forças Armadas, risco de guerra e ameaças de natureza geralmente externa, estatal e militar" (MEDEIROS FILHO, 2008, p. 3). De acordo com Proença Jr. e Diniz (1998) o termo defesa é atribuído ao conjunto das ações militares que visam garantir o estado de segurança. Dessa maneira, podemos compreender que a segurança de um país, no que diz respeito a sua relação com outros, passa a derivar dos aspectos relacionados à defesa. O conceito de defesa, portanto, relaciona-se com os processos que visam garantir a integridade de um Estado, com o emprego das forças armadas e elementos de dissuasão contra outros países.

Na perspectiva realista, os estudos de segurança podem ser definidos como o estudo da ameaça, uso e controle da força militar. Esse tipo de estudo, no qual subjaz os estudos de defesa, exploram as condições que tornam o uso da força mais provável, as políticas específicas que os Estados adotam para se preparar, prevenir ou se envolver em guerra, bem

como seus efeitos sociais (WALT, 1991). A teoria realista se liga, assim, à Geopolítica, que segundo Becker (2012), tem como pressupostos o Estado como unidade política do sistema internacional e o território como base para o poder nacional.

> Se necessário for definir um paradigma para a Geopolítica desde que se constituiu como disciplina, certamente este seria o de realismo, no campo das relações internacionais. Realismo que pressupõe o Estado como unidade política básica do sistema internacional, cujo atributo principal é o poder, em suas dimensões predominantes de natureza militar ideológica e econômica (BECKER, 2012, p. 273).

Nessa perspectiva, ao abordarmos questões de defesa, buscamos referências que pudessem nos fornecer elementos para a discussão a partir de um campo teórico das relações internacionais. Para Barry Buzan e *Ole Wæver*, ainda que concordem com alguns argumentos liberais, o principal problema desse campo teórico reside na retirada da proeminência do Estado e do território para questões de segurança, como alguns de seus autores sugerem (BUZAN; *WÆVER*, 2003). De maneira geral, concordamos com Jervis sobre os principais interesses dos campos teóricos das relações internacionais, que diz que:

> [...] os neoliberais institucionalistas concentram-se nas questões da economia política internacional (EPI) e do meio ambiente; os realistas são mais propensos a estudar segurança internacional e as causas, a conduta e as consequências das guerras. Assim, embora seja correto dizer que se vê mais conflitos no mundo analisados por estudiosos realistas do que no mundo analisados por neoliberais, isso é parcial pois eles estudam mundos diferentes. (JERVIS, 1999 p. 45).

Ao propormos temas de defesa, trabalhamos diretamente com uma questão que é atribuída ao Estado, que exercendo o papel de organizador e gerenciador de suas capacidades militares, o que nos coloca em proximidade com o campo realista das Relações Internacionais:

> Tanto pela ótica realista clássica, quanto neoclássica e mesmo no neorrealismo, padrões de comportamento estatais em defesa e segurança nacionais são previsíveis e revelam os limites pontuais do sistema de autoajuda e dos dilemas de segurança. Desse modo, não se pode deixar de correlacionar os investimentos públicos em defesa e armamentismo, com a escola de pensamento realista no contexto histórico pós-bipolaridade (CASTRO, 2012, p. 329).

Feito isso, traçamos o primeiro paralelo entre esse trabalho e o campo realista das Relações Internacionais. No entanto, a clara opção por esse campo não é plenamente satisfeita ao avançarmos para a discussão seguinte, a respeito da "Cooperação em Defesa", já que o debate sobre a temática de "cooperação" recebe inquestionável influência de autores liberais.

Ao discutir cooperação em defesa, acreditamos ser necessário resgatar suas origens profundas, no que historicamente foi tratado como "alianças militares". As alianças militares que se desenvolveram ao longo da história tiveram objetivos claros de enfrentamento de inimigos comuns por dois ou mais parceiros, porém, a sua construção nem sempre obedeceu aos mesmos princípios, passando por reformulações e aumento da complexidade ao longo da história, até chegar a uma configuração baseada em cooperação.

AS ALIANÇAS E A CONSTITUIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA

A discussão em torno da cooperação em assuntos de origem militar não é fato recente nas Relações Internacionais e Geopolítica Mundial. No continente europeu, após a paz de Vestfália, os Estados nacionais e impérios que surgiram após o século XVII mantinham alianças com vizinhos e também com Estados distantes, como forma de ampliar sua segurança e garantir apoio em caso de guerra contra inimigos comuns. A política de alianças que se desenvolveu na Europa nos séculos seguintes, era norteada pela dinâmica de conflitos no continente, com rápidas alterações no panorama de ameaças, que levavam, também, a modificações no quadro de aliados.

Essa política de alianças e os conflitos que se desenvolveram estiveram relacionados à longa e intensa disputa pela supremacia sobre o emergente comércio mundial, o qual tinha na Europa seu centro. Como aponta Brzezinski (2009), nesse período, a supremacia não era estável. A liderança de um império era periodicamente minada pelas rivalidades com os demais Estados da Europa. A disputa pela riqueza e poder, era na verdade, a busca pela supremacia imperial mundial que, naquele momento, estava fixada entre os Estados da região do Atlântico Norte. Em diferentes combinações de alianças, Portugal, Espanha, França, Países Baixos e Reino Unido competiram, lutaram e substituíram-se como o poder imperial no controle de territórios ultramarinos (BRZEZINSKI, 2009).

Exemplos dessas alianças podem ser encontrados nos acordos firmados por Inglaterra e Prússia para combater França, Áustria e Rússia, durante a Guerra dos Sete Anos (1756-1763); na coalizão anti-francesa formada por Áustria, Prússia, Rússia e Inglaterra, durante as Guerras Napoleônicas (1803-1815); ou na aliança entre Inglaterra, França e Áustria para combater o expansionismo russo na Guerra da Criméia (1853-1856).

Essas alianças, entretanto, segundo Thies (2009), tinham pouca coesão entre seus membros e praticamente nenhuma cooperação. As

garantias necessárias para enfrentar períodos de crises entre os aliados eram restritas. Muitas vezes, as alianças eram abandonadas com acordos de paz em separado ou em favor de novos arranjos ou parceiros e, dificilmente, mantinham-se por mais do que algumas décadas. Um Estado que conseguisse seus objetivos territoriais derivados de uma aliança pretérita, teria interesse em abandonar seus aliados o mais rápido possível para não ajudar um potencial rival numa próxima disputa pelo poder na Europa.

Ainda segundo Thies (2009), as alianças militares tornaram-se distintas após a Segunda Guerra Mundial, quando as mesmas deixam de ter caráter temporário, vinculadas a um momento de crise ou inimigos específicos, passando a ter caráter de organizações, formalizadas através de acordos de cooperação e com objetivos mais amplos e complexos do que as alianças militares pretéritas.

Pode-se compreender que parte das mudanças que ocorreram na dinâmica das relações intra-alianças deveu-se à forma como foram desenvolvidas as operações conjuntas nos combates da Segunda Guerra, em estreita colaboração e comunicação entre os aliados, proporcionando significativos ganhos operacionais. As forças armadas dos países Aliados conseguiram superar as forças do Eixo, por meio da coordenação entre os formuladores das estratégias militares e as forças envolvidas na ação, através de um comando central que reunia os membros das principais potências beligerantes, fazendo uso racional dos recursos e dos dispositivos militares disponíveis. Da mesma forma, o uso das informações e a obtenção de inteligência sobre o inimigo era partilhada entre os aliados, ampliando o conhecimento situacional e melhorando a tomada de decisão. As forças disponíveis no teatro de operações agiam de maneira combinada, recebendo ordens de um comando central, que integrava os meios disponíveis de diferentes países. O exemplo bem-sucedido dessas operações influenciou a dinâmica de alianças e a forma de combater no período da Guerra Fria, para a organização de possíveis enfrentamentos. Nesse mesmo sentido, Krebs concorda ao dizer que:

> Antes da Segunda Guerra Mundial, as alianças eram, com excepções ocasionais, assuntos relativamente simples e de curta duração. A coordenação militar era mínima, a diferenciação funcional inaudita, a organização formal desnecessária e as transferências de armas relativamente raras. Mas, com a Guerra Fria, a aliança tornou-se praticamente sinônimo de uma coordenação mais ampla da política externa, assim como da cooperação militar, da difusão de tecnologia avançada e da assistência econômica e militar (KREBS, 1999, p. 352).

O mundo pós-Segunda Guerra viu surgir também um novo modelo de interação entre os países, que passaram a se conectar a partir de organizações multilaterais, as quais tinham como princípio a regência de questões de amplo interesse, o estabelecimento de um ambiente de diálogos permanente e a perspectiva da convivência pacífica e profícua entre os Estados nacionais.

Um dos grandes impulsos para o surgimento desses ambientes de diálogo foi a criação da Organização das Nações Unidas, logo após o fim da Segunda Guerra, a qual fomentou a criação de agências como a Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Todos esses dispositivos tornaram-se referência em seus respectivos campos de atuação, passando a gerenciar diversos projetos em âmbito mundial, sempre com a anuência de seus membros e conhecimento público.

No plano regional, organismos como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização da Unidade Africana (OUA), também surgiram como instituições com interesses na promoção do diálogo e prevenção de conflitos, além de promover o desenvolvimento econômico e social. Esses organismos ganharam destaque ao realizarem reuniões periódicas entre os representantes dos países membros na tentativa de implementar decisões coletivas através do diálogo.

Esse fenômeno foi acompanhado pela esfera privada, abrindo um novo momento para o capitalismo mundial. Grandes corporações passaram, cada vez mais, a se internacionalizar, mantendo fábricas em diversos países, pessoal e negócios ao redor do mundo. A expansão do sistema capitalista através de empreses multinacionais e também de organizações transnacionais, públicas ou privadas, adicionaram uma nova dimensão crítica na política mundial (HUNTINGTON, 1973).

De maneira geral, as organizações internacionais que se desenvolveram a partir desse momento, tinham como padrão a institucionalização de mecanismos a partir de um tratado, firmado entre dois ou mais Estados, com a finalidade de buscar interesses comuns, da cooperação e diálogo, em questões que abrangessem de maneira integral os territórios de seus membros, bem como de outros países, como apontam Campos (1999) e Seitenfus (2002). As organizações, públicas ou privadas, basicamente, compartilhavam três princípios básicos na sua formação.

> Em primeiro lugar, cada uma é uma burocracia centralizada de maneira relativamente grande, hierarquicamente organizada. Em segundo lugar, cada um executa um conjunto de funções técnicas relativamente limitadas, especializadas e, em certo sentido, técnicas: reunir inteligência, investir dinheiro, transmitir mensagens, promover vendas, produzir cobre, entregar bombas, salvar almas. Em terceiro lugar, cada organização desempenha suas funções em um ou mais limites internacionais e, na medida do possível, em desrespeito relativo desses limites (HUNTINGTON, 1973, p. 333).

Nesse sentido, é notório que algumas alianças militares seguiam princípios contidos na carta da ONU e deliberações do Conselho de Segurança das Nações Unidas ONU (CSNU), para sua institucionalização. Essas organizações, contavam com mecanismos de controle interno e agenda para debates periódicos, além de promover encontros extraordinários para resolução de problemas pontuais. Suas agências e

secretarias são mantidas de forma permanente, custeada pelos participantes. Basicamente, essas novas alianças previam o comprometimento de seus membros com o respeito aos entendimentos quanto a defesa em caso de agressão oriundos da carta da ONU (UNITED NATIONS, 1945). O fundamento aglutinador para a formação dessas novas alianças estava baseado no aspecto da segurança coletiva entre os seus membros. Nesse sentido:

> A segurança coletiva sinaliza conjunto de medidas tomadas no âmbito de um organismo internacional, agências especializadas ou outro arranjo jurídico supranacional. A segurança coletiva é um princípio onde um ataque a qualquer um dos Estados integrantes de um determinado organismo internacional representa um ataque a todos os demais Estados-membros. A ameaça ou ataque demandará, pela lógica da segurança coletiva, resposta imediata e enérgica de todos os demais Estados-membros. A segurança coletiva se fundamenta em um estatuto jurídico governante, na deliberação coletiva e na resposta conjunta em razão do ato de agressão ou ameaça de agressão (CASTRO, 2012, p. 277-278).

Outra questão que vemos como influente na nova política de alianças desenvolvida no período da Guerra Fria, se deu com a nova conjuntura que se apresentou ao sistema capitalista, com a crescente complexidade das redes de relações entre os países produtores e consumidores de materiais industrializados, estabelecendo uma nova regionalização do espaço mundial. A produção de tecnologias de ponta, como produtos eletrônicos e sofisticados sistemas derivados de engenharia computacional, tornou-se restrita a um pequeno número de países, que disponibilizavam seus produtos e parte dessa tecnologia, somente a aliados próximos, estratificando o acesso a tecnologias sensíveis com o grau de proximidade política e interesses estratégicos. Isso se torna visível em relação aos equipamentos militares, fabricados por

um pequeno número de nações, os quais eram fornecidos somente aos países que mantinham estreita relação com uma das superpotências.

Nesse mesmo aspecto, podemos relacionar a Geopolítica como outro fator influente na criação de alianças militares do pós-Guerra. Várias alianças militares desse período foram firmadas através da influência dos EUA e sua visão de combate à URSS. Essa estratégia era derivada da proposição formulada pelo diplomata estadunidense George Kennan, conhecida como "política da contenção". Originalmente, publicada através de telegrama e posteriormente em artigo da *Foreign Affairs* sob pseudônimo de Sr. X, sua ideia seria oficialmente aceita através do documento NSC-68[2], de 1950, durante o governo Trumman. Essa visão passaria a orientar da Geopolítica dos EUA, que atuaria através da diplomacia, para bloquear o expansionismo soviético, restringindo o seu acesso a países considerados chaves, a partir do cercamento de seu território, com a formação de alianças em várias regiões, mantendo-o poderio soviético no interior do continente eurasiano (GADDIS, 2005).

Essa política, tinha estreita relação com as análises desenvolvidas por Nicholas Spykman nos anos 1940, que via como territórios de primeira ordem para a geopolítica estadunidense a área intitulada como *Rimland* (SPYKMAN, 2008). Esses territórios se localizavam entre a URSS e os oceanos que circundam a massa terrestre da eurásia, transformando essa região em um cinturão que teria por missão bloquear o avanço soviético e impedir seu acesso aos oceanos que banham o continente. Pela visão de Spykman, a *Rimland* seria dividida em três porções, a costa da Europa ocidental; o Oriente médio; e a Ásia de Monções. É através da perseguição dessa estratégia que vislumbramos a iniciativa para a promoção das principais alianças militares lideradas pelos EUA durante a Guerra Fria. A motivação, então, além do combate aos países socialistas, estaria relacionada com a teoria geopolítica do poder terrestre, centrado no *Heartland*, de Halford Mackinder, do qual, Spykman e Kennan, eram

[2] A Report to the National Security Council - NSC 68", April 12, 1950. President's Secretary's File, Truman Papers. Disponível em: <https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf>.

leitores (MELLO, 2015). Essas questões serão aprofundadas no terceiro capítulo, no qual apresentaremos essas teorias com maior detalhamento.

Já no campo teórico, as alianças militares que se desenvolveram no período do pós-Guerra suscitaram debates entre diversos pesquisadores sobre a sua natureza e a profundidade de seus acordos, assim como a falibilidade com que algumas das iniciativas viriam a se deparar. Os aspectos teóricos debatidos nesses trabalhos, no entanto, careciam de concordância, vindo a encontrar limitações, principalmente para a explicação de fenômenos semelhantes em outras regiões ou grupo de países.

Em busca de uma delimitação sobre o tema, diversas pesquisas sobre as origens e efeitos de alianças militares foram desenvolvidas, com resultados diversos. A literatura nas relações internacionais produziu uma série de importantes estudos sobre alianças militares, sem, no entanto, apresentar um consenso sobre suas definições. Alguns autores apontam que há "a falta de uma definição aceita de aliança" (HOLSTI; HOPMANN; SULLIVAN, 1973, *apud* BERGSMAN, 2001) e que "o conceito de aliança na literatura das relações internacionais é ambíguo e amorfo" (LISKA, 1968 *apud* BERGSMAN, 2001). Ainda nesse sentido, “apesar de muitos estudos destacados terem sido publicados na área de pesquisa de alianças desde então, ainda nos falta uma definição concisa, teoricamente útil e prática do conceito de aliança militar” (BERGSMAN, 2001, p. 21)

Em estudos sobre alianças específicas, as definições tendem a se tornar restritas, com seus pressupostos atingindo uma pequena parcela da gama de alianças existentes. O mesmo ocorre em estudos comparativos, que buscam moldar as definições às alianças em questão. Outros trabalhos, porém, buscam ampliar de maneira geral o conceito de alianças, de modo a agrupar uma grande quantidade de casos, para depois separá-los em subcategorias. Nesse sentido, grupos específicos de pesquisadores se tornaram referência sobre essa questão.

Um dos mais abrangentes estudos sobre alianças, o projeto *Alliance Treaty Obligations and Provisions* (ATOP), chefiado por pesquisadores da Universidade de Rice, nos EUA, reuniu por meio de

extensa e abrangente pesquisa, dados de alianças militares entre todos os países do mundo, no período entre 1815 e 2003. Como a pesquisa estava focada em levantamento de larga escala e longo recorte temporal, basicamente as questões norteadoras que levaram a formulação da lista de alianças militares nesse período envolviam três princípios básicos: primeiro, ser formalizada por meio de acordos; segundo, envolver Estados independentes e; terceiro, a atenção a alianças que estavam comprometidas com a cooperação para enfrentar ameaças militares (THE ALLIANCE TREATY OBLIGATIONS AND PROVISIONS, 2005).

Os pesquisadores desse projeto também reconhecem a dificuldade de circunscrever as alianças a uma fórmula específica, já que os acordos assinados entre os países participantes incluem especificidades que não podem ser duplicadas ou emuladas por outros grupos, o que restringiria essas alianças a casos únicos. Dadas as características desse projeto, o conceito de aliança aplicado ao levantamento realizado buscou ser amplo para agrupar uma variada gama de tratados, acordos e outros mecanismos regidos por documentos oficiais que tivessem o caráter de uma aliança com fins militares. Nesse sentido, o conceito de alianças propostos pelos pesquisadores do ATOP, pressupõe que elas sejam:

> Acordos escritos, assinados por representantes oficiais de pelo menos dois Estados independentes, que incluam promessas de ajuda a um parceiro em caso de conflito militar, permanência neutra em caso de conflito, abstenção de conflitos militares entre si ou consulta/ cooperação em caso de crises internacionais que criem um potencial de conflito militar (*LEEDS et al*, 2002, p. 238).

O novo modelo de alianças experimentado no pós-Segunda Guerra, no entanto, seria mais complexo do que as anteriormente experimentadas, necessitando de novas proposições em relação ao comprometimento dos membros. Nesse caso, o fator mais importante estaria relacionado as atividades que envolveriam os países membros de

alianças em ações de cooperação e o compromisso de ação conjunta em um conflito. Como aponta Leeds:

> A cooperação prometida deve se estender além do simples fornecimento de suprimentos, arrendamento de território ou compartilhamento de informações; deve haver um compromisso de ação cooperativa em caso de conflito. Assim, acordos de venda de armas, acordos de ajuda militar, acordos de base, acordos de delimitação de fronteiras, acordos de partilha de informações, etc., não cumprem a definição de alianças, a menos que incluam obrigações adicionais que exijam cooperação em caso de conflito militar (LEEDS, 2005, p. 5).

Como complemento a esse entendimento, apontamos que a cooperação militar, seria caracterizada pela busca de dois ou mais Estados em associar de alguma maneira setores de suas forças armadas, indústria ou centros de pesquisa, com o objetivo de ampliar a sua segurança conjunta, dividir os custos de investimentos e obter ganhos deles derivados. A cooperação militar, poderia ser caracterizada quando há a "ajuda, apoio, parcerias e intercâmbios; reuniões e órgãos de defesa; exercícios e missões combinadas; parcerias em outros campos da ciência e tecnologia, desenvolvimento e indústria de defesa" (PAIVA, 2011, p. 38), com o objetivo de gerar confiança recíproca entre os membros dessa cooperação, o que também promove o aumento da segurança de seus membros. Um outro exemplo de como esse modelo de cooperação é entendido vem da Índia, onde, segundo Muthanna (2011), "define as atividades de cooperação em defesa como sendo atividades abrangidas por trocas de treinamento e exercícios combinados; fornecimento, desenvolvimento, produção e comercialização de equipamentos de defesa e outras formas de cooperação" (MUTHANNA, 2011, p. 1-2).

Como observado, os aspectos acima elencados sobre a cooperação militar são bastante amplos e se estendem por outros campos, em áreas de controle civil, deixando de ser unicamente "militar" e passando a ser

compreendido como de “defesa”. Assim, a cooperação em áreas da indústria, ciência e tecnologia são exemplos de como a cooperação em uma aliança pode integrar temas que não sejam de competência unicamente das forças armadas.

Da mesma maneira devemos nos atentar para o uso recorrente de termos “militar” e “defesa” ao tratarmos dos assuntos como os expostos acima. O uso de ambos, aparentemente, não causa interpretações equivocadas sobre o objeto em questão, apesar de que o segundo, se refira a questões mais amplas.

> As palavras "militar" e "defesa" são usadas de forma frouxa e podem ser trocadas gratuitamente. Embora o termo "militar" possa ser usado para identificar as atividades realizadas pelos componentes uniformizados do estabelecimento de defesa do país, o termo "defesa" poderia ser usado para implicar todo o estabelecimento de defesa para incluir os Componentes não-uniformizado, como o ministério, os estabelecimentos de P&D, Instituições nacionais de treinamento como o Colégio de Defesa Nacional e as universidades de defesa nacional (MUTHANNA, 2011, p. 2).

Dessa maneira, acreditamos que o termo que mais bem caracteriza esse tipo de interação seja definido por *cooperação em defesa*, sob a qual estariam inseridos todo o escopo de cooperações que compõem o aparato militar, industrial, científico e tecnológico dos membros dessas alianças.

Haja vista essas extensas expectativas sobre o comprometimento dos atores envolvidos no novo modelo de alianças, essas tendem a exigir a construção de bases sólidas para que a cooperação avance de maneira significativa. Dessa forma, torna-se natural que o avanço da cooperação condicione, também, o aprofundamento das relações entre seus membros, na conformação de estruturas de intercâmbio, tal como nos demais casos de organizações internacionais.

Além disso é necessário que ao se tratar de relações internacionais e a política externa de países, alguns termos não se tornem confusos e fundamentem interpretações errôneas sobre as reais intenções e o comprometimento nas relações entre dois ou mais Estados. Nesse sentido, as condições que levam dois países a se alinharem, nem sempre, levam a formalização de uma aliança de fato, devendo-se diferenciar essas questões para uma melhor interpretação do sistema internacional.

> Alianças e alinhamentos ocorrem quando duas ou mais nações concordam em coordenar suas ações. Distinguimos alianças formais de alinhamentos pelo maior comprimento de compromisso presente em uma aliança; os alinhamentos refletem similaridade de interesse sem o compromisso mútuo formal presente em uma aliança (Dingman, 1979; Ward, 1982). Os alinhamentos ocorrem quando as nações combinam suas ações para buscar interesses comuns no presente sem a implicação de uma coordenação de suas ações no futuro. As alianças implicam uma promessa de coordenação futura entre os aliados. Como essas promessas não são vinculativas, as alianças não mesclam as capacidades dos aliados, forjando uma coordenação de ação eterna. Em vez disso, alianças sinalizam para outras nações que os aliados compartilham certos interesses e, portanto, são susceptíveis de coordenar suas ações no futuro. Aliados prospectivos devem compartilhar interesses harmoniosos e divergentes. Sem este último, uma aliança seria desnecessária, porque cada uma das partes iria recorrer ao auxílio do outro apenas para prosseguir os seus próprios interesses (idênticos). Por exemplo, os Estados Unidos e Israel nunca assinaram uma aliança militar porque nunca houve uma questão de que os Estados Unidos forneceriam assistência militar a Israel em uma crise (MORROW, 1991, p. 905).

A formalização de um acordo torna-se, portanto, item imprescindível para coordenar as ações entre membros que possuam interesses comuns, porém, mantém ainda, certa carga de elementos divergentes entre eles. Nesse sentido, é notório que as alianças que se desenvolveram no pós-Guerra, passaram a contar com mecanismos semelhantes aos desenvolvidos por organismos de cooperação civis e econômica, tais como uma estrutura hierarquizada em organogramas com a divisão em secretarias e órgãos internos, o comando do organismo pelo revezamento entre os membros, o agendamento de reuniões periódicas etc.

De maneira a estabelecer uma conceituação sobre as alianças abordadas nesse trabalho, levando-se em conta as alterações significativas que esses mecanismos sofreram no pós-Segunda Guerra, bem como as diferenças entre elas, acreditamos que seja viável a sua comparação com os demais blocos criados nesse período. Dessa forma, compreendemos que as alianças militares se transformaram efetivamente em Organizações de Cooperação em Defesa (OCD), baseados na formulação de políticas de cooperação nas mais diversas áreas correspondentes ao campo da defesa e pautadas pelos objetivos geopolíticos de seus membros. O termo escolhido por nós para definir o novo modelo de cooperação e as alianças aqui abordadas, reflete também um entendimento derivado da Geopolítica e regionalização do espaço mundial, que visa compreender a distribuição, interesse e efeitos dessas organizações, em similaridade com os demais blocos regionais.

As Organizações de Cooperação em Defesa são regidas por tratados e institucionalizadas nos seus países membros, contando com sede oficial e estrutura física para a condução de seus trabalhos. Elas mantêm pessoal dedicado as atividades da organização, responsável pela gestão burocrática e técnica. A atuação dessas organizações se materializa através das atividades militares conjuntas, como operações de combate e treinamento; desenvolvimento de pesquisas em ciência e tecnologia voltado para aplicação em defesa; formação de pessoal civil e militar especializado em centros específicos; divisão de custos do desenvolvimento, construção e aquisição de aparatos de defesa, bem como de outras atividades que congreguem esse setor nos países membros; bem como a padronização de doutrinas, equipamentos militares e a

transferência de tecnologia. Pode-se considera que isso significa a criação de mercados cativos para produtos de defesa, os ganhos em escala de produção, assim como a formação de conglomerados industriais, tornando as empresas derivadas desse processo grandes concorrentes no mercado mundial.

Deve-se, no entanto, ressaltar que dada a miríade de interesses e maneiras de abordar a cooperação entre os membros dessas organizações, dificilmente encontraremos duas ou mais OCD`s que sejam comparáveis e possuam um elevado grau de padronização entre suas funções e objetivos. Isso se deve tanto pela composição de países envolvidos nos acordos e a disposição em cooperar, como, também, pelas diferentes percepções de ameaças e a posição geográfica em que se encontram seus membros. Como exemplo dessas variadas formas de cooperação em defesa, temos as organizações propostas pelos EUA durante os anos 1940 e 1950, que apesar de se enquadrarem na geoestratégia estadunidense, detinham objetivos diferentes, levando em consideração os fatores acima apresentados para a criação dessas alianças.

As alianças capitaneadas pelos EUA no Sudeste Asiático e Oriente Médio, respectivamente, Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO) e Organização do Tratado Central (CENTO), eram mais interessantes para os EUA do que a relação de cooperação definida para a América Latina por meio do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Toda elas, porém, sempre estiveram aquém das propostas para a cooperação desse país junto à Europa, vinculadas à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O grau de importância diferenciado de cada região para a geopolítica dos EUA se refletiu na abrangência dos acordos firmados e no consequente desenvolvimento desigual dessas alianças. O que se apresenta, então, é uma variada gama de configurações de alianças militares, que detinham como ponto comum a cooperação, a segurança coletiva e a estrutura de organização, fatores que não eram encontrados nas antigas alianças militares.

O sistema de alianças que se desenvolveu a partir desse período, apesar de novo e mais audacioso que as antigas alianças perpetradas, não se viu livre de problemas e desafios. A complexidade lançada por um novo

modelo de cooperação entre as nações em áreas sensíveis, passou a requerer a abertura de negociações mais profundas, para satisfazer os requerimentos dos parceiros e o desenvolvimento de relações mais estreitas. Ao mesmo tempo, essas alianças marcam a intromissão de pressupostos externos no planejamento das forças armadas dos países aliados de maneira constante, retirando parte da capacidade do Estado de gerenciar essas atividades.

A cooperação em defesa, no entanto, como observado por meio de várias organizações voltadas para esses objetivos, é realizável e interessa a vários Estados nacionais. Os fatores envolvidos nesses processos são complexos e incorporam diversas variáveis que são impossíveis de controlar. Mesmo as correntes teóricas das Relações Internacionais que se voltam para uma análise desses fenômenos têm dificuldades em congregar todas as possibilidades e exprimir pontos de vista que possam definir com exatidão a cooperação em defesa. Acreditamos assim, que seja necessário esquadrinhar essas teorias para que nos forneçam argumentos a respeito das organizações que tenham interesse nessa cooperação, visando compreender o atual quadro geopolítico e o sistema internacional.

A COOPERAÇÃO EM DEFESA E AS CORRENTES TEÓRICAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Buscando dar continuidade a esse debate, gostaríamos de traçar nessa seção algumas perspectivas encontradas nos campos da Teoria das Relações Internacionais sobre a Cooperação em Defesa. Tendo apontado uma correlação com a corrente realista das Relações Internacionais, a qual Becker (2012) compreende como próxima da Geopolítica, devemos permanecer nesse campo no seguimento de nossas análises. Compreendemos que já justificamos a escolha pelo termo “defesa” para definir sobre quais interesses recaem as iniciativas de cooperação das organizações que iremos analisar nos próximos capítulos. No entanto, cabe lembrar que o termo “segurança”, quando citado, salvo exceções, deve ser tomado no sentido amplo, sendo que a segurança é derivada,

dentre outros fatores, da defesa. Destacamos que algumas leituras aqui referenciadas utilizam o termo segurança para se referir a questões que compreendemos como oriundos da defesa.

A cooperação tem sido alvo de debates nas Relações Internacionais há algumas décadas, motivados pelo avanço dos blocos e a formação de alianças entre Estados nacionais. Como comentado, duas correntes originadas dos dois grandes campos teóricos se destacaram nesse debate durante os anos 1990, o neorrealismo e o institucionalismo neoliberal.

O momento também é marcado por debates entre teóricos das duas correntes o que o tornou propício para a prospecção de algumas interpretações que são úteis a este trabalho. Ambas correntes partilham de pressupostos fundamentais sobre a organização do sistema internacional. Para as duas, os Estados continuam a ser os principais atores nesse cenário, ao mesmo tempo em que a anarquia permanece como fator preponderante, sem a existência de uma força superior que obrigue os Estados ao cumprimento de acordos internacionais. Apesar disso, o debate entre essas duas correntes expõe divergências sobre a cooperação entre as nações, o que gerou grande volume de publicações nos primeiros anos do pós-Guerra Fria. Seu principal ponto de discordância se dá em relação à natureza da interação entre os Estados.

Destacado teórico do campo realista, Kenneth Waltz (2000), em um momento de prevalência da teoria neoliberal na virada do século, critica a suposta ideia de que a teoria realista estava obsoleta. No entanto, quase uma década após o fim da bipolaridade, o autor aponta para várias contradições e fragilidades de pressupostos neoliberais com relação a interdependência e participação dos Estados na organização do sistema internacional. Ao mesmo tempo, não desconsidera o papel das instituições como parte do sistema.

Para os teóricos realistas, apesar de reconhecerem o fenômeno das organizações multilaterais como relevantes para o sistema internacional, eles são céticos em relação ao poder dessas instituições a obrigar os países membros a seguirem as regras estabelecidas, principalmente quando essas são contrárias aos interesses de grandes potências. Diferente dos

primeiros, os acadêmicos de linha liberal, veem nessas novas organizações o potencial para um novo momento de relação entre os Estados nacionais, bem como o surgimento de instituições capazes de atuar além do alcance destes, podendo servir como fator de mudança nas posturas e diálogos entre os países, justamente por proporcionar ambientes capazes de reuni-los.

Ao tratarmos da cooperação entre as nações, reconhecemos que os debates oriundos da corrente institucionalista neoliberal (ou interdependência assimétrica) proveem grande parte das discussões a esse respeito. Dois de seus principais teóricos, Robert Keohane e Joseph Nye Jr (2012), defendem que, a despeito do Estado-nação continuar a ser o centro das ações, elas não são realizadas de maneira individual, já que a construção de relações comerciais, financeiras, as grandes corporações e as instituições transnacionais, colocam os países em uma relação de interdependência.

Nessa perspectiva, as instituições ganham peso, ampliando a cooperação entre os Estados, ajudando a diminuir as incertezas e colaborando para uma convivência mais harmônica entre eles, gerando efeitos pacificadores por meio da cooperação. Para os autores dessa corrente, as conexões criadas pelas alianças podem ser bastante fortes, tornando-se uma fonte de divisas, o que torna a saída da organização de cooperação ou a busca por competição mais onerosa do que a colaboração. "Os neoliberais atribuem muitos conflitos à incapacidade de empregar instituições que poderiam mover os estados para a fronteira de Pareto[3], facilitando acordos seguros e equitativos" (JERVIS, 1999, p. 50).

Essa percepção é derivada das vantagens adquiridas com a cooperação, que torna a opção pela competição mais cara e difícil. Porém, uma análise do desenvolvimento de algumas organizações internacionais voltadas para a cooperação em defesa, acaba contrapondo essa ideia pacificadora, já que membros de organizações também competem e se digladiam. Nesse sentido, Krebs comenta que:

[3] Em alusão ao princípio do Ótimo de Pareto, situação na qual a melhora na posição de um participante não afeta a condição dos demais. Nesse caso, as instituições promoveriam condições para os países evitarem o dilema da segurança, explicado mais à frente.

> Os neoliberais argumentam que as instituições promovem a cooperação ligando áreas problemáticas, o que cria maiores oportunidades de pagamentos paralelos e compromissos. No entanto, as questões adicionais fornecidas pela instituição também poderiam promover mais brigas entre os Estados, ampliando os limites de um conflito inicialmente limitado (KREBS, 1999, p. 354).

A existência de conflitos entre membros de uma organização, bem como de organizações com demais países, já se apresentou como fato. No entanto, a percepção da criação de relações harmoniosas e pacíficas a partir de instituições não é uma ideia totalmente aceita, sendo relativizada inclusive por alguns dos teóricos dessa corrente, que a consideram uma crítica simplificadora de suas propostas. Como comenta Jervis:

> Os neoliberais não negam a existência de casos de conflitos extremos, mas eles não os veem como a imagem total ou mesmo representativa da política mundial. Em muitos casos e em muitas áreas, os estados podem trabalhar juntos para mitigar os efeitos da anarquia, produzir ganhos mútuos e evitar danos compartilhados (JERVIS, 1999, p. 45).

Nesse sentido, Keohane e Nye Jr. (2012) dizem que não sugerem que o conflito internacional irá desaparecer se a interdependência entre Estados prevalecer. Pelo contrário, novas formas de conflito devem emergir enquanto outros poderão ser ampliados. "Devemos, portanto, ser cautelosos sobre a perspectiva de que o aumento da interdependência é a criação de um admirável mundo novo da cooperação para substituir o mundo mau de conflito internacional" (KEOHANE; NYE Jr., 2012, p. 9).

Por outro lado, a existência de cooperação entre nações é vista com desconfiança pelos teóricos que abordam esse fenômeno pela ótica realista. Kenneth Waltz (2000), chama de ideologia a chamada

"interdependência", apontando justamente para as ideias construídas por Keohane e Nye como discurso para camufla as ações dos EUA no sistema internacional. Para os neorrealistas, os Estados estão predispostos aos conflitos e à concorrência. Embora os realistas apontem que a cooperação entre Estados exista, ela é difícil de alcançar e sempre difícil de sustentar (MEARSHEIMER, 1994). A cooperação se torna complexa e muitas vezes inviável, já que o sistema de autoajuda tende a tornar a cooperação entre os países difícil. A autoajuda, nesse caso, é entendida como a busca pelos próprios interesses em detrimento dos interesses coletivos. Nessa perspectiva, a autopreservação das nações leva à busca pelos seus benefícios em primeiro lugar, enquanto aqueles que seguem à procura dos interesses coletivos são prejudicados (HELLMANN; WOLF, 1993).

Mearsheimer (1994), aponta dois fatores que inibem a cooperação: as considerações de ganhos relativos e preocupação com a trapaça. Assim, a cooperação seria cercada por dúvidas e desconfianças em relação aos parceiros, levando os aliados ao dilema de permanecer em uma organização coletiva e ajudar outros países, sem a certeza da mesma disposição dos demais, ou sair e buscar seus interesses de maneira autônoma. Nesse aspecto, para os autores neorrealistas, as organizações internacionais e as alianças não seriam fortes o suficiente para evitar conflitos.

> Os neorrealistas tipicamente retratam instituições internacionais como epifenômenos para o poder nacional e as alianças como aglomerações de capacidades fugazes: são "apenas casamentos temporários de conveniência, onde o parceiro da aliança de hoje pode ser o futuro inimigo de amanhã, e o inimigo de hoje pode ser o parceiro da aliança de amanhã (KREBS, 1999, p. 348).

Ainda com relação a Mearsheimer (1994), o autor ao abordar a questão das instituições internacionais pela ótica realista, questiona os efeitos pacificadores apontados pelos liberais institucionalistas:

> Os realistas sustentam que as instituições são basicamente reflexo da distribuição de poder no mundo. Eles são baseados nos cálculos de interesse próprio das grandes potências, e eles não têm efeito independente sobre o comportamento do estado. Os realistas, portanto, acreditam que as instituições não são uma causa importante de paz (MEARSHEIMER, 1994, p. 7).

Ainda sobre essa questão, o campo realista aponta que as vantagens criadas pela cooperação e, também, pelas instituições que as promovem, são passageiras, não podendo um Estado apoiar-se profundamente sobre essas bases, com o risco de comprometer-se perigosamente, enquanto os parceiros não o fazem na mesma intensidade. A abordagem neorrealista da cooperação defende que os Estados estão em busca do aumento de poder, sendo esse o seu interesse na cooperação. No entanto, esse aumento de poder pode ocorrer sob as custas da perda do outro, o que torna as relações de cooperação temporárias. Nesse sentido, Grieco comenta que:

> Para realistas, a anarquia internacional promove competição e conflito entre os estados e inibe a sua vontade de cooperar mesmo quando eles compartilham interesses comuns. A teoria realista também argumenta que as instituições internacionais são incapazes de mitigar os efeitos restritivos da anarquia sobre as operações interestaduais cooperação. O realismo, então, apresenta uma análise pessimista das perspectivas para a cooperação internacional e as capacidades das instituições internacionais (GRIECO, 1988, p. 485).

As divergências entre as duas abordagens seguem uma longa e farta argumentação e contra argumentação. A crítica neoliberal aponta que esses pressupostos pessimistas são infundados, já que os aspectos

funcionais das instituições são subestimados por eles. Os neorrealistas reconhecem que as instituições afetam o comportamento dos países, mas apenas de maneira marginal, não podendo atrelar-se profundamente a elas. Por outro lado, os neoliberais afirmam que os estados podem resolver este problema com êxito ao estabelecer instituições internacionais que diminuem os incentivos para enganar e aumentam a atração para cooperar (HELLMAN; WOLF, 1993). Kenneth Waltz (2000) comenta a suposta oposição entre o realismo e a importância das instituições, comentando o caso da OTAN como exemplo:

> Uma das acusações lançadas contra a teoria realista é que ela deprecia a importância das instituições. A acusação é justificada, e o estranho caso da OTAN (a Organização do Tratado do Atlântico Norte) superando sua finalidade mostra por que os realistas acreditam que as instituições internacionais são moldadas e limitadas pelos estados que as encontraram e sustentam e têm pouco efeito independente. Os institucionalistas liberais deram pouca atenção às organizações destinadas a reforçar a segurança dos estados até que, ao contrário das expectativas inferidas das teorias realistas, a OTAN não apenas sobreviveu ao fim da Guerra Fria, como também acrescentou novos membros e prometeu abraçar ainda mais. Longe de invalidar a teoria realista ou colocar em dúvida, no entanto, a história recente da OTAN ilustra a subordinação de instituições internacionais a propósitos nacionais. (WALTZ, 2000, p. 18).

Refletindo sobre o caso das alianças, Waltz (2000) aponta para as mudanças de suas estruturas, do mundo multipolar da Primeira Guerra Mundial e Segunda Guerra Mundial, e da bipolaridade do momento da Guerra Fria. Para Waltz, mais do que alianças ao estilo dos antigos modelos, a OTAN e o Pacto de Varsóvia eram tratados de garantias. Para Krebs (1999) argumenta que pela ótica realista estrutural, as alianças são

meras formas de acumular poder, ao contrário dos institucionalistas neoliberais, que mantém expectativas otimistas nas organizações, por meio da mitigação da anarquia do sistema internacional.

Para Krebes (1999), graças a hipóteses simplificadoras relativas aos interesses dos aliados, no entanto, nem o realismo estrutural nem o institucionalismo neoliberal são adequados para compreender alianças entre países, com ambas teorias apresentando limitações para abordar a cooperação entre os Estados. A proposta de Krebs para abordar a cooperação, segundo ele, deveria partir de uma abordagem chamada de "realismo institucional", no qual as organizações são importantes, mas ao mesmo tempo, vê com ceticismo seus efeitos pacificadores (KREBS, 1999).

Em relação a cooperação em defesa especificamente, como aponta Rezende (2015) a partir de extensas leituras sobre autores dessas duas correntes, não é certo apontar que os realistas refutam a possibilidade de cooperação, ao mesmo tempo em que os liberais, ou institucionalistas neoliberais, nesse caso, reconhecem que a cooperação é difícil no sistema internacional. Ao tratar de um ponto específico da cooperação, voltado para o aparato de defesa dos Estados, os limites dessas teorias se aprofundam, já que os autores que se debruçaram sobre a temática apresentaram resultados direcionados a casos singulares, não abrangendo a diversidade de casos que o tema apresenta. Nesse sentido, Rezende aponta que:

> Ainda que tenham produzido avanços importantes, há limites significativos para se entender a cooperação em defesa que não são aprofundados pela literatura. Enquanto as teorias de Relações Internacionais são muito amplas, localizando as condições mais ou menos propícias para a cooperação, aqueles que buscaram especificamente tratar do elemento da cooperação em defesa e segurança internacional são específicos demais (REZENDE, 2014, p. 520).

Considerando as dificuldades de abordar a cooperação em defesa pelas linhas teóricas tradicionais, Rezende (2015) sugere, então uma nova abordagem teórica para tratar do tema, partindo do realismo ofensivo, proposto por Mearsheimer (2001). Segundo Rezende (2015), ainda que no realismo ofensivo a cooperação seja mais difícil de ser alcançada, existem elementos que demonstram a possibilidade dos Estados se interessarem pela cooperação em defesa. Assim, a sugestão aponta para um modelo teórico amplo, com poder explicativo que possa ser adotado por outras correntes.

O realismo ofensivo, proposto por Mearsheimer (2001), pode ser traduzido segundo o autor como uma teoria que explica a competição por poder. Essa teoria se concentra nas grandes potências, porque os estados com grandes poderes têm o maior peso sobre o que acontece na política internacional. Como exemplo, o autor cita a Guerra Fria, em que quase todas as regiões do mundo foram profundamente influenciadas pela competição entre a União Soviética e os Estados Unidos. Além disso, as duas guerras mundiais tiveram um efeito semelhante na política regional em todo o mundo. Em cada um desses conflitos, os Estados com grande poder lançavam suas sombras sobre todas as regiões do planeta.

Nessa interpretação, as grandes potências são determinadas pela sua capacidade militar. Para se qualificar como um grande poder, um Estado deve ter recursos militares suficientes para enfrentar uma guerra convencional contra o Estado mais poderoso do mundo. Mearsheimer (2001), argumenta que os Estados enfrentam um ambiente internacional incerto, no qual qualquer Estado pode usar seu poder para prejudicar o outro. Sob tais circunstâncias, as capacidades relativas são de importância primordial, e a segurança exige adquirir tanto poder quanto possível.

A teoria de Mearsheimer (2001) aponta cinco pressupostos, que juntos, dariam grandes incentivos para as grandes potências agirem agressivamente, originando daí o termo realismo ofensivo. O primeiro pressuposto é que o sistema internacional é anárquico. O segundo diz que as grandes potências possuem capacidade militar ofensiva, podendo danificar-se mutuamente. O terceiro aponta que os Estados retêm incertezas sobre as intenções dos outros países, e nunca podem estar certos de que os outros não tem intenções ofensivas. O quarto aponta que as

grandes potências têm por objetivo principal a sobrevivência, garantindo a integridade territorial e a independência política interna. Por fim, o quinto pressuposto diz que as grandes potências são atores racionais, têm ciência de seu ambiente externo e pensam como sobreviver nele estrategicamente. Dessa forma, quando esses cinco pressupostos estão intimamente relacionados, criam incentivos para grandes potências agirem ofensivamente.

O comportamento das grandes potências sob a ótica do realismo ofensivo, dita que esses Estados serão sempre revisionistas de sua condição, a não ser que atinjam a hegemonia (MEARSHEIMER, 2001). Nesse caso, não atingindo a posição de *hegemon*, a grande potência irá usar a força para alterar a balança de poder, se isso for um risco aceitável. Um Estado com essas intenções deverá buscar o momento oportuno para tentar adquirir mais poder, porém ele sempre será tentado a isso enquanto não atingir a condição hegemônica. Uma grande potência defenderá o equilíbrio de poder quando mudança iminente favorece outro Estado, e buscará pela saída do equilíbrio quando a mudança for em seu benefício. Assim, Estados que conseguem a hegemonia regional procuram evitar o surgimento de grandes poderes em outras regiões. Ainda segundo o autor, as hegemonias regionais não querem colegas.

O realismo ofensivo é uma teoria fértil para as análises do sistema internacional. No entanto, segundo o próprio Mearsheimer (2001), a teoria apresenta limites, como todas as outras teorias apresentadas. Para o autor, todas as teorias enfrentam esse problema, embora quanto melhor a teoria, menor o grau de anomalias para as análises. Nesse sentido as teorias apresentam problemas na medida em que simplificam a realidade, favorecendo determinados fatores em detrimento de outros. No caso do realismo ofensivo, Mearsheimer (2001) pressupõe que o sistema internacional molda fortemente o comportamento dos Estados, enquanto fatores estruturais como, a anarquia e a distribuição do poder, são mais importantes para explicar a política internacional. Sua análise se concentra nos níveis mais altos de poder mundial, com pouca atenção a fatores como os indivíduos ou as considerações sobre políticas domésticas de base ideológica. A esse respeito, Mearsheimer (2001) diz ser necessário o uso

de outras teorias mais refinadas, que podem ser usadas como complemento a discussão do realismo ofensivo.

Já em relação a cooperação em defesa, segundo Rezende, as vantagens do uso dessa teoria para a análise desse modelo de cooperação residem justamente na dificuldade encontrada nessa teoria para vislumbrar essa ação entre os Estados, podendo, a partir desse obstáculo, propor um modelo explicativo que avance no debate da cooperação em defesa.

> Se lograrmos sucesso em identificar, no realismo ofensivo, a teoria das Relações Internacionais onde a cooperação é mais difícil de ser alcançada, elementos que indiquem a possibilidade da cooperação em defesa e segurança internacional, poderemos, então, sugerir um modelo teórico bastante amplo e com alta expectativa de poder explicativo – uma vez que poderia também ser adotado, como ponto de partida, por outras abordagens teóricas (REZENDE, 2014, p. 521-522).

A proposta de Rezende (2014) se baseia na condição de mundo unipolar para propor as condições que, a partir da visão do realismo ofensivo, influenciariam os Estados a cooperarem em defesa. Segundo o autor, na unipolaridade, a melhor estratégia seria não ir de encontro a superpotência, sendo que a cooperação em defesa passa a ter múltiplas motivações. A partir do diálogo com outros autores, Rezende (2014) enumera assim os fatores que considera influir positivamente para a cooperação em defesa: primeiro, os Estados de "segunda linha" se preocupam em se defender dos maiores, assim, para manter, modernizar e aumentar seus recursos de poder, sem despertar a atenção e discordância da potência unipolar, a cooperação em defesa seria o caminho a seguir; segundo, cooperar em defesa pode servir para melhorar a posição dos Estados de segunda linha em relação à potência unipolar. As parcerias estratégicas contribuem para a melhoria da posição, das capacidades de sobrevivência e dos recursos de seus participantes. Quanto mais ricos forem os participantes de uma aliança, menos gastos em defesa serão

necessários; terceiro, tal como Mearsheimer (2001) afirma, Estados que atinjam a posição de hegêmona irão atrapalhar o surgimento de outros nessa condição em outras regiões. Esse Estado atuaria como agente "balanceador" externo nessas regiões, caso as dinâmicas internas não sejam suficientes para sua contenção. Nesse sentido, a cooperação em defesa pode ser usada pelo hegêmona para atuar nesse balanceamento ou servir de indicador para uma eventual intervenção, dificultando o surgimento de um Estado concorrente. Assim a cooperação em defesa atuaria a favor do polo de poder mundial; quarto, mesmo quando a cooperação em defesa leva a criação de instituições, pelas perspectivas do realismo ofensivo ela é possível, desde que atue na ampliação do poder do Estado, uma das premissas do realismo ofensivo.

A visão unipolar na qual se baseia a aproximação feita por Rezende (2015), entretanto, não condiz com o modelo proposto por Mearsheimer em sua obra "*The Tragedy of The Great Power Politics*", publicada em 2001. Segundo este último autor, a situação dos Estados Unidos é de hegemonia no hemisfério ocidental e não mundial. Sua condição, seria de única hegemonia regional no mundo, não havendo outro país que tenha condições de atuar em outras regiões da mesma maneira. No entanto, apesar desse país ser econômica e militarmente preponderante no mundo, China e Rússia representam importantes contestadores devido aos seus arsenais nucleares. Porém, para Rezende (2014), a diferença de classificação para a posição dos EUA não apresentaria contradição para o seu modelo de aproximação entre o realismo ofensivo e a cooperação em defesa. Outra questão seria que Mearsheimer revê sua descrição do sistema internacional, passando a tratá-lo, em obras mais recentes, como unipolar (REZENDE, 2014).

Na nossa visão, o mundo caminha cada vez mais para um questionamento da posição dos EUA enquanto superpotência unipolar. O "*gap*" tecnológico entre esse país e outras grandes potências tem diminuído, o mesmo ocorrendo no campo militar, com a recomposição do poderio russo e a emergência da projeção militar chinesa. Nesse sentido, ainda que tenha formulado suas ideias antes que Mearsheimer, concordamos com a visão de Henry Kissinger, que o mundo pós-Guerra Fria provavelmente iria conter elementos mais congruentes e simétricos

que esse passado recente. O autor aponta para uma eminente diminuição do poder militar relativo dos EUA, dada a ausência de um inimigo externo capaz de justificar seus gastos militares internamente, fato que dará aos seus aliados liberdade para enxergar suas próprias ameaças e enfrentá-las sem a proteção dos EUA. Nessa perspectiva, o autor aponta para um futuro quando o sistema internacional deverá encontrar equilíbrio no poder militar das grandes potências, as quais são apontadas como sendo, além do próprio EUA, a Europa (unificada), a China, o Japão, a Rússia e possivelmente a Índia (KISSINGER, 1999). Assim, acreditamos estar mais pertos desse cenário, já que a posição dos EUA estaria sendo relativizada pelos atores em ascensão, com suas atuais ações, sendo observadas como uma reação à alteração no componente de forças, que visam evitar a entrada em equilíbrio com outras as potências.

Dentre as proposições feitas por Mearsheimer (2001) em seu livro, gostaríamos de destacar o enfoque regional e sua preocupação com o balanceamento de poder nesses espaços. Dada as características do sistema internacional apresentada em sua obra, uma vez que não exista disputa pela balança de poder em nível mundial, ela passa a ocorrer por meio do plano regional. A partir do momento em que uma grande potência se firmasse como hegemonia regional, ele procuraria impedir o surgimento de outros polos de poder ao redor do mundo, ao mesmo tempo em que o melhor resultado que poderia esperar, seria controlar outra região próxima e acessível por terra. Para nós, o enfoque regional é central para uma análise das Organizações de Cooperação em Defesa, já que elas atuam e se distribuem espacialmente pelo globo nesse nível. A análise regional também nos interessa na medida em que relacionamos a formação das Organizações de Cooperação em Defesa com a formação dos Complexos Regionais de Segurança (CRS). Adiantamos que discutiremos mais profundamente a formação dos CRS e teorias regionais mais à frente.

Outra questão, dessa vez em específico com esse trabalho, é que acreditamos que a teoria do realismo ofensivo possa elucidar alguns pontos sobre a formação das Organizações de Cooperação em Defesa no mundo, já que a criação e atuação dessas organizações condizem com as hipóteses de balanceamento de poder. Assim, a formação de alianças com o intuito de cooperar em defesa, além de maximizar o poder dos Estados

participantes, também é um fator de competição de poder, agindo tanto para o revisionismo do status de grandes potências, como para a manutenção da posição da potência hegemônica.

Como conclui Rezende (2015), ao aproximarmos o realismo ofensivo da cooperação em defesa, vislumbramos a possibilidade de diálogo com a teoria construtivista, por meio da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, e com o institucionalismo neoliberal. Em ambas as teorias, a cooperação é vista como mais provável de acontecer, podendo-se usar o realismo ofensivo como ponto de partida para a discussão, mas sem perder as demais teorias do horizonte. Para nós, ao identificarmos a Geopolítica com políticas de poder que visam ocupar, preencher e proteger territórios, visualizamos a teoria do realismo ofensivo como condizente com os estudos geopolíticos. As concepções acima apresentadas, dos cinco pressupostos do realismo ofensivo de Mearsheimer, estão diretamente ligadas ao uso da geopolítica pelas nações, o que mais uma vez ressalta a relação entre realismo e geopolítica. Dessa forma, vemos o uso dessa teoria em nosso trabalho de forma assertiva, podendo esclarecer uma parcela importante de nossas questões sobre a competição pelo poder mundial e sua correlação entre as Organizações de Cooperação em Defesa. Como aponta Mearsheimer (1994), as instituições são representativas da distribuição do poder mundial, o que nos leva a compreender a construção das Organizações de Cooperação em Defesa como símbolos dessa percepção. As questões seguintes deverão refletir sobre os novos desafios lançados pelo novo modelo de alianças e a cooperação em defesa, bem como a dificuldade em empreender a cooperação.

AS NECESSIDADES E LIMITES DAS ALIANÇAS PARA A COOPERAÇÃO EM DEFESA

O avanço das Organizações de Cooperação em Defesa, trouxe consigo um novo arranjo geopolítico mundial, com um cenário formado por blocos em disputa, amparados por países não alinhados, mas com profundas relações com essas alianças. Esse novo momento de disputa

mundial e a formação de alianças foi motivado por necessidades político, econômicas e militares, gerando novas e sérias implicações para esses campos.

As OCD´s que se desenvolveram no pós-Segunda Guerra vislumbraram grandes objetivos na assinatura de seus tratados, modificando as bases das alianças militares, com a criação de um novo modelo de cooperação. As novas formas de cooperação avançaram sobre áreas que nunca haviam sido objeto de colaboração entre as forças armadas de Estados nacionais. Nesse aspecto, o que se viu, foi o surgimento de profundas relações entre esses aliados, com a integração de vários setores vitais de seu aparato de defesa.

As novas alianças, que vieram a se tornar Organizações de Cooperação em Defesa, ampliaram a colaboração entre os Estados, não só entre suas forças armadas, mas também, entre setores privados envolvidos com a produção de material de defesa, estabelecendo relações de cooperação industrial, *joint ventures*[4], fusões, financiamento conjunto de pesquisas e desenvolvimento de novas tecnologias etc. Esse modelo de cooperação passou a evoluir de maneira rápida e a colaboração entre os países aliados passou a ser cada vez maior. Ao mesmo tempo, tiveram que que lidar com diversos problemas derivados dos compromissos firmados em prol da cooperação, abrindo mão da securitização de certas informações e da independência de ação em caso de conflito, já que estavam atreladas a um plano de defesa conjunto.

Um dos motivos para que esse caminho fosse o escolhido, deveu-se, em grande parte, às dinâmicas econômicas do contexto da Guerra Fria e ao aumento exponencial dos custos dos equipamentos de defesa, baseados cada vez mais em armas tecnologicamente avançadas, que impediam vários países de investir em seu desenvolvimento de maneira independente. O orçamento limitado e a ameaça de um novo conflito, principalmente derivado da rivalidade Leste-Oeste, levou alguns países a iniciarem tratativas de co-desenvolvimento de armas. No continente

[4] Procedimento que prevê a união de duas ou mais empresas já existentes com o objetivo de realizar uma atividade econômica comum, por um determinado período de tempo e visando maior agilidade, união de *expertises* e, sobretudo, o lucro.

europeu, abalado pelos custos de reconstrução e crise do pós-Segunda Guerra, esse foi um dos caminhos adotados, com França, Inglaterra e Alemanha Ocidental liderando essas iniciativas nos primeiros anos da Guerra Fria. Surge nesse contexto um dos principais apelos para o novo sistema de alianças, o qual passa a ser globalmente disseminado, a defesa coletiva e a repartição de gastos com equipamentos militares, bem como o seu co-desenvolvimento.

As exigências geradas para uma efetiva colaboração e o desenvolvimento conjunto dessas organizações, bem como dos complexos sistemas militares, são elevadas e, por isso, demandam obrigações entre os parceiros. O intuito é que tais acordos, quando firmados, desenvolvam atividades de alto valor estratégico para seus participantes, bem como os prepare para eventuais ações, quando necessárias. Os compromissos desenvolvidos e o seu grau de importância são comentados abaixo:

> As alianças fornecem informações sobre as capacidades militares nacionais aos participantes institucionais porque muitas vezes são mais do que apenas entendimentos verbais ou acordos de papel. As alianças costumam incluir o planejamento da defesa conjunta, por vezes dentro de estruturas institucionais formais para líderes militares nacionais. Os compromissos da Aliança por vezes incluem exercícios conjuntos como ensaios para possíveis operações militares coordenadas. Finalmente, os compromissos da aliança, quando honrados, envolveram operações conjuntas reais, onde os militares nacionais lutam juntos em situações de combate real. Essas estruturas e atividades de alianças também podem fornecer informações internas sobre equipamentos militares, tecnologia e instalações básicas, bem como sobre como esses recursos podem ser usados se um conflito militar real surgir entre estados-membros (BEARCE; FLANAGAN; FLOROS, 2006, p. 604).

Dessa maneira, deve-se pensar sob as condições necessárias que devem ser construídas nessas organizações para o pleno funcionamento da cooperação em defesa, bem como nas consequências do não comprometimento de seus membros. Seguindo esse pensamento, Henry Kissinger propõe quatro condições básicas para que as alianças progridam e sejam eficientes:

> [...] 1 – objetivo comum – geralmente de defesa contra uma ameaça ou perigo comum; 2 – um grau de harmonia política, que seja pelo menos suficiente para definir o *casus belli*; 3 – alguns meios técnicos de cooperação para a eventualidade de ser decidida uma ação conjunta; 4 – uma penalidade para a falta de cooperativismo – isto é, a possibilidade de recusa de assistência deve existir – do contrário a proteção será tida como certa e a mutualidade de obrigação será prejudicada (KISSINGER, 1969, p. 67-68).

Seguindo a mesma lógica, Muthanna (2006) *apud* REZENDE, (2015) afirma que a cooperação em defesa deve ter como demanda, o aumento da segurança externa e interna do país, ampliação dos recursos próprios de defesa, sem prejudicar os interesses próprios, e a independência de ação, ao mesmo tempo em que a relação com a aliança não impeça ou ameace outros vínculos cooperativos com países externos.

Para que essas alianças se tornem efetivas e haja a perspectiva de punibilidade no caso de ausência de cooperação, elas devem estar estruturadas com mecanismos capazes de prover o constante contato entre seus membros, com a transparência e o acesso as informações dos projetos desenvolvidos. De forma geral, essas organizações estabeleceram, além de encontros programados entre os ministros e chefes de Estado, estruturas de comando integrado, com pessoal dedicado e encarregado dos programas e compromissos demandados, compostos por pessoal oriundo de todos os países membros. O gerenciamento das OCD´s é responsável pelo pagamento de despesas do pessoal, o custeio de exercícios, o rateio de sistemas que colaborem para a melhora da defesa coletiva, bem como

o desenvolvimento desses equipamentos. Assim, com a partilha dos custos, prevê-se uma melhora significativa nas capacidades defensivas do grupo, as quais não seriam possíveis de maneira individual.

Cooperar com outros Estados na área de defesa deve pressupor a confiança entre os parceiros, de modo que o intercâmbio ocorra e aproxime os aliados dos objetivos planejados. Como em outros processos em que se pressupõe cooperação, essa interação se torna uma tarefa árdua quando há pouca concessão de um lado, ou a imposição de necessidades que podem ser vistas como interesse particular, de outro. Faz-se necessário refletir sobre certas condições que podem vir a se tornar limitadoras para a efetiva cooperação intra-aliança.

Um dos problemas mais comuns, diz respeito a posição dos membros de alianças no sistema internacional. Nesse caso, existem alianças formadas por países que ocupam posições semelhantes, com poderes de barganha iguais, enquanto há outras em que grandes potências são seu núcleo central, rodeada de países de menor expressão de poder. Alianças com membros com poderes semelhantes, tendem a uma maior articulação, ampliando o desenho institucional para aumentar a confiança (REZENDE, 2015). Em algumas ocasiões, Organizações de Cooperação em Defesa que possuam países em posições similares, perfazendo alianças simétricas em termos de poder e capacidades, enfrentam problemas insolúveis, sem que haja vencedores ou uma liderança para a condução do projeto. Muitas vezes, esses países vislumbram objetivos iguais, porém, desejados de maneira individual, voltados para o aumento de seu poder, tendendo a atrair os projetos das organizações para a órbita de seus interesses. Nesse caso, a posição de paridade permite que o Estado que não seja beneficiado anule os requerimentos do outro, o que pode resultar em letargia nas atividades da aliança ou o seu rompimento. A pouca concessão nesses casos acaba levando a inabilitação dos acordos, tornando-os inúteis para a majoração da segurança de seus membros.

Em contrapartida, alianças que possuam membros com diferentes capacidades, possuem também interesses na continuidade e aprofundamento das relações, pois adquirem benefícios distintos, que não seriam possíveis sem a posição do parceiro. Nesses casos, mesmo as condições que parecem imposições do mais poderoso ao mais fraco são

negociadas, em alguns casos, gerando benefícios de maior monta aos membros menores. Morrow comenta que:

> O teste crítico do modelo é se as alianças assimétricas são mais comuns e duram mais do que alianças simétricas. Como os dois lados em alianças assimétricas derivam seus benefícios de interesses diferentes, eles atingem um pacto de interesses mais estável do que aqueles em alianças simétricas. À medida que as capacidades e interesses de cada lado mudam ao longo do tempo, as alianças assimétricas são mais prováveis do que alianças simétricas para continuar a proporcionar benefícios líquidos aos seus membros (MORROW, 1991, p. 905).

Por outro lado, a posição de países menores ou com limitadas capacidades em alianças assimétricas podem ser exploradas pelos países dominantes. Mesmo que as partes mais fracas envolvidas nesses compromissos sejam beneficiadas com as promessas de proteção em caso de conflito, o acesso a sistemas de armas avançadas e outros tipos de vantagem, a sua condição de barganha com a da grande potência geralmente está na posição territorial que este país ocupa, em seus recursos naturais ou de alguma outra condição necessária aos interesses dessa potência. As grandes potências pouco se beneficiam do aumento de sua segurança ao pactuar com países de menor poder militar. O seu interesse nesses acordos reside na obtenção de autonomia, bases militares e relações comerciais favoráveis com esses países (SPRECHER; KRAUSE, 2006). Nesse mesmo sentido, Morrow aponta que:

> As nações, particularmente as grandes potências, podem usar alianças para continuar sua busca de mudanças no status quo da política externa. As partes mais fracas podem oferecer concessões, como bases militares ou a coordenação de políticas externas e domésticas, que podem aumentar a liberdade de ação

> de um aliado mais forte, aumentando sua proteção contra ameaças externas (MORROW, 1991, p. 905).

A geoestratégia dos EUA durante os primeiros vinte anos da Guerra Fria, esteve baseada nessa premissa. Sua intenção, era que, por meio de uma política de alianças com outros governos, esses acordos garantissem o acesso ao território dos aliados, em troca de assistência militar, ao mesmo tempo que outras instituições desse país também poderiam se beneficiar do acesso ao mercado interno ao aliado estadunidense. O Canadá pode ser usado como um exemplo nesse sentido, já que seu território, e seus recursos minerais são utilizados pelos EUA em troca de asssitencia militar e a proteção dos EUA em caso de conflito (CROSBY, 1997). Além do Canadá, outros casos de países na zona de influência dos EUA seguem o mesmo exemplo.

Outra questão importante que deve ser ponderada nas relações de uma Organização de Cooperação em Defesa, está relacionada com as informações que circulam pelos seus mecanismos de inteligência e planejamento. Informações obtidas sobre as potenciais ameaças contra os membros da organização, bem como de seus inimigos, declarados, ou não, constituem-se em importantes ativos, que devem ser partilhados entre os aliados para um planejamento adequado de seus aparatos de defesa. Assim, a troca de informações entre os membros de uma Organização de Cooperação em Defesa torna-se parte essencial do processo de construção da aliança, destinando os recursos e meios necessários para conter e dissuadir as ameaças que possa enfrentar, além de tornar o processo mais transparente.

Os benefícios gerados pelo constante intercâmbio e os diversos mecanismos de obtenção e compartilhamento de informações, orientados para os possíveis inimigos da organização, no entanto, também podem vir a gerar desconfortos entre os parceiros. No interior de uma organização, o repasse de informações errôneas ou incompletas, pode representar uma má interpretação das capacidades internas da aliança, bem como a levar os parceiros a diminuir seus esforços durante uma eventual crise.

> Para entender por que isso é verdade, é útil lembrar que as alianças militares são muitas vezes criadas para combater as ameaças externas. Para tornar seu equilíbrio mais efetivo, os Estados membros da aliança se envolvem em planejamento de defesa, treinamento e exercícios militares conjuntos, conforme discutido acima. Durante essas atividades, os Estados-membros não têm incentivo para exagerar suas capacidades militares nacionais. Pelo contrário, eles têm incentivos para não mal interpretar, porque exagerar as capacidades militares nacionais pode levar parceiros da aliança a fornecer menos de suas próprias capacidades para o esforço conjunto de equilíbrio contra terceiros. Nesse sentido, o exagero só exacerbaria o problema de repartição de encargos que os Estados membros da aliança estão tentando reduzir (BEARCE; FLANAGAN; FLOROS, 2006, p. 606).

Nesse mesmo sentido, deve-se refletir sobre o zelo no compartilhamento das informações das forças armadas nacionais com os parceiros de uma aliança. As informações internas, dos membros da organização, ao serem partilhadas, colocam em risco a sua própria segurança, estando aí uma questão crítica para a formação dessas organizações. Concordando que a defesa seja uma das funções mais importantes de um Estado, em grande parte, derivando dela sua existência como unidade independente do sistema internacional, é correto pensar que suas informações sejam restringidas, já que se constituem em um segredo de Estado. Fazem parte dessas informações, toda sorte de itens relacionados às capacidades de um Estado para se opor contra ameaças. Isso se refere desde ao formato de organização de suas forças armadas, seus componentes humanos, seus equipamentos militares, distribuição espacial, até a capacidade produtiva de itens militares, facilidades de logísticas, de comunicação e a infraestrutura etc. Dessa forma, embora a comunicação intra-aliança possa revelar como o aliado planeja usar suas forças para apoiar os objetivos da organização, ela acaba, também, fornecendo informações sobre operações militares que tem objetivos

unicamente nacionais. Nesse sentido, a importância das informações que circulam no interior das organizações fica evidentes quando Bearce, Flanagan e Floros comentam que:

> Enquanto terceiros podem obter algumas informações limitadas da observação (geralmente clandestinamente) dos ensaios conjuntos da aliança e das operações de combate reais, são claramente os estados-membros que obtêm mais informações de tais estruturas e atividades aliadas. Esta informação potencialmente inclui não apenas o tamanho numérico das forças armadas dos outros membros (algo que já pode ser mais ou menos conhecimento público), mas também a sua formação, prontidão e táticas de campo de batalha (geralmente mais informações privadas) (BEARCE; FLANAGAN; FLOROS, 2006, p. 604).

Ao conceber a troca de informações e a projeção de atividades conjuntas entre os membros de uma mesma aliança, pressupõe-se, portanto, uma condição de confiança mútua elevada. No entanto, existem situações em que antigas rivalidades não foram completamente superadas, levando a problemas no seio da organização, o que pode gerar tensão potencialmente danosa para o futuro dessa aliança. Essa condição costuma estar presente em Organizações de Cooperação em Defesa composta por três ou mais países, com posições assimétricas, na qual os membros de menor expressão ainda preservam disputas entre si. O que deve se refletir é como as informações entre esses membros podem circular e, se as informações distribuídas internamente podem amplificar os atritos entre os aliados, ou mesmo, aumentar a probabilidade de conflitos entre eles (KREBS, 1999).

Em alianças que possuam grandes potências como núcleo central de sua organização, há ainda problemas mais complexos que podem eventualmente eclodir entre os pactuantes. Geralmente, os países mais fracos ao adentrarem a uma organização acabam recebendo melhorias em

suas capacidades militares, tanto em termos qualitativos como quantitativos, uma vez que os parceiros mais poderosos da aliança proporcionam melhores equipamentos e treinamento, armas mais avançadas e em maior número (KREBS, 1999). Essas transferências podem alterar a balança de poder entre esses Estados, o que em situações de tensões não superadas, pode levar a incorporação do dilema da segurança[5] ao interior da organização, principalmente se um Estado possua interesses revisionistas latentes. Assim, ao invés de orientar as suas forças para o inimigo externo, a segurança proporcionada pela aliança, tendo a grande potência como garantidora, pode levar a um ou mais Estados a orientarem seus efetivos na contenção de seus parceiros. Krebs comenta que:

> [...] quando a adesão à aliança traz uma garantia de segurança para os pequenos Estados, elimina a principal ameaça de seu horizonte e permite que eles se concentrem em objetivos de política externa secundária. Essa mudança torna-se perigosa quando expõe conflitos de interesses potencialmente militarizáveis com outros aliados, muitas vezes rivais regionais de longa data. Estados descontentes com o status quo podem esperar uma oportunidade para continuar seus fins agressivos, enquanto Estados satisfeitos, suspeitos das ambições de seus inimigos de longa data, substituem o alvo da aliança com seus rivais como a principal ameaça de segurança. A entrada dos Estados na aliança rompe os vínculos oriundos do medo compartilhado, permitindo a execução de um conflito que a ameaça comum moderou, se não inteiramente escondida, e revive a competição entre os aliados (KREBS, 1999, p. 345).

[5] O dilema da segurança acontece quando um Estado se arma em resposta a sensação de ameaça proveniente de outros Estados. Porém, como efeito, os Estados ao seu redor passam a se armar, frente a ameaça representada pelo aumento do poderio do primeiro Estado.

A ocorrência de conflitos no interior de uma Organização de Cooperação em Defesa, apesar de raro, não deve ser colocado como hipótese nula, já que existem exemplos de sua ocorrência nesse novo modelo de alianças. Geralmente esses conflitos não tem duração prolongada, com a OCD atuando nas negociações para retomada das relações amigáveis. No entanto, a ocorrência desses embates, revela que as desconfianças persistem, mesmo em organizações estruturadas há décadas e com profundos laços de interação de seus aparatos de defesa. Segundo Krebs, de maneira hipotética:

> Considere dois aliados, um dos quais acredita que o outro tem desenhos agressivos em uma parte de seu território. Para preservar o status quo, usará os meios à sua disposição, incluindo aqueles fornecidos pela aliança. Para reduzir as capacidades ofensivas do outro, pode procurar persuadir aliados mais poderosos a restringir ou interromper a assistência militar ou talvez até a ajuda econômica. Pode tentar limitar as responsabilidades operacionais do rival na aliança (KREBS, 1999, p. 344).

Como exemplo, a rivalidade Greco-Turca, oriunda de disputas culturais e territoriais no mar Egeu, resultou em embates pela ilha de Chipre, bem como em constantes atritos e provocações sobre territórios marítimos disputados, refletindo a dificuldade de superação de suas diferenças, mesmo sendo países membros da OTAN desde os anos 1950. Da mesma maneira, países membros de alianças na Ásia Central, como a Organização do Tratado de Segurança Coletivo (OTSC) e a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), não superaram totalmente suas rivalidades, o que pode se tornar algo potencialmente perigoso para a continuidade dessas organizações, principalmente com a entrada de Índia e Paquistão na última organização. Apesar dessas organizações manterem ambientes de diálogo e proporcionar encontros e reuniões para eventuais crises entre seus participantes, elas ainda não conseguiram sanar a totalidade dos problemas entre seus membros.

Mesmo que esse modelo de alianças tenha avançado na colaboração da defesa conjunta entre aliados, de certa maneira imprevista para muitos teóricos, ainda existem limites para que a harmonia entre os aliados seja plena, livre de situações conflitivas e desconfianças.

TEORIAS REGIONAIS E A REGIONALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA

A região, como um conceito, permeou os trabalhos da Geografia acadêmica desde seus primórdios. Sua utilização por vários autores da geografia clássica estava relacionada à necessidade de separação de suas áreas de estudo frente aos demais espaços. Esse uso resultava em análises de cunho comparativo, que necessitavam estabelecer diferenças entre o que se buscava em determinado espaço e sua ausência em outro. Como lembra Lencioni (2005), a sua utilização nem sempre foi clara e precisa sendo, por vezes, usada para manipulação política.

Desde a formalização da geografia acadêmica no final do século XIX, o conceito de região perpassou pelas diversas correntes do pensamento geográfico, sendo utilizado, questionado e renovado nesse período. Suas primeiras utilizações estavam vinculadas à geografia de origem alemã, por meio de descrições das regiões naturais. Essa ideia de região, com forte relação com a área física, se ligava ao entendimento de que essas áreas influenciavam diretamente a organização e comportamento humano, partindo de um pressuposto determinista. Essa noção passa a ser questionada pela geografia francesa, que colocou o homem como sujeito ativo, passando, então, a uma ideia de região geográfica pelo viés possibilista, que sintetiza a ação do homem sobre determinado espaço (GOMES, 2012).

Desde então a ideia de região tem se apresentado para a Geografia como um de seus principais conceitos para análises espaciais, buscando caracterizar fenômenos semelhantes sobre os territórios, de maneira a facilitar sua compreensão. Sua utilização como ferramenta analítica contribui para a apreciação de problemas comuns que podem ser

espacializados. Assim, regionalizar passa a ser uma atividade de diferenciação de porções espaciais a partir de critérios que evidenciem o fenômeno estudado. Todavia, as delimitações do espaço em regiões não devem ser entendidas como fator limitante, estando associadas às intenções de cada trabalho.

É fundamental ressaltar que foi a partir da região que na geografia clássica que as duas vertentes dessa ciência foram colocadas lado a lado, passando a unir os fenômenos físicos e humanos. É por meio do conceito de região que ocorre "o pleno encontro do homem, com a cultura, com o ambiente, com a natureza; a região é a materialidade desta inter-relação, é também a forma localizada das diferentes maneiras pelas quais desta inter-relação se realiza" (GOMES, 2012, p. 62). Mais do que isso, a região passa a ser concebida como o conceito capaz de promover a união entre as ciências humanas e as ciências da natureza.

Na geografia moderna, os estudos sobre teorias regionais e regionalização do espaço nacional e mundial se constituíram como disciplina específica em muitos cursos e programas de pós-graduação. O estudo da regionalização do espaço mundial, consiste em uma análise sobre os fenômenos localizados ao redor do globo, com claras diferenciações entre suas porções, evidenciando principalmente o desenvolvimento desigual desses espaços. Dentre os critérios mais comuns utilizados para demonstrar as diversas possibilidades de regionalização, estão os fatores econômicos, de desenvolvimento humano, demográficos, ambientais, físicos etc.

No período recente, a geografia regional da era da globalização não se viu livre de questionamentos. Os fenômenos decorrentes da mundialização levaram à ideia de ultrapassagem da região como elo mediador entre o local e o global, estabelecendo uma relação íntima entre esses dois conceitos, sem nível intermediário. Porém, vemos justamente nos processos de criação de mecanismos de interdependência da globalização a revalorização da região. Muitos desses processos, apesar do discurso de difusão global, passam a ocorrer de maneira regionalmente localizada, como os processo de criação de zonas tarifárias, livre circulação de bens, serviços e pessoas e, em última instância, blocos de integração. Apesar do apelo por sua difusão global, esses fenômenos tem

limitada abrangência espacial. Assim, a região retorna ao cenário para representar a atuação das novas dinâmicas em mundo globalizado, mas ainda espacialmente localizado e restrito. Lencioni comenta que:

> A busca por novos caminhos da análise na geografia surgiu no momento em que o lugar, o regional e o global se recompuseram diante da recente reestruturação do capitalismo. Atualmente com o processo de globalização essa reestruturação traz à tona o questionamento da pertinência da escala de análise regional e também o esclarecimento de sua relevância como particular de análise que se situa entre o local e o global (LENCIONI, 2005, p. 199).

A região, portanto, está longe de ser descartada como ferramenta conceitual, já que automaticamente se renova, graças a sua singular adaptabilidade. Para Gomes, "As divisões não são definitivas, nem pretendem inscrever a totalidade da diversidade espacial, elas devem simplesmente contribuir para um certo entendimento de um problema, colaborar em uma dada explicação" (GOMES, 2012, p. 63). O processo de regionalização, dessa forma, é caracterizado pela diferenciação do espaço terrestre a partir de características comuns.

A regionalização do espaço, utilizada como ferramenta para análise de fenômenos espaciais em nível mundial não é restrita apenas à Geografia, sendo um instrumento de análise também das Ciências Políticas e Relações Internacionais, capaz de sintetizar as mudanças no cenário político do globo. Nesse sentido, o trabalho que daremos destaque e que tem grande poder de explicação para os fenômenos para os quais nos atentamos é a obra Barry Buzan e Ole Wæver, "*Regions and Powers*". Neste livro, do início dos anos 2000, os autores exploram possibilidade de análise regional para as relações internacionais por meio da formulação da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS). Como comentam Fuccille e Rezende (2013), a divulgação dessa teoria causou grande impacto para as discussões de temas voltados à segurança e defesa, justamente pela inserção do nível regional nessas abordagens.

Para essa teoria, as relações de segurança entre os Estados situados em uma mesma região são mais importantes do que as oriundas de outros níveis de análise. Assim, a dinâmica regional passa a figurar como um nível possível para as questões de segurança, desconsideradas por análises de nível global e, não completamente satisfeitas pela análise de Estados, isoladamente. O nível regional, em contraste com os outros níveis, é aquele no qual os Estados estão suficientemente ligados uns aos outros por questões de segurança, não devendo, assim, serem considerados de forma separada. Para os autores, a região passa a ser o caminho pelo qual transitam as principais questões de ordem entre os Estados, já que "o nível regional é onde os extremos da segurança nacional e global interagem, e onde a maioria das ações ocorre" (BUZAN; WÆVER, 2003, p.43, tradução nossa). Ainda, segundo os autores, a análise originária do nível regional detém vantagens sobre as abordagens de outros níveis, "Nosso ponto de vista é que a principal vantagem da abordagem regionalista é adquirida com a diferenciação global de dinâmicas regionais de segurança, e as dinâmicas regionais de segurança uns dos outros" (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 480).

A construção da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança foi formulada com base na ideia de que o Estado permanece central nos processos de securitização[6], mantendo-se o foco sobre as questões político-militares que nele são influentes. Essas questões basicamente, não irão se manifestar em níveis globais todo o tempo, ao passo que o nível regional deterá grande parte das atividades que são importantes para as análises do CRS.

> A ideia central continua a ser a de que partes substanciais dos processos de securitização e dessecuritização do sistema internacional se manifestarão em *clusters* regionais. Esses clusters são duráveis e distintos dos processos de nível global de (de) securitização. Cada nível precisa ser

[6] Nas Relações Internacionais, a securitização é um processo de tornar algum assunto como matéria de segurança por parte de atores estatais.

> entendido em si mesmo e em como ele se interage com o outro (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 480).

O livro *Regions and Powers* considera que a partir da segunda metade do século XX, com o processo de descolonização de territórios na Ásia e África, o nível regional de segurança passou a ser mais autônomo e proeminente na política internacional. A descolonização abriu esses espaços para dinâmicas político-militares. Após o fim da Guerra Fria, esse processo se acelerou. O mundo pós-Guerra Fria claramente continuou a valorizar o escopo regional para dinâmicas de segurança, que passaram a ter maior liberdade dos níveis mais elevados, sem a intromissão político-militar das superpotências. A ideia é que com o fim da bipolaridade, sem as superpotências interferindo obsessivamente em todas as regiões, as potências locais ganharam maior margem de manobra, o que consolidou a região como uma importante fonte para análises de segurança (BUZAN; WÆVER, 2003).

> O nosso argumento é que o nível regional de segurança também foi significativo durante a Guerra Fria, e exceto quando os poderes globais são extremamente dominantes, como eram durante a era imperial, a dinâmica de segurança regional normalmente será uma parte significativa da constelação geral de segurança no sistema internacional (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 19).

Desde a Guerra Fria, portanto, as diversas regiões do planeta iniciaram um processo de amplificação das relações entre as nações em seu interior. Como já observado, esse processo se refletiu em uma variedade de organizações políticas e alianças militares, nesse caso, em Organizações de Cooperação em Defesa. Essas relações de interdependência passaram a ser significativas para gerar diferenças entre as porções do espaço terrestre, representando arranjos únicos entre grupos de nações, que não mantinham relações semelhantes fora de tais

agrupamentos. Dessa interrelação é que surgem os Complexos Regionais de Segurança, conectando os Estados em seu interior com a questões de segurança, ao passo que externamente à esse espaço, questões semelhantes tem pouca ou nenhuma capacidade de influir em suas dinâmicas. Buzan e Wæver descrevem da seguinte maneira os Complexos Regionais de Segurança: "um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, desecurização ou ambos estão tão interligados que sua segurança os problemas não podem razoavelmente ser analisados ou resolvidos independentemente uns dos outros" (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 41).

A formação dos CRS são, por um lado, frutos da estrutura anárquica e consequente busca pelo equilíbrio de poder e, por outro, das pressões e proximidades geográficas. “O impacto da proximidade geográfica na interação de segurança é mais forte e mais evidente nos setores militar, político, social e ambiental” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 45). Como observado, os aspectos espaciais são fortemente valorizados nas análises dos autores, já que consideram a distribuição dos Estados na massa terrestre como fatores de influência na formação dos Complexos Regionais de Segurança.

O realismo ofensivo, como proposto por Mearsheimer (2001), de acordo com Fuccille e Rezende (2013), dialoga com a teoria dos CRS, já que ambos pressupõem o sistema internacional como anárquico; o Estado como a principal unidade das relações internacionais e; a importância atribuída as balanças de poder regionais para a análise dos cenários de segurança. Assim, esses três fatores são apontados como elo chave entre o realismo ofensivo e a Teoria dos CRS.

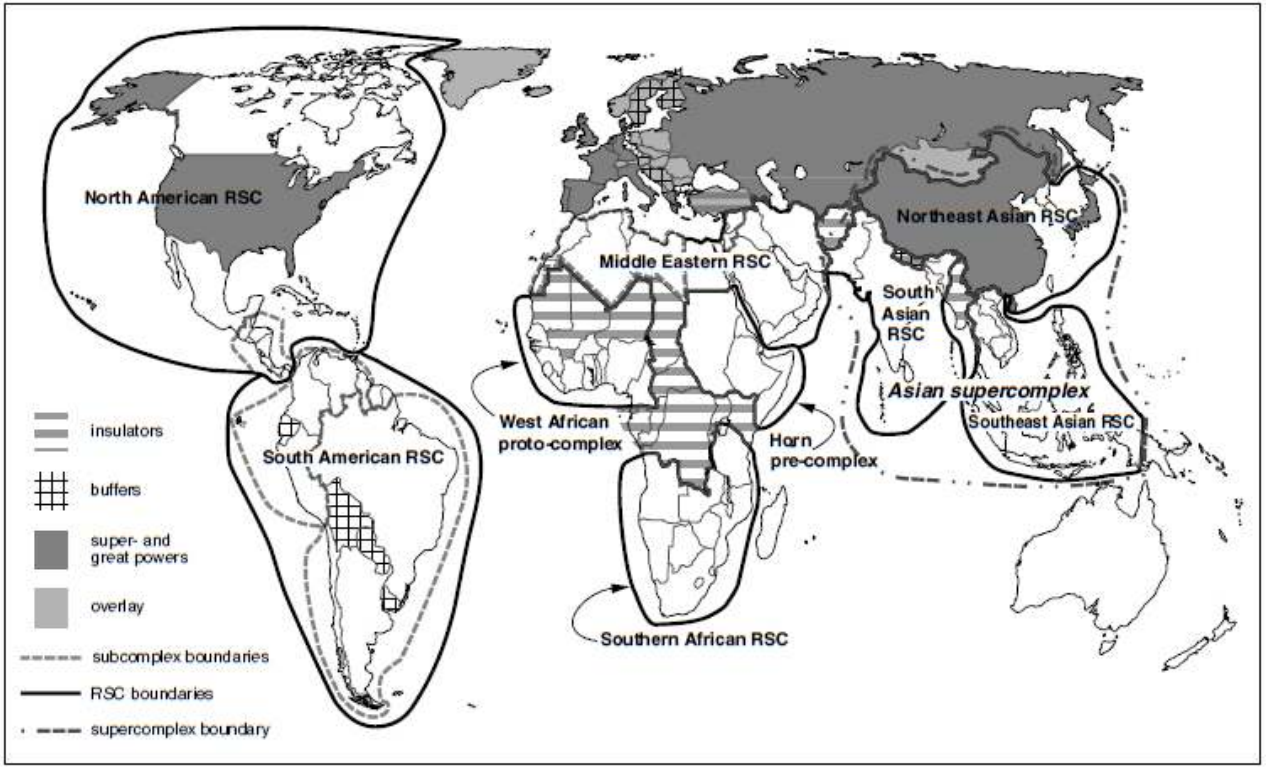
Durante sua contextualização dos Complexos Regionais de Segurança, Buzan e Wæver fazem paralelos entre os atuais complexos, a partir de seus estudos de 2003, com os complexos do período da Guerra Fria, buscando caracterizar as mudanças em cada região, o que também serve de argumentação para sustentar a proposta mais recente de regionalização. Assim como Buzan e Wæver, nosso trabalho tem a intenção de observar as Organizações de Cooperação em Defesa nesses dois momentos, durante a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria. Da mesma maneira que os autores, acreditamos que esse seja marco que caracterize

uma mudança no padrão de relacionamento em diversas regiões do mundo, com as OCD´s e suas dinâmicas também sendo influenciadas por esse processo. Dois mapas apresentados pelos autores, e que estão reproduzidos abaixo, servem de base comparativa para explicitar as mudanças decorridas nos Complexos Regionais de Segurança entre os dois períodos.

No período da Guerra Fria, o processo de descolonização promoveu a emersão de diversos CRS, no Oriente Médio, África e Ásia. No mesmo período, a América estava dividida em dois complexos regionais, do qual o sul-americano era fortemente influenciado pela posição da superpotência do Norte. Já a Europa ocidental, apesar de contar com uma das dinâmicas de seguridade mais antigas, tinha seu território sobreposto pelos interesses das duas superpotências, em uma situação caracterizada pelos autores como "*overlay"*. Na condição de *overlay*, os interesses das superpotências se tornam tão dominantes, que as dinâmicas locais de segurança cessam ou deixam de operar. Dessa maneira, a Europa não é caracterizada como um CRS definido durante esse período. Da mesma forma, Buzan e Wæver (2003) apontam que o espaço ocupado pela URSS e Europa Oriental não simbolizava um CRS, sendo que as dinâmicas internas dessa grande massa territorial, ocupada pelas 15 repúblicas socialistas, não configurava a criação de um CRS próprio, já que esse era um espaço dominado por esta superpotência. A proposta de Buzan e Wæver de divisão do espaço mundial entre os Complexos Regionais de Segurança no período da Guerra Fria fica mais clara com a observação do mapa 1.

A observação mais detalhada do mapa de Buzan e Wæver aponta para a formação de subcomplexos regionais no interior de CRSs, como no caso da América do Sul, em contrapartida o sul, sudeste e nordeste asiático estão envolvidos em um supercomplexo.

Mapa 1 - Complexos Regionais de Seguranca Durante a Guerra Fria



Fonte: Buzan; Wæver (2003).

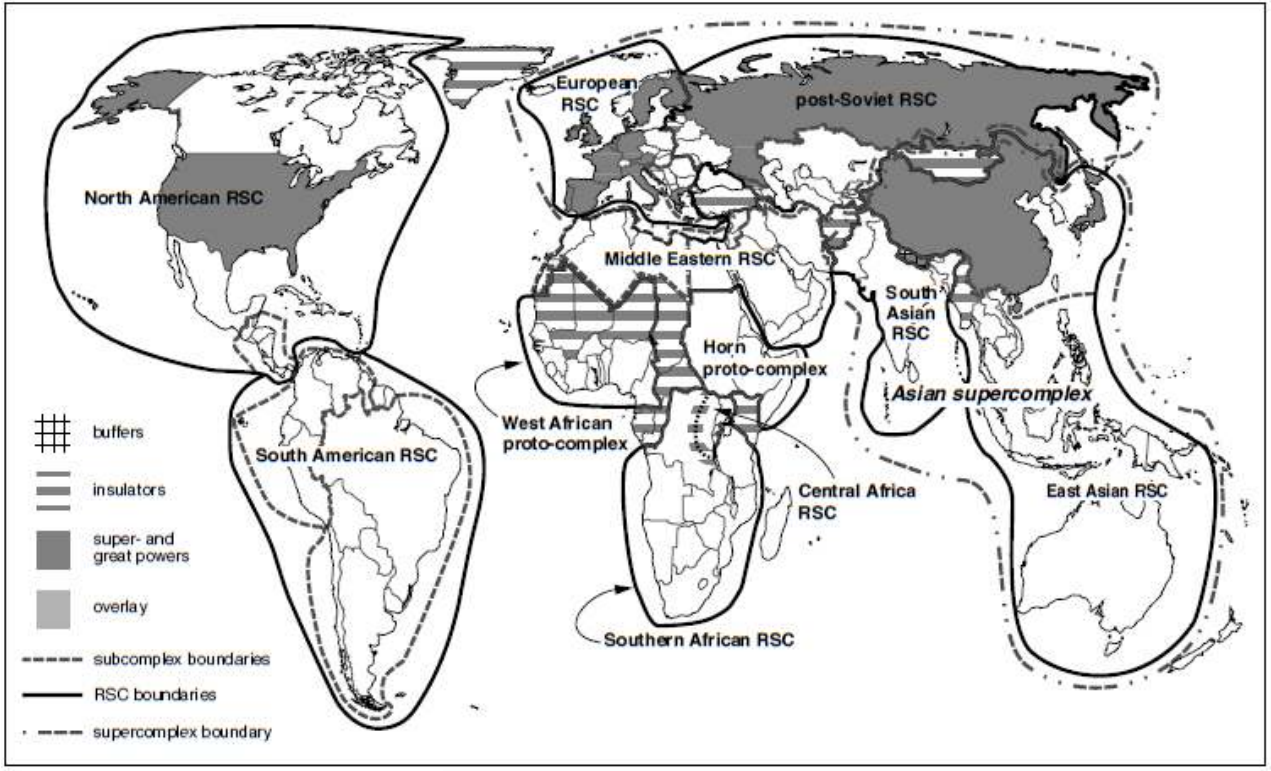
O período pós-Guerra Fria, como já comentado, tornou-se um divisor de águas para assuntos de segurança no mundo todo, ampliando as liberdades das diversas regiões do planeta, sem a presença constante e intrusiva das superpotências. Esse novo momento proporcionou o surgimento de novos CRS, a consolidação de outros e a criação de novas áreas caracterizadas como *insulators* e *buffers*. As principais mudanças se configuraram nos continentes Europeu e Asiático. No caso da Europa, após a dissolução da União Soviética e da diminuição da presença militar dos EUA, essa passou a se configurar como um CRS específico, absorvendo inclusive antigos membros do Pacto de Varsóvia.

Já a Ásia Central, também influenciada pela dissolução da URSS, viu seu território se configurar como outro CRS, ocupado pela Comunidade dos Estados Independentes (CEI), ou como chamado pelos autores, espaço pós-soviético. Na parte oriental da Ásia, o supercomplexo pré-existente expandiu-se, incorporando a Austrália e Nova Zelândia à sua área de influência. Enquanto na África ocorreu a diminuição de Estados em situação de *insulators*, na América do Sul os países que estavam em condição de *buffers* foram incorporados aos subcomplexos pertencentes ao CRS sul-americano. As mudanças ocorridas nos Complexos Regionais de Segurança no pós-Guerra Fria podem ser observadas no mapa 2, apresentado na página seguinte.

O uso da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança nesse trabalho, deve-se a perspectiva de que a formação das Organizações de Cooperação em Defesa tem estreita influência para a conformação dos CRS. Tanto no período da Guerra Fria, como no momento posterior ao mundo bipolar, a formação das OCD`s criou laços estreitos entre os países membros, o que revela uma interação entre as questões de segurança envolvendo esses países.

As análises dos Complexos Regionais de Segurança, dessa forma, servem-nos de referência para compreender como as antigas e atuais Organizações de Cooperação em Defesa emergiram e sob quais relações estão assentadas. Considerando que essas organizações estão baseadas diretamente sobre regiões que são ligadas por questões de segurança, a institucionalização de estruturas voltadas à defesa e cooperação passa a ser um fenômeno possível de ser enquadrado junto à teoria dos CRS.

Mapa 2 - Complexos Regionais de Seguranca no Pós-Guerra Fria



Fonte: Buzan; Wæver (2003).

Ainda a respeito de questões teóricas envolvendo este trabalho, Buzan Wæver enxergam a teoria regionalista como complementar às teorias neorrealistas e as ditas "globalistas", já que, assim como a primeira, ela é voltada para questões territoriais, enquanto que temas oriundos da segunda, fornecem alguns dos aspectos presentes nos processos de regionalização, como a formação de blocos econômicos (BUZAN; WÆVER, 2003). De modo a mostrar essa complementariedade, concordamos com Keohane e Nye, quando fazem considerações sobre o papel de questões militares no interior de blocos formados através do que eles chamam de interdependência complexa.

> A força militar não é utilizada pelos governos em relação a outros governos dentro das regiões, ou sobre seus problemas, quando a interdependência complexa prevalece. Pode, no entanto, ser importante nas relações de governos com governos fora dessa região, ou sobre outras questões. A força militar poderia, por exemplo, ser irrelevante para a resolução de discordâncias sobre questões econômicas entre os membros de uma aliança, mas, ao mesmo tempo, pode ser muito importante para as relações políticas e militares dessa aliança com um bloco rival (KEOHANE; NYE, 2012, p. 21).

Outra questão que colabora para o uso da teoria dos CRS´s neste livro é possibilidade de aproximação com a teoria do Realismo Ofensivo de Mearsheimer (2001). Como apontam Fuccille e Rezende (2013), ambas as teorias ressaltam a importância das balanças de poder em nível regional, possibilitando análises em escalas diferentes da global, tradicionalmente utilizada.

> Esse talvez seja o elemento primordial para aproximar a teoria dos CRS do realismo ofensivo. Esse é um dos aspectos que diferencia a teoria desenvolvida por Mearsheimer (2001) daquela

> capitaneada por Waltz (1979) – que considera apenas a balança de poder global para a definição das polaridades do sistema. Ao trazerem a possibilidade da percepção de sistema não apenas pelo aspecto global, mas também pelo aspecto regional, tanto o realismo ofensivo quanto a teoria dos CRS abrem espaço para a compreensão de como as polaridades regionais vão influenciar o comportamento das unidades (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 80).

Dessa forma, quando abordarmos as Organizações de Cooperação em Defesa, deveremos nos remeter a esses mapas e as proposições de Buzan e Wæver, para compará-las, confrontá-las e associá-las as OCD´s. Ainda nesse sentido, assim como Fuccille e Rezende (2013) traçam uma atualização para o CRS sul-americano, dada as novas dinâmicas associadas a esse espaço, não presentes na época da divulgação da obra, outras regiões merecem uma revisão de seus CRS. Assim, pretendemos rever alguns aspectos que consideramos relevantes paras as dinâmicas de segurança de áreas ocupadas por Organizações de Cooperação em Defesa, sem, no entanto, tentar reescrever os mapas e a proposta de regionalização dos autores.

A perspectiva regionalista nos serve também como chave para compreender a formação de conflitos, associados aos interesses de grandes potências e a formação de Organizações de Cooperação em Defesa. Assim, a ocorrência de conflitos como os que acontecem atualmente na Síria e na Ucrânia e, a continuidade da importância dos aparatos de defesa da OTAN e da Rússia para o desenvolvimento da política externa desses países e organizações, fornece-nos argumentos para o desenvolvimento desses estudos.

Em suma, a Geopolítica adentra pelo século XXI com vigor, à luz de uma indefinição sobre a atual condição do sistema internacional, no qual uma superpotência tem sido confrontada pela reação de grandes potências em suas regiões e entorno estratégico, questionando a validade de uma ordem hegemônica anunciada no início dos anos 2000. Ao mesmo tempo, ocorre a revalidação de estruturas criadas ao longo da Guerra Fria,

usadas como anteparos e instrumentos de segurança, caracterizados pela formação de alianças militares e a estreita cooperação na área de defesa entre diversas nações. Essas estruturas são regionalmente localizadas, o que passa a compor um cenário mundial dividido, o que também passa a questionar uma propagada ordem econômica na formação de organizações de cooperação, advindas dos anos 1990 e, que, no momento atual, passam cada vez mais a dividir espaço na mídia e na materialização de ações com blocos de orientação militar.

No caso de nosso livro, a regionalização que se estabelece é caracterizada pela formação de Organizações de Cooperação em Defesa, formalizadas por meio de acordos, tratados ou relações diplomáticas estreitas em países aliados.

As Organizações de Cooperação em Defesa, desta feita, podem ser interpretadas como um derivado da formação dos Complexos Regionais de Segurança, e também influentes na sua formação. Essas organizações ampliam a segurança e o poder militar, os reduzindo o papel negativo das atividades militares entre seus membros. Isso se dá por meio de ações de confiança mútua, integração das operações de suas forças armadas, colaboração estreita para a construção conjunta de equipamentos militares, dentre outros aspectos, ao passo que, as grandes potências exploram a vantagem adquirida pela formação de uma OCD contra possíveis rivais, agindo na periferia externa dessas organizações.

Desta forma, acreditamos que a chave para uma leitura da atual conjuntura política se dá pela compreensão das novas alianças militares, que chamaremos ao longo do livro de Organizações de Cooperação em Defesa, à luz do realismo ofensivo proposto por Mearsheimer (2001) e compreendido também por Rezende (2015) como opção válida para interpretar os fenômenos oriundos da cooperação em defesa e pela Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, que permite aproximação ao realismo ofensivo, ao mesmo tempo que assume uma visão geográfica e geopolítica, trazendo o debate regional para o centro deste trabalho.

CAPÍTULO 2

O Poderio Militar e a Cooperação em Defesa

O PODERIO MILITAR E A COOPERAÇÃO EM DEFESA

Este capítulo debate questões relativas ao poder militar, os interesses econômicos e às questões políticas que se relacionam com a cooperação em defesa. De modo a complementar o capítulo anterior, buscamos demonstrar alguns processos e exemplos que levaram à aproximação entre grupos de países e as formas encontradas para o desenvolvimento da cooperação em defesa.

Para tanto, as seções a seguir analisam como a cooperação em defesa fornece elementos para a manutenção, modernização e ampliação do poderio militar. Serão analisados os impactos econômicos da cooperação em defesa, na intenção de demonstrar os efeitos de programas de cooperação nos orçamentos dos países envolvidos. Assim, deveremos estabelecer uma conexão entre os custos dos equipamentos de defesa e a opção pela cooperação. Não obstante, esses processos deverão também ser questionadas no tocante à sua validade, seus problemas e os diversos interesses envolvidos nesse processo.

No decorrer desta discussão, deveremos envolver os principais programas de desenvolvimento conjunto de equipamentos de defesa, com atenção ao histórico de cooperação entre seus membros da OTAN. Nesse ponto, deveremos abordar, por meio de uma revisão histórica, o surgimento das primeiras iniciativas para o desenvolvimento conjunto de armas por parte dos países europeus no pós-Segunda Guerra e como essa prática se difunde atualmente no interior das OCD´s, tornando-se um importante ativo para a manutenção dessas organizações, pelo apelo industrial, econômico e geopolítico. Mais uma vez, buscamos leituras de diversas fontes e áreas da ciência para a elaboração dessa discussão. Além disso, utilizamos também fontes da imprensa especializada em defesa e segurança para o levantamento de dados.

CONSIDERAÇÕES SOBRE PODER E PODER MILITAR

A discussão a respeito do que é poder, de como se aplica e como pode ser mensurado é extensa e pode ser apreendida de diversos campos das ciências modernas. O uso do conceito de poder, tal como o de Geopolítica, é muitas vezes feito sem a devida reflexão e, nem sempre, servem às discussões em que estão envolvidas. Neste trabalho, a discussão sobre poder deve permear as relações entre países e o modo pelo qual suas forças armadas são utilizadas como instrumento para exercê-lo. Assim, discutimos aqui algumas questões que favorecem a esse debate e sua relação com as com as Organizações de Cooperação em Defesa.

No que concerne à mensuração de poder de um país, as formas de fazê-lo foram alvo de extensos debates, sobretudo nas ciências políticas, a qual nos fornece preciosa literatura sobre o tema. Diversas formas de compreender a dimensão do poder de um Estado foram abordadas. Algumas mais subjetivas, apontando para questões eminentemente políticas, levando em considerações fatores sociais, e outras mais objetivas, baseadas em cálculos quantitativos, como soma de população, efetivo militar, economia e recursos naturais. No caso específico do poder envolvendo as atividades militares, alguns pesquisadores buscaram estabelecer fórmulas matemáticas para, através de cálculos, efetuarmos as comparações práticas entre os países mais diversos.

Nesse sentido, como aponta Chin-Lung Chang (2004), podemos citar autores como German (1960), Singer e Small (1972) *apud* CHANG (2004) e Cline (1994), dentre outros, que apresentaram fórmulas para cálculo de poder entre países para uso em estudos das Relações Internacionais. As fórmulas apresentadas por esses autores, possuem variantes que consideram o poder militar, os gastos militares ou a quantidade de pessoal alocada à essa função como influentes no cálculo final do poder de um Estado.

No modelo apresentado por Ray S. Cline (1994) a mensuração do poder militar se dá por meio de uma fórmula matemática que inclui variáveis como, massa crítica (território + população), poder econômico,

força militar, intenção estratégica e vontade nacional[7]. Nesse aspecto Chang (2004), apresenta críticas a proposta de Cline, apontando para a arbitrariedade, simplicidade ou mesmo uma ausência de precisão científica em sua fórmula, já que considera as variáveis "intenção estratégica" e "vontade nacional" como subjetivas. Em contrapartida, Chang apresenta a possibilidade de três outros modelos diferentes para a avaliação do poder nacional, com diferentes variantes em cada, apresentados abaixo:

Figura 1 - Os três modelos para cálculo de poder

Modelo 1: $\text{Poder} = \left(\frac{\text{PIB do País}}{\text{Total Mundial}}\right) \times 200$

Modelo 2: $\text{Poder} = \left(\frac{\text{Massa Crítica} + \text{Força Econômica} + \text{Força Militar}}{3}\right)$

$\text{Massa Crítica} = \left(\frac{\text{População}}{\text{Total Mundial}}\right) \times 100 + \left(\frac{\text{Área Territorial}}{\text{Área territorial mundial}}\right) \times 100$

$\text{Força Econômica} = \left(\frac{\text{PIB do País}}{\text{Total Mundial}}\right) \times 200$

$\text{Força Militar} = \left(\frac{\text{Gasto Militar do País}}{\text{Total Mundial}}\right) \times 200$

Modelo 3: $\text{Poder} = \text{Modelo 2} \times \left(\frac{\text{Consumo de Energia Per Capita}}{\text{Media Mundial}}\right)$

Fonte: CHANG, 2004, p. 7-8.

[7] A fórmula proposta por Ray. S. Cline para dimensionar o poder militar dos países é expressa pela seguinte equação: Poder = (C + E = M) x (S + W), na qual C é igual a massa crítica, que por sua vez é a soma de território mais população; E representa a força econômica; M é a força militar; S é o intenção estratégica do país; W simboliza a vontade nacional.

No entanto, os modelos apresentados pelo autor, também podem ser questionados, já que se utilizam de variantes como força econômica, capacidade de gastos militares e energia consumida[8]. Os dados pelas quais são expressas essas variáveis também são passíveis de questionamento, já que podem sofrer influências da metodologia utilizada na coleta e das fontes, levando a erros sobre o resultado final. Assim, a tarefa de medir o poder através de fórmulas matemáticas, no nosso entendimento, torna-se imprecisa e passível questionamentos sobre a real validade e sua aplicação na realidade do sistema internacional.

A tarefa de estabelecer medidas a respeito do poder nacional também foi objeto do pensamento de Nicholas Spykman. A partir de termos semelhantes, Spykman (2008) aponta que o poder não depende unicamente do aparato militar de um Estado, mas também de tamanho territorial, tipo de fronteiras, população, presença ou ausência de matérias primas, desenvolvimento econômico e tecnológico, homogeneidade étnica, integração social, estabilidade política e espírito nacional. Além disso, segundo o autor, o poder dependeria também da força de seus potenciais inimigos. Spykman (2008) compreende o poder como derivado dos domínios, recursos naturais, densidade populacional e estrutura econômica que, ao mesmo tempo, define a vulnerabilidade do Estado a um bloqueio. Como o autor deixa claro, a geografia é influente na mensuração do poder:

> Em um mundo de anarquia internacional, a política externa deve visar, sobretudo, a melhoria ou, pelo menos, a preservação da posição de poder relativo do Estado. O poder é, em última instância, a capacidade de travar uma guerra bem-sucedida e, na geografia, encontram-se as pistas para os problemas da

[8] Dentre os três modelos propostos por Chin-Lung Chang (2004), o segundo é tido como mais bem dimensionado para avaliação do poder de uma nação. Sua Expressão se dá pela fórmula: Poder = Massa Crítica + Força Econômica + Força Militar / 3. Por sua vez, Massa Crítica = População do país / População do mundo x 100 + Território do país / Território do Mundo x 100. Força Econômica = PIB do país / PIB mundial x 200. Força Militar = Gastos militares do País / Total de Gastos Militares do Mundo x 200.

> estratégia militar e política. O território de um estado é a base a partir da qual opera em tempo de guerra e a posição estratégica que ocupa durante o armistício temporário chamado paz (SPYKMAN, 2008, p. 41).

Desta forma o território ocupado por um país possui um alto valor para compreendermos o poder de um Estado. Nesse sentido, podemos somar o território de seus aliados para compor o poder de uma potência no cenário mundial, porém, sem expressá-lo por medidas exatas.

Raymond Aron, por sua vez, questiona a capacidade efetiva de medir o poder de um país com exatidão. Para Aron (1986), poder ou potência é a capacidade de fazer, produzir ou destruir. Sua utilização nas ciências humanas, diferentemente do uso nas ciências exatas, encontra dificuldade para mensuração efetiva. Segundo Aron, pode-se medir a potência de um explosivo, maré ou de um terremoto. Entretanto, a medida de poder advinda de uma pessoa ou de uma coletividade, não pode ser mensurada com o mesmo rigor, devido à diversidade de meios que utiliza e a variedade de objetivos de seu comportamento. No entanto, é na política que poder encontra um significado autêntico.

> O poder de um indivíduo é a capacidade de fazer, mas, antes de tudo, é a capacidade de influir sobre a conduta ou os sentimentos dos outros indivíduos. No campo das relações internacionais, *poder* é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais. Em poucas palavras, o poder político não é um valor absoluto, mas uma relação entre os homens (ARON, 1986, p. 99).

Aron ainda considera como importantes as noções e diferenciações entre poder ofensivo e defensivo, o poder em tempos de guerra e em tempos de paz, o poder dentro de um território específico e fora deste. Assim, apresentar uma medida precisa e absoluta para poder, sem considerar essas noções, pode ser um equívoco ao estadista e ao

cientista, já que apresenta uma medida falsamente exata, resultante de equívocos, influindo em suas considerações e decisões. Ainda nessa perspectiva, o autor aponta que muitos pesquisadores já enumeraram os elementos que constituem a potência e a força de um país, sem, no entanto, relativizar os pontos apresentados acima.

Nesse sentido, suas críticas recaem sobre as considerações de Spykman, Morgenthau, Steinmetz e Fischer. Aron aponta que certamente os fatores apresentados por esses autores tem influência sobre a força e potência das unidades políticas, porém, aponta para a fragilidade dessas propostas, pois, levam em conta as variáveis como fatores homogêneos, quando não o são. O número de habitantes, as caraterísticas do território, a qualidade das armas, os recursos financeiros e a organização dos Estados são diferentes entre um e outro, variando também ao longo do tempo.

Por sua vez Mearsheimer (2001) considera que o poder é baseado, de maneira específica, nas capacidades materiais de cada Estado. Nesse sentido, segundo o autor, os Estados detêm dois tipos de poder: o poder latente e o poder militar. Esses dois tipos de poder estão conectados de maneira próxima, porém, não podem ser confundidos, porque eles derivam de diferentes tipos de ativos. O primeiro tipo de poder, o latente, é baseado em questões socioeconômicas, como riqueza material de cada Estado e no seu contingente populacional e, que, efetivamente, poderá ser usado para construir o poder militar. Uma grande potência que deseje competir com países rivais dependerá de matérias primas, dinheiro, tecnologia e população para construir e manter suas forças militares. Dessa forma, o poder latente se configura como um potencial para a criação do segundo tipo de poder, já que a riqueza de uma nação e sua população são pré-requisitos para a formação de uma força militar formidável. Na perspectiva do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001), o poder efetivo do Estado está baseado em suas forças militares, ou seja, o que já está pronto, e, a partir delas, que podem se comparadas as forças de Estados rivais.

> [...] Os Estados Unidos e a União Soviética foram os Estados mais poderosos do mundo durante a Guerra Fria porque seus estabelecimentos militares diminuíram os de outros estados. O Japão não é um grande poder hoje, mesmo que ele tenha uma economia grande e rica, porque ele tem um pequeno e relativamente fraco poder militar, e é fortemente dependente dos Estados Unidos por sua segurança. Portanto, o equilíbrio de poder é em grande parte sinônimo de poder militar. Eu defino o poder em grande parte em termos militares, pois o realismo ofensivo enfatiza que a força é a *ultima ratio* da política internacional (MEASHEIMER, 2001, p. 55-56).

O poder militar é largamente baseado no tamanho e força dos exércitos, bem como no que considera as forças de apoio, as forças aéreas e a força naval. Nesse ponto, deve-se pontuar que para Mearsheimer, o poder terrestre é superior ao poder naval e poder aéreo. Essa discussão que aparece em destaque no livro do autor, é pontuada com diversos argumentos históricos sobre a falibilidade do uso do poder naval para bloquear inimigos bem como no uso de campanhas de bombardeamento ou promoção de zonas de exclusão aérea para vergar as forças de oposição. Nesse sentido, Mearsheimer conclui que:

> As forças navais independentes e as forças aéreas estratégicas não são adequadas para conquistar território, nem são muito boas por si mesmas ao coagir outros estados para fazer concessões territoriais. Eles certamente podem contribuir para uma campanha militar bem-sucedida, mas as guerras dos grandes poderes são conquistadas principalmente no solo. Os estados mais poderosos, portanto, são aqueles que possuem as forças terrestres mais formidáveis (MEASHEIMER, 2001, p. 56).

Em caso de conflito, entretanto, nem sempre os Estados mais poderosos conseguem se definir como os vencedores. Há questões não-materiais envolvidas no resultado das batalhas, as quais não podem ser contabilizadas. A busca por garantir recursos e poder militar aumenta as chances de um Estado sobre o outro, no entanto, países menos poderosos, por vezes, podem derrotar os mais bem equipados. Nesses casos, a estratégia empregada tem importância significativa (MEARSHEIMER, 2001). O caso da Guerra do Vietnã, na qual uma superpotência foi derrotada por um país subdesenvolvido, ou da fracassada invasão soviética do Afeganistão, são exemplos ressonantes.

Nesse mesmo sentido, Aron (1986) comenta que os resultados das batalhas são incertos, já que as forças militares não são susceptíveis a definições exatas, assim como a potência global o é menos ainda. A tentativa de estabelecer números exatos para embasar as decisões políticas e de uso do poder militar, pode levar ao fracasso dessas operações. Segundo Clausewitz (2014), na guerra, a diversidade e a delimitação incerta de todas as relações produzem um grande número de fatores, que só poderiam ser avaliados por probabilidade.

> A guerra é o domínio do acaso. Nenhuma outra esfera da atividade humana deixa tanta margem a este desconhecido, pois nenhuma se encontra, sob todos os pontos de vista, em contato tão permanente com ele. Em todas as circunstâncias ele acentua a incerteza e entrava o curso dos acontecimentos (CLAUSEWITZ, 2014, p. 52).

Como observado, o poder militar é relativo e a vitória depende de fatores que não são quantificáveis. Além disso, podemos considerar que o poder militar também é volátil. A volatilidade do poder militar fica evidente quando verificamos a evolução histórica das grandes potências no cenário mundial. Se as dez principais potências militares do planeta fossem listadas a cada década do século XX, por exemplo, a partir dos modelos de Chang (2004) que consideram em sua fórmula o poderio

militar, iria-se verificar uma significativa alternância entre essas potências, com o esvanecer de umas e o surgimento de outras. Concordamos com Spykman (2008) sobre a representatividade do território, com Aron sobre a variação das forças e com Mearsheimer sobre a importância dos exércitos e a falibilidade dos mais poderosos.

Os fatores de potência variam ao longo dos séculos e a condição militar de uma nação pode variar com o desenvolvimento de técnicas de combate e de produção de armas ao longo de décadas. Assim, as capacidades militares de cada país variam ao longo do tempo e se deterioram rapidamente com o avanço tecnológico, caso estes não mantenham seu desenvolvimento em estreito compasso com as inovações nesse campo. As principais potências militares de antes da Primeira Guerra não eram as mesmas dos anos 1930, assim como essas eram diferentes das superpotências e grandes potências da Guerra Fria, da mesma forma que essas apresentam alterações para as potências da atualidade.

Seguindo esse raciocínio, a volatilidade do poder das forças militares é patente quando tomamos conhecimento da evolução dos equipamentos militares desenvolvidos ao longo do século XX. A rápida evolução na construção naval, na engenharia aeronáutica, nos sistemas eletrônicos, na artilharia, e na propulsão a jato, dentre outras áreas da indústria de defesa, produziu avanços significativos na forma de combater, alterando a balança de poder entre as nações. Prova disso é que se reduziu ao longo desse período os países com condições de manter as forças armadas atualizadas e o número de indústrias capazes de fabricar esses equipamentos.

A exemplo, do início do século XX até sua primeira metade, a indústria aeronáutica florescia em diversos países da Europa, onde se podiam encontrar fabricantes nos mais variados países, desde os centrais, como Alemanha, França e Inglaterra, passando por Itália e Espanha, até em pequenas nações, como Polônia, Romênia e Hungria. Os aviões produzidos nesses países, logicamente, tinham diferentes capacidades, mas, o fosso que separava os países à dianteira de seus concorrentes, não era tão profundo. Já ao final da Segunda Guerra, com o pesar da destruição causada por esse conflito, o rápido desenvolvimento de novas tecnologias,

como os motores à jato, somente Inglaterra e França mantiveram-se como produtoras de aviões militares de ponta no continente.

A evolução dos custos de produção e a perda de domínio tecnológico para a fabricação de equipamentos militares tornou-se um fator limitador para a contínua manutenção do poderio militar de várias nações a partir do pós-Segunda Guerra. A renovação e modernização dos equipamentos, sempre necessárias para assegurar as capacidades bélicas de um Estado são muito onerosas. Um Estado que detivesse uma marinha de guerra moderna nos idos dos anos 1950, poderia não ter o mesmo status militar nos anos 1970 utilizando-se dos mesmos navios, já que os sistemas eletrônicos estariam ultrapassados e seus canhões deveriam ter sido substituídos por mísseis. Os navios que por ventura permanecessem ativos nos anos 1980, seriam apenas a sombra de uma modernidade há muito ultrapassada. Da mesma maneira os exércitos e forças aéreas não poderiam permanecer longos períodos com a utilização dos mesmos equipamentos.

Como comenta Buzan (1987, p. 38), [...] “Como a liderança cria padrões cada vez maiores de capacidade militar, os seguidores devem atualizar a qualidade de suas armas ou diminuir a capacidade em relação àqueles que fazem” [...]. Nesse sentido, o padrão das armas tende somente a aumentar, pois, é definido pelas potências líderes, que conduzem um avanço qualitativo nesse setor. Assim, como o autor comenta, a aquisição de armas fica restrita a um pequeno grupo de países, enquanto outros que buscam ampliar seu poder militar deverão usar outros meios para barganhar o acesso a essas armas, na qual a formação de uma OCD é um dos caminhos vislumbrados:

> Os estados que podem comprar armas modernas o farão para igualar ou ganhar vantagem sobre seus rivais. Os Estados que não podem arcar com armas modernas, mas veem suas necessidades de segurança como exigências, podem ter que fazer arranjos políticos com um Estado fornecedor no qual a fidelidade, as bases ou os ativos econômicos são

> negociados em troca de ajuda armamentista. (BUZAN, 1987, p. 39).

A substituição, modernização e desenvolvimento de equipamentos militares estão entre os principais fatores de manutenção do poder militar dos Estados no sistema mundial. Por esse motivo há compulsão na aquisição de tecnologia militar moderna, que não é encontrada no setor civil (BUZAN, 1987). Ainda assim, como citado, deter a força mais moderna não é a certeza de vitória militar em caso de confrontação, pois, a utilização desses equipamentos e as estratégias podem alterar os rumos e o favoritos à vitória. Dessa maneira, a busca pelo poder militar é permanente, já que quanto mais forte é a posição, mais vantagens o Estado terá no cenário internacional. Nesse sentido, Art (2004) aponta que:

> É mais desejável ser militarmente poderoso do que militarmente fraco. Os Estados poderosos têm maior influência na política mundial do que os fracos militarmente. Os estados fortes estão menos sujeitos à influência de outros estados do que os militarmente fracos. Estados militarmente poderosos podem oferecer melhor proteção a outros estados, ou ameaçá-los, para influenciar seu comportamento do que os que podem os militarmente fracos. Finalmente, os Estados militarmente poderosos são mais seguros do que os fracos militarmente (ART, 2004, p. 7).

Tal como observado por Art (2004), Estados fortes podem oferecer proteção a Estados fracos. Isso também é observado por Spykman (2008), que aponta que para atingir seus objetivos, Estados usam seu poderio militar não somente para sua própria proteção territorial, mas também para a proteção de territórios de outros Estados. A política de proteção de Estados como "zonas de amortecimento" deriva de antigas políticas da antiguidade, no qual a proteção de pequenos Estados servia

para a proteção de suas próprias fronteiras. Assim, a existência de outros Estados em uma área de tensão contribuía para sua segurança.

Já o uso do poder militar em tempos de paz pode ser menos decisivo do que em tempos de guerra, mas isso não quer dizer que ele é insignificante. Na verdade, é por isso que o poder militar continua central nas políticas dos Estados. Durante os períodos de paz, é o poder militar que garante e influência na posição e postura dos diplomatas, principalmente no caso das grandes potências (ART, 2004).

> Na anarquia, a força é parte integrante da política externa, porque o poder militar pode ser exercido não só com força, mas também "pacificamente". O uso vigoroso do poder militar é físico: um estado prejudica, paralisa ou destrói as posses de outro estado. O uso pacífico do poder militar é intimidante: um estado ameaça prejudicar, paralisar ou destruir, mas na verdade não o faz. Somente quando a diplomacia falhou, a guerra geralmente é travada (ART, 2004, p. 1).

A partir dessas considerações podemos concluir que o poder militar ocupa um papel central na política internacional, já que os Estados coexistem em uma condição de anarquia e competição. Sem uma autoridade superior, as disputas internacionais são mediadas, muitas vezes, com o uso ou a ameaça do uso da força. Nesse sentido, o poder militar é um dos instrumentos mais versáteis de que um Estado pode lançar mão para influir no cenário internacional. Como aponta Spykman (2008), os Estados estão interessados apenas em obter um equilíbrio que lhes favoreça, com poder superior aos seus potenciais inimigos, pois só a partir de uma margem de força que possa ser usada livremente haveria garantia de uma política externa positiva.

Essa discussão se apresenta como relevante para compreender os motivos que levam as grandes potências e outros Estados a se aliarem por

meio de Organizações de Cooperação em Defesa. No entanto, fatores econômicos também impactam nessa decisão.

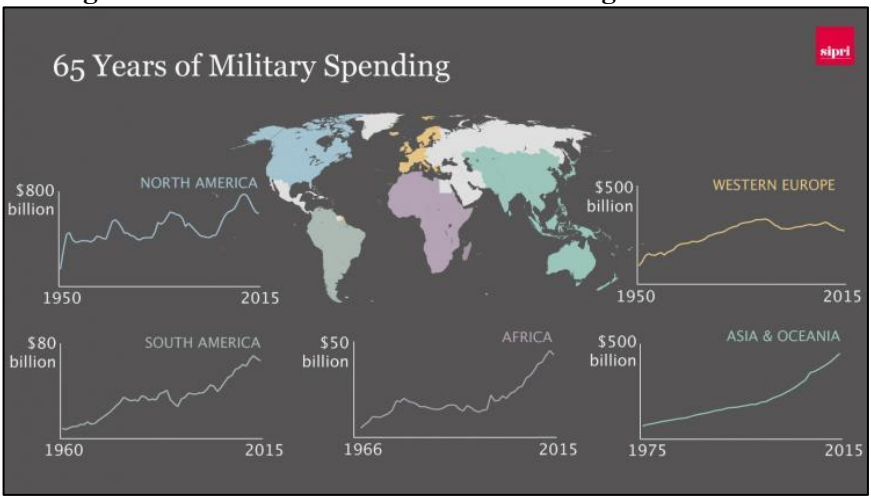
FATORES ECONÔMICOS E MOTIVAÇÕES PARA MANUTENÇÃO DO PODER MILITAR

O custeio do aparato de defesa dos países é algo que envolve sigilo e deve ser observado com desconfiança quando revelado. Como visto no primeiro capítulo, a divulgação de determinados dados que envolvem a segurança de um país no cenário internacional é restrita, até mesmo para aliados. Há, no entanto, algumas organizações e institutos de pesquisa especializados na apuração desses dados que buscam compilá-los, verificando as somas oficialmente informadas e as possíveis discrepâncias nos recursos investidos. O *Stockholm International Peace Research Institute* (*SIPRI*) é um desses institutos que fornecem dados e informações utilizadas como fonte para diversas pesquisas que envolvem os gastos com defesa, investimentos militares, compra e venda de armas.

A partir do acesso às informações fornecidas por esse instituto, podemos averiguar algumas questões que são importantes para a construção de nossa discussão. Nesse sentido, utilizaremos os dados relacionados aos recursos do setor de defesa, buscando demonstrar os montantes dispendidos por países, regiões e também de maneira global. Cabe frisar, como aponta Perlo-Freeman (2016), que devido à utilização de metodologias variáveis e de modo a manter a consistência entre os dados apresentados, a maior parte das pesquisas disponibilizadas pelo SIPRI estão divididas entre dados coletados antes de 1988 e após 1988, resultando em dificuldades para executar uma comparação entre esses dois períodos. Essa data é significativa pois está próxima das datas do final da Guera Fria e fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, as quais influenciaram sobremaneira no pensamento de defesa e na forma como o instituto contabilizava os gastos militares, tornando-se um marco para os estudos relacionados a esses assuntos.

O trabalho de Perlo-Freeman (2016) faz uma tentativa de congregar esses períodos, apresentando dados separados por continentes, em um único período, a partir dos anos 1950. Devido a ausência de dados globais com datas similares, o autor separa os dados por continentes de forma a estabelecer índices uniformes em relação ao início dos levantamentos em cada região. Assim, enquanto para a América do Norte há uma série histórica de levantamentos que se inicia em 1950, as dificuldades de aferição de dados em continentes como a África e Ásia, assolados por conflitos, processos de independência, separatismos e a ausência de dados confiáveis dos Estados sobre os recursos despendidos para permiter estabelecer índices a partir dos anos 1960 e 1970. Já outras regiões como a coberta pela antiga URSS, Oriente Médio e América Central não são incluídas no estudo, dada a indisponibilidade de dados coesos dos países aí localizados. Os gráficos com a evolução dos gastos militares disponibilizados pelo estudo de Perlo-Freeman são visíveis na figura 1.

Figura 1 - Gastos militares em diferentes regiões desde 1950



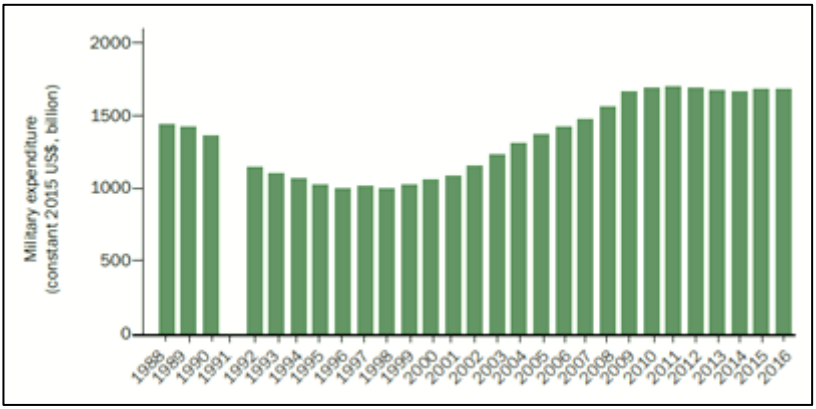
Fonte: PERLO-FREEMAN (2016).

Após a análise da figura, na qual se observam os gráficos com a evolução dos gastos militares em cada continente, podemos verificar que desde o início da segunda metade do século XX, ocorreu um aumento significativo nos montantes despendidos no setor de defesa em todas as regiões do planeta. Ainda que algumas regiões apresentem movimentos de oscilação, o desempenho geral apresentado é no sentido de incremento positivo dos gastos.

A evolução mais proeminente se deu na Ásia e Oceania, que apresentaram uma evolução contínua, chegando a um gasto conjunto de aproximadamente 500 bilhões no ano de 2015, sendo que parcela desse montante deriva da China. África e América do Sul, também apresentam uma evolução sem grandes reversões, porém, chegando ao período atual com somatória muito inferior, na ordem de 50 e 80 bilhões respectivamente. A América do Norte apresenta o gráfico com maiores variações, a que podemos relacionar com os gastos da principal potência mundial, os EUA, influenciados pelos diversos períodos da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria, período em que ocorreu significativa redução de gastos. Já a Europa Ocidental é a única a apresentar um movimento de aparente redução de forma contínua relacionado ao final da Guerra Fria e às dificuldades em aprovar, em cada um dos países dessa região, aumentos nos gastos de defesa desde então.

O período que divide a Guerra Fria e o momento imediatamente posterior, como já dito, é um marco para compreender a evolução dos gastos militares no globo. Após o fim da União Soviética e o arrefecimento das tensões Leste-Oeste, os países ocidentais, principalmente os envolvidos nas disputas com o bloco socialista, encontraram dificuldades em justificar a continuidade de diversos programas de defesa e os aportes a esse setor em seus países, o que, somado à impossibilidade das ex-repúblicas soviéticas em investir nesse setor, além de seu desinteresse, gerou um período de diminuição global dos gastos militares, como pode ser observado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Gastos Militares Mundiais (1988 – 2016)



Fonte: TIAN *et al* (2017).

A partir dos anos 2000, sobretudo após 2001, em decorrência dos ataques terroristas de 11 de setembro, a consequente invasão do Afeganistão e a posterior invasão do Iraque, os gastos militares mundiais ascenderam novamente, reorientando o mercado de defesa e a geopolítica mundial para um novo período de tensões. Soma-se a isso o a retomada dos investimentos militares por parte da Rússia, após o hiato dos anos 1990, e os gastos cada vez mais pujantes da China.

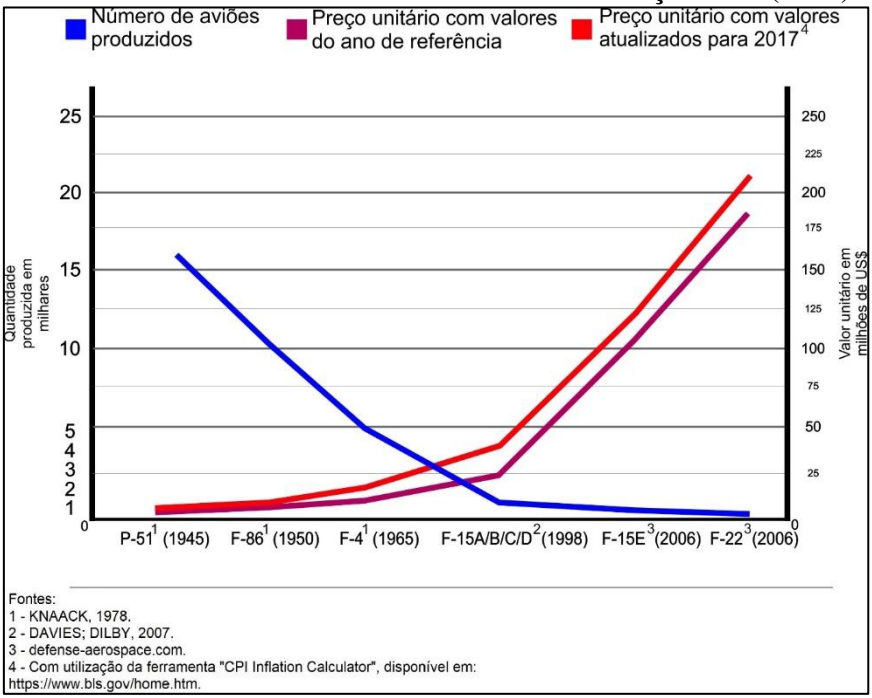
A partir da apresentação desses dados, torna-se necessário compreender as razões que estão por trás desses expressivos aumentos nos gastos de defesa desde o final da Segunda Guerra, bem como, a influência das Organizações de Cooperação em Defesa nesse cenário.

Um primeiro passo é compreender que parte do acréscimo de gastos está relacionada ao expressivo aumento dos custos dos equipamentos militares desde a Segunda Guerra Mundial, o qual foi resultado das inovações tecnológicas agregadas a esses itens por ambos os lados da contenda da Guerra Fria, sempre na tentativa de perseguir a liderança do desenvolvimento tecnológico. Como exemplo, podemos apontar para os gastos oriundos do setor aeronáutico. A escolha desse setor para exemplificar nossa discussão, recai no fato de que o poder aéreo é de

manutenção relativamente mais cara do que às demais forças, com aeronaves de combate de alta performance, munições de precisão, treinamento e manutenção mais custosos dos que outros itens dos arsenais. Além disso, o setor aeronáutico apresenta-se como um dos mais ativos e dinâmicos para o desenvolvimento tecnológico.

De modo a compreender esse aumento, recorremos à avaliação dos custos das aeronaves de combate empregadas pelos EUA desde o final da Segunda Guerra Mundial. Tomando como exemplo essas aeronaves, verificamos no gráfico 2 um expressivo aumento nos custos despendidos para aquisição de uma unidade, ao passo que a quantidade dos modelos destinados à substituição dos equipamentos mais antigos tem uma expressiva diminuição.

Gráfico 2 - Custos de aeronaves de combate da Força Aérea (EUA)



Fonte: Organização própria (TEIXEIRA, 2019).

A evolução tecnológica que ampliou as capacidades dos aviões de combate na segunda metade do século XX, também foi responsável pelo vertiginoso aumento dos valores necessários para suas aquisições nas sucessivas gerações de aviões de combate. Nesse sentido, a primeira mudança significativa entre os aviões que compunham os principais modelos de combate se deu na planta propulsora, saindo de motores a pistão para os de propulsão a jato, o que levou a um consequente incremento no desempenho e, também, nos valores das aeronaves, como se pode observar na comparação entre um caça P-51 e um jato F-86. Na sequência o desenvolvimento da eletrônica embarcada e novas armas como sistemas de radares e mísseis gerou novo acréscimo aos valores unitários das aeronaves. Esse salto fez com que no começo dos anos 1960 o preço do jato F-4 atingisse a cifra de dezena de milhões de dólares e, a geração seguinte, representado pelos caças F-15, chegasse a mais de três vezes os preços dos F-4, em valores atualizados. O último caça produzido para a Força Aérea dos EUA, o F-22 *Raptor*, tinha estimativa de produção de mais de 750 aeronaves, a um custo de 70 milhões cada (HARTLEY, 2006). No entanto, o número final ficou abaixo de 200 exemplares, devido a vertiginosa elevação dos custos para cerca de 220 milhões por unidade, valor considerado elevado até mesmo para a maior potência do planeta (quadro 1).

Quadro 1 - Custos de Aeronaves de combate da força aérea (EUA)

Avião	**Número produzido**	**Valor unitário US$ / ano indicado**		**Valor unitário US$ milhões Ano base: 2017(4)**
P-51[1]	15.586	US$ 50,985	1945	0,7 mi
F-86[1]	9.860	US$ 219,457	1950	2,3 mi
F-4[1]	5195	US$ 2.4 milhões	1965	13,3 mi
F-15A/B/C/D[2]	1.198	US$ 29.9 milhões	1998	42,0 mi
F-15E[3]	420	US$ 108.2 milhões	2006	133,5 mi
F-22[3]	187	US$ 177.6 milhões	2006	219,2 mi

1 – Fonte: KNAACK, 1978.
2– Fonte: DAVIES; DILBY, 2007.
3– Fonte: defense-aerospace.com, 2006.
4 – Dados obtidos com a utilização da ferramenta "CPI Inflation Calculator", Disponível em: <www.bls.gov/home.htm>.
Fonte: Organização própria (2019).

O aumento de custos para a produção de aeronaves não é um fator exclusivo dos EUA. Os países europeus que mantiveram a capacidade de produzir aeronaves de combate avançadas, seja de maneira independente ou por meio de cooperação, experimentaram o mesmo quadro de incremento nos valores para produção de caças modernos. O quadro 2, abaixo, apresenta os valores de aviões europeus e estadunidenses de última geração, com os custos para o ano de 2006 e os valores atualizados para o ano de 2019.

Quadro 2 - Custo de Aeronaves de Combate Atuais

Avião	Preço unitário US$ milhões (2006)[1]	Custo unitário US$ milhões (2018)[2]
Dassault Aviation Rafale C	62.1	76.6
Saab JAS-39 C Gripen	68.9	85.0
Boeing F/A-18E Super Hornet	78.4	96.7
Boeing F-15E Strike Eagle	108.2	133.5
Eurofighter (UK)	118.6	146.6
Lockheed Martin F-22A Raptor	177.6	219.2

1 – Fonte: defense-aerospace.com, 2006.
2 – Com utilização da ferramenta "CPI Inflation Calculator". Disponível em: <https://www.bls.gov/home.htm>.
Fonte: Organização própria (TEIXEIRA, 2019).

Os valores apresentados acima representam, no entanto, apenas parte do montante efetivamente gasto para a produção dessas aeronaves. Segundo o sítio eletrônico *Defense-Aeroespace*, quando considerados os custos de pesquisa e desenvolvimento, o valor das aeronaves se eleva substancialmente, chegando a dobrar em alguns casos. Deve-se lembrar que esse valor relativo à fase de P&D é a contabilidade de todo o projeto, levando-se em conta o custo total das tecnologias que foram agregadas e todo trabalho desenvolvido até chegar ao produto final. Os valores apresentados no Quadro 3 foram considerados a partir da divisão do custo da P&D pela quantidade de aeronaves do modelo produzidas até o ano de 2006, a partir da apresentação do sítio eletrônico Defense-Aerospace (2006).

Quadro 3 - Custo de aeronaves de combate atuais (gastos com P&D)

Avião	Preço unitário US$ milhões (2006)[1]	Custo unitário US$ milhões (2018)[2]
Dassault Aviation Rafale C	135.8	166.6
Saab JAS-39 C Gripen	76.07	93.8
Boeing F/A-18E Super Hornet	95.3	117.6
Boeing F-15E Strike Eagle	108.2*	133.5
Eurofighter (UK)	143.8	177.4
Lockheed Martin F-22A Raptor	338.8	418.1

1 – Fonte: defense-aerospace.com, 2006.
2 – Com utilização da ferramenta "CPI Inflation Calculator", Disponível em: <https://www.bls.gov/home.htm>
* Custo de P&D não relevante por ser desenvolvido a partir de versões mais antigas da aeronave F-15.
Fonte: Organização própria (TEIXEIRA, 2019).

Uma das saídas encontradas para contrapor a elevação dos custos da produção de armas vem de suas exportações. Essa é uma opção lógica, já que gera dividendos para a balança comercial em produtos com alto grau de tecnologia e mantém ativa as linhas de montagem das indústrias, as quais passam a não depender unicamente das encomendas do Estado em que se localizam. Países como a França, transformaram essa opção em uma política oficial, forte e agressiva (KOLODZIEJ,1987), o que acabou por gerar uma má reputação, já que realizava a venda de armas para países com poucos escrúpulos políticos (BUZAN, 1987). Uma vez que a opção pelo desenvolvimento nacional de armas não encontra meios de alcançar as quantidades mínimas necessárias para a realização dessa empreitada, o mercado externo pode ser a única saída para evitar custos proibitivos para seu desenvolvimento.

> Uma pressão mais potente para exportar é o fato de que apenas os Estados com exigências domésticas muito grandes para armas têm alguma esperança de alcançar economias de escala em suas próprias produções. Uma produção mais longa reduz o custo unitário dos itens produzidos. Se o número de itens

> sofisticados, como tanques e aeronaves necessários para o consumo doméstico, é pequeno, a produção doméstica resultará em altos custos unitários, a menos que as exportações possam aumentar a duração da produção. Longas cadeias produtivas são especialmente necessárias para amortizar o investimento em itens de alta tecnologia, onde pesquisa e desenvolvimento (P&D) representam uma alta proporção do custo total (BUZAN, 1987, p. 41).

O desenvolvimento do setor de defesa no pós-Segunda Guerra tornou possível a geração de tecnologias que acabaram se tornando essenciais em outras áreas, em um processo denominado *spin-off*. É reconhecido que a produção de armas avançadas está associada diretamente com outros importantes segmentos da indústria, o que a torna particularmente interessante, já que pode influir na industrialização pesada e de setores dominantes como o de siderurgia, metalurgia, engenharia naval, produção de maquinaria industrial pesada, transporte e de eletrônica, todas elas amplamente conectadas ao segmento civil da sociedade.

> A dimensão econômica da produção de armas também não é uma via unidirecional. Uma indústria de armas não só depende de um determinado nível de desenvolvimento industrial para ter sucesso, mas, por sua vez, pode ser considerada como catalisador potencial ou setor líder para a industrialização, capaz de estimular o desenvolvimento econômico através de suas ligações para trás e para a frente (KRAUSE, 1992, p. 13).

Esse processo, ao ser liderado por grupos de pesquisa ou agências com forte vínculo com o Estado, segundo Mazzucato (2014), tornou-se um forte gerador de desenvolvimento através desse efeito em cascata,

tornando possível o surgimento de tecnologias que foram aproveitadas nos primeiros computadores pessoais, na criação da rede de Internet, nos aparelhos celulares e nas atuais tecnologias simbolizadas pelos *smartphones*.

Segundo a autora, as origens profundas de várias tecnologias com as quais convivemos, têm origens em pesquisas desenvolvidas décadas atrás por laboratórios financiados pelo dinheiro do Estado destinados a pesquisas em defesa, como a Agência de Projetos Avançados de Defesa (*Defense Advanced Research Projects Agency* - DARPA), as quais acabam encontrando caminho comercial após o bem-sucedido processo de maturação dessas inovações. "A DARPA foi criada para dar aos Estados Unidos superioridade tecnológica em diferentes setores, principalmente (mas não apenas) naqueles relacionados à tecnologia, e sempre teve uma atuação bastante agressiva" (MAZZUCATO, 2014, p. 111).

Além dessa agência dos EUA, podemos citar, segundo a autora, outras duas, a Comissão de Energia Atômica (AEC) e a Agência Nacional de Aeronáutica e Espaço (NASA), todas elas responsáveis por avanços significativos em computadores, motores à jato, *lasers* e energia nuclear. O papel do Estado como demandante de novas tecnologias para atender aos seus projetos de defesa é evidente, o que, posteriormente, difunde ganhos em outras áreas da economia. Como exemplo, a autora relaciona o desenvolvimento de computadores ao de mísseis balísticos nucleares e ao programa espacial.

> Como únicos consumidores dessas primeiras unidades de processamento baseadas nesse novo projeto de circuito, os Departamentos de Defesa ajudaram a financiar o desenvolvimento das nascentes indústrias de microprocessadores e de outras indústrias que estavam introduzindo equipamentos e dispositivos eletrônicos complementares simplesmente inacessíveis nos mercados comerciais regulares. A demanda em larga escala pelos microprocessadores foi gerada pelo programa de mísseis *Minuteman* II da Força Aérea

> americana. A missão Apolo da NASA desafiou os limites tecnológicos, exigindo avanços significativos no processo de produção dos microprocessadores e também no aumento da capacidade de memória. Em contrapartida, as agências governamentais ajudaram a baixar significativamente os custos dos circuitos integrados em questão de anos (MAZZUCATO, 2014, p. 140).

Dessa forma, é indiscutível o papel desempenhado pelos gastos militares para a contínua liderança tecnológica dos países desenvolvidos em outras áreas, e que pode ser associado também ao crescimento econômico dessas nações. Isso é especialmente sensível quando se analisa o exemplo dos EUA, que conseguiram criar mecanismos eficientes de transferência de tecnologias da esfera militar para a civil, liderando o processo de inovação em várias áreas.

> O papel do engajamento militar para o desenvolvimento e o crescimento econômico não diferencia a história dos Estados Unidos da de outros países modernos. Mas nos Estados Unidos a experiência do desenvolvimento tecnológico necessário para vencer guerras proporcionou grandes lições para aqueles que estão procurando melhorar políticas de inovação (MAZZUCATO, 2014, p. 110).

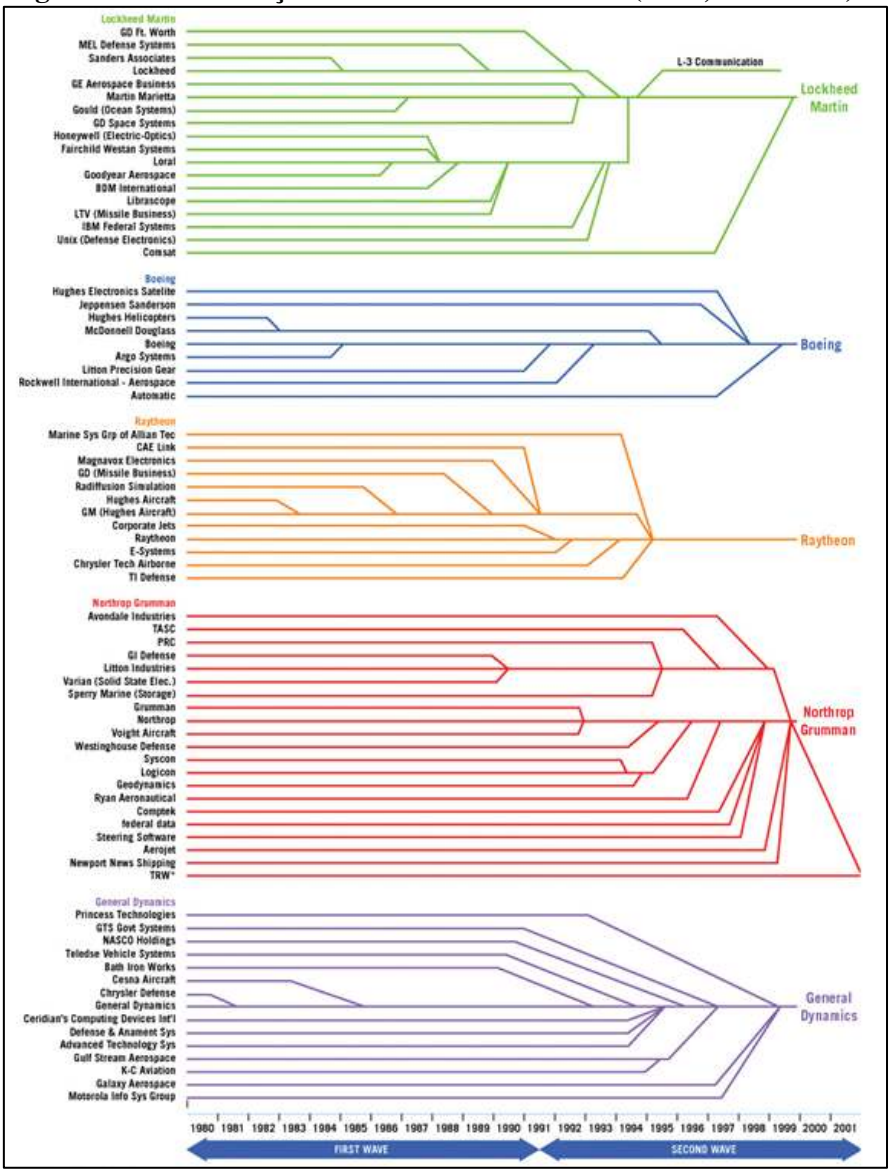
Assim, o processo de investimentos no setor de Defesa por parte das grandes potências, ainda que tenham como alvos seus objetivos estratégicos, tem como função a geração de riqueza e desenvolvimento desses países, o que também se caracteriza como parte da geopolítica das grandes nações. Concordamos que os investimentos nesse setor é uma necessidade básica para atingir a condição de poder concebida pelo Realismo Ofensivo proposto por Mearsheimer (2001). Nessa mesma posição, Buzan aponta que:

> Qualquer Estado que busque atingir uma posição proeminente na hierarquia de poder internacional precisa de sua própria indústria de armas, tanto como fonte de status como manifestação de capacidade. Se um grande status de poder é, no final do dia, medido pela capacidade independente de travar a guerra, então uma medida substancial da produção doméstica de armas é um requisito essencial (BUZAN, 1987, p. 40).

Um fenômeno decorrente da elevação de custos e sofisticação dos equipamentos, foi a diminuição de empresas capazes de produzir os sistemas defesa, acompanhadas também pela quantidade de países capazes de suportar os investimentos nesse setor e promover encomendas suficientes dessas indústrias para mantê-las ativas. Dagnino (2010) aponta que a diminuição dos orçamentos militares na década de 1990 levou a diminuição no número de empresas fornecedoras de material de defesa nos EUA, após parte delas abandonar o mercado ou por meio de fusão entre elas. O autor aponta uma estimativa de que as 75 empresas de produção de armamentos existentes nas duas décadas anteriores aos anos 1990 haviam se concentrado em apenas cinco grandes conglomerados, por meio de fusões das empresas. Essa questão pode ser observada no diagrama da figura 2, que apresenta a concentração de empresas do setor de defesa dos EUA, entre os anos 1980 e 2001. Nela é possível observar que ao longo de 20 anos, as mais de 70 indústrias produtoras de armamento foram reduzidas através de fusão, compra ou falência a apenas cinco grandes corporações que controlam praticamente todo o espectro da produção de armas dos EUA. Esse processo que pode ser compreendido pela política de escolha de "campeões nacionais[9]", na qual os contratos de longo prazo para o desenvolvimento de armas acabam, em contrapartida, gerando um vácuo de fluxo financeiro para os derrotados nos certames, levando-os ao processo de fusão ou a saída do mercado, quando especializados em demasia.

[9] Política na qual o Estado fornece subsídio a empresas em setores específicos da economia com vistas a criar competidores a nível internacional.

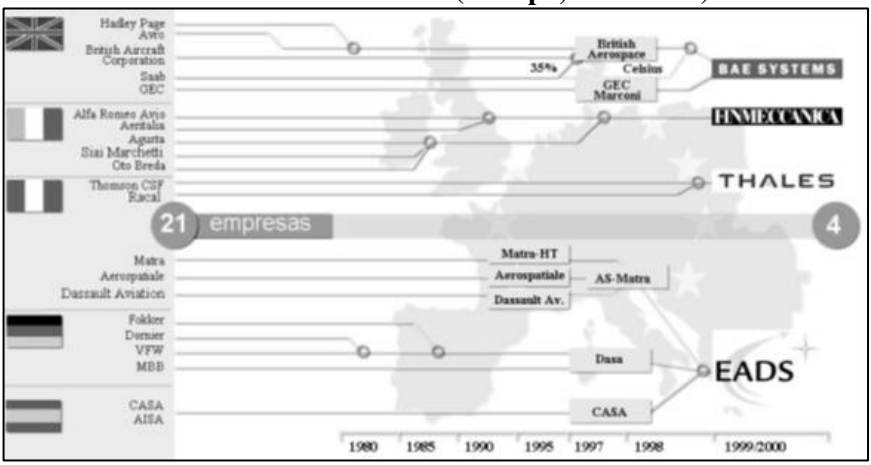
Figura 2 - Concentração das indústrias de Defesa (EUA, 1980-2001)



Fonte: Poder Aéreo (2018).

O mesmo fenômeno pode ser observado na Europa, em relação ao seu setor aeronáutico, no qual a fusão de grandes companhias ao longo das últimas décadas levou a construção de grandes corporações de Defesa. Segundo aponta Ferreira (2009), em 1992 existiam 21 empresas aeronáuticas europeias de ponta. Com os processos de fusão, compra e associação, esse número chegou a apenas 4 grandes conglomerados em 2006, como observado na figura 3.

Figura 3 - Concentração das indústrias aeronáuticas (Europa, 1992-2006)



Fonte: Ferreira (2009).

Ainda segundo Ferreira (2009), essa foi a forma encontrada pelos europeus para superar as limitações da sua indústria aeronáutico por meio das escolhas das empresas campeãs em nível nacional e, posteriormente, em nível continental. Segundo Hartley (2006), a escolha pela cooperação europeia e concentração do mercado dos países colaboradores foi a saída viável encontrada pelas principais nações do continente, os quais não poderiam competir com a indústria dos EUA e seu volume de pedidos de equipamentos de Defesa.

Kolodziej (1987), ao comentar o caso particular da França, aponta que a fusão de empresas produtoras de armamentos criou companhias capazes de competir com multinacionais, principalmente estadunidenses e japonesas no pós-Guerra. Com a concentração de empresas especializadas em grandes corporações, ocorreu uma facilitação para alocação de recursos, o advento dos "campeões nacionais", o que coincidiu com o aumento de custos em pesquisa e desenvolvimento, permitindo que ocorresse a preservação das capacidades técnicas e maximização de ganhos com a dinamização da corporação para diversos setores. Dessa forma, o complexo industrial militar francês foi selecionado como um dos principais setores de modernização da sociedade e economia francesa, tornando-se representativo como expoente das exportações de tecnologia de ponta desse país.

> Sob a Quinta República, a indústria de armas deveria contribuir, como qualquer outra indústria, com a renovação e modernização tecnológica da França. [...] A ajuda do governo às principais indústrias de defesa, seja sob a forma de ordens de armas, contratos de pesquisa e desenvolvimento, subsídios, créditos ou apoios à exportação, foi gradualmente combinada com os esforços em curso para auxiliar as indústrias francesas em geral, a fim de colocá-las na vanguarda de uma expansão economia cada vez mais competitiva. As exportações de armas tornaram-se fundamentais para a realização desta visão econômica (KOLODZIEJ, 1987, p. 138).

O primeiro passo para a concentração de empresas na França, ainda segundo Kolodziej (1987), foi a criação da *Direction générale de l'armement* (DGA), em 1961, que reuniu os diretórios responsáveis pelos requisitos de novos armamentos das três forças armadas do país em um único estabelecimento, que deveria ter por missão executar a mediação entre as necessidades do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, gerenciar programas de pesquisa e desenvolvimento de novos

equipamentos e supervisionar a sua produção em empresas estatais e privadas. Assim, o Estado francês assumiu como missão o desenvolvimento de sua indústria de defesa.

Esse processo de concentração de empresas de armamento em grandes corporações, com facetas em diversos segmentos, financiadas pelos contratos de seus Estados sede, ocorreu de maneira similar em outros países da Europa ocidental durante o período da Guerra Fria, o que auxiliou para que o eixo do Atlântico Norte se mantivesse na vanguarda tecnológica e econômica, tal como apontou Brzezinsky (2009). O histórico domínio global das potências europeias pode ser explicado como uma conseqüência da entidade política e militar forjada por meio das guerras europeias, que desde a aceitação dos paradigmas de Westafália, fundiram-se na busca pelo poder e a vitória na guerra (KRAUSE, 1992). Assim, torna-se impossível dissociar os investimentos de um Estado em seu poder militar, da perseguição pela vanguarda tecnológica e consequente reflexos em sua posição econômica e social no planeta, já que as grandes potências se atentam diretamente para esses fatores na sua busca por poder. Como comenta Buzan:

> Os principais poderes do sistema devem manter-se próximos da fronteira do avanço tecnológico, a menos que desejam voltar ao poder de segundo nível. Os aspirantes ao status de poder de primeiro nível devem adquirir capacidade para competir na vanguarda da inovação tecnológica (BUZAN, 1987, p. 37).

Os relatórios divulgados pela SIPRI, em relação às maiores companhias de defesa do mundo, mostram que em 2016 dentre as 100 maiores empresas envolvidas com negócios de armamentos, 63 estavam baseadas nos EUA e Europa ocidental, representando um total de 82.4% de todas as vendas de armas do mundo. A concentração do mercado de armas sob o domínio das grandes corporações europeias e estadunidenses, é revelada quando ao analisar a série histórica, Fleurant *et al.* (2017),

aponta que entre 2002 e 2017 as mesmas 12 companhias se alternaram entre as 10 maiores do mundo. Em 2017, o número de companhias estadunidenses e europeias dentre as 100 maiores subiu para o número de 66, com suas vendas representando 81% do total de vendas. Nesse ano, pela primeira vez uma companhia fora do eixo do atlântico norte, a russa Almaz-Antey[10], ficou entre as 10 maiores companhias de defesa do mundo (FLEURANT *et al.*, 2018).

No relatório apresentado pela SIPRI em 2017, somente entre as 10 maiores companhias baseadas nessa região, as vendas representaram 52% do total comercializado entre as 100 maiores companhias do mundo, o que representa um montante combinado de 194,8 bilhões de dólares somente em 2016 (FLEURANT et al, 2017). No ano seguinte, em 2017, a soma das vendas das 10 maiores companhias se elevou para 198,2 bilhões de dólares, representando 50% do total de vendas das 100 maiores companhias (FLEURANT *et al.*, 2018).

Nesse mesmo pensamento, renovamos os apontamentos para a importância do setor aeronáutico dentro da indústria de defesa. Segundo a *Aerospace Industries Association* (AIA), o impacto do setor aeronaútico e de defesa na economia dos EUA é apreendido quando visualizado o número de empregos diretos e indiretamente gerados pelo setor, que soma no total cerca de 2,7 milhões de trabalhadores, somente nesse país (AEROSPACE INDUSTRIES ASSOCIATION, 2016). Dentre as dez maiores empresas listadas no ano de 2016, oito tem na indústria aeronáutica o seu principal nicho de negócios. A relação das 10 maiores empresas de armas, seus respectivos países e número de empregados, pode ser observada no Quadro 4, apresentado na página seguinte.

A conclusão que podemos chegar a partir da análise desses dados é que os o setor de defesa representa uma importante parcela da economia desses países, associada a indústrias de alta tecnologia e grande quantidade de empregos.

[10] A empresa Almaz-Antey é responsável pela fabricação de sistemas de radar e mísseis antiaéreos, como os sistemas Buk-M1, Buk-M2, S-300 e S-400.

Quadro 4 - Ranking das 10 maiores corporações de Defesa no mundo (2016)

	Empresa	País	Empregados
1	Lockheed Martin Corp.	EUA	97 000
2	Boeing	EUA	150 500
3	Raytheon	EUA	63 000
4	BAE Systems	Reino Unido	83 000
5	Northrop Grumman Corp	EUA	67 000
6	General Dynamics Corp.	EUA	98 800
7	Airbus Group	Consórcio Europeu	133 780
8	BAE Systems Inc. (BAE Systems UK)	EUA	29 500
9	L-3 Communications	EUA	38 000
10	Leonardo	Itália	45 630

Fonte: Organização própria (TEIXEIRA, 2019). Base de dados: *FLEURANT et al.* (2017).

Ainda que a relação entre investimentos no setor de defesa e o desenvolvimento tecnológico do país possam ter tido validade, como no caso da França, como aponta Kolodziej (1987), isso não se traduz como verdade inquestionável segundo Dagnino (2010). No entanto, a busca pela manutenção do poder militar pelas grandes potências tem justificado os investimentos no setor de defesa. Nesse sentido, as Organizações de Cooperação em Defesa promovem um ambiente seguro para a manutenção dessa estratégia, com parceiros confiáveis para empreendimentos coletivos e um mercado cativo para a venda desses equipamentos de defesa.

A COOPERAÇÃO PARA PRODUÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE DEFESA: O CASO EUROPEU

A produção de equipamentos de defesa de maneira conjunta é marcante no continente europeu, resultado de um longo processo de reorganização no pós-Segunda Guerra e das ameaças derivadas, por um lado, do risco de conflito na Guerra Fria e, por outro, da perda da

independência tecnológica frente aos EUA. Para a argumentação apresentada nesta seção, as leituras de referências são majoritariamente oriundas do período da Guerra Fria, o que não invalida, ao contrário, auxilia na compreensão do histórico da construção de equipamentos militares de maneira conjunta e das Organizações de Cooperação em Defesa.

Como resposta ao risco emergente de um novo confronto mundial, as OCD´s foram pensadas para atuar como pronta resposta a um ataque coordenado pelo lado inimigo, tornando-se, por si só, instrumentos de dissuasão frente as ameaças desse período. No entanto, o simples advento de um acordo de Cooperação em Defesa não tinha significado positivo para os seus membros, caso as forças de seus exércitos não pudessem operar de maneira combinada. Dessa forma, uma série de mecanismos de cooperação, colaboração, padronização e interoperabilidade foram adotados, principalmente em relação ao bloco formado pelos países europeus e norte-americanos, a OTAN.

Esses elementos para ações combinadas não se limitam apenas aos suprimentos de armas e a políticas de padronização de equipamentos. Elas se alinham para questões menos visíveis, mas, da mesma forma, importantes para a efetiva cooperação, como o uso de estruturas físicas comuns, gastos coletivos e a possibilidade do uso de instalações militares de um país por seus aliados, como, portos, aeroportos, ferrovias, instalações de radar, comunicação etc (HARTLEY, 1983). Isso pode se expandir para o uso compartilhado de equipamentos, munições e instalações militares, fornecendo um ambiente de práticas coletivas e eficiência logística para seus membros. Nessa discussão específica, gostaríamos de abordar um aspecto sensível, que é a padronização dos armamentos de uma organização, o que consideramos como elemento representativo da Cooperação em Defesa, bem como suas vantagens e os interesses envolvidos nesses processos.

No caso de uma Organização de Cooperação em Defesa, um dos seus principais objetivos é atuação conjunta de seus membros em operações militares. Assim, a padronização dos equipamentos de defesa é vista como fator importante para a capacidade de combate conjunta dos aliados. Do contrário, isso poderia se revelar um pesadelo logístico,

simplesmente imobilizando as forças desses países pela incapacidade de intercâmbio entre suas tropas, que podem ter origem nas questões mais básicas, como alimentação, combustíveis e munições, até nas mais complexas, como na manutenção dos equipamentos, dificuldade de comunicações, transferência de informações etc.

Para evitar que isso aconteça, um mínimo de uniformidade nos equipamentos de aliados é essencial, de modo a facilitar a interoperabilidade entre e diferentes tropas. Esses mecanismos já são conhecidos como fatores importantes para a condução de campanhas militares. No entanto, o processo para a padronização de equipamentos militares em uma OCD envolve questões de soberania de seus membros, principalmente em relação à indústria nacional e à perda da iniciativa sobre os requisitos de desempenho e características das armas, que são estipulados pelas forças armadas de cada país.

Nessa perspectiva, a OTAN é a organização que mais avançou nesse processo. Como exemplo, essa organização conseguiu atingir um elevado nível de padronização de sistemas de seus membros, estabelecendo normas conjuntas para uma infinidade de itens, o que atualmente é visto como um exemplo de integração e cooperação em defesa. No entanto, ela enfrentou um longo processo para tornar as forças armadas de seus membros relativamente padronizadas, um objetivo permanentemente perseguido por essa organização, sendo também, motivo de debates e críticas entre seus membros. As discussões sobre a padronização das forças da OTAN são tão antigas quanto à própria organização. Assim a padronização, além do apelo prático, encontra também motivações de ordem econômica e política, o que amplia a complexidade do tema e o insere diretamente na Geopolítica de cada país.

A questão estratégica e o temor de um massivo ataque oriundo dos países do Leste também serviam de argumento para a padronização das armas em uso pela OTAN, já que o provável inimigo apresentava melhores condições nesse quesito. A Organização do Tratado do Atlântico Norte é uma associação voluntária e que preserva a independência de seus membros. Como ela não representa poder supranacional, não há condições de ditar as funções de cada um de seus aliados, de modo a gerenciar os gastos de cada membro, o que ao final, gerava gastos elevados em

estruturas sobrepostas e equipamentos desnecessários. Assim, enquanto o processo de Cooperação em Defesa nos quadros da OTAN envolvia decisões combinadas dos governos dos países participantes e a demanda por armamentos suprida por empresas privadas, entre os membros do Pacto de Varsóvia, o modelo de cooperação era centralizado pela URSS.

Com uma estrutura industrial controlada pelo Estado, os membros do Pacto de Varsóvia eram diretamente dependentes do desenvolvimento soviético, com os suprimentos das forças armadas dos países do Leste europeu supervisionados por Moscou. Dessa maneira, a condição soviética como superpotência gerente do Pacto de Varsóvia, não oportunizou um processo de Cooperação em Defesa para a produção de armas ou outros itens associados, mas, sim, uma rede de suprimentos diretamente na União Soviética.

Durante a vigência do Pacto de Varsóvia os países aliados da URSS tinham pouca ou nenhuma capacidade de gerenciar as especificações de armamentos produzidas para uso pelas forças armadas desta organização. À exceção de Polônia e Tchecoslováquia, que ainda mantinham uma pequena capacidade industrial independente, oriundas do período anterior à Segunda Guerra, os demais países da organização puderam contar apenas com linhas de montagem de armamentos soviéticos, geralmente já obsoletos, que eram transferidos para esses países de maneira a abrir espaço para os modelos mais recentes nas fábricas da URSS.

A pouca diversidade de armamentos disponíveis aos países do Pacto de Varsóvia era compensada pelo elevado índice de padronização. A tecnologia inferior de alguns equipamentos era compensada, por sua vez, pelo elevado número de unidades produzidas. Com praticamente todos os armamentos e suas especificações oriundos de uma estrutura centralizada, a URSS detinha uma vantagem frente à aliança atlântica, o que causava preocupações aos planejadores da OTAN (HARTLEY, 1983). Em parte, essa condição foi motivada pela necessidade de promover um rápido rearmamento no pós-Guerra.

Nos primeiros anos pós-1945, a produção soviética foi toda consumida por seus quadros, sendo que, somente após meados da década

de 1950, a URSS passa a condição de exportadora de armas (KRAUSE,1992).

Já nos países da Europa Ocidental inseridos diretamente no meio da disputa entre as superpotências, a reconstrução da indústria de defesa não foi tão simples, tendo que enfrentar alguns percalços para se reerguer. Logo após a Segunda Guerra, as condições econômicas, sociais e industriais da maior parte dos países posicionados na Europa Ocidental estavam degradadas e ofereciam limitações para sua defesa, caso um novo conflito irrompesse na Europa. Em paralelo à criação de unidades de cooperação econômica e da própria OTAN, iniciou-se um processo de reconstrução das estruturas industriais de defesa do velho continente, o que também permitiu uma nova fase de relacionamento dessa indústria por meio de parcerias e colaboração para atender aos países dessa Organização de Cooperação em Defesa.

Um dos principais argumentos para a promoção dessas novas relações entre os países e suas indústrias estava na economia. Nesse aspecto, os fatores econômicos são muito importantes para o convencimento dos parceiros envolvidos em projetos conjuntos. Como aponta Taylor (1990), a busca pela cooperação em defesa oferece algumas vantagens econômicas que dificilmente seriam alcançadas sem a colaboração internacional. À primeira vista, o principal interesse nesse processo de colaboração e desenvolvimento se dá pelos custos que podem ser compartilhados. No entanto, a isso pode se somar ganhos que muitas vezes não podem ser contabilizados pelas análises de críticos de projetos de cooperação.

A colaboração fornece acesso garantido ao mercado dos Estados parceiros ao mesmo tempo em que permite alcance ao conhecimento tecnológico dos países envolvidos, e isso significa que o tempo da pesquisa necessária para o desenvolvimento do equipamento idealizado pode ser encurtado, caso haja complementariedade das expertises envolvidas. Em geral, os riscos técnicos e comerciais podem ser compartilhados e reduzidos. Como já observado, a gradativa evolução dos preços a cada nova geração de armamentos levou a diminuição de suas quantidades produzidas, o que inviabilizou o seu desenvolvimento e aquisição por parte de vários países, nos quais se incluíam os membros

europeus da OTAN. Essas condições, segundo aponta Buzan (1987) são essenciais para explicar os motivos pelos quais países da Europa Ocidental optaram pela produção de armas em cooperação. No mesmo sentido, ao final do período da Guerra Fria, Taylor apontava que:

> Embora os preços em termos reais de televisores, equipamentos estéreo, vídeos e computadores tenham caído, os custos de equipamentos de defesa, que raramente são produzidos em massa, têm aumentado. Confrotado com orçamentos de defesa que estão a crescer lentamente, é isso que tem empurrado os governos para a colaboração como meio de alcançar a produção em larga escala e o acesso a mercados maiores. Os custos de perder uma oportunidade de colaboração podem ser substanciais (TAYLOR, 1990, p. 67).

A cooperação em defesa ganhou, nesse sentido, um impulso de modo a compensar os crescentes custos dos modernos equipamentos militares. Assim, os principais argumentos para convencer os governos de países a se aproximarem nessa área provinha dos possíveis ganhos a serem obtidos com esses projetos. A partir de análises do processo de cooperação da França com outros países europeus, Kolodziej (1987) enumera da seguinte maneira os argumentos para a construção de armas por meio da cooperação: (1) Acesso à tecnologia estrangeira, *know-how* e capital para sustentar a produção; (2) O risco compartilhado e o menor gasto nacional para novas armas; (3) Maior número produzido, significando um menor custo por unidade; (4) A maior possibilidade de venda para terceiros; (5) O fortalecimento das relações políticas e econômicas entre os países cooperantes e o avanço para objetivos externos comuns; (6) Aumento da preparação militar entre aliados; (7) O custo reduzido para a manutenção de programas de pesquisa e desenvolvimento, linhas de produção e logística de suporte; (8) Manutenção de empregos da indústria de armas e

dos times de engenheiros e projetistas; (9) O estímulo à economia civil, por meio da difusão de *spin off*[11] dos avanços tecnológicos.

Basicamente, em um primeiro momento, a solução encontrada para reforçar as defesas europeias foi a venda de material militar dos EUA para estas nações. No entanto, isso não era bem-visto pelos aliados europeus da OTAN, tampouco apresentavam condições para retomada da produção industrial e da capacidade de defesa desses países. O passo seguinte foi a permissão para fabricação sob licença de armas estadunidenses, o que auxiliou as empresas europeias a se atualizarem industrialmente. Após essa fase inicial, com a consolidação da OTAN e a adesão da Alemanha Ocidental e Itália na organização, a produção de equipamentos sob licença passou a ter origem em países europeus, como Inglaterra e França (TAYLOR, 1990).

Apesar do modelo de colaboração para fabricação licenciada de armas já existir antes da Segunda Guerra, como aponta Droit (2010), no pós-Guerra ele ganha outra perspectiva, deixando de ser apenas uma relação comercial e passando a simbolizar, também, a construção da confiança mútua no sensível campo da defesa a partir de sua base industrial. Assim, a política adotada por alguns países europeus visava, além da colaboração e da defesa coletiva, o retorno ao mercado mundial de itens industrializados com alto valor tecnológico agregado, com atenção especial à indústria aeronáutica, liderada pelos EUA (JOHNMAN; LYNCH, 2002). De modo a retomar a produção civil e militar de aeronaves, os países europeus procuraram nichos de mercado não totalmente dominados pelas indústrias estadunidenses. Isso pôde ser observado pelos arranjos empreendidos pelos europeus, os quais tiveram reflexo na reestruturação de sua indústria aeronáutica civil, que teve que se posicionar de maneira evitar a concorrência dos produtos dos EUA. A

[11] *Spin Off* refere-se ao processo que ocorre quando uma determinada tecnologia passa a ser utilizada para outros fins, nesse caso, produtos criados para uso na indústria de defesa acabam sendo incorporados para o uso civil. Segundo Mazzucato (2014) a internet e o *iphone* são exemplos clássicos de tecnologias com origens em pesquisas para uso militar que encontraram aplicação no mercado civil. Entretanto, como aponta Dagnino (2010), a ideia por trás do *spin-off* não é consensual na literatura de economia de defesa, havendo questionamentos quanto ao uso desse argumento e também de que no presente momento sua eficácia teria chegado ao fim.

condição em que se encontrava a indústria aeronáutica europeia pode ser compreendida pelos apontamentos de Johnman e Lynch (2002) que comentam que:

> [...] A indústria aeronáutica britânica tinha a habilidade técnica de competir com os americanos no voo de longo alcance, mas os políticos britânicos vacilaram entre adotar uma política baseada na concorrência e uma baseada em parceria com os Estados Unidos. A indústria também foi restringida pelo fato de que, durante os anos de guerra, não havia construído quase nenhum avião civil. A indústria aeronáutica francesa, por outro lado, prejudicada pelos anos de estagnação técnica durante a ocupação, teve a ambição mais modesta de dominar a indústria aeronáutica da Europa Ocidental. Isso deveria ser alcançado com a ajuda da renascente indústria aeronáutica da Alemanha Ocidental, libertada após 1954 das restrições aliadas. [...] (JOHNMAN; LYNCH, 2002, p. 229).

Dessa maneira, com o relativo atraso apresentado pelo setor frente a competição com os Estados Unidos, o caminho procurado pelos governos e indústrias europeus foi a cooperação, buscando racionalizar os custos de projetos e somar as expertises para produção conjunta de alguns desses equipamentos. Ainda que houvesse a colaboração dos EUA em alguns projetos, bem como a adoção de equipamentos europeus em pequena escala por parte de suas forças armadas, o processo de colaboração no setor de defesa dentro da OTAN se desenvolveu de maneira mais profunda entre os parceiros do velho continente, já que estes necessitavam alavancar diversos setores industriais em curto espaço de tempo, de modo a retomarem a posição de disputa do mercado internacional.

O primeiro movimento para construção de uma força militar conjunta foi a proposição do Conselho de Defesa Europeu (CDE), capaz de reger os investimentos das nações participantes e criar uma força

armada unificada, que apesar de contar com os EUA como membro, teria controle majoritariamente europeu. Os planos para a construção desse conselho avançaram e, em 1952, contou com a assinatura de um tratado composto por Bélgica, França, Alemanha Ocidental, Itália, Luxemburgo e Holanda, além de ser apoiado pelo Reino Unido e EUA. No entanto, a assembleia nacional francesa, de maneira inesperada, rejeitou o Tratado do CDE em 1954 (ANDERSON, 2015).

Essa decisão refletia uma forte posição francesa pautada pelo passado imperial, o qual o país ainda procurava conservar, mesmo frente a uma nova dinâmica mundial. A pressão para manter a produção de defesa independente, com tecnologias nacionais e a busca por armas nucleares, para garantir uma força particular de dissuasão, levaram a França a procurar saídas econômicas para tais feitos, o que, contraditoriamente, forçou-a buscar parcerias com outros países. A França, a partir da Quinta República, foi o país que mais ativamente buscou parceiros para projetos militares conjuntos, tendo papel importante no rearmamento alemão e em parcerias com Reino Unido em áreas sensíveis. (KOLODZIEJ, 1987). Assim, pela negativa francesa, a cooperação em defesa na Europa passou a ser formulada, majoritariamente, através do acordo da OTAN, já referendado por todos os países, o que na prática permitia a presença estadunidense nas questões de defesa do continente, e que mais tarde seria visto como um problema, principalmente pela França gaullista.

Por meio da OTAN foi criado o Comitê de Produção de Defesa (*Defense Production Comittee* - DPC), responsável por supervisionar a produção conjunta e os programas destinados a padronização, que era orientado para a indústria de maneira geral. Nesse período foi também criada, em 1951, a Agência Militar para Padronização (*Military Agency for Standartization* – MAS), destinada à padronização militar. Por meio delas, a padronização atingiu itens básicos na primeira década de operação, como o estabelecimento de um calibre comum para rifles e componentes mecânicos para veículos, porém, itens mais complexos ainda careciam de acertos políticos mais amplos, já que cada país desejava possuir sua própria indústria de armamentos.

Nesse momento ficou clara também a relutância dos EUA de se envolverem em grandes projetos liderados pelos aliados europeus, o que significou um impasse na almejada padronização, já que a maior parte dos programas que seguiam as orientações das agências propositoras envolviam os membros europeus da organização (HARTLEY, 1983). Por um lado, havia a colaboração promovida entre países da Europa, mas que não envolviam os EUA, que por sua vez, queriam que a padronização se estendesse por todo o bloco, por meio de sua conveniente liderança, proposta que gerava reações e rejeição por parte de seus aliados. As relações entre as nações postada dos dois lados do Atlântico norte, dessa maneira, sofriam com a desconfiança gerada pelos interesses economicos dos EUA. Nesse sentido, Moniz Bandeira comenta que:

> A adesão à OTAN, uma organização militar, ainda que aparentemente defensiva, implicava necessariamente certa perda de soberania dos países da Europa Ocidental, então a formar a Comunidade Econômica Europeia (CEE). [...] A deflagração da Guerra Fria, *et vero*, decorreu, sobretudo, de necessidades econômicas e políticas dos Estados Unidos, das necessidades de dilatar a sociedade de consumo, *substractum* do sistema capitalista e do seu "*way of life"*, bem como nutrir a indústria bélica e o complexo de segurança, que se tornaram fundamentais para sua prosperidade e domínio (MONIZ BANDEIRA, 2016, p. 53).

As nações europeias eram relutantes da dependência dos EUA em relação às armas de alta tecnologia. No entanto, os EUA também temiam que isso se tornasse uma realidade, começando a depender do fornecimento de equipamentos estratégicos, mesmo que de seus aliados europeus. Uma solução mediada para isso foi a entrada de empresas britânicas no mercado estadunidense, a partir da criação de filiais e da fabricação em solo americano. No entanto, isso apenas ampliou a ressalva de outros países do continente, que viam oportunidades melhores de

colaboração entre si. “[...] os governos europeus e os grupos de interesse tendem a preferir projetos conjuntos com outros estados europeus em vez dos EUA. Por outro lado, o mercado político americano é susceptível a favorecer projetos domésticos [...]” (HARTLEY, 1983, p. 17).

Como abordado no Capítulo 1, a Cooperação em Defesa é difícil de se materializar, já que envolve questões centrais dos Estados nacionais, como segredos militares, informações sigilosas e a independência da indústria nacional. Mesmo na OTAN, que serve de exemplo em vários campos da cooperação, essa tarefa é complexa e advém de um longo histórico de acertos e erros. Assim, ainda que a perspectiva de Cooperação em Defesa por meio da teoria do Realismo Ofensivo de Mearsheimer (2001) seja difícil, a incerteza do cenário internacional e a competição por poder que caracterizam o cenário do realismo ofensivo, podem ser apontados como fatores que levaram os países europeus ao aprofundamento dessa opção, apesar de uma relativa perda de sua autonomia, militar e tecnológica. Isso fica claro no comentário de Hartley, que nos anos 1980 apontava que:

> A América reconheceu que a oposição europeia à maior padronização de armas refletiu sua crença de que isso levaria ao domínio dos EUA de equipamentos de defesa de alta tecnologia. E a Europa estava especialmente preocupada com a alegada "lacuna" tecnológica com os EUA e as oportunidades de usar a contratação de defesa e a colaboração armada como meio de proteger as indústrias europeias de alta tecnologia (HARTLEY, 1983, p. 35).

A respeito da parte prática, sobre a padronização das armas e sistemas utilizados por seus membros, ainda hoje essa organização enfrenta problemas nessa questão, tanto em relação a sistemas mais simples, como de armas avançadas, o que, em uma esfera de 29 membros, leva comumente a um processo exaustivo de discussão. Mesmo no passado, com menos membros efetivos, os equipamentos militares das

forças da OTAN tinham origens diversas, o que gerava limitações em suas operações. Um relatório de avaliação da organização datado dos anos 1970, ou seja, mais de vinte anos após os primeiros passos na direção de uma organização militar integrada, revelava uma situação preocupante sobre o preparo das forças armadas dos membros da OTAN para uma operação conjunta.

> Durante a década de 1970, os Estados Unidos lançaram uma grande ofensiva para obter apoio da aliança para aumentar a padronização das armas da OTAN. Esta campanha, promovida por um relatório da OTAN de 1974, redigido por Thomas A. Callaghan Jr., identificou grandes fraquezas no sistema de apoio logístico da OTAN, citou inúmeras despesas de bilhões de dólares para projetos redundantes de pesquisa e desenvolvimento e identificou lacunas sérias nas capacidades operacionais da OTAN por causa da proliferação de armas nacionais. Como os próprios franceses reconheceram, havia em meados da década de 1970 uma confusão desconcertante de famílias de armas diferentes na OTAN: 23 aeronaves de combate, 7 tanques, 8 transportadores pessoais blindados, 22 mísseis antitanque, 36 sistemas de guiagem de fogo por radar, 8 mísseis terra-ar, 6 mísseis antinavios e mais de 20 calibres diferentes para armas pequenas. Muitas unidades da OTAN não podiam se comunicar entre si, usar o combustível ou peças sobressalentes uns dos outros, ou intercambiar mísseis, cartuchos ou munições entre seus exércitos (KOLODZIEJ, 1987, p. 161).

Esse aparente caos logístico apresentado no interior da Organização de Cooperação de Defesa suscitou uma série de debates, com argumentos importantes para justificar uma maior padronização de seus equipamentos militares, sendo que os principais eram pautados por

questões orçamentárias. Assim, a OTAN, que desde o princípio advogava a favor de uma maior colaboração entre seus parceiros, passou a agir mais ativamente para atingir níveis mais elevados de padronização.

Com as restrições na colaboração transatlântica reconhecida, as perspectivas de padronização da OTAN foram alteradas para uma fórmula que tornasse mais simples e vantajosa a cooperação. Essa lógica, e o reconhecimento da dificuldade em cooperar, passou a ser simbolizada pela frase contida em um relatório da OTAN, de 1976, que dizia que, se apenas dois membros da organização cooperassem para a construção de armamentos em conjunto, seria melhor do que nada (HARTLEY, 1983). Essa admissão pública dos problemas enfrentados para impor um sistema unificados a todos os aliados, advinha também da realidade europeia, que apresentava vários projetos bem-sucedidos de cooperação multinacional envolvendo alguns países da OTAN. Ainda que esses projetos não respondessem diretamente a requisições da organização, os países que se uniam para o seu desenvolvimento, enquanto membros da OTAN, seguiam normativas técnicas dela para tal, o que, ao final, colaborava para a padronização de seus armamentos, mesmo que de maneira parcial.

Uma das estratégias adotadas foi a criação de empresas por meio de *joint ventures*[12] para o desenvolvimento do armamento pretendido. Essas empresas eram controladas pelos governos dos países envolvidos, que tinham empresas privadas atuando como contratadas para o desenvolvimento de certos tipos de armas, com parcelas de trabalho definidas por meio de contratos e tratados. Esse modelo de negócios foi amplamente utilizado pelos países europeus, como Itália, Inglaterra, França e Alemanha, resultando em armas competitivas no cenário mundial. Dessa forma, a colaboração ampla e generalizada foi substituída por processos de cooperação específicos, em que um pequeno grupo de países se reunia para colaborar na pesquisa e desenvolvimento de equipamentos que mais lhe interessavam.

[12] O termo significa empreendimento conjunto, que é um modelo de negócios em que duas ou mais empresas se reúnem para montar uma terceira, com fins comerciais e tecnológicos, sem que para isso as empresas propositoras deixem de existir.

A divisão de custos, no entanto, não significa maior eficiência na evolução do projeto. Atrasos, remodelamentos e problemas de engenharia são questões comuns em programas militares, mesmo com o aporte financeiro e a supervisão para a construção desses meios. Um dos problemas mais comuns encontrados na cooperação é a divergência de especificações para responder os diferentes requisitos de emprego por parte dos países. Cada um dos aliados de uma organização tem uma visão de emprego dos seus meios, bem como uma necessidade operacional, que, em parte, é oriunda de seu território e posição geográfica.

Por exemplo, na Europa, as necessidades de submarinos que operam no mar do Norte, são diferentes das embarcações que irão operar no Báltico e Mediterrâneo, dada as diferentes condições físicas encontradas em cada ambiente, como profundidade e salinidade, e que têm implicações no projeto desses navios. Casos parecidos podem ser encontrados na história da construção de blindados, aviões e demais equipamentos de uso militar, o que se soma as questões de visão de como se utilizar essas armas, muito própria da doutrina de cada país. Sobre esse mesmo assunto, Kolodziej exemplifica:

> A busca simultânea desses objetivos nem sempre foi possível. O desenvolvimento cooperativo de armas entre estados que procuram máxima independência e autonomia requer inevitavelmente compromissos mútuos na definição de requisitos militares para atender às diferentes necessidades das forças armadas nacionais. Nem a França nem a Alemanha ficaram satisfeitas com o Transall, uma aeronave de carga de dois motores desenvolvida por Paris e Bonn. Os franceses preferiam um avião de longo alcance, os alemães desejavam um de curto alcance. Nenhum dos dois recebeu o que queria (KOLODZIEJ, 1987, p. 150).

Esses fatores são também importantes quando a produção dessas armas é destinada para mercados externos, já que, produtos feitos

exclusivamente para atender necessidades de uma força armada específica, limitam a exportação para terceiros, pois podem não se adaptar aos cenários e condições de outros países. Assim, tendo em vista os fatores econômicos envolvidos para justificar os processos de cooperação, os armamentos passaram a ser adaptados ao máximo às necessidades de cada um dos clientes, seguindo um processo que padronizava as estruturas, mas permitia a customização final de diferenças nos produtos finais a serem entregues.

O processo de cooperação para a padronização de equipamentos dedicados ao uso da organização avançou com a continuidade da OTAN no pós-Guerra Fria. Na década de 1990, ao passo que os orçamentos militares dos membros dessa organização diminuíram, sem a justificativa da ameaça soviética, o processo de cooperação foi ampliado, de maneira a buscar maior eficiência dos gastos diante da nova conjuntura. Nesse contexto, ainda caracterizando uma busca por independência nas relações, foi formado o Grupo de Armamento da Europa Ocidental (*Western European Armament Group* – WEAG), que apesar de não ser oficialmente da OTAN, se associa a ela na busca pela cooperação entre os membros europeus da aliança. Dentre seus objetivos, encontram-se a busca pelo uso mais eficiente dos recursos financeiros, aumento da padronização, a manutenção da competitividade das empresas europeias de defesa e a cooperação com no desenvolvimento conjunto de armamentos com os aliados norte-americanos. Nesse momento, junto à incorporação de novos membros, determinações para interoperabilidade passaram a vigorar de maneira oficial (NATO, 1997).

> Por meio da padronização da OTAN, as nações da Aliança aumentarão sua capacidade de realizar toda a gama de tarefas e missões da Aliança. A padronização da OTAN também agrega um valor político como uma demonstração externa de cooperação e solidariedade. Portanto, a política da OTAN é encorajar as nações e as autoridades da OTAN a desenvolver, acordar e implementar conceitos, doutrinas, procedimentos, critérios e projetos comuns para melhorar a eficácia

> operacional da Aliança e melhorar a eficiência no uso dos recursos militares disponíveis (NATO, 1997, art. 1701).

No início deste século, a antiga Agência Militar de Padronização foi unificado junto à Organização de Padronização da OTAN, formando, a partir de 2001, o Escritório de Padronização da OTAN (*NATO Standardization Office* – NSO), um órgão responsável por gerenciar os mais diversos processos que envolvem as relações de cooperação entre os parceiros da Organização. A partir disso, todos os procedimentos para uso, construção, operação e ação coletiva são descritos por meio de documentos oficiais, chamados de Acordos de Padronização (*Standardization Agreement* - STANAG) (NATO, 2018). Os STANAG´s têm a função de editar normas que devem ser adotadas por todos os países signatários da organização, de modo a manter um elevado nível operacional. Todos os documentos produzidos pela OTAN, os procedimentos de comunicação, a sinalização de vias, ferrovias e pontes e os manuais operacionais dos equipamentos, são produzidos nesses acordos, facilitando a logística dos aliados. Mesmo que o processo de padronização implementado pela OTAN seja de base voluntária, as decisões para sua implementação são alcançadas por aprovação unânime de seus aliados, o que acaba se tornando uma obrigação para os mesmos.

Mesmo após o longo do processo de padronização dos equipamentos, sistemas e demais itens da OTAN ter se consolidado e servir como exemplo para outras Organizações de Cooperação em Defesa, os países europeus ainda mantêm restrições quanto à participação dos EUA em parte de seus programas, sendo que ainda são fortes concorrentes no mercado internacional de armas e de tecnologia de ponta. Prova das intenções europeias é a criação da Agência de Defesa Europeia (*European Defence Agency* - EDA), em 2004, responsável por facilitar a integração do aparato de defesa dos membros da União Europeia. Essa agência, apesar de não seguir normas rigorosas e gerenciar projetos de novas armas, mantém uma estreita observação sobre a dinâmica implementada pela OTAN, porém, em separado, a partir de sua sede em Bruxelas, na Bélgica, mesmo local da sede da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Apesar de se apresentar como um processo atribulado e pouco coeso, a produção conjunta de equipamentos militares pelos países membros da OTAN avançou de maneira significativa. Os diversos problemas experimentados, os projetos cancelados e as rupturas de parcerias revelaram as complexidades atreladas ao desenvolvimento conjunto de equipamentos militares destinados a mais de um cliente. No entanto, os projetos que foram concluídos com sucesso tornaram-se significativos para que esses países continuassem entre os poucos capazes de desenvolver equipamentos militares de ponta.

Outras organizações de Cooperação em Defesa enxergam os exemplos oferecidos pela OTAN em sua longa trajetória de cooperação como fundamentais para sua estruturação, sendo que a padronização de seus equipamentos de defesa é a mais evidente. Assim, a OTAN reforça sua importância ao influenciar os processos de estruturação de outras organizações, sendo que algumas delas estão se orientando justamente para conter sua influência no mundo.

PROJETOS DE COOPERAÇÃO EM EQUIPAMENTOS DE DEFESA: O MODELO DA OTAN

Após o breve histórico sobre as condições, necessidades e as dificuldades para a construção conjunta de equipamentos militares na OTAN, nesta seção apresentaremos alguns dos projetos desenvolvidos conjuntamente por membros dessa organização em prol da padronização de seu aparato militar. Entre os armamentos apresentados, selecionamos os projetos de relevância, que tiveram como intenção declarada oferecer uma solução conjunta para a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Como discutido, a padronização não envolve unicamente as armas utilizadas pelos exércitos dos aliados, mas, também, toda uma série de sistemas, mecanismos, infraestrutura e materiais de usos diversos pelos membros da organização. Porém, o que é mais visível e consome grande parte dos recursos, são os equipamentos militares em si. Assim, o foco dessa seção são alguns dos principais projetos de desenvolvimento conjunto de armas envolvendo os membros da OTAN, demonstrando os

processos envolvidos e os frutos da Cooperação em Defesa desta organização.

Apesar da existência de inúmeros exemplos e dos montantes financeiros que essa modalidade de cooperação promove, poucos estudos se concentraram em analisá-los ou mesmo citá-los na literatura de defesa. Essa ausência é notada até mesmo nos estudos que advogam a interdependência entre nações, na qual a cooperação é vista como fato aceitável. A literatura da área de defesa, com suas devidas exceções se concentra em questões políticas e em macroprocessos, pouco se aprofundando em questões práticas e técnicas que poderiam exemplificar ou questionar a validade dos mecanismos de cooperação. Esse fato que ainda persiste, já era notado por Bajusz nos anos 1980, quando afirmava que:

> A literatura de ciência social existente fornece poucas informações sobre a dinâmica das organizações na colaboração de armas. Embora a importância da interdependência internacional - do qual a aquisição cooperativa seja certamente um exemplo - começou a ser enfatizada, as interdependências econômicas e sociais dominam a literatura sobre a política transnacional. Apesar da sua importância potencial para outras áreas da política pública (nomeadamente no domínio da alocação de recursos), as políticas de aquisição de armas foram amplamente ignoradas (BAJUSZ, 1980, p. 266).

As modalidades de cooperação na área de material militar podem ser diferenciadas em três segmentos básicos: a doação, compra e venda direta; a fabricação sob licença; e o desenvolvimento conjunto. As três correspondem aos princípios de cooperação, já que cumprem os requisitos de bom relacionamento na área de Defesa entre Estados nacionais. Dentre os três, o mais simples é a doação compra ou venda de material militar. Essa opção que parece ser óbvia, pode oferecer limitações, já que nem

sempre a venda de material militar pode estar disponível a qualquer Estado no mercado mundial. Países estão sujeitos a embargos de armas, falta de confiabilidade e, principalmente, não possuir boas relações com o país produtor do armamento. É nesse caso, quando as relações são de proximidade que ocorrem também as doações de equipamentos, simbolizando confiança recíproca entre países. Essas condições serão mais bem analisadas quando abordadas as questões políticas sobre o assunto, na seção seguinte.

Em relação às outras duas formas de cooperação, essas se apresentam como mais complexas e exigem maior proximidade política e econômica entre os parceiros envolvidos. Com relação a fabricação sob licença, esse processo é bastante comum entre aliados militares, envolvendo acordos de transferência de tecnologia, os quais são utilizados pelos países receptores para proporcionar avanços ao seu parque industrial, com o conhecimento de novas técnicas de criação e fabricação.

Como já mencionado, o processo de cooperação desenvolvido na Europa iniciou-se no pós-Segunda Guerra por meio da construção sob licença de armamentos estadunidenses nos países europeus, passando posteriormente a equipamentos de construção nacional. A transferência de tecnologia para a fabricação sob licença de um produto com alto valor agregado como no caso das armas modernas, é bastante significativa e envolve uma série de maquinários pesados, além de conhecimento industrial e técnico para sua produção.

Assim como a venda, essa opção também envolve acertos políticos. Porém, para conclusão das negociações é necessário avançar para um nível de confiança, já que envolve a transferência da expertise em uma área sensível. No entanto, a transferência de tecnologia desse modelo de cooperação nem sempre é completa, já que o país que passa a fabricar os armamentos sob licença não adquire as habilidades de projetá-los, sendo que em muitos casos a fabricação de itens mais sofisticados, como os equipamentos eletrônicos e softwares, continua restrita ao fornecedor.

Outro ponto importante é que geralmente os produtos fabricados sob licença não representam o item mais avançado do país fornecedor, sendo esse um dos motivos em que se aceita abrir mão da tecnologia para

um país aliado. Os EUA se utilizam desse modelo de cooperação desde o final da Segunda Guerra. A estratégia dessas transações é a de envolver o país aliado em sua geopolítica, concedendo-lhe tal benefício, ao mesmo tempo em que obstrui o desenvolvimento local de máquinas semelhantes, o que foi verificado e temido pelos países europeus no início dos anos 1950. Assim, esse modelo permite a continuidade da produção de equipamentos que demandam suporte de suas indústrias ao mesmo tempo em que impede o surgimento de concorrentes a médio prazo.

Já a última opção, o desenvolvimento conjunto, avança sobre esses limites, permitindo o conhecimento completo do equipamento envolvido, desde de seu projeto até a fase operacional. Para tanto, a construção conjunta de um novo equipamento militar envolve uma série de negociações, das quais participam diversos setores do Estado, bem como, da iniciativa privada dos países envolvidos. Como se trata de um produto destinado à defesa do Estado, os segredos militares desse e de outros projetos relacionados serão partilhados. Assim a confiança entre os parceiros é fundamental, sendo que, a participação de ambos em uma Organização de Cooperação em Defesa é um fator relevante.

A cooperação em defesa que trataremos nessa seção envolve as duas últimas opções de colaboração, já que necessitam de acertos mais profundos e geram benefícios mais duradouros. De maneira a exemplificar a efetividade dessa colaboração selecionamos uma série de projetos desenvolvidos entre o conjunto de países europeus membros da OTAN, compreendendo desde os primeiros anos de sua criação até as iniciativas mais recentes. Como poderá ser observado nos projetos analisados, a cooperação para construção e produção de equipamentos de defesa na OTAN, desde o período da Guerra Fria não atingia a totalidade dos membros da organização, já que as necessidades de determinados produtos não se difundiam de maneira uniforme pela esfera de aliados. O que se tornou comum foi a padronização de normas, técnicas de combate, utilização de armas dos mesmos em calibres, fontes de alimentação, combustíveis e softwares comuns. Nesse ponto a padronização atingiu elevados níveis, possibilitando uma alta interoperabilidade.

A construção de equipamentos militares em programas multinacionais, entretanto, ficou restrita a pequenas combinações de

países, que se uniam em busca de soluções comuns. Assim, a construção de armas tecnologicamente avançadas, geralmente, envolvia parcerias bilaterais, trilaterais ou quadrilaterais, raramente indo além desse número de aliados em um mesmo projeto. Isso não impediu a padronização de operações, já que os equipamentos desenvolvidos seguiam as especificações comuns. O que estava, e ainda é ponto comum na cooperação em defesa, é a continuidade da capacidade de produção nacional desses equipamentos, ou no mínimo, entre poucos parceiros, possibilitando a permanência de linhas de montagem industriais nesses países, evitando prejuízos econômicos locais e a perda de competitividade em indústrias de ponta.

Para os países e empresas privadas envolvidas em processos de cooperação para a construção de armas, o limiar entre o sucesso e o fracasso é relativo, dependendo dos pontos analisados e dos resultados obtidos. Em alguns casos, o programa de cooperação pode ser considerado um "fracasso" em relação às razões de custo-eficiência alcançadas. No entanto, o mesmo projeto pode ser considerado um "sucesso" caso o programa tenha conseguido alcançar amplos objetivos de inovação tecnológica, com inversões para as indústrias envolvidas, mantendo os níveis de emprego das indústrias de defesa, bem como, promovendo a integração política e militar entre os parceiros da organização, como nos casos da Europa e a padronização das armas da OTAN.

Como forma de compor exemplos bem-sucedidos de cooperação para o desenvolvimento conjunto de armamentos, mais uma vez buscamos o histórico processo de cooperação em defesa da Europa ocidental que estão diretamente associados a OTAN. Neste contexto, o setor aeronáutico concentra grande parte dos projetos desenvolvidos em conjunto entre os membros europeus da OTAN. A relevância desse setor e sua escolha para projetos de cooperação, podem ser encontrados no valor agregado dos produtos, na alta tecnologia necessária para o seu desenvolvimento e, no potencial de retorno das tecnologias e inovações desenvolvidas em sistemas militares para uso em áreas civis.

Segundo Droit (2010), o proeminente lugar ocupado pelo setor aeronáutico pode ser mais bem percebido quando se avalia que entre 1958 e 1998, dos 52 programas de armamento realizados no âmbito da

cooperação europeia, 36 estavam no campo aeronáutico, o que representa quase 70% do total das iniciativas de cooperação desenvolvidas entre os parceiros europeus da OTAN.

> O crescimento exponencial dos custos e da complexidade do equipamento aeronáutico explica a importância deste setor particular de cooperação; As economias esperadas, especialmente em termos de P & D, são potencialmente maiores do que em outros setores da indústria. Sem surpresa, os principais atores dessas cooperações são os países com os BITD mais desenvolvidos: Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido. No entanto, é Alemanha, França e Reino Unido que constituem o núcleo central em torno do qual todos os projetos são articulados: a França tem 43 participações, a Alemanha 32 e o Reino Unido 23 (DROIT, 2010, p. 104).

O ponto de partida para o desenvolvimento dessa longa lista de projetos conjuntos se deu na década de 1950, quando França e Alemanha iniciaram a colaboração para a fabricação sob licença de modelos franceses por indústrias alemãs, especificamente dos modelos *Fouga Magiste*r e *Nord Noratlas* (DROIT, 2010). Essa parceria entre antigos rivais foi considerada vital para a entrada da Alemanha na OTAN e o retorno de suas atividades militares, que, a princípio, a França se opunha (KOLODZIEJ, 1987). As relações de confiança que se desenvolveram nesse momento se prolongaram nas décadas seguintes, com o desenvolvimento conjunto de variados tipos de armamentos, sobretudo, de meios aeronáuticos, sendo que nas décadas de 1970 e 1980, a Alemanha foi considerada pela França como o parceiro ideal para a cooperação em defesa (DROIT, 2010).

A França se constituiu como parceiro de vários outros projetos com a Inglaterra. Mais uma vez a indústria aeronáutica tem peso relevante para evidenciar o processo de cooperação empreendido por essas nações.

Como destaque, os programas binacionais mais significativos envolvendo a duas nações são os projetos da aeronave de ataque supersônico *Jaguar*, de 1965, e os programas de fabricação conjunta dos helicópteros *Lynx*, *Gazelle* e *Puma*, de 1967 (HUSSAIN, 1989). Esses exemplos são frequentemente citados como casos de sucesso, já que essas aeronaves foram exportadas para vários clientes. No entanto, mesmo estando sob acordos entre Estados, as preferências das indústrias privadas e alternância nos governos, promoveram rupturas dos acordos iniciais, com o não cumprimento de suas cláusulas originais. Nesse caso, os acordos falharam em não prever os interesses das empresas privadas envolvidas com a mudança de cenários ao longo do projeto.

> A iniciativa corporativa em colaboração pode ser facilitada pela acumulação de *know-how* da experiência e da confiança mútua que gera um projeto colaborativo existente. O desenvolvimento colaborativo exige que os rivais trabalhem juntos. Quando vai bem, os laços corporativos são fortemente reforçados. O contrário também é verdadeiro e as coisas às vezes dão errado, como fizeram com Westland e Aerospatiale sobre a família de helicópteros colaborativa Lynx/Puma/ Gazelle e entre a BAe e a Dassault Breguet sobre a comercialização da Jaguar. O exército francês não cumpriu seu compromisso original de comprar o Lynx, e a Dassault nunca teve nenhum compromisso com o projeto Jaguar que ela herdou quando assumiu a Breguet. A Dassault concentrou-se em vender o seu avião Mirage, em vez de do Jaguar, que era rival (TAYLOR, 1990, p. 63).

A experiência de projetos e construção aeronáutica entre França e Inglaterra ainda contém um importante capítulo, bem-sucedido e anterior aos projetos apresentados acima, a qual levou à significativas mudanças na indústria aeronáutica do continente europeu. Em 1962, os governos desses dois países apresentaram o projeto da avançada aeronave de

transporte supersônica civil *Concorde*, a qual iria se beneficiar largamente de inovações originadas na área militar para o seu desenvolvimento (MAZZUCATO, 2014).

Esse importante passo na construção de uma aeronave civil, iria se consolidar ainda na década de 1960, quando França, Inglaterra e Alemanha firmariam entre seus governos e indústrias, o acordo de fundação do consórcio europeu *Airbus*, ao qual posteriormente se uniriam outras empresas europeias e culminaria na segunda maior fabricante de aeronaves da atualidade. Assim, mais uma vez, evidencia-se a conjunção entre as experiências de cooperação em defesa, seus reflexos na industrialização dos países participantes e suas contrapartes civis. Como dito, os laços corporativos são fortemente reforçados quando a cooperação vai bem.

Outro exemplo de desenvolvimento conjunto se encontra na aeronave de caça *Tornado*. Esse avião foi projetado e construído por Inglaterra, Alemanha e Itália, a partir da década de 1960. Esse é o primeiro caso de um avião de combate projetado por três diferentes nações desde os primeiros desenhos, o que expõe, além da singularidade do programa, o avanço na necessidade do desenvolvimento conjunto, devido as carências orçamentárias e tecnológicas para desenvolver esses projetos de maneira individual.

A expectativa em torno da avançada aeronave, previa que ela deveria servir como avião de interceptação e também de ataque, tornando-a um dos primeiros aviões multifuncionais, capaz de substituir diversos outros aparelhos que estavam em uso nas forças aéreas dos três países interessados. Além da padronização das três forças aéreas envolvidas, esperava-se que ela seria opção de aquisição para os demais membros da OTAN. Os desafios tecnológicos apresentados, com a necessidade de inovação em diversas áreas para atender às demandas, gerou um longo período de gestação. O tempo entre a assinatura do contrato de construção, em 1968, e a entrega do primeiro esquadrão operacional, levou 14 anos (RICHARDSON, 1987).

Inicialmente o projeto foi efetuado por três nações, Inglaterra, Alemanha e Itália. Bélgica, Canadá e Holanda iniciaram a participação

nesse projeto, mas o abandonaram ainda na fase inicial. Dada a complexidade dos sistemas, os trabalhos foram divididos em duas frentes, levando a criação de duas empresas tri-nacionais, a *Panavia Aircraft GmbH*, para gerenciar o projeto e construção do avião e, a *Turbo-Union*, para o desenvolvimento do motor. A evolução do programa levou a sua incorporação oficial pela OTAN, através da carta de criação da a Agência de Gestão de Produção e Desenvolvimento de Aeronaves de Combate Multi-Funcionais (*NATO Multi-Role Combat Aircraft Development and Production Management Organisation* - NAMMO) em 1969. Esta agência foi estabelecida como um órgão subsidiário no âmbito da OTAN, conferindo-lhe a personalidade jurídica possuída por essa organização, o que legalmente tornava o avião um produto da OTAN. A colaboração se estendeu para a utilização do jato, com a criação de uma unidade especializada no treinamento das tripulações, localizada na Inglaterra. (PANAVIA, 2018).

A experiência na criação do *Tornado* levou os mesmos países a novamente se reunirem na década de 1980 para a criação da aeronave que deveria substituí-lo por volta do ano 2000. O projeto que inicialmente ficou conhecido como *European Fighter Aircraft* (EFA), ou *Eurofighter 2000*, deveria ser o futuro avião de caça europeu, capaz de manter as forças aéreas dos parceiros atualizadas frente às tecnologias na virada do século. A base organizacional para a construção do novo avião foi aproveitada da experiência prévia obtida pela *Panavia* na construção do *Tornado*, o que tornou a colaboração e os ajustes societários mais fáceis.

A França, que havia se transformado no principal proponente de cooperação para a construção conjunta de armamentos na Europa se manteve de fora de ambos os projetos. No caso do avião *Tornado*, havia anteriormente a intenção de desenvolvimento inicial de uma aeronave com características similares junto a Inglaterra, porém, o projeto não foi adiante pela posição francesa de exigir a liderança no programa, sem a qual optou por orientar as pesquisas e desenvolvimento da família de aviões *Mirage* (KOLODZIEJ, 1987). Com a saída francesa, a Inglaterra se voltou para os dois outros parceiros europeus prosseguiu no projeto que resultou no avião tri-nacional.

Anos depois, a França também participaria das discussões iniciais sobre o projeto do EFA, do qual também se retiraria. Nesse caso, a decisão francesa de se retirar do programa EFA se deveu à tentativa de preservação de sua indústria nacional, especificamente sua fabricante de motores, a *Société Nationale d'Étude et de Construction de Moteurs d'Aviation* (SNECMA), uma indústria privada francesa que não conseguira a liderança do projeto na motorização do futuro avião. Com a retirada da França, o desenvolvimento do motor por essa indústria, que já estava em andamento, continuou de maneira independente, vindo a equipar o seu próprio avião de combate, o que se efetivou com a construção do *Rafale*. Segundo Droit, o exemplo de cooperação para a construção do *European Fighter Aircraft* (EFA) demonstra as dificuldades para parceiros cooperarem em empreendimentos de defesa complexos.

> Numa perspectiva mais ampla, a cooperação na EFA ilustra concretamente a oposição entre duas lógicas que, na altura, são, às vezes, contraditórias: a lógica da autonomia nacional e a lógica da cooperação europeia. Em nível político, em primeiro lugar, a ênfase é na cooperação. No entanto, quando essa lógica entra em conflito com a manutenção das capacidades industriais nacionais, a identidade é a soberania nacional, o último assume o controle. Na década de 1980, a Base Industria de Tecnologia e Defesa foi fruto de uma longa política industrial de concentração e especialização da ferramenta industrial. Até certo ponto, se esses fabricantes não participam de forma vantajosa ou suficiente no EFA, sua posição pode ser fortemente comprometida no futuro. Naquela época, os governos, especialmente o francês, não estavam preparados para tal "sacrifício" (DROIT, 2010, p. 115).

Tais fatos demonstram que mesmo a partir de um histórico de cooperação, a continuidade dessas atividades entre parceiros prévios não

pode ser dada como certa. A sensibilidade de governos para com esse tema se alterna. Porém, as restrições industriais têm peso decisivo para o sucesso de empreendimentos conjuntos. A participação de empresas privadas ocupa lugar crucial nessas negociações, chegando ao ponto de ser o principal motivo da retirada francesa da cooperação nos dois casos acima. A subordinação de uma indústria frente à uma concorrente internacional, traz sérias implicações a sua posição no mercado internacional e não oferece as mesmas vantagens que são esperadas pelos governos propositores dos projetos. De fato, o papel das indústrias nacionais em um programa de cooperação ainda é um assunto sensível (DROIT, 2010).

Outros projetos, menos ambiciosos, mas, não menos importantes, também se desenvolveram nos anos 1970 e 1980, período final da Guerra Fria. Durante os anos 1970, os objetivos da OTAN de padronização e interoperabilidade foram alcançados por meio da racionalização, colaboração, cooperação e compensações (HARTLEY, 1983). Esses objetivos foram atingidos por países membros da OTAN por meio da colaboração de pequenos grupos. Enquanto Inglaterra, Alemanha e Itália participavam do desenvolvimento do *Tornado* e do futuro EFA, outro grupo formado por Bélgica, Holanda, Noruega e Dinamarca se uniu para adquirir uma aeronave de caça comum. A estratégia adotada por esses países foi a escolha da produção licenciada de um modelo estadunidense, o F-16, o qual, por meio de compensações, ajudaria esses países a atualizarem suas indústrias aeronáuticas e expandir a oferta de empregos neste setor (BAJUSZ, 1980).

A opção pela cooperação foi feita em prol da atualização tecnológica das indústrias nacionais. As diferenças tecnológicas entre as empresas estadunidenses e as do consórcio firmado eram mais sensíveis e tal cooperação poderia se reverter em maiores ganhos do que se tivesse sido optada pela integração com os parceiros europeus. Entretanto, essa cooperação favoreceu principalmente o parceiro norte-americano, que conseguiu difundir seu avião de caça para parceiros da aliança, enquanto, conforme Bajusz (1980) revela abaixo, os países europeus enfrentaram dificuldades no programa de construção licenciada do F-16:

> Embora o programa seja caracterizado como um sucesso por funcionários tanto nos EUA como no exterior, ele não ocorreu sem suas dificuldades. As assimetrias estruturais entre as bases industriais e tecnológicas da defesa dos EUA e da Europa Ocidental significaram que as empresas europeias participantes nem sempre foram capazes inicialmente de produzir muitos dos relativamente avançados - para padrões europeus - componentes do F-16 nas quantidades necessárias. Para ilustrar, a Fokker, uma empresa holandesa, gastou entre US $ 22,5 e 26,5 milhões para equipamentos e instalações, em grande parte devido à tecnologia necessária na fabricação de componentes do F-16 e no volume de trabalho envolvido. Além disso, o aumento dos preços e as altas taxas de inflação, especialmente na Dinamarca, ameaçaram repetidamente criar desigualdades nos pacotes de colaboração industrial (BAJUSZ, 1980, p. 270-271).

Mesmo enfrentando dificuldades no desenvolvimento das aeronaves *Tornado*, do EFA e na construção conjunta dos aviões F-16, os países europeus membros da OTAN avançaram de maneira significativa no processo de cooperação em defesa para construção conjunta de armamentos. A experiência no desenvolvimento desses três projetos gerou um número significativo de marcos jurídicos e acordos comuns que passaram a influir nos projetos que se desenvolveriam a *posteriori*. A partir dos anos 1980, a quantidade de tipos diferentes de armas em uso pela OTAN caiu significativamente, comparado com o preocupante quadro apresentado nos anos 1970. O sucesso da cooperação em defesa entre os membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na aquisição de armas de tecnologia avançada se tornou um modelo para projetos semelhantes desenvolvidos entre outros aliados.

Esse sucesso não é apenas dos membros que desenvolveram ativamente esses equipamentos, mas também os demais membros, que, mesmo que não tenham participado da construção conjunta e se

envolvidos nos riscos do projeto, lograram de forma evidente ganhos coletivos para a integração da organização.

Assim, por exemplo, a partir da cooperação entre parceiros da organização, os demais países puderam aproveitar os frutos do projeto conjunto, de forma que, mesmo que poucos países participassem do desenvolvimento do equipamento, isso não impediu que outros membros da organização adquirissem o produto final. Na realidade, isso acabou se tornando corriqueiro, já que o equipamento desenvolvido seguindo as normas de padronização da organização, tornou-se atrativo aos demais países, já que a aquisição de um armamento que estivesse inserido nos sistemas em uso era sempre preferível a um outro que tivesse que passar por processo de adaptação. Essa aquisição ampliou a cadeia logística do equipamento em questão, levando a outros benefícios para o grupo. Além disso a entrada de novos países, geralmente, se deu também na cadeia produtiva, por meio de acordos de compensação industrial.

Com o fim da Guerra Fria, diversos projetos que nasceram ao final dos anos 1980 tiveram seu desenvolvimento atrasado ou foram cancelados, uma vez que havia dificuldades em justificar a construção de equipamentos criados para enfrentar um inimigo que não existia mais. A redução no número de projetos desenvolvidos desde então pode ser explicada por dois fatores: Nos anos 1990, pela diminuição de recursos alocados à defesa dos países da Europa Ocidental e América do Norte; e, nos anos 2000, a concentração em projetos capazes de atender a demanda de um maior número de países. Os projetos das aeronaves *Eurofighter* e A400M foram desacelerados, sendo retomados somente após os anos 2000. Os helicópteros *Tiger* enfrentaram uma série de atrasos e dificuldades para conclusão do projeto, não conseguindo os clientes esperados para a aeronave. Já o projeto NFR-90, para a construção de fragatas comuns, foi cancelado devido à dificuldade em atender requisitos discrepantes de cada um dos participantes para o navio em questão.

Apesar dos reveses em alguns programas e do atraso experimentado no cronograma de outros, a partir dos anos 1990, vários países da Europa e aliados próximos dos EUA iniciaram as conversações para aderir ao projeto da aeronave de ataque comum *Joint Strike Fighter* (JSF). Esse empreendimento liderado pelos EUA já foi descrito como o

mais ambicioso e caro programa militar da história, com uma expectativa de produção de cerca de 2400 aeronaves de combate, para susbtituição de cerca de uma dezena de modelos de aviões nos diversos países parceiros. O primeiro passo desse projeto se deu pela escolha do avião, em uma competição organizada pelo Departamento de Defesa dos EUA, na qual concorriam Boeing, com a aeronave F-32, e a Lockheed Martin, com o F-35. Após um longo processo avaliativo, no início dos anos 2000 a aeronave F-35 foi declarada vencedora do pleito. Nos EUA, as versões dessa aeronave deverão equipar a Força Aérea, Marinha e Fuzileiros Navais, substituindo vários tipos de aeronave com versões do F-35.

Os imperativos que levaram os países europeus e outros aliados mais próximos dos EUA, como Israel e Japão a aderirem ao programa, são os mesmos que os motivaram décadas atrás a empreender a cooperação na produção de armas: economia de recursos, atualização tecnológica e padronização dos equipamentos. Vucetic e Nossal (2013), afirmam que para muitos parceiros, a atratividade inicial do programa F-35 está em sua promessa de manter os aliados firmemente atrelados às industriais de alta tecnologia lideradas pelos EUA, ao mesmo tempo em que proporcionam acesso relativamente barato à tecnologia *stealth*[13] de última geração. Os parceiros do projeto foram impulsionados pela perspectiva de produzirem componentes do F-35 em seus países, por meio de um investimento inicial relativamente limitado. A partir dos montantes aportados, cada parceiro no projeto deverá obter um retorno pré-estabelecido, o que irá se refletir tanto na produção industrial quanto no acesso as tecnologias de produção da aeronave.

> Nesse ponto, o JSF especificou as condições para diferentes "níveis" ou "camadas" de parceria. Cada nível foi determinado principalmente pelo tamanho da contribuição do parceiro. Os parceiros de nível 1 contribuem com aproximadamente 10% para o desenvolvimento da aeronave. O Reino Unido é o

[13] Aviões *stealth* são aeronaves fabricadas e projetadas com materiais específicos e desenho capazes de absorver ou desviar as ondas de radar, tornando-os mais difíceis de detectar, o que popularmente tornou-os conhecidos como aviões invisíveis.

> único parceiro de nível 1 e comprometeu US $ 2,2 bilhões no programa. Os parceiros de nível 2, como a Itália e os Países Baixos, contribuem com aproximadamente US $ 1 bilhão. Parceiros de nível 3 - Austrália, Canadá, Dinamarca, Noruega e Turquia - contribuem com $100 - $200 milhões. Cada nível também determina o cronograma de entregas, bem como as transferências de tecnologia e as oportunidades de subcontratação (VUCETIC; NOSSAL, 2013, p. 5).

O programa da aeronave F-35 também enfrentou atrasos, problemas de projeto e dificuldades em alcançar todos os requisitos apontados para a padronização entre as diferentes versões a serem introduzidas em serviço. Ainda segundo Vucetic e Nossal (2013), programas de desenvolvimento como o do F-35, altamente complexo e distribuído sob uma base industrial internacionalizada, são problemáticos. No entanto, o que concluímos é que mesmo com os problemas enfrentados e a elevação dos custos inicialmente planejados, os aliados aceitam a cooperação e perseguem no intuito de participar de novos projetos, já que o risco de ser alijado das inovações tecnológicas desenvolvidas e de se tornar dependente de produtos exclusivamente desenvolvidos por terceiros se apresenta como um risco maior.

As estimativas apresentadas no ano de 2017, preveem que esse projeto consuma cerca de 400 bilhões de dólares somente nas fases de pesquisa, desenvolvimento, contratação e produção. A construção planejada do último avião deverá acontecer em 2044 e sua operação se estenderá até 2070. Até a sua desativação, na segunda metade do século XXI, todo a operação e manutenção dessas aeronaves deverá ter consumido mais 1,1 trilhão de dólares (CAPACCIO, 2017).

Por essa razão, os Estados Unidos, donos da maior indústria de defesa do planeta, abriu seu principal programa de aquisição de aeronave de combate para os seus parceiros mais próximos, o *Joint Stike Fighter/Lockheed F*-35, buscando, com isso, investimentos externos para financiar esse que se tornou o projeto de defesa mais caro da história.

Mesmo que nesse caso a função de seus parceiros esteja envolvida apenas com a produção de componentes e o financiamento direto do programa, eventualmente esse país adquire produtos de defesa de seus aliados, passando a fabricá-los em seu território. Esse fenômeno é observado também em outras potências militares, as quais têm mantido laços externos como forma de garantir sua produção industrial e o acesso a itens de defesa modernos.

Os elevados custos apresentados por esse programa expõem as dificuldades para que um único país proceda no desenvolvimento de armamentos avançados por conta própria. Com a elevação dos custos dos sistemas de armas modernos, a cooperação na fabricação de equipamentos de defesa surge como opção para a partilha de gastos, até mesmo pelas grandes potências. Poucos países possuem um parque industrial capaz de abarcar todos os componentes necessários para esses empreendimentos.

Apesar das tentativas de construção de uma indústria de defesa independente por parte de Japão e Europa ter sido objetivada, a necessidade de superação de gargalos tecnológicos levou-os para relações mais próximas com a indústria estadunidense. Há que se considerar, também, que era de interesse dos EUA estarem presentes em programas de defesa e na padronização de sistemas usados por produtos locais. Entretanto, uma outra questão não exposta por Rosecrance e Stein (1973), é de que os projetos dos EUA na área de defesa também necessitam de parceiros, não necessariamente para o desenvolvimento da tecnologia utilizada, mas principalmente para o financiamento de seus caros componentes, parceria possível com os membros da OTAN, sendo o Japão, Austrália e Israel, associados perfeitos.

Nesse sentido, podemos observar a Rússia com a até então estreita ligação com a indústria de defesa ucraniana, derivada ainda dos laços soviéticos, que provia componentes essenciais para diversos setores de suas forças armadas, com importante destaque para os motores aeronáuticos e de foguetes. Com a retomada de investimentos em seu setor de defesa, a Rússia tem perseguido a modernização de seu aparato bélico, com recentes investimentos em tecnologia de ponta. Para isso, o país se apoia na venda de produtos avançados nos quais tem reconhecida

eficiência, como sistemas de mísseis antiaéreos, blindados, aeronaves de combate e helicópteros.

O mais novo avião de combate russo, com tecnologia *stealth*, Sukhoi 57 é em parte financiado pelo governo indiano, que busca acessar esse tipo de tecnologia por meio da parceria com a Rússia.

A China, por sua vez, possui pujante indústria de defesa, mas ainda depende em certos pontos de produtos fornecidos pela Rússia, como motores aeronáuticos e sistemas eletrônicos. Esse país, mesmo possuindo uma indústria aeronáutica capacitada, recentemente adquiriu da Rússia 24 caças Sukhoi 35, demonstrando não ter atingido o mesmo grau de eficácia dos equipamentos russos, de onde grande parte dos equipamentos chineses deriva. A compra dessas aeronaves segundo aponta Yeo (2017), está relacionada à necessidade chinesa de acessar a tecnologia dos motores dessa aeronave, pois o desenvolvimento chinês nessa área está atrasado.

Como conclusões dessa seção, apontamos que as Organizações de Cooperação em Defesa proporcionam o ambiente seguro para o desenvolvimento de projetos de construção conjunta de armamentos e de acesso à tecnologia sensível, sendo utilizado para manter as indústrias nacionais alinhadas. Como visto, o aporte necessário para o desenvolvimento de novas tecnologias e de inovações em áreas como a indústria aeronáutica, necessitam de um montante financeiro que não está disponível para todas as nações, sendo que até mesmo grandes potências têm buscado na cooperação com seus aliados maneiras de financiar projetos de desenvolvimento de novas tecnologias. O papel de uma Organização de Cooperação em Defesa passa a ser um importante elemento para desenvolvimento industrial, possibilitando ganhos entre os seus parceiros. Outras regiões, com OCD´s mais recentes, já observam essa possibilidade. Porém, como apontado, o caminho nesse sentido não é fácil e necessita do comprometimento a longo prazo dos aliados dessas organizações.

As colocações apresentadas nessa seção serão retomadas nos próximos capítulos e, em especial, no capítulo final, no qual debateremos as tentativas de construção de equipamentos de defesa na América do Sul que, em alguns aspectos, se inspirou no modelo de desenvolvimento

europeu, como na escolha do setor aeronáutico, na construção de uma empresa multinacional entre os aliados e no desenvolvimento de tecnologias locais como objetivo.

GEOPOLÍTICA E TRANSFERÊNCIA DE ARMAS SOB CONDIÇÕES DE COOPERAÇÃO

Uma questão que deve ser apontada é que o desenvolvimento e o comércio de armas são ferramentas de um Estado para a manutenção de sua influência e hierarquia no sistema internacional. Grandes potências, que controlam a indústria de defesa no mundo, utilizam essa capacidade de forma política, moldando parte do sistema internacional por meio deste recurso. As transferências de armas tecnologicamente avançadas são utilizadas como instrumentos políticos para definir aliados e exigir lealdade, bem como para afetar inimigos ou opor a sua influência (BUZAN, 1987).

Os equipamentos militares disponíveis em cada país são reveladores dos arranjos no sistema internacional. Uma breve análise sobre como estão equipadas as forças armadas de um grupo de países, pode demonstrar quais são suas ligações políticas e os interesses que possivelmente recaem sobre cada um deles, já que, o comércio internacional de armas ocorre por meio de acordos que revelam quais são suas posições, alianças e possivelmente seus inimigos na geopolítica global. A presença de armas com tecnologia avançada nas forças armadas de um país representa uma parcela de seu *status* perante a comunidade internacional e, também, indica suas ligações políticas e parcerias com países que lhe fornecem ou compram suas armas.

Isso pode ser parcialmente compreendido pelo processo de reestruturação europeu no pós-Guerra, no qual os EUA agiram de maneira a revitalizar as capacidades de seus aliados ocidentais de modo a se opor ameaça soviética. Como comentado, os meios utilizados para esse fim incluíam a venda ou a fabricação licenciada de produtos estadunidenses nos países aliados. Enquanto isso, outros países que permaneciam fora do

foco da política externa estadunidense, tinham restrições para aquisição de armas avançadas dessa potência, o que poderia ser conseguido na sua rival, às custas da inversão do posicionamento no sistema bipolar.

Pelo lado soviético, mais do que um processo de cooperação, as transferências de armas eram vistas como mais uma forma de garantir sua influência sob os países do Leste europeu, assegurando o acesso aos seus territórios, postados na linha de frente em um possível conflito com a OTAN. O uso político da transferência de armas foi uma estratégia adotada pela URSS para conseguir apoio também em outros continentes, negociando a venda de material militar em troca de acesso a bases aéreas, portos ou outras instalações que pudessem servir-lhe para seus interesses e operações em suas regiões. Assim, outros países fora do Pacto de Varsóvia aceitaram as condições para aquisição de armas soviéticas em troca do uso de seu território, como Argélia, Líbia, Iraque, Somália, Angola, Cuba e Vietnã, ainda que nem sempre esses acordos estivessem livres de conflitos (KRAUSE, 1992).

Durante a Guerra Fria a transferência de armas operava em sintonia com a geopolítica das grandes potências e de suas organizações, servindo como instrumento de difusão tecnológica ou de seu cerceamento. Enquanto aliados dos EUA, em territórios considerados vitais para sua geoestratégia global recebiam armas tecnologicamente avançadas e até mesmo a possibilidade de produção licenciada desses itens, como Alemanha, Japão e Coréia do Sul, países politicamente alinhados, mas considerados de segundo ou terceiro escalão para a geopolítica estadunidense, tinham acesso restrito a compra de equipamentos militares, o que por exemplo, configurava as suas relações com os países sul-americanos.

A política oficial dos EUA para os países da América Latina durante os anos 1960 e 1970, foi um exemplo de cerceamento na aquisição de armas. Em grande medida, as forças armadas da região até os anos 1960 ainda se equipavam com materiais provenientes da Segunda Guerra. Porém, ainda nessa década, o acesso ao material militar começou a se tornar restrito, em parte pelo grau de obsolescência em que se encontravam as máquinas da última grande guerra, mas, principalmente, pela mudança na política dos EUA para a região.

> Até 1961, o material obsoleto da II Guerra ainda garantiu transferências militares de material pesado sob o argumento da defesa contra agressões externas. Depois dessa data, mesmo a ajuda material passou a centrar-se, como veremos, em armas mais adequadas à luta contra a subversão (MARTINS FILHO, 2005, p. 114).

Para os EUA, no entanto, a América do Sul, apesar de ser importante território para sua geoestratégia da Guerra Fria, era secundária no que dizia respeito às necessidades de defesa em relação ao conflito Leste-Oeste, sendo mais importante em sua ótica, o combate interno aos grupos subversivos que requeriam armamentos menos sofisticados (MARTINS FILHO, 2005).

Essa posição foi defendida em um documento datado de outubro de 1964, quando o então conselheiro de segurança nacional dos EUA, McGeorge Bundy, em memorando destinado aos secretários de Defesa e Estado, expôs a necessidade de criar uma nova estratégia para lidar com as forças armadas da América Latina, diminuindo a ajuda por meio de programas de assistência militares e condicionando esses países ao seu próprio orçamento de defesa. O objetivo básico dessa iniciativa foi reestruturar as forças armadas dos países latino americanos à sua realidade, com ênfase à segurança interna (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1964).

Essas orientações ficam claras quando se avaliam os documentos oficiais originados no Departamento de Estado dos EUA, referentes ao registro de reuniões, memorandos e telegramas diplomáticos, que transcrevem as falas e pensamentos de altos membros do governo e das forças armadas desse país, entre os anos de 1965 e 1975, período mais significativo para a modernização da aviação de combate das forças aéreas da América do Sul. Esses documentos demonstram o contínuo interesse por parte de alguns países da região em adquirir aviões de combate dos EUA e, no entanto, este país fazia tentativas de oferecer equipamentos mais adequados aos seus próprios interesses, protelando a modernização

das forças aéreas sul-americanas (TEIXEIRA, 2016). Segundo documento do Departamento de Estado dos EUA:

> Desde 1963 o Governo EUA tem tentado atrasar a aquisição de aviões militares supersônicos na América Latina, ou pelo menos diminuir o ritmo. Ao fazê-lo, esperavámos limitar o desvio de recursos latinos de propósitos essenciais ao desenvolvimento económico para usos militares, menos importantes. Os esforços em conjunto com políticas de persuasão contra a introdução precoce de jatos supersónicos com o compromisso dos EUA para fornecer alguns aviões de caça tipo F-5 para vários países durante 1969-1970 dará tempo mínimo para atingir suas metas mínimas de modernização (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1969, p. 1).

Uma das preocupações pontuadas era o possível relacionamento com países europeus que poderia emergir da posição dos EUA, além do ressentimento e um pensamento anti-estadunidense, o que os faria perder a preponderância no fornecimento de equipamentos militares, ao mesmo tempo que possibilitaria aos países sul-americanos o acesso a materiais sofisticados. Essas consequências, caso a venda não fosse autorizada, ficam claras no trecho abaixo:

> Um certo número de países da América Latina , depois de ter posto em espera a substituição de equipamento militar obsoleto por alguns anos, estão determinados a realizar uma aquisição em breve de itens específicos. Eles vêem uma necessidade particularmente urgente para aviões a jato, e os governos da Argentina, Brasil, Chile, Peru e Venezuela receberam garantias recentes de autoridades dos EUA de que os F-5 serão disponibilizados. Se os EUA agora se recusarem a

> fornecer F-5, o ressentimento nesses países será forte. Alguns ou todos eles quase certamente decidirão adquirir jatos Mirage. Eles também se deslocariam para uma maior dependência dos países europeus para o fornecimento de outros tipos de equipamento militar, e talvez para treinamento militar também (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1968, p. 160).

Com as restrições impostas pelos EUA, a saída foi buscar fornecedores dispostos a transferir equipamentos militares avançados. Nesse caso, Inglaterra e principalmente a França, obtiveram vantagens comerciais com a venda de navios, submarinos e aviões. A França conseguiu que seu avião de caça supersônico *Mirage III* fosse adotado por sete países da América do Sul (KOLODZIEJ, 1987), o que para esses países significou uma modernização frente aos modelos de origem estadunidense defasados (TEIXEIRA, 2016). A venda desses aviões para América do Sul levou os EUA a repensarem sua política para a região, com a suspensão de algumas restrições de vendas. Ainda que a França tivesse rompido com a OTAN, em busca de uma posição independente, ela ainda permanecia como aliada ocidental. No entanto, em busca de mercados consumidores para seus produtos industrializados de alta tecnologia, ela se tornara concorrente dos EUA em seu próprio continente, forçando-o a rever sua política de restrições para os aliados do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

Devido a estratificação dos aliados, os equipamentos militares modernos circulavam apenas entre os aliados mais próximos das grandes superpotências, as quais regulavam as transferências de armas com vistas também a evitar o acesso de tecnologias sensíveis por possíveis inimigos. Um exemplo nesse sentido era o Irã, comandado pelo Xá Reza Pahlevi. Esse país era o principal aliado dos EUA na Organização do Tratado do Centro (CENTO), grande produtor de petróleo no Golfo e em posição privilegiada para vigiar a União Soviética, com a qual detinha uma fronteira. De modo a aproveitar a proximidade geográfica, com o uso de instalações de espionagem eletrônica, para realizar a interceptação de

sinais de comunicação, os EUA forneceram equipamentos avançados para esse país, como caças F-4 e F-14, mísseis de longo alcance, artilharia antiaérea e sistemas de radar. Na década de 1970 o Irã se tornou o principal comprador de armas dos EUA, favorecido pela elevação dos preços do petróleo e pelo interesse estadunidense em manter sua produção bélica elevada, após a desmobilização do Vietnã (GHAREHBAGHIAN, 1987).

Com a queda do governo do Xá, em 1979, após a Revolução Islâmica, os revolucionários religiosos colocaram o Irã no espectro oposto dos EUA, levando a ruptura dos acordos militares e a perda das instalações nesse país. Além disso, toda a tecnologia disponível nos equipamentos vendidos ao Irã ficou comprometida, já que os soviéticos tiveram acesso a vários desses dispositivos para avaliação técnica após a revolução (COWELL, 1985).

Cabe assinalar que as relações entre os países fornecedores e os receptores de armamento devem-se estender para além do momento da compra, perdurando por toda a vida útil das armas adquiridas, sob o risco de lhe ser negado fornecimento de sobressalentes. Nesse caso, a denúncia do Acordo Militar entre os EUA e Brasil, datado de 1952. Com o agravamento da repressão do governo militar e da postura crítica do governo dos EUA em relação a esses fatos, levaram o rompimento das relações militares entre os dois países em 1977. No Brasil, a justificativa do governo para o rompimento era que "'a introdução de modificações na legislação norte-americana que mudaram de forma inaceitável as condições para a cooperação militar entre os dois países"' (MARTINS FILHO, 2005, p. 127). Após o rompimento desse acordo, mesmo que os países continuassem a manter relações diplomáticas e militares, o fornecimento de peças foi bastante reduzido, implicando em dificuldades de manutenção aos equipamentos com origem nesse país.

> [...] Por um lado, os países da região passaram a se abastecer de armas modernas por meio de compras comerciais diretas e não mais de programas de ajuda militar. Por outro, eles diversificaram os fornecimentos, comprando da Europa e Israel o que não podiam adquirir dos EUA. Assim, entre 1966 e

> 1975, a parcela americana no total das importações de armamentos do continente caíra de 40% para 14%. [...] (MARTINS FILHO, 2005, p. 127).

Outra estratégia adotada por ambas as superpotências, bem como pelos outros países fabricantes de armas modernas, era entregar armas com certo grau de obsolescência, simplificadas ou sem todas as funções que possuíam. Os avançados sistemas computacionais que passaram a equipar toda sorte de veículo militar, podiam ser reprogramados para não oferecer as mesmas características do modelo original, caso o país receptor não atendesse condições políticas ou possuísse alguma lacuna de segurança. Caso o material viesse a cair em mãos de rivais, suas características reais não seriam reveladas e o produto exportado serviria para desinformar o inimigo, com uma falsa impressão sobre as capacidades de combate. Os itens preferencialmente escolhidos para esse processo conhecido como "*downgrading*", são os radares, sistemas de pontaria, mísseis ou os motores, que podem ter os computadores simplificados, gerando um atraso de cálculo, ou ter sua potência diminuída, tornando-os menos capazes.

A simplificação de armas também servia para a estratificação dos países no sistema internacional. No primeiro escalão, encontramos os países considerados aliados de primeira ordem, alinhados ideologicamente com a potência e politicamente estáveis, que poderiam receber armas no mesmo padrão operado por ela. Porém, mesmo nesses casos, alguns equipamentos se restringiam ao seu uso, não sendo abertos para venda a terceiros, como caso das armas nucleares ou de tecnologia muito avançada, como o avião F-35. As condições de pagamento para esses países também são diferenciadas, com créditos especiais ou a possibilidade de fabricação sob licença. Exemplos desses casos seriam países como Israel, Japão e membros da OTAN, no caso dos EUA e a China antes do rompimento com a URSS.

No segundo estrato viriam países que deteriam uma proximidade política com a potência, mas que não estavam diretamente associados às principais Organizações de Cooperação em Defesa, de modo que não ofereceriam condições ou necessidades ideais para transferência de armas,

recebendo equipamentos com *downgrading* ou acesso limitado a determinados equipamentos, restringindo a quantidade disponibilizada para compra ou o seu uso. Nesses casos, poderíamos exemplificar com o Brasil e Argentina durante a Guerra Fria ou os países árabes alinhados com a URSS, no mesmo período. O terceiro escalão seria representado por países do terceiro mundo, com condições políticas e ideológicas instáveis, que não são elegíveis para a compra de armas avançadas. Esses países ofereceriam poucas condições de pagamento ao mesmo tempo em que a venda de armas poderia transformar a potencial instabilidade em uma situação de conflito real, como no caso de países africanos e latino americanos.

Na atualidade a política de venda de equipamentos de defesa se mantém restrita e dependente dos laços de amizade e cooperação entre as nações produtoras e compradora desses equipamentos. As implicações para a transferência de determinadas armas se associam diretamente às tecnologias incorporadas por elas, o que, ao final, se caracteriza como um processo de transferência de tecnologia entre as nações envolvidas nessas relações. Esses processos devem cumprir uma série de exigências do país fornecedor, como é o caso dos equipamentos oriundos dos EUA. Nesse sentido, segundo o *Defense Institute of Security Cooperation Studies:*

> Transferência de tecnologia é o processo de transferência, de uma indústria em um país para outro ou entre os próprios governos, informações técnicas e know-how relacionadas ao projeto, engenharia, fabricação, produção e uso de mercadorias. Para cumprir com a política dos EUA, a transferência de tecnologia é regulada por uma infinidade de agências do governo dos EUA e é controlada por meio de um acordo de governo para governo que pode assumir a forma de um memorando de entendimento, acordo geral de segurança, carta de oferta e aceitação (LOA), licença de exportação ou outra forma acordada pelos dois governos (DISCS, 2018, p. 7-12).

Uma das maneiras de cumprir os requisitos apontados pelo governo dos EUA para o acesso a determinadas tecnologias é a sua posição no quadro de alianças mantido por esse país, como no caso da OTAN. Da mesma maneira, outras nações exportadoras de equipamentos de defesa, como China e Rússia também tendem a facilitar as negociações com nações inseridas em suas organizações de cooperação. O que se apresenta dessa forma, é que as Organizações de Cooperação em Defesa são utilizadas como os principais canais de transferência de armamento entre as nações do sistema internacional. O acesso a itens sofisticados é facilitado ou somente permitido quando há relações de proximidade estratégica, como os oferecidos por meio das alianças proporcionadas pelas OCD´s. Assim, as condições especiais oferecidas aos membros de uma OCD servem de barganha e convencimento aos países ingressantes, ao mesmo tempo que podem implicar em retrocessos caso o país opte por deixar a organização (KISSINGER, 1969).

As Organizações de Cooperação em Defesa, dessa forma, servem como elementos chave para a hierarquização do sistema internacional, proporcionando vantagens aos seus aliados, ao passo que restringem e limitam acesso a países externos a esses acordos. Mais do que um instrumento voltado para a defesa de seus membros, as OCD´s cumprem um papel geopolítico elementar, ao proporcionar ambiente seguro para a circulação de alta tecnologia e a formação de empresas dominantes no comércio mundial. Assim, fora a OTAN, a busca pela consolidação de outras OCD´s pode ser compreendida como um passo essencial que deve ser dado por outras potências como Rússia e China, ou outras nações aspirantes a este posto, como Índia e Brasil.

CAPÍTULO 3

As Organizações de Cooperação

em Defesa no Período da Guerra Fria

AS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA NO PERÍODO DA GUERRA FRIA

A instituição das Organizações de Cooperação em Defesa, forma pela qual tratamos as alianças militares que se desenvolveram no pós-Segunda Guerra, foi profundamente influenciada pelas condições derivadas da resolução desse conflito. A vitória dos países Aliados sobre as tropas do Eixo na Europa fez emergir naquele continente forças ideológicas antagônicas, as quais iriam intervir em seus movimentos políticos, sociais e econômicos por mais de meio século. Os Estados Unidos, ladeados por Inglaterra e França, tornaram-se os vitoriosos representantes ocidentais, capitalistas industriais e, no caso dos dois últimos, imperialistas. O outro lado vitorioso, a União Soviética, assegurou a continuidade do regime socialista com a derrota alemã, expandindo sua região de influência sobre o Leste europeu, em que pese as suas numerosas perdas humanas e econômicas. A consequente divisão da Alemanha em áreas de ocupação colocou lado a lado as forças antagônicas dos até então aliados, o que não tardou a apresentar os primeiros sinais de desgaste, evoluindo posteriormente para uma condição de permanente tensão.

O advento da Guerra Fria forçou o mundo a uma nova era de relações mediada por alianças militares e econômicas que se orientaram em torno do conflito Leste-Oeste e de suas ideologias. O risco de um novo conflito e a possibilidade da escalada para uma confrontação envolvendo o uso de armas nucleares concorreu para a criação de toda uma série de mecanismos destinados à sua dissuasão. No entanto, o novo momento do mundo era orientado por antigas teorias geopolíticas que, mesmo após meio século de revisões e debates, permaneciam influentes na organização das estruturas de poder e estratégia das grandes potências.

Assim, a criação das principais Organizações de Cooperação em Defesa durante a Guerra Fria esteve estreitamente vinculada à interpretação de grandes teorias geopolíticas, as quais nutriram os geoestrategistas das grandes potências de argumentos teóricos, geográficos e cartográficos para sua aplicação na realidade mundial. O

discurso oficial sobre as intenções dessas organizações sempre apontava para o seu uso de maneira defensiva, jamais como a autora de um primeiro ataque – já que cada lado envolvido no conflito se reservava ao direito de amparar sua postura com argumentos morais – apenas respondendo às provocações e possíveis ataques do inimigo. A despeito da postura e da crítica oficial, as Organizações de Cooperação em Defesa se alinhavam diretamente ao jogo geopolítico mundial, respondendo de maneira síncrona às teorias criadas por estrategistas atentos aos processos que se desenrolavam no sistema mundial.

Dada as características singulares desse período, as organizações surgidas nesse momento estavam vinculadas às estratégias específicas da bipolaridade do poder mundial. Assim, este capítulo apresentará as principais teorias geopolíticas que foram influentes na geoestratégia das grandes potências, as Organizações de Cooperação em Defesa resultantes desse pensamento e de como esses alinhamentos desenvolveram os fluxos de equipamentos de defesa entre os membros dessas OCD´s, relacionando-os com sua importância nessas organizações.

A GEOPOLÍTICA E A FORMAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA

A Geopolítica viu florescer, ao fim do século XIX e início do século XX, teorias orientadas à manutenção ou perseguição do poder pelas grandes potências. Tais teorias, auxiliadas por uma criativa interpretação cartográfica, eram voltadas para a dominação de territórios estratégicos que, caso conquistados, garantiriam a supremacia para seu possuidor. Esse pensamento marcou profundamente o desenvolvimento da Geopolítica, servindo como base para a estruturação do jogo no grande tabuleiro de xadrez mundial[14].

Entre essas teorias a que mais interessa a esse trabalho deriva da obra de Halford Mackinder, elaborada nos primeiros anos do século XX e

[14] Em alusão ao título do livro de Zbigniew Brzezinski, "*The Grand Chessboard*", publicado em 1997.

continuamente revisada nos anos seguintes. Como comenta Mello (2015), Mackinder não é "cachorro morto". Apesar de contar com mais de um século desde sua primeira apresentação, a teoria de Mackinder permanece atual e se constitui como fundamental para compreensão da atual geopolítica mundial e, também, para entendermos o contexto e o processo de formação de alianças que aqui chamamos de Organizações de Cooperação em Defesa.

O geógrafo inglês, preocupado com o futuro de sua nação no princípio dos anos 1900, visualizava que a Inglaterra enfrentaria grandes desafios ao longo do século XX. Esses desafios, caso não fossem bem dimensionados e encarados, poderiam afligir o império britânico, naquela época o mais extenso territorialmente. Após uma revisão histórica das ondas de invasões e conquistas da Europa por povos montados a cavalo oriundos do continente asiático, Mackinder aponta para a região da Ásia Central, onde naquele momento figurava o império russo, como importante território para o futuro da política e balança de poder mundial (MACKINDER, 1904).

Essa região é apresentada nesse primeiro artigo do início do século XX, como a Área-Pivô (*Pivot Area*), com a palavra *Heartland* aparecendo apenas de forma descritiva – não como o termo técnico que posteriormente ganharia proporções estratégicas. Neste primeiro artigo, Mackinder lança mão de comentários sobre a importância da navegação marítima para algumas das civilizações e impérios precedentes, inclusive se reportando ao então Almirante Alfred T. Mahan e sua obra, *The influence of Sea Power Upon History*, referência sobre o Poder Naval. Mackinder considerava que os avanços que a navegação obtivera ao longo do século XIX, impulsionados pela força do vapor e os projetos dos canais interoceânicos facilitaram o tráfego naval. No entanto, apontava que o desenvolvimento das ferrovias a partir daquele momento em diante proveria o interior dos continentes da mobilidade necessária para transmutar o poder terrestre e, principalmente, garantir o acesso a vasta e rica região interior do continente euroasiático (MACKINDER, 1904). Mackinder aponta para as disputas nos séculos anteriores como já envolvidas pela dualidade entre forças navais e terrestres. Esse debate viria a se aprofundar ao longo do século XX, transformando a oposição

entre o Poder Terrestre e o Poder Naval em uma das mais importantes discussões da Geopolítica mundial. Como aponta Leonel Itaussu:

> Segundo Mackinder, a exploração dos imensos recursos daquela região basilar daria ao Estado que a controlasse condições para desenvolver uma economia autárquica e um inexpugnável poder terrestre. Entrincheirado no coração do Velho Continente, esse poder terrestre autossuficiente poderia resistir ao assédio e às pressões do poder marítimo, cujo raio de ação limitava-se às ilhas próximas e regiões costeiras da Eurásia (MELLO, 2015, p. 16).

Exemplo de intelectual comprometido com as diretrizes do Estado, Mackinder tinha consciência das capacidades militares de sua nação, alicerçada sobre o poder naval e detentora da maior esquadra do mundo. No entanto suas preocupações, ao focar na importância dos recursos contidos na Área-Pivô, era que uma potência ao assumir seu controle poderia também romper o cerco geográfico e acessar a orla marítima na periferia do continente, fato que, consequentemente, levaria a constituição de uma força naval por essa potência, a ser suportada pelas imensas reservas de recursos continentais. Dessa maneira, a formação de um poder anfíbio ameaçaria o equilíbrio de poder mundial e diretamente a preponderância britânica (MELLO, 2015).

Mackinder pôde experimentar em vida fatos que auxiliaram a lapidar sua teoria, promovendo revisões e atualizações de seus principais conceitos a luz da mutante dinâmica europeia e mundial. Uma das principais mudanças ocorre na publicação de 1919 intitulada "*Democratic Ideals and Reality*", na qual a chamada Área-Pivô, apresentada na cartografia do início do século, se transforma no *Heartland*, palavra de maior expressividade e apelo teórico. Tal termo assume papel chave para compreender a importância e posição dos outros conceitos em sua teoria. Segundo Mello:

> A noção de *Heartland* – que pode ser entendida como área-pivô, região-eixo, Terra Central ou coração continental – é o conceito-chave que constitui a pedra de toque da teoria do poder terrestre. A rigor, todos os demais conceitos dessa teoria – Grande Oceano (*Great Ocean*), Ilha Mundial (*World Island*), Crescente Interno (*Inner Crescent*), Crescente Externo (*Outer Crescent*) e Oceano Central (*Midland Ocean*) – só adquirem plena significação geopolítica e estratégica em sua relação com esse conceito basilar (MELLO, 2015, p. 44).

É na obra de 1919 que Mackinder escreve a famosa frase que marca sua produção acadêmica e se torna o argumento principal da teoria do Poder Terrestre: "Quem governa o Leste Europeu comanda o *Heartland*; quem governa o *Heartland* comanda a *World Island*; quem governa a *World Island* comanda o mundo" (MACKINDER, 1962, p. 106).

Esse termo voltaria a ter destaque em 1943, em novo trabalho do autor, quando define o *Heartland* como o território da URSS, ainda que de maneira imprecisa. Nas subsequentes obras de Mackinder as dimensões do *Heartland* foram alteradas e seu tamanho substancialmente reduzido, saindo de uma posição fortemente asiática para assumir uma condição mais ocidental, a Oeste da posição original e englobando territórios do leste europeu (MELLO, 2015). Nesse sentido, Mackinder comenta que não há uma definição geográfica precisa e que "o *Heartland* é a parte norte e o interior da Eurásia. Estende-se desde a costa do Ártico até os desertos centrais e tem como limites ocidentais o amplo istmo entre o Mar Báltico e o Mar Negro." (MACKINDER, 1943, p. 598).

A partir da formulação de suas teorias baseadas na possibilidade do surgimento de uma potência capaz de dominação mundial, a obra de Mackinder conseguiu repercussão nos círculos geopolíticos da Europa e EUA. A apreciação de suas concepções sobre a dominação da vasta região euroasiática e suas consequências para o futuro das grandes potências foi

de importante valia para as ideias de Karl Haushofer e a escola de geopolítica alemã (MELLO, 2015), a qual iria influir no pacto de não agressão entre Alemanha e URSS e no desenrolar da Segunda Guerra. Entretanto, tendo em vista o interesse deste trabalho recai sobre o período posterior ao conflito mundial, as leituras que se apresentam mais prementes são aquelas oriundas dos EUA, nas quais as concepções sobre a posição estratégica do *Heartland* foram revisadas e usadas como argumentos fundamentais para a geoestratégia estadunidense do pós-Guerra. Nesse aspecto, a figura de Nicholas Spykman tem importância ímpar.

De origem holandesa e radicado nos EUA, Spykman atuou como professor universitário em Yale entre os anos 1920 e início dos anos 1940, quando veio a falecer precocemente de câncer. Sua curta produção literária na área de relações internacionais conta com dois livros – sendo um deles de divulgação póstuma – porém ambas de grande relevância para a geopolítica e geoestratégia estadunidense.

Sua principal obra, *America´s Strategy in World Politics*, publicada em 1942, traça as ações que devem ser desenvolvidas pelos EUA no pós-Guerra em caso de vitória dos aliados, tornando-se um guia para os estrategistas e políticos dessa nação. Spykman não esconde sua visão realista das Relações Internacionais, tampouco seu apelo pragmático pela intervenção direta dos EUA para alcançar seus objetivos estratégicos. Como aponta Mello (2015, p. 109) "A proposta do geógrafo americano era uma espécie de Doutrina Monroe geopolítica, levada às últimas consequências pela lógica da guerra", o que no livro de Spykman se transforma em sua proposta de Defesa Hemisférica (SPYKMAN, 2008).

A exemplo de Mackinder, Spykman lança mão da cartografia para expor suas ideias e fundamentar seus argumentos sobre quais deveriam ser os interesses dos EUA no futuro. Contudo, a visão de Spykman é influenciada pelo uso da projeção cartográfica polar, que diferente da projeção usada por Mackinder, aproxima a América do Norte da Eurásia, ao passo que América do Sul, África e Oceania se apresentam nas bordas do mapa e distantes do núcleo de poder que o autor assume estar no hemisfério norte.

A releitura e adaptação das ideias de Mackinder por Spykman são claras, sendo que sua preocupação não residia na defesa dos interesses britânicos, mas, sim, da projeção dos EUA como potência mundial. Dessa forma, suas preocupações envolviam o risco de um cercamento do continente americano por forças originadas na Europa e Extremo Oriente. Se, forças antagônicas assumissem o controle dessas regiões, poderiam executar um movimento de pinça sobre a "ilha fortaleza" em que se encontra os EUA (MELLO, 2015). Nesse sentido a preocupação de Spykman era com a balança de poder, pois caso algum Estado ou conjunto de Estados associados conseguissem unir ou organizar esta extensa massa de poder desbalanceado representado pelo continente eurasiático, eles seriam capazes de agir por meio dos oceanos e cercar o Novo Mundo e, desta forma, ditar suas regras (SPYKMAN, 2008).

A cartografia utilizada por Spykman ilustra não somente os temores, mas também aponta as saídas estratégicas para evitar o cercamento da América. A descrição do continente eurasiático feita pelo autor aponta o *Heartland* isolado em seu centro, de maneira muito mais detalhada do que Mackinder havia descrito, apresentando cadeias montanhosas, desertos e demais barreiras geográficas. É nesse ponto que Spykman lançou luzes sobre a região localizada entre o centro do continente e as rotas marítimas que o circundam, nesse primeiro momento chamado por ele como "uma grande zona de amortecimento concêntrica[15]". É nessa região que o autor aponta que havia florescido as grandes civilizações da humanidade, a exceção da egípcia e cartaginesa, sendo também a região na qual o império russo havia tentado sem sucesso romper seu cerco continental.

Mackinder já havia atentado para a importância dessa região, chamada por ele de *Inner Crescent*, ou Crescente Interior:

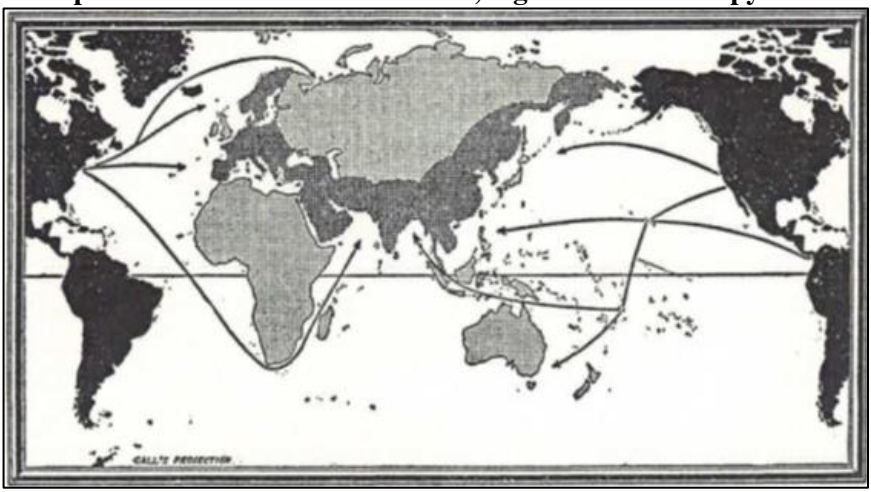
> Por um lado, o *Inner Crescent* era o espaço natural de expansão do poder terrestre que, de posse do núcleo basilar eurasiano, procurava conquistar as regiões periféricas e obter saídas para o oceano,

[15] Nas palavras do autor: "a great concentric buffer zone".

> tendo em vista a construção de um poder marítimo. Por outro lado, o Crescente Interno era também a barreira física de contenção ou a primeira linha de defesa do poder marítimo, que procurava conter a expansão do poder terrestre e mantê-lo encurralado no coração da Eurásia (MELLO, 2015, p. 47).

Apesar de apontar a região como a área básica de disputa entre o poder terrestre e o poder naval, Mackinder mantém seu foco sobre o *Heartland* como área de principal importância na disputa do poder mundial. Sobre essa região é que Spykman lança sua atenção, apontando-a como mais interessante para a dominação da Eurásia. Primeiramente, Spykman apresenta a importância dessa região por meio de um mapa, com projeção de Mercator, no qual a Eurásia figura ao centro, sendo ladeada pela América e com sua borda em coloração mais escura. Esse mapa não apresenta legenda, possuindo apenas o título de "*The Encirclement of The Old World*", ou "O Cerco do Velho Mundo", na tradução. A representação de Spykman pode ser conferido no mapa 3.

Mapa 3 - O Cerco do Velho Mundo, segundo Nicholas Spykman



Fonte: SPYKMAN (2008, p. 180).

Posteriormente, quando da revisão de seu material para uma nova edição, Spykman renomeia a região do *Inner Crescent* de *Rimland*, a qual assume, para o autor, dimensão estratégica semelhante ao *Heartland* de Mackinder. Segundo o autor;

> O *Rimland* da massa terrestre eurasiática deve ser visto como uma região intermediária situada entre o *Heartland* e os mares marginais. Ele funciona como uma vasta região amortizadora no conflito entre o poder marítimo e o poder terrestre. Com vistas para ambas as direções, ele tem uma função anfíbia e deve defender-se em terra e no mar. No passado, ele teve de lutar contra o poder terrestre do *Heartland* e contra o poder marítimo das ilhas costeiras da Grã-Bretanha e do Japão. É na sua natureza anfíbia que está a base de seus problemas de segurança (SPYKMAN, 1944, p. 41 *apud* MELLO, 2015, p.117).

A evolução das ideias de Spykman foi interrompida por sua morte, em 1943, sendo que somente mais um trabalho seria publicado, postumamente, sob o título de *The Geography of the Peace*, no ano de 1944. Tal obra, restrita a duas edições e, infelizmente, esgotada e sem exemplares disponíveis em bibliotecas brasileiras, ampliou os apontamentos das ações a serem desenvolvidas pelos EUA na geopolítica do pós-Segunda Guerra. Em cerca de sessenta páginas, Spykman se lança ao debate com as ideias de Mackinder, questionando os valores de suas proposições a partir de uma outra leitura da história, geografia e estratégia (MELLO, 2015). É nesse *tour de force*, como Mello classifica esse embate teórico, que Spykman acaba por reeditar a famosa frase que sintetiza a disputa pelo poder mundial por meio do controle territorial da grande massa eurasiática:

> Em outras palavras, nunca houve na realidade uma esquemática oposição poder terrestre *versus* poder

> marítimo. O alinhamento histórico sempre foi de alguns membros do *Rimland* com a Grã-Bretanha contra outros membros do *Rimland* com a Rússia. Ou então Grã-Bretanha e Rússia juntas contra um poder dominante do *Rimland*. O ditado de Mackinder "Quem controla a Europa Oriental domina o *Heartland*; quem controla o *Heartland* domina a *World Island*; quem controla a *World Island* domina o mundo" é falso. Se é para ter um *slogan* para a política de poder no Velho mundo, este deve ser "Quem controla o *Rimland* domina a Eurásia; quem domina a Eurásia controla os destinos do mundo (SPYKMAN, 1944, p. 43 *apud* MELLO, 2015, p. 121)

Nesse aspecto é importante notar a aproximação da ideia de Cordão Sanitário proposto por Mackinder em relação aos Estados na Europa oriental com a ideia do *Rimland* de Spykman. Na proposta do *cordon sanitaire* de Mackinder os novos países do leste europeu deveriam ser usados como Estados tampões para impedir a união entre as forças de Alemanha e Rússia, já o *Rimland* de Spykman ampliava essa ideia, transformando toda a borda da Eurásia em uma grande zona de restrição, de modo a impedir o acesso do *Heartland* ao oceano (MELLO, 2015). A luz da história, o arranjo mackinderiano europeu se mostrou frágil, sendo rompido durante a Segunda Guerra, primeiro pelo pacto *Ribbentrop–Molotov* e, depois, pela invasão alemã à URSS. As ideias de Spykman foram muito influentes no pensamento de George F. Kennan, que formulou a Estratégia da Contenção, a qual viria a ser a base para a criação de várias Organizações de Cooperação em Defesa no pós-Segunda Guerra Mundial.

George Kennan, um dos primeiros membros do Departamento de Estado especialista em Rússia, via poucas possibilidades de resolver as diferenças com a URSS após o fim da Segunda Guerra sem que houvesse o reconhecimento de respectivas esferas de influência (GADDIS, 2005). No ano de 1946 Kennan foi enviado para a missão diplomática dos EUA em Moscou, na qual faz observações que iriam compor o que ficou

conhecido como "Longo Telegrama", correspondência diplomática enviada em resposta a uma solicitação do Departamento do Tesouro a respeito das perspectivas de diálogo com os soviéticos.

Após se alongar em considerações a respeito de como a União Soviética estava organizada, agia e pensava a partir das lideranças do Partido Comunista, Kennan lança observações no telegrama, a respeito do raciocínio soviético a respeito de conflitos. Segundo o autor, a partir de um pensamento lógico, os soviéticos tendiam a evitar adversários que se mostrassem fortes e dispostos a utilizar a força (KENNAN, 1946), fato que pode ser interpretado como conselho a ser seguido nas relações com a URSS. Kennan (1946) aponta que muitos povos estrangeiros, principalmente na Europa, estavam amedrontados e carentes de uma liderança capaz de prover segurança e orientação, sendo que a menos que os EUA agissem, os soviéticos iriam.

A recepção do telegrama causa grande repercussão naquele momento ao governo dos EUA, dando a Kennan reputação de maior especialista em assuntos soviéticos (GADDIS, 2005). No entanto, é em outro artigo – publicado no mesmo ano pela *Foreign Affairs* – que a visão de Kennan sobre os riscos da relação com os soviéticos são detalhados. Sob o pseudônimo de *Mr. X*, Kennan amplia a discussão a respeito do futuro enfrentamento entre os soviéticos e o ocidente liderado pelos EUA. Suas comparações são baseadas, mais uma vez, na condição a que o povo soviético está submetido e nas implicações que a liderança de figuras como Lenin e Stalin exercem sob a população, a respeito de seu pensamento e valores enquanto sociedade.

Assim como Mackinder, Kennan aponta o passado de invasões, a resistência e o expansionismo territorial como influentes no pensamento soviético. É nesse sentido que Kennan traça as condições para a condução das relações com os soviéticos: "Nestas circunstâncias, é claro que o principal elemento de qualquer política dos Estados Unidos em relação à União Soviética deve ser o de uma contenção de longo prazo, paciente, mas firme e vigilante das tendências expansivas russas." (MR. X, 1987, p. 861, tradução nossa). A palavra "contenção" usada por Kennan na frase acima viria a ser o usada como termo para caracterizar a política dos EUA em relação a URSS no pós-Guerra. "[...] a ideia era impedir que a União

Soviética usasse o poder e a posição que conquistou como resultado desse conflito para reformular a ordem internacional do pós-guerra [...] (GADDIS, 2005, p.4, tradução nossa). Por fim, "O objetivo final era construir uma ordem internacional composta de centros independentes de poder, nos quais as nações sujeitas à pressão soviética teriam os meios e a vontade de resistir a si mesmos" (GADDIS, 2005, p. 5).

Gaddis (2005) aponta para paralelos entre as perspectivas da estratégia de Kennan com a teoria de Mackinder. Compreendendo que a dominação do *Heartland* por uma única grande potência seria uma ameaça inaceitável para os EUA, Kennan traça duas perspectivas para a contenção utilizando a noção do *Rimland* de Spykman como base. Inicialmente, prevê a necessidade de confrontar os soviéticos com uma força contrária em qualquer ponto do *Rimland* que eles demonstrassem sinais de interesse. No entanto, essa perspectiva se altera para a defesa de regiões específicas – *strongpoints* – ao invés de uma linha fixa, dando ênfase na reconstrução da Europa e Japão. Assim, a perspectiva de contenção de Kennan se altera de uma defesa perimetral para a defesa de pontos fortes, ou segundo o autor *strongpoints* (GADDIS, 2005).

> O conceito de "ponto forte" permitia a concentração em áreas que eram tanto defensáveis quanto vitais, sem se preocupar muito com o resto. Ele supunha que nem todos os interesses eram de igual importância; que os Estados Unidos poderiam tolerar a perda de áreas periféricas, desde que isso não prejudicasse sua capacidade de defender aqueles que eram vitais (GADDIS, 2005, p. 58).

Ainda que faça a ressalva de que tal política não fosse baseada em ameaças, é a partir dessas ideias que os EUA irão construir uma ativa política de força a partir dos territórios circunvizinhos da URSS. A incorporação da retórica de Kennan é perceptível na leitura do documento secreto apresentado pelo *National Security Council* ao então presidente dos EUA, Harry Truman, em abril de 1950, conhecido como NSC-68.

Ainda que os formuladores desse documento apresentassem divergências em relação a alguns importantes apontamentos de Kennan (GADDIS, 2005), a influência da estratégia da contenção para o desenvolvimento da política oficial dos EUA nesse período é notável. Essas questões podem ser observadas abaixo, quando no documento é assinalado que:

> Quanto à política de "contenção", é aquela que procura, por todos os meios, evitar a guerra para (1) bloquear a expansão do poder soviético, (2) expor as falsidades das pretensões soviéticas, (3) induzir uma retratação do controle e influência do Kremlin e (4) em geral, de modo a fomentar as sementes de destruição dentro do sistema soviético até o ponto em que o Kremlin seja levado a modificar seu comportamento para se conformar aos padrões internacionais geralmente aceitos (NSC-68, 1950, p. 21).

E continua:

> Foi e continua a ser cardeal nesta política que possuímos um poder global superior em nós mesmos ou em combinação confiável com outras nações de pensamento semelhante. Um dos ingredientes mais importantes do poder é a força militar. No conceito de "contenção", a manutenção de uma forte postura militar é considerada essencial por duas razões: (1) como uma garantia definitiva de nossa segurança nacional e (2) como um pano de fundo indispensável para a condução da política de "contenção" (NSC-68, 1950, p. 21)

Assim, a "contenção" é plenamente incorporada pelo governo estadunidense como política oficial em relação à URSS, fazendo uso da

força militar e da aliança com nações que possuam "pensamento semelhante" como fundamento principal dessa estratégia. Como aponta Gaddis (2005), a despeito de Kennan haver pensado a contenção como uma mistura de medidas políticas, econômicas, psicológicas e militares, os formuladores do NSC-68 só viam sentido na última, já que uma contenção que não fosse baseada na força militar seria apenas um blefe (NSC-68, 1950). Da mesma forma, Kennan advogava a construção de relações de confiança com aliados e o apoio ao nacionalismo para fazer resistência ao avanço soviético, enquanto que a política oficial do documento era enfática no apoio a uma resposta militar em caso de agressão. Kennan argumentava que a ameaça da União Soviética era predominantemente política e não militar, de modo que a excessiva militarização não deveria ser a resposta ocidental para a contenção (BRZEZINSKI, 2009)

A despeito da opinião de Kennan, o documento NSC-68 (1950) aponta para a construção de uma força militar capitaneada pelos EUA capaz de fazer frente à um ataque soviético. Nesse documento são colocadas quatro opções para a política dos EUA, sendo três delas, meramente figurativas frente a única opção viável. A primeira opção seria a continuidade da política dos EUA que vigorava naquele momento. Já a segunda apontava pela busca de uma posição de isolacionismo; A terceira, indicava a opção pela confrontação direta, ou, a guerra. Como essas opções se demonstravam claramente inviáveis na argumentação do documento, a quarta e mais detalhada opção apontava para:

> Uma construção mais rápida da força política, econômica e militar do mundo livre do que a prevista em um, com o propósito de alcançar, se possível, estado tolerável de ordem entre as nações sem guerra e preparando-se para defender-se no caso de o mundo livre ser atacado (NSC-68, 1950, p. 44).

Apesar de apresentar questões políticas e econômicas como importantes para a organização dos aliados para a efetividade do processo

de contenção, as capacidades militares dos EUA e de outros países do chamado "mundo livre" eram colocadas na dianteira das necessidades, já que se entendia que: "a construção das capacidades militares dos Estados Unidos e do mundo livre é uma pré-condição para a realização dos objetivos delineados neste relatório e para a proteção dos Estados Unidos contra o desastre" (NSC-68, 1950, p. 49). E segue desenvolvendo a ideia de defesa dos países aliados:

> Estes, por sua vez, requerem um escudo militar adequado sob o qual eles possam se desenvolver. É necessário ter o poder militar para impedir, se possível, a expansão soviética, e para derrotar, se necessário, ações agressivas soviéticas ou dirigidas pelos soviéticos de caráter limitado ou total (NSC-68, 1950, p. 54).

O aumento da chamada "capacidade militar" dos países aliados viria a ser implementado com a ajuda de material militar, treinamento, construção de bases dos EUA em seus territórios, bem como a formação das alianças militares ou Organizações de Cooperação em Defesa, através das quais seriam mais facilmente carreada a ajuda e criação da proteção do "mundo livre" contra a ameaça soviética:

> Em termos mais amplos, a capacidade de realizar essas tarefas requer uma força militar acumulada pelos Estados Unidos e seus aliados, a um ponto em que a força combinada será superior, pelo menos, às tarefas, tanto inicialmente como durante uma guerra, a essas forças que podem ser exercidas pela União Soviética e seus satélites. Em termos específicos, não é essencial combinar item a item com a União Soviética, mas fornecer uma defesa adequada contra ataques aéreos nos Estados Unidos e no Canadá e uma defesa adequada contra ataques aéreos e superficiais no Reino Unido e na Europa Ocidental.

> Alasca, Pacífico Ocidental, África, Oriente próximo e Médio, e em longas linhas de comunicação para essas áreas (NSC-68, 1950, p. 55).

O trecho acima evidencia os territórios e regiões que deveriam ter proteção adequada contra os soviéticos. Por conseguinte, foram nesses locais que se formaram algumas das Organizações de Cooperação em Defesa capitaneadas pelos EUA. Em 1950, ano da redação do documento NSC-68, parte da estrutura de defesa já havia sido organizada com o tratado de criação da OTAN protegendo a Europa ocidental e Reino Unido, a área industrial mais vital do "mundo livre" fora os EUA. Além disso, desde 1946 os EUA e o Canadá haviam selado um acordo de cooperação por meio do *Military Cooperation Committee* (MCC). Posteriormente, os dois países reforçariam os laços de cooperação com a implementação do *North American Aerospace Defense Command* (*NORAD*), em 1957, organização que unificou a defesa aeroespacial dos territórios dos EUA e Canadá (CROSBY, 1997) – incluindo o Alasca – como preconizava o NSC-68. De fato, o NSC-68 viria a se tornar o orientativo para a construção da política de contenção, seguido pelos políticos e estrategistas dos governos seguintes, como aponta Kissinger:

> Essa convicção é a que foi posta em prática por Dean Acheson, o secretário de Estado que veio a ser o modelo e a inspiração de muitos dos seus sucessores (eu me incluo na lista). De 1949 a 1953 ele se concentrou em construir o que chamou de "situações de força" por meio da OTAN. A diplomacia Leste-Oeste, de forma mais ou menos automática, viria a refletir o equilíbrio de poder. Durante o governo de Eisenhower, seu sucessor, John Foster Dulles, estendeu o sistema da aliança, por meio da SEATO — Southeast Asia Treaty Organization, ou Organização do Tratado do Sudeste Asiático — para o Sudeste Asiático (1954) e do Pacto de Bagdá para o Oriente Médio (1955). Efetivamente, a contenção veio a ser tida como equivalente à construção de

> alianças militares em torno da periferia soviética através de dois continentes. A ordem mundial viria a consistir no confronto entre duas superpotências incompatíveis — cada uma delas organizou uma ordem internacional no interior da sua esfera (KISSINGER, 2015, p. 286-287).

Com a formação da SEATO e CENTO, como exposto acima, o cercamento da União Soviética através da *Rimland* se concretizava, transformando a estratégia da contenção em uma política de construção de Organizações de Cooperação em Defesa. Essas OCD´s tinham seus tratados erigidos sob a tutela dos EUA e se apoiavam no princípio da defesa coletiva, fundamentado pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1945). Tal política perdurou por todo o período da Guerra Fria e implicou em compromissos de defesa coletiva globais dos EUA. Segundo aponta Steele (1984), por volta da década de 1970 "os Estados Unidos tinham mais de um milhão de soldados em 20 países, eram membro de quatro alianças regionais de defesa e participantes ativos de uma quinta, tinham tratados de defesa mútua com 42 nações" (STEELE, 1984 *apud* KENNEDY, 1989, p. 372). Por outro lado, os EUA alinhavam aliados de tal maneira que, ao menos em teoria, caso fossem atacados, poderiam exigir dos membros de todas as OCD´s o apoio imediato, o que, na prática, levaria imediatamente a um conflito mundial.

A continuidade do pensamento geopolítico orientado pela importância da *Rimland* no seio do governo estadunidense é reforçada por Moniz Bandeira. O autor comenta a influência de Zbigniew Brzezinski sobre o presidente dos EUA, Jimmy Carter, ao fim dos anos 1970:

> Brzezinski, porém, tratou de orientar a política externa do presidente Jimmy Carter, nos mesmos parâmetros de Mackinder, considerando que, naquele contexto da Guerra Fria, a forma como o Estados Unidos manejavam a Eurásia era crítica e que o Estado que dominasse esse vasto continente, *geopolitically axial*, i.e., um eixo geopolítico,

> controlaria duas das três regiões econômicas mais produtivas e avançadas do mundo, subordinaria a África e tornaria periféricos, geopoliticamente, o hemisfério ocidental e a Oceania [...] (MONIZ BANDEIRA, 2013, p. 32).

Assim, fica evidente que a construção das Organizações e Cooperação em Defesa durante o período da Guerra Fria obedeceu ao resultado de uma longa reflexão sobre a importância estratégica da Eurásia, formulada pela nascente Geopolítica do início do século XX e continuamente revivida na primeira metade desse século. A trajetória dos autores que se debruçaram sobre a importância da grande massa continental da Eurásia, que se inicia com os primeiros postulados de Mackinder no início dos anos 1900 e que ganha espaço entre os autores geopolíticos alemães dos anos 1920 e 1930, é criticada e readaptada por Spykman nos 1940 e, nessa década, usada como base da Estratégia da Contenção de Kennan. No entanto foi na Guerra Fria que essa estratégia encontrou seu lugar definitivo, com sua adoção pelo documento secreto NSC-68, que deu vida às Organizações de Cooperação em Defesa. Assim, como conclui Mello (2015):

> são indubitavelmente muito fortes – para não dizer evidentes – os indícios de que a matriz teórica sintetiza na oposição *Heartland-Rimland* inspirou a visão geopolítica e estratégica presente nos pactos militares multilaterais que foram o auge da Guerra Fria.
>
> É igualmente patente que a mesma concepção norteou também as alianças militares com o Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Filipinas, países estrategicamente situados na orla do Pacífico e parte integrante do denominado "perímetro de segurança" americano no Extremo Oriente (MELLO, 2015, p. 126-127).

Após essa longa exposição teórica que percorreu alguns dos principais teóricos da Geopolítica do século XX, passamos a discutir as principais Organizações de Cooperação em Defesa, buscando delinear as especificidades e sua importância para o sistema mundial e como elas influíram diretamente sobre os pressupostos atuais da cooperação em defesa, procurando, ao final, compreender o impacto dessas organizações e estratégia sob a América do Sul e a cooperação no sub-continente.

A OTAN E O PARADIGMA DE ORGANIZAÇÃO

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) deve ser compreendida como a mais importante e duradoura Organização de Cooperação em Defesa existente. Sua construção se iniciou com a emergente rivalidade Leste-Oeste do pós-Segunda Guerra, a crise do bloqueio a Berlim Ocidental, em 1948, e a crescente pressão sobre os países europeus ocidentais, os quais encontravam dificuldades de se reconstruir econômica e militarmente após o conflito mundial.

Esta Organização foi fruto de uma negociação transoceânica que incorporou acordos pretéritos entre países europeus, como o Tratado de Dunquerque, entre Reino Unido e França, que posteriormente se tornaria a Organização do Tratado de Bruxelas, com a incorporação de Bélgica, Luxemburgo e Holanda (KENNEDY, 1989). Apesar de se constituir com base em acordos já estabelecidos, ao criar a OTAN, em 1949, outros países foram incluídos, elevando para um total de 12 os seus membros. Naquele ano Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Islândia, Holanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Reino Unido, assinaram o tratado no dia 04 de abril, iniciando a construção da mais importante Organização de Cooperação em Defesa já criada. A assinatura desse tratado, baseado na defesa coletiva contra um inimigo hipotético, tal como previa a Carta da Organização das Nações Unidas, estabelecia que em caso de ataque contra um de seus membros seria considerado um ataque contra todos os demais membros da OTAN. A despeito de não ser a primeira das Organizações de Cooperação em Defesa criadas sob a

influência dos EUA[16], ela foi a mais importante por conseguir reunir as potências europeias à superpotência estadunidense, transformando-se no núcleo da estratégia da contenção ao reunir os principais centros industriais e militares do ocidente. Brzezinski, comenta que:

> Para seu mérito, os Estados Unidos enfrentaram o desafio. A OTAN foi um dos dois principais instrumentos usados por Washington para fomentar a cooperação transnacional no remanescente ocidental da Europa. Embora os próprios europeus ocidentais reconhecessem a necessidade de superar suas divisões históricas, seus esforços iniciais no pós-guerra concentraram-se tanto na manutenção da Alemanha rebaixada quanto no avanço da integração ocidental (BRZEZINSKI, 2009, p. 4).

Os princípios contidos no Tratado do Atlântico Norte tinham como interesses principais a busca por eliminar o conflito em suas políticas econômicas e encorajar a colaboração entre os parceiros nessa área. Por meio de colaboração conjunta seus membros iriam desenvolver e manter as capacidades militares individuais e coletivas para fazer frente a ataques armados. Apesar de não contar com tempo determinado para sua vigência ou objetivo a ser cumprido que implicasse na desobrigação com o tratado, o dispositivo contido no artigo 13 do documento permitia que após vinte anos qualquer dos membros poderiam se retirar, denunciando o tratado e efetivamente se retirando após um ano (NATO, 1949).

A estruturação dessa Organização selou a divisão política que a Europa vinha desenvolvendo desde o final da Segunda Guerra, correlacionando seus membros de maneira definitiva aos EUA. Assim, como como comenta Kennedy:

[16] Por uma questão de organização deste livro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca será discutido no final deste capítulo, de modo a compará-lo com as demais Organizações de Cooperação em Defesa do período da Guerra Fria.

> A Aliança da OTAN fez militarmente o que o Plano Marshall tinha feito economicamente: aprofundou a divisão da Europa em dois campos, ocorrida em 1945, tendo fora deles apenas os países tradicionalmente neutros (Suíça, Suécia), a Espanha de Franco, e certos casos especiais (Finlândia, Áustria e Iugoslávia) (KENNEDY, 1989, p. 362).

Na perspectiva da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, Buzan e *Wæver (*2003) apontam para a inexistência de um Complexo Regional de Segurança na Europa durante a Guerra Fria, já que as duas superpotências do período sobrepunham sua influência nesse continente, inclusive com forças militares estacionadas em alguns países, impedindo a formação de um CRS exclusivamente europeu.

É notável, como assinala Brzezinski (2009), que a OTAN, apesar de todas críticas e problemas que tenha enfrentado ao longo de mais de seis décadas, conseguiu terminar com a longa disputas entre estados europeus, que ele chama de Guerra Civil, pela supremacia no continente. O tratado do atlântico possibilitou ainda o surgimento da Comunidade Econômica Europeia (CEE), que transformou a Europa de um continente arrasado em um vigoroso ambiente de cooperação comercial. No entanto, entendemos que o fortalecimento das instituições criadas pela CEE e, posteriormente, pela União Europeia não seria possível sem a segurança e o compromisso coletivo com a defesa estabelecidos pela OTAN. Nesse caso, o pacto militar foi fundamental para a superação de divergências seculares entre os Estados do oeste Europeu e consequente surgimento de laços cooperativos econômicos:

> Embora a OTAN tenha sido criada principalmente para fornecer tal garantia contra a iminente ameaça soviética, seu efeito político na Europa Ocidental foi promover a reconciliação com as antigas potências do Eixo, Alemanha e Itália, enquanto promovia uma aceitação duradoura da interdependência

> transatlântica. O mais notável e significativo a esse respeito foi a primeira e difícil conclusão da hostilidade franco-alemã. Os franceses a princípio se opuseram fortemente a qualquer fórmula para o rearmamento alemão, mesmo dentro de uma comunidade de defesa europeia comum. Mas gradualmente, os líderes franceses e alemães de visão ampla cultivaram uma reconciliação política que finalmente floresceu em uma verdadeira entente (BRZEZINSKI, 2009, p. 5).

A OTAN, principal organização de defesa ocidental, também não se viu livre de sobressaltos. Como afirma Thies (2009), discutir questões relativas a esse bloco militar é pensar em suas sucessivas crises. Para esse autor não houve momentos em que essa aliança não estivesse envolta em crises de objetivos ou de execução de seus projetos, demonstrando a dificuldade para definir um futuro comum no âmbito de uma organização de cooperação em defesa. Um dos fatores geradores de crise nos primeiros anos da Organização foi a sua expansão com a incorporação de novos membros, a exemplo da Grécia e Turquia, em 1952, Alemanha Ocidental, em 1955 e, finalmente, a Espanha, em 1982.

Além disso, questões envolvendo os interesses imperiais de potências europeias, como França e Inglaterra, interferiam nas relações da organização. A Crise do Suez, as Guerras Coloniais Francesas e as necessidades militares desses países para atender seus objetivos, são alguns dos exemplos de eventos que geraram atritos na OTAN. Com relação aos projetos de construção conjunta de armamentos e padronização de seu aparato bélico, como já demonstrado anteriormente, observa-se que foram resultado de duras negociações das quais os frutos foram compartilhados com um seleto grupo de seus membros. No entanto, essa aliança se mostrou resiliente às suas inúmeras crises durante a Guerra Fria e logrou se estabelecer como uma Cooperação em Defesa atuante. Como Buzan e Wæver (2003) comentam, a OTAN foi responsável por dar uma forma única a cooperação internacional na medida em que a aliança se transformou em uma organização.

Além da superação das constantes crises apontadas por Thies (2009), a OTAN teve papel importante na atuação como agente de balanceamento de poder entre alguns de seus membros durante os anos da Guerra Fria. Por meio de seu planejamento para o possível enfrentamento com a URSS, a organização foi responsável pelo incremento direto e indireto do poderio militar de seus membros, o que necessitou de estreita avaliação para não reavivar antigas rivalidades no interior do bloco. Um dos casos mais emblemáticos dessa política envolveu a Grécia e a Turquia, países que possuem forte rivalidade amparada por disputas territoriais, incorporados à organização de maneira conjunta em 1952, de modo a minimizar a influência da adesão à OTAN nos atritos entre eles.

Os EUA e a OTAN viam nesses países territórios importantes para a estratégia da contenção, já que ambos possuíam fronteiras com países socialistas aliados de Moscou. Durante a Guerra Fria, a OTAN tinha na Turquia um de seus principais territórios para contrapor um possível embate contra a União Soviética. Dada a proximidade com a URSS, o território turco serviu de base para a alocação de mísseis balísticos *Jupiter*, dotados de ogivas nucleares, capazes de alcançar importantes cidades soviéticas a partir da Base Aérea de Izmir. Em outra Base Aérea, em Incirlik, a Turquia contava também com ogivas nucleares armazenadas sobre o controle dos EUA. Outro ponto relevante da Turquia para a OTAN era o seu papel na vigilância da frota soviética do Mar Negro, principalmente através dos estreitos de Bósforo e Dardanelos, a qual ainda se somavam as instalações de vigilância, radares e a operação de aviões espiões próximos a fronteira da URSS.

Já a Grécia não detinha papel estratégico como sede das forças nucleares da OTAN, nem contava com bases aéreas estrangeiras, porém mantinha fronteiras com países de regime socialista, a exemplo da Iugoslávia, Albânia e Romênia. Nesse sentido sua participação na OTAN era valiosa, como um agente de contenção na região dos Balcãs. Sua adesão, conjunta ao da vizinha Turquia, pode ser compreendida como um movimento realizado para a manutenção do equilíbrio na Europa, permitindo que as atenções se concentrassem sobre a URSS, impedindo que a rivalidade entre esses países precipitasse um conflito, o qual poderia ser aproveitado para expansão de um governo de esquerda sobre a Grécia.

> O status da Grécia como Estado cliente dos EUA levou ao subdesenvolvimento inicial da postura de defesa nacional da Grécia. Embora os EUA tenham fornecido à Turquia sistemas de armas de tal qualidade e número para permitir às forças armadas turcas resistir a um ataque soviético direto, a assistência militar dos EUA à Grécia foi inicialmente concebida principalmente para garantir a segurança interna da Grécia no período pós-Guerra Civil (BOZIKAS, 1998, p.16-17).

A adesão à OTAN, no entanto, não garantia a esses dois países papéis de destaque dentro da organização. Diferentemente dos países fundadores e com maior poder econômico, Grécia e Turquia não participaram diretamente de nenhum grande empreendimento para a construção coletiva de armamentos, tampouco estavam em condições de financiar tais projetos. Ambos figuraram entre os países receptores dos produtos finais que eram produzidos por consórcios firmados pelos países centrais da OTAN. Estando posicionadas na periferia da organização, esses países se tornaram dependentes da ajuda e projetos de terceiros, passando adquirir armamentos em estreita relação de competição. Isso também não impediu a deflagração de um conflito entre ambos, nos anos 1970, pelo controle da Ilha de Chipre, que possui população dos dois países, gerando mais uma crise na Organização.

Outra crise que levou a Organização a uma situação desafiadora aconteceu em 1966, com a decisão francesa de se retirar do comando militar da OTAN, o que levou a retirada de bases dos aliados do território francês. A decisão francesa estava relacionada a sua visão da manutenção e uso independente de suas forças militares convencionais e nucleares. Apesar disso, a França não se retirou do conselho político da organização, sendo virtualmente um membro com condições especiais (THIES, 2009). Isso não impediu que o país desenvolvesse uma próxima relação com os membros dessa organização, sendo, inclusive, o responsável pelo fomento

de grande parte das iniciativas de construção conjunta de equipamentos militares (KOLODZIEJ, 1987).

Com a anexação de novos membros, o recorte territorial relativo à OTAN passou das margens do Atlântico para uma posição no centro da Europa com a Alemanha Ocidental, de domínio da orla mediterrânica com Espanha, Grécia e Turquia, e, com o último, territórios que avançavam sobre o interior da Ásia. A incorporação dos novos membros levou também a modificações no Tratado original, que em seu artigo 6° estabelecia os territórios sobre os quais recaia a responsabilidade de defesa coletiva. Assim, com os novos membros a área se estendeu para Grécia, Turquia, Alemanha e Espanha respectivamente, levando a protestos soviéticos. A delimitação territorial que permaneceu inalterada durante esse período dizia respeito à área do Atlântico Norte que deveria ser protegida pela organização, a região ao norte do Trópico de Câncer. Assim, territorialmente, a OTAN viria a se tornar uma das mais extensas OCD´s, quando somadas às áreas da América do Norte, Europa, Ásia (devido ao território Turco nesse continente) e oceano Atlântico. A extensão da Organização do Tratado do Atlântico Norte pode ser mais bem compreendida com a observação do mapa 4.

Como já apontado no capítulo anterior, a OTAN logrou desenvolver a colaboração em defesa entre seus membros, com a padronização do aparato de defesa e um longo histórico de desenvolvimento conjunto de armamentos. Dessa maneira, a organização conseguiu se desenvolver como um caso emblemático na construção da cooperação em defesa. A despeito de suas constantes crises, como Thies (2009) aponta, ela conseguiu persistir por todo o período da Guerra Fria, já que as questões que estavam atreladas à cooperação se mostraram superiores aos problemas.

O mercado de armamentos entre os membros da Organização se tornou fecundo, havendo um intenso fluxo entre a mais de uma dezena de países membros. A partir do uso dos dados disponibilizados pelo *Arms Transfers Database* do SIPRI (SIPRI, 2018), pode-se observar que a diversidade de países produtores de equipamentos de defesa proporcionou uma oferta capaz de complementar as necessidades de cada um dos membros. Nesse sentido, os EUA tornaram-se o principal responsável pela

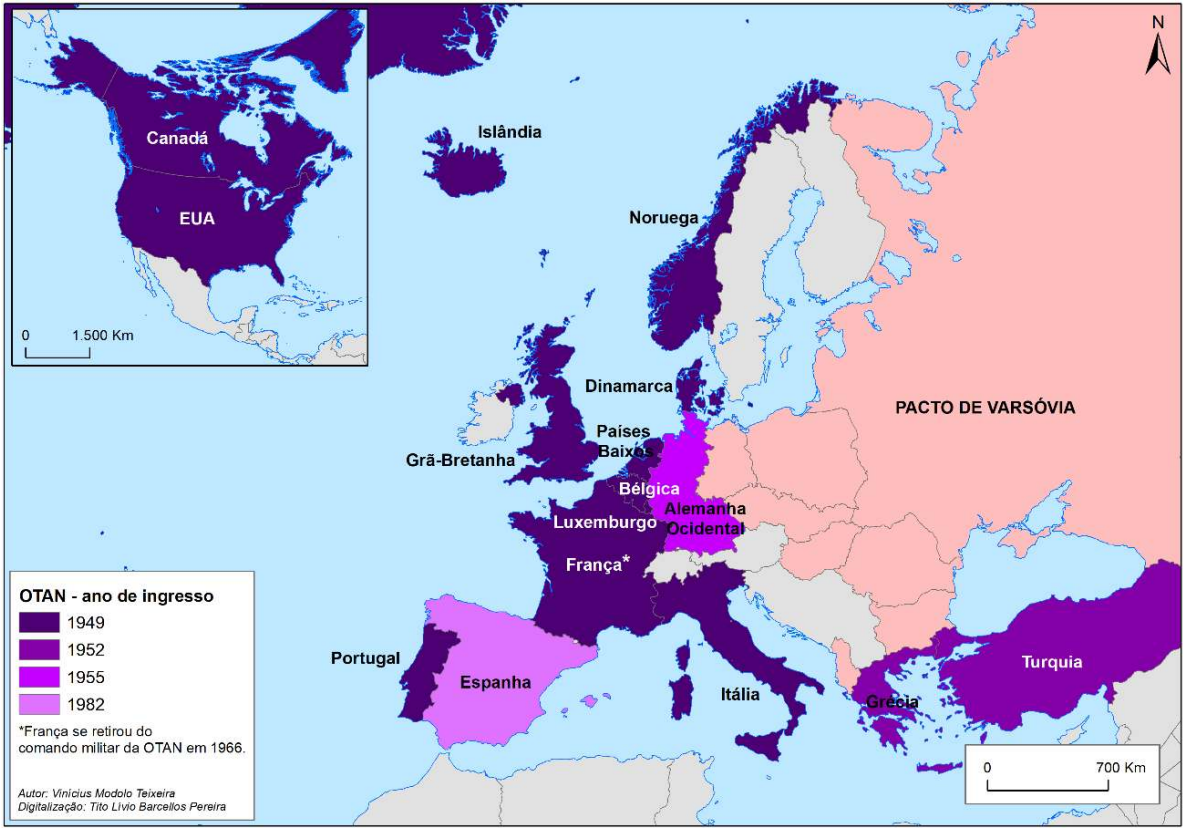
venda de armamentos para os aliados europeus, com somas na casa das dezenas de bilhões de dólares, durante o período da Guerra Fria. Países como a Alemanha Ocidental, França, Grã-Bretanha, Itália e Turquia se tornaram grandes compradores e receptores da ajuda militar desse país, como observado no mapa 5.

Em contrapartida, as condições de desenvolvimento tecnológico e industrial em que se encontravam a maioria dos demais membros da OTAN permitiu a constituição de uma vasta Base Industrial de Defesa pelos demais países, bem como a formação de uma intrincada relação entre os membros europeus, por meio do comércio e cooperação para o desenvolvimento de equipamentos de defesa. Essa rede de relações se estendeu até mesmo para os EUA, que se tornou comprador de material bélico do Canadá e de alguns países europeus, como França, Grã-Bretanha, Itália e Noruega. Assim, o mercado de defesa europeu, sob o regime de cooperação da OTAN, tornou-se o mais diversificado entre as Organizações de Cooperação em Defesa durante o período da Guerra Fria, ajudando a fortalecer a segurança coletiva da aliança e a continuidade do desenvolvimento industrial dessa OCD. Os fluxos de exportação de armas entre os membros da OTAN podem ser conferidos no mapa 6.

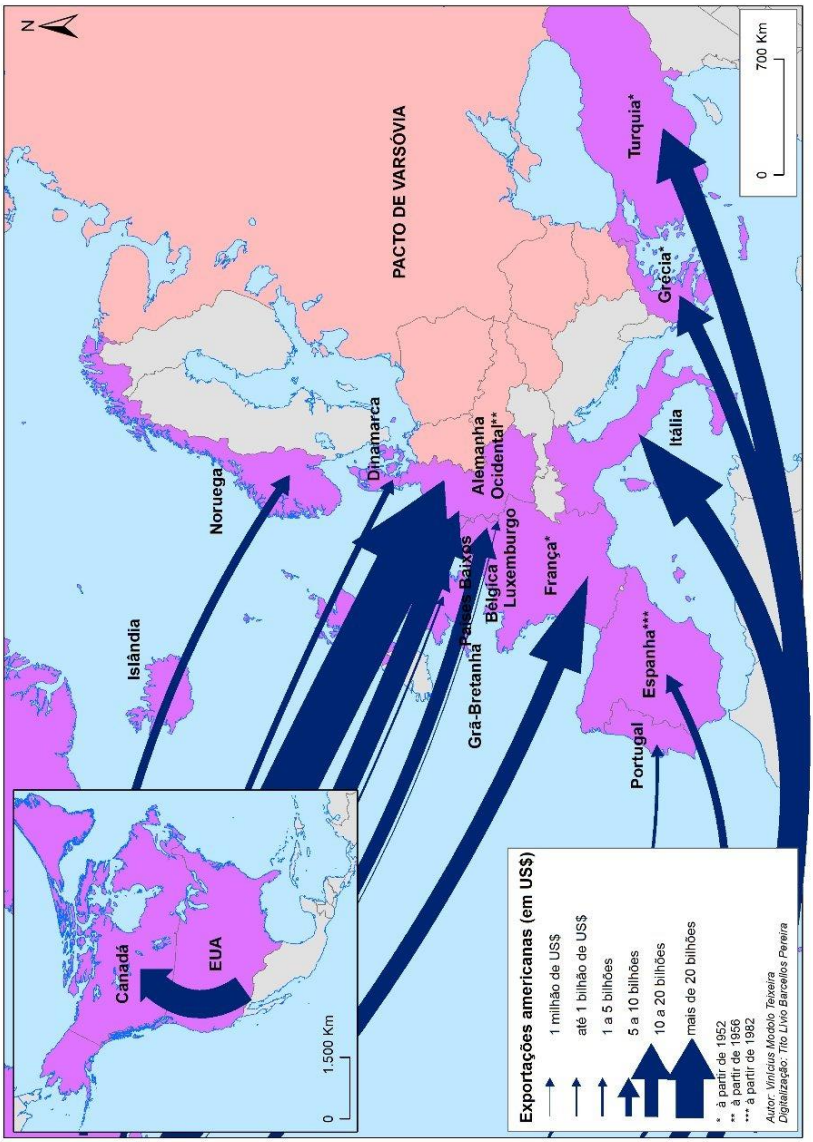
Já a Bélgica, Dinamarca, Grécia, Noruega, Portugal e Turquia foram países que receberam equipamentos dos grandes fornecedores e em alguns momentos revenderam armas excedentes. Considerando a entrada da Espanha em 1982, o país pouco participou como vendedor ou comprador de armas na organização, todavia – anteriormente – já havia realizado transações com a organização, apesar de não ser um membro da mesma.

A OTAN se transformou no paradigma de Organização de Cooperação em Defesa, a partir do qual as demais organizações criadas passaram a se espelhar e erigir mecanismos de cooperação, buscando os mesmos efeitos obtidos na dissuasão e desenvolvimento de forças militares conjuntas. A impressão de marcas semelhantes nas demais organizações são claras e podem ser observadas ainda hoje nas atuais OCD´s, as quais serão discutidas ao longo do livro.

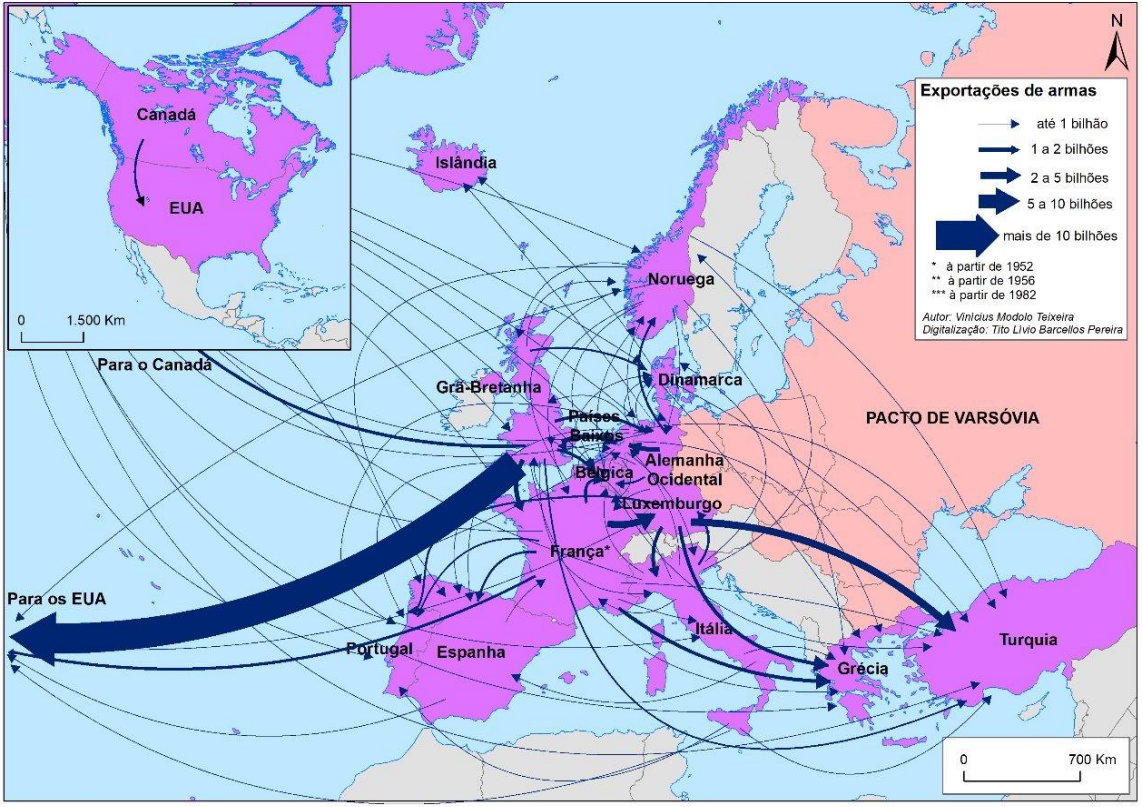
Mapa 3 - A abrangência da OTAN durante a Guerra Fria (1949 – 1989)



Mapa 4 - Exportação de armas dos EUA para os aliados da OTAN no período da Guerra Fria (1949 – 1991)



Mapa 5 - Exportação de armas entre os aliados da OTAN (exceto os EUA) no período da Guerra Fria (1949 – 1991)



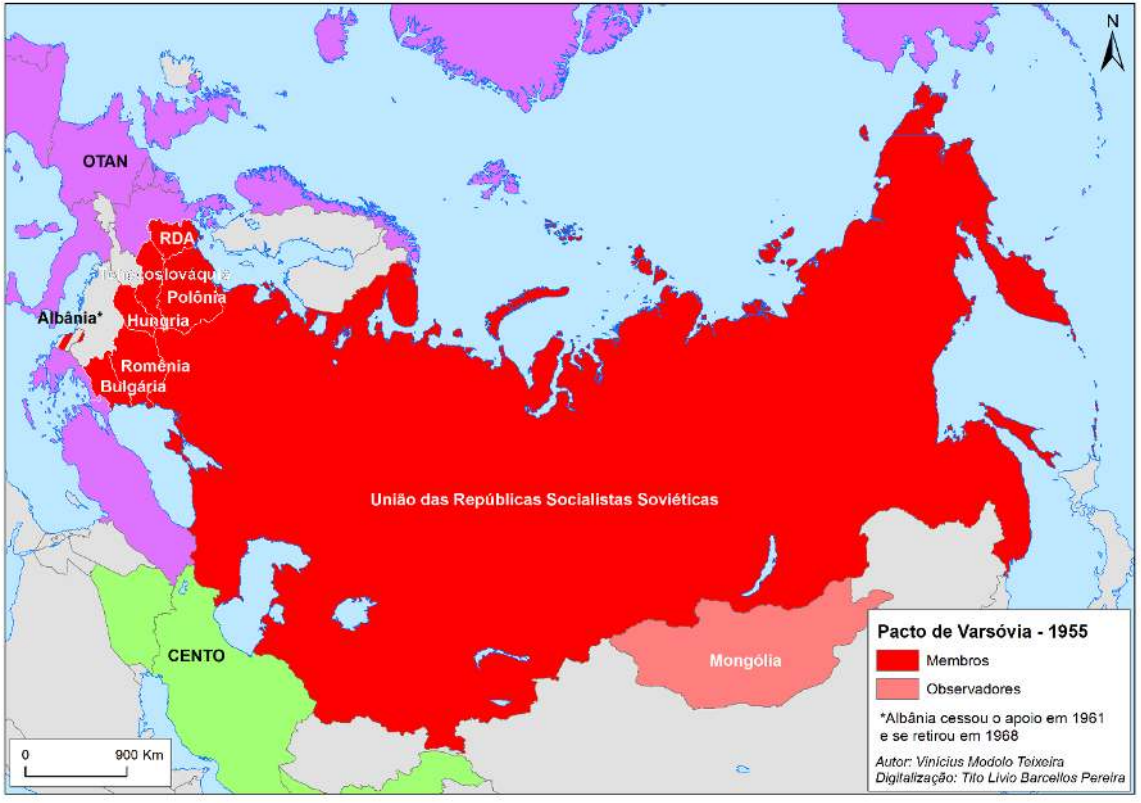
PACTO DE VARSÓVIA E A COOPERAÇÃO EM DEFESA NO REGIME SOCIALISTA

A criação da Organização do Pacto de Varsóvia, por meio do Tratado de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua – conhecida simplesmente por Pacto de Varsóvia – se deu em resposta ao alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte, quando, em 1955, incorporou a Alemanha Ocidental como membro e passou a permitir seu rearmamento por meio do comando militar conjunto da Organização. Com o estreito controle da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Pacto de Varsóvia congregava ainda os países do leste europeu sob sua influência: Albânia, Alemanha Oriental, Bulgária Hungria, Polônia, Romênia e Tchecoslováquia. Territorialmente, essa organização seria a mais extensa durante o período da Guerra Fria e estava posicionada sobre o *Heartland* mackinderiano, materializando a ameaça de dominação mundial pelo do poder eurasiático, como pode ser observado no mapa 7.

Todos os Estados membros tinham uma estrutura política similar à do partido comunista dominante. Os seus membros se associaram também, com menos sucesso, à uma integração econômica e divisão de trabalho, buscando complementar suas economias *(*BUZAN*;* WÆVER, 2003). O bloco liderado pela URSS se tornou o antagonista militar das Organizações de Cooperação em Defesa lideradas pelos EUA. Apesar da clara oposição bélica e de se tornar, junto à OTAN, símbolos das tensões da Guerra Fria, o Pacto de Varsóvia afirmava seu objetivo como organização para estabelecer um sistema de segurança coletiva, tal como a OTAN, guiado pelos princípios estabelecidos pela Carta das Nações Unidas, de modo a combinar seus esforços para garantir a paz na Europa (THE VARSAW PACT, 1955).

A oposição política, ideológica e militar, no entanto, não impediu que o Pacto de Varsóvia se inspirasse na OTAN para redigir seu tratado. “Em todas as declarações que precederam a assinatura do Pacto, há um desejo discernível, implícito e não explícito, de igualdade legal e moral com o Ocidente, e de uma "posição de força" comparável à dos Estados Unidos” (HAIGH, 1967, p. 169).

Mapa 6 - Pacto de Varsóvia de 1955-1989



No documento do tratado, seus principais artigos previam a solução pacífica de todas as disputas; a consulta sobre todas as questões internacionais que afetam os interesses comuns; o estabelecimento de um comando conjunto e de um comitê consultivo político, tal como a OTAN; a consulta no caso de um Estado membro ser ameaçado de ataque armado; e a promoção do intercâmbio econômico e cultural entre países participantes do Pacto.

Todos esses artigos, assim como outros no tratado, baseavam-se no princípio de respeito à independência, soberania e não-interferência nos Estados membros, ainda que isso não tenha sido efetivamente respeitado ao longo de sua existência (REMINGTON, 1973). Como Wu comenta:

> Ao contrário do pacto da OTAN que foi fundado em 1949, o Pacto de Varsóvia não era uma organização independente, mas funcionava como parte do ministério da defesa soviético. De fato, ao longo de mais de 30 anos desde que foi estabelecido, havia servido bem ao objetivo estratégico do Soviete de controlar seus aliados do leste europeu por meios políticos e militares. A União Soviética o tempo todo dominou os exércitos desses aliados e tomou decisões por eles, mesmo à custa de seus interesses nacionais (WU, 2005, p. 4205).

No entanto, essa organização falhou na missão de ser o bloco aglutinador dos países socialistas, já que a antiga Iugoslávia e a China comunista não aderiram à essa aliança, expondo divergências na condução de políticas de defesa entre os países de orientação comunista. O objetivo soviético residia em exercer uma posição de força na Europa, não se interessando em construir uma organização que se estendesse para a Ásia, mesmo após a criação de outras organizações patrocinadas pelos EUA nas fronteiras do oriente. O Pacto de Varsóvia, como comenta Haigh:

> Não se destinava a ser abrangente, e não se estendeu para cobrir a Iugoslávia (que na verdade se excluiu por sua ação independente em 1947), a China ou os Estados comunistas asiáticos. Foi essencialmente uma característica da política de defesa europeia da União Soviética (HAIGH, 1967, p. 169).

Do ponto de vista da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, a região onde se localizavam os países do Pacto de Varsóvia é difícil de ser caracterizada como um CRS, dado seu domínio sobre as questões de segurança de suas repúblicas e os países pertencentes a sua Organização de Cooperação em Defesa. Como apontam Buzan e Wæver (2003), os interesses da URSS rivalizavam com os EUA na Europa, ao passo que o seu controle sobre os Estados do leste europeu impedia que esse grupo de países fossem considerados independentes para se constituir um Complexo Regional de Segurança, com suas questões de segurança derivando da superpotência a qual se subordinavam.

Diferentemente da OTAN, a centralização das atividades militares pela União Soviética não permitiu que houvesse um significativo intercâmbio de equipamentos militares entre os membros do Pacto de Varsóvia. A produção industrial voltada para equipamentos de defesa se concentrava na URSS, com algumas poucas indústrias na Polônia e Tchecoslováquia, que fabricavam armas sob licença das indústrias soviéticas. Assim, a exceção desses dois países, o fluxo de armas para equipar os exércitos do bloco partia majoritariamente da União Soviética. O fluxo existente entre os demais perfazia-se, em sua maioria, de equipamentos de segunda-mão intercambiados entre os aliados para recompor seus estoques, incluindo aí o retorno de equipamento para a URSS. Todos esses fluxos de equipamentos de defesa podem ser conferidos no mapa 8.

Com a centralização das decisões e da produção de equipamentos militares na URSS nas primeiras décadas do Pacto, a cooperação em defesa se restringia ao fornecimento de suprimentos gerenciada pela liderança do bloco, exercícios militares e uma cadeia de comando unificada, o que restringia a liberdade de decisões dos demais membros

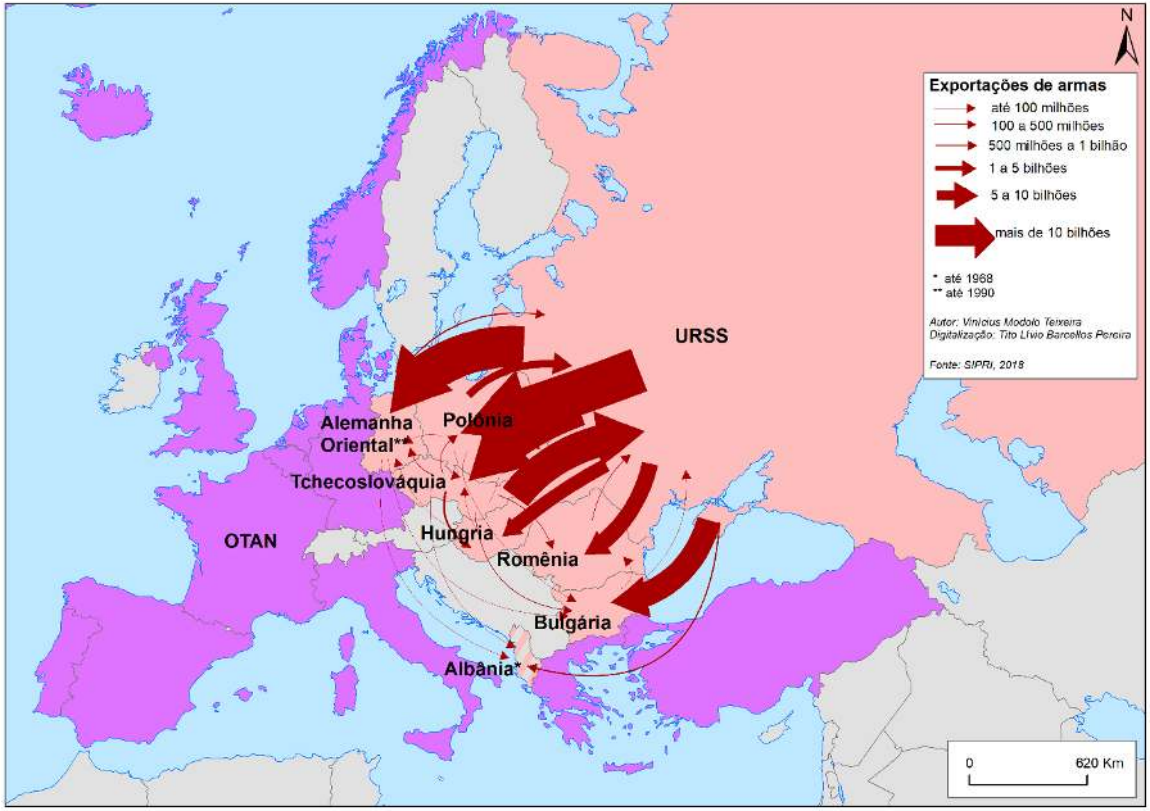
da organização sobre suas forças armadas, inclusive com milhares de soldados estacionados nesses países. Como o sistema de produção de equipamentos militares seguia as políticas industriais do sistema socialista, as questões operacionais foram beneficiadas pela extensa padronização das armas operadas pelo bloco. Dessa maneira, a padronização dos equipamentos foi alcançada sem dificuldades e sem necessitar de arranjos políticos entre os membros da organização, como ocorreu na OTAN, como comenta Tiedtke e Vale:

> Por exemplo, ao contrário da situação na OTAN, a padronização de equipamentos no Pacto de Varsóvia não é dificultada pela competição de capitais nacionais, tão característica das relações intra-sistemas entre as nações industriais ocidentais (TIEDTKE; VALE, 1983, p. 46).

Assim como a organização atlântica, o Pacto de Varsóvia também enfrentou suas crises. Apesar da aparente homogeneidade político-ideológica do bloco, graves questões se apresentaram nas duas primeiras décadas de existência do bloco, o que levou a uma fragilização de seus laços. A primeira grave crise se deu pouco mais de um ano após a assinatura do Tratado, com a invasão da Hungria por tropas soviéticas, após o então presidente Húngaro Imre Nagy declarar a saída do pacto. A consequente derrubada do governo pelas forças armadas soviéticas foi feita sobre um número estimado de mais de dois mil civis mortos. A coerção exercida sobre a Hungria pelas forças armadas gerou protestos internacionais e mal-estar entre os outros membros da organização.

Outra crise semelhante ocorreu em 1968, quando os membros da organização invadiram a então Tchecoslováquia, também para evitar que reformas internas no país promovessem mudanças que quebrariam a unidade política e ideológica da aliança. Os membros do bloco, com exceção de Romênia e Albânia apoiaram a invasão junto a URSS. Mais uma vez a invasão de um país aliado gerou críticas externas e internas ao bloco. O fato foi decisivo para que a Albânia se retirasse da organização.

M apa 7 - Exportação de armas entre os aliados do Pacto de Varsóvia no período da Guerra Fria (1949 – 1991)



Desde 1961, a Albânia país já havia suspendido sua participação no Pacto devido a diferenças ideológicas originadas com a ascensão de Nikita Kruschev na URSS e ampliadas com as críticas dele à figura de Stálin. Assim, após a invasão da Tchecoslováquia, a Albânia optou pela denúncia do tratado e por um caminho independente dentro do socialismo (REMINGTON, 1973).

Esses fatos não impediram a Mongólia de solicitar sua filiação ao bloco. Em 1963, o país foi incluído como observador da organização, no entanto, as crescentes diferenças entre a China e União Soviética levaram à interrupção das negociações com o país asiático, já que sua inclusão ao Pacto de Varsóvia poderia insuflar ainda mais as tensões Sino-Soviéticas.

A União Soviética matinha, além do Pacto de Varsóvia, uma série de aliados por meio de acordos bilaterais, os quais, diferentemente do Pacto de Varsóvia não chegaram a constituir Organizações de Cooperação em Defesa. Países como Egito e Síria se tornaram parceiros importantes no Oriente Médio, enquanto na África, Angola e Moçambique receberam apoio durante a luta anticolonial, após independência de Portugal. Dentre os aliados fora da esfera do Pacto de Varsóvia, o mais próximo econômico e militarmente foi Cuba, onde os soviéticos construíram instalações militares e apoiavam diretamente a defesa da ilha.

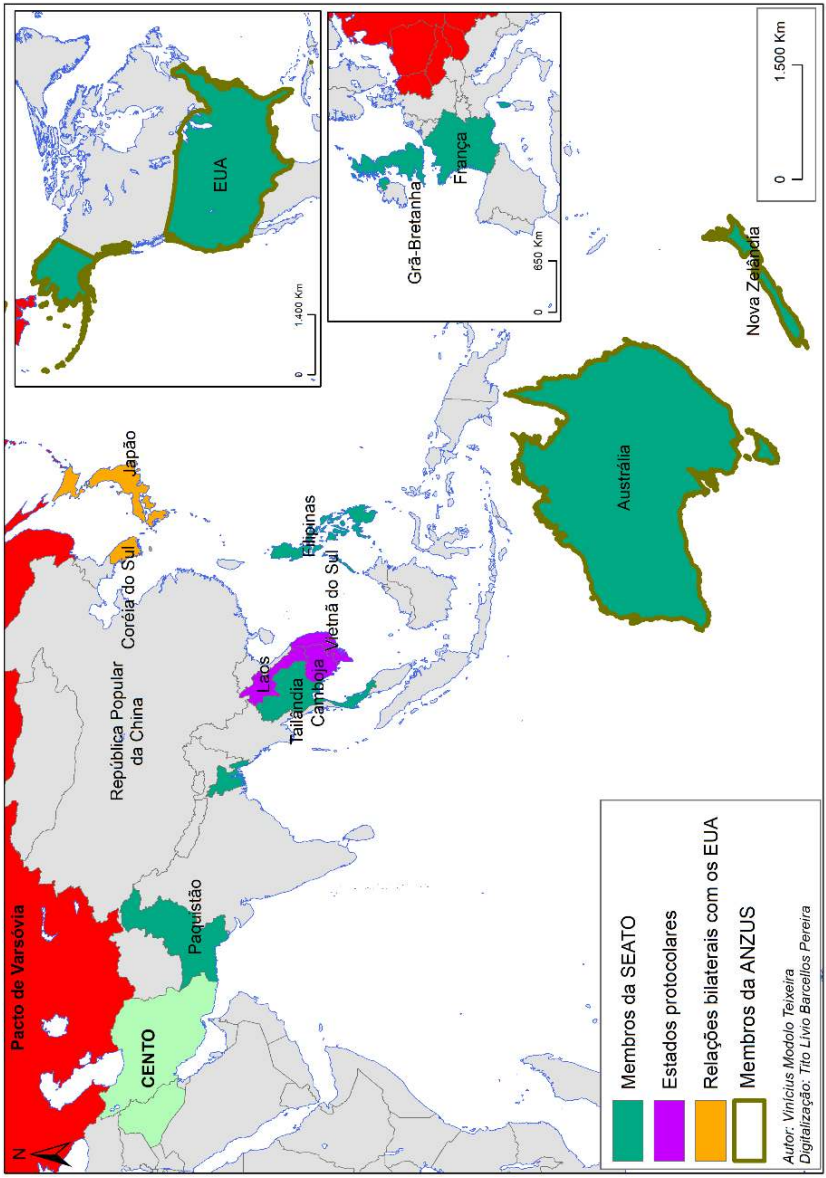
O fim do Pacto de Varsóvia veio em conjunto com o desmantelamento do sistema socialista no Leste Europeu e União Soviética. O primeiro país a se retirar foi a República Democrática da Alemanha, após sua unificação com a República Federativa da Alemanha, formalizando sua saída em 1990. A consequente crise do sistema socialista tornou insustentável a continuidade dessa organização. Em fevereiro de 1991 os membros decidiram dissolver a aliança, o que foi formalizado em 1 de julho do mesmo ano, durante o último encontro de seus membros (GREENHOUSE, 1991).

SEATO E ANZUS: CONTENÇÃO NO SUDESTE ASIÁTICO E OCEANIA

Após a formalização do tratado que criou a OTAN, os defensores da estratégia da contenção passaram a organizar a construção de novas organizações que deveriam executar funções semelhantes em outras áreas da Eurásia, visando impossibilitar a expansão soviética e de seus aliados socialistas para a periferia do continente. As regiões do Sudeste Asiático e Extremo do Oriente haviam se tornado uma área de intensa agitação política no início dos anos 1950, com a Revolução Chinesa, a Guerra da Coreia e a fracassada tentativa francesa da manutenção da Indochina como sua colônia. Com o crescente risco de eclosão de novas revoluções a partir de movimentos de guerrilha, os EUA, França e Grã-Bretanha criaram uma nova Organização de Cooperação em Defesa na região do Sudeste Asiático. Dessa forma, no ano de 1954, foi celebrado o Pacto de Manila, que formalizou a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla em inglês), que contava, além dos países ocidentais acima apresentados, com a Austrália, as Filipinas, a Nova Zelândia, o Paquistão e a Tailândia. A sede da organização foi estabelecida na cidade Bangkok, na Tailândia, após a ratificação de todos os membros em 1955.

A criação da SEATO, planejada como uma versão asiática da OTAN, veio a somar-se a outros mecanismos de cooperação sustentado pelos EUA na região da Ásia-Pacífico, como o tratado de segurança coletivo entre Austrália, Nova Zelândia e EUA (ANZUS, na sigla em inglês), estabelecido em 1951, e os acordos bilaterais de defesa estabelecidos entre os EUA com Coreia do Sul e Japão, assinados, respectivamente, em 1953 e 1954. Tal panorama colocava os EUA na condição de fiador da segurança de sete países da Ásia e Oceania e em posição para agir nessa região a partir de bases nesses países, como pode ser observado no mapa 9. Tal como as demais OCD´s, a SEATO tinha seus princípios de defesa coletiva norteados pela carta da ONU. Assim como a OTAN, cada nação deveria contribuir com suas forças armadas para repelir agressões a seus membros e aos territórios do Vietnã do Sul e Camboja, considerados territórios de interesse para a organização, apesar desses países não figurarem como membros efetivos.

Mapa 8 - Países membros da SEATO, ANZUS, CENTO e acordos bilaterais com os EUA



A despeito de se propor como uma versão asiática da OTAN e dos EUA pleitearem a região como parte indissociável de sua estratégia de contenção dos inimigos comunistas, a SEATO nunca se desenvolveu efetivamente como a organização ocidental. Dentre os problemas, desde o princípio visualizados, estavam os interesses coloniais de França e Grã-Bretanha, que divergiam da estratégia principal dos EUA, além do fato de que esses países, somados à Austrália, Nova Zelândia e Paquistão, não estarem localizados efetivamente no Sudeste Asiático, o que configura percepções difusas sobre as ameaças presentes nessa região (THOMAS, 1957). Segundo Thomas:

> Os contrastes entre a OTAN e a SEATO são significativos: A OTAN é uma forte associação de aliados naturais... unidos por uma firme organização de compromissos e por uma organização elaborada. Tem forças substanciais a seu comando e desenvolveu planos elaborados para forças armadas e união militar e outras ações no caso de um ataque a seus Estados membros. Ela tem vigor e dentes [...]. SEATO, por outro lado, é uma associação frouxa que exige pouca organização, por nenhum comando unificado e por quase nenhuma medida militar unificada. todos, e que não tem nenhuma das disposições de ação automática do Tratado do Atlântico Norte [...] (PALMER, 1955 *apud* THOMAS, 1957, p. 935).

Um ponto relevante para compreendermos a falta de percepções quanto às ameaças comuns é a localização dos membros da SEATO em diferentes Complexos Regionais de Segurança. Apesar de parte da SEATO estarem posicionado no chamado Supercomplexo Asiático, como apontam Buzan e Wæver (2003), Filipinas, Tailândia, Camboja e Vietnã do Sul pertenciam ao CRS do Sudeste Asiático, o Paquistão pertencia ao CRS do Sul da Ásia e Austrália e Nova Zelândia sequer tinham relações de segurança definidas, não pertencendo a nenhum CRS.

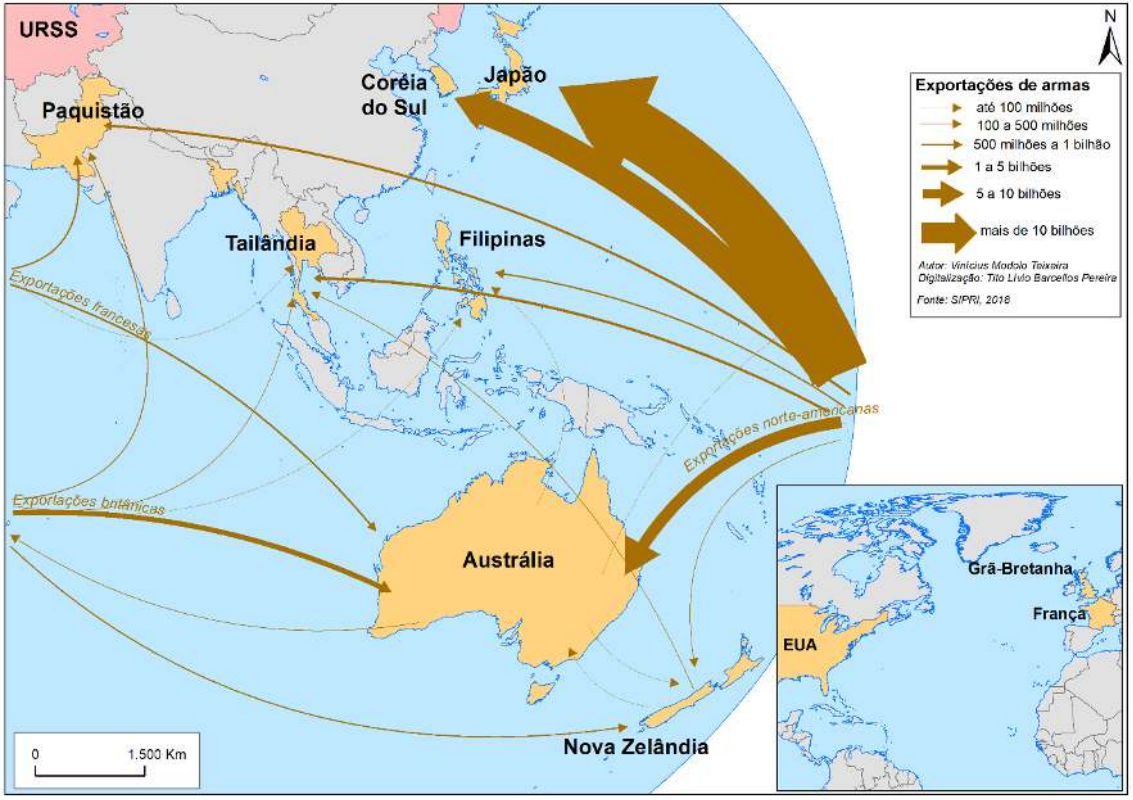
Assim como na OTAN, as crises na organização não tardaram a aparecer. Porém, diferentemente do que acontecia no ocidente, o potencial danoso das crises na SEATO não podia ser mediado por interesses comuns, já que o principal idealizador e sustentáculo dessa OCD, os EUA, não executarem o mesmo esforço para criação de uma verdadeira organização de defesa coletiva. Nesse sentido, a Guerra do Vietnã teve importante impacto no questionamento sobre a real validade da organização. Em momentos decisivos da escalada desse conflito, entre 1962 a 1965, a SEATO provou ser irrelevante. De fato, apesar de ser um tratado de defesa coletivo, a SEATO era ignorada pelos EUA na condução das políticas para a região em que se encontrava (NAIRN, 1968).

O interesse dos EUA na manutenção da estrutura da organização se relacionava apenas no combate a insurgentes e guerrilhas apoiadas pelo bloco socialista. Essa política de enfrentamento se refletia na quantia e tipo de armamentos que os EUA forneciam aos seus aliados da Organização. Diferentemente do Japão e Coreia do Sul que tinham na ameaça soviética, chinesa e norte coreana uma justificativa para acesso à venda de armamentos e ajuda multibilionária do comércio de defesa com EUA, membros como Filipinas e Tailândia foram contemplados apenas com uma pequena parcela desse montante.

A dispersão territorial da organização, bem como a falta de estrutura industrial de equipamentos de defesa em grande parte de seus membros, inviabilizou uma cooperação mais estreita, tal como a experimentada na OTAN. As disparidades entre os fluxos financeiros no comércio de armas entre os membros da SEATO podem ser observadas no mapa 10.

Os interesses pouco conectados, França e Grã-Bretanha como potências coloniais decadentes e territórios dispersos por diferentes regiões transformaram a organização em uma estrutura pouco útil a seus membros. “A SEATO não funcionou como pretendido; não conseguiu lidar com a ameaça de subversão e reuniu aliados cujas visões e interesses incompatíveis resultaram em paralisia” (BUSZYNSKI, 1981, p. 288).

Mapa 9 - Exportação de armas entre os aliados da SEATO, ANZUS e acordos bilaterais com Coreia do Sul e Japão



A continuidade da organização foi colocada em xeque após a retirada dos EUA do Vietnã. Em junho de 1977 o conselho representativo da organização, composto por representantes de todos seus membros decidiu oficialmente pelo fim da SEATO.

No tocante a ANZUS, o tratado firmado entre Austrália, Nova Zelândia e EUA em 1951 situava essa organização fora do "*Rimland*", além de não se configurar em nenhum CRS formado durante a Guerra Fria *(*BUZAN; *WÆVER, 2003)*. No entanto, os territórios desses países no Pacífico auxiliaram no controle de áreas importantes desse oceano, perfazendo mais uma aliança contra a expansão do comunismo. O objetivo dessa organização era inserir os EUA na região do Pacífico, próximo a importantes rotas comerciais do estreito de Malaca e de países como Indonésia, China e Vietnã (PUGH, 1989).

A contribuição de Austrália e Nova Zelândia junto aos EUA na Guerra da Coreia e Vietnã, fortaleceu as relações militares entre esses países, com o envolvimento no primeiro conflito impulsionando a formação dessa organização. Já no caso da Guerra do Vietnã, a participação desses aliados ao lado dos EUA deveu-se aos laços estabelecidos pela SEATO, da qual também faziam parte. As atividades desenvolvidas pela ANZUS estiveram relacionadas ao controle das águas territoriais e a garantia de auxílio em caso de ameaça por parte dos países socialistas.

A ANZUS permaneceu como organização independente após a formação da SEATO, já que permitia aos EUA oferecerem condições diferenciadas aos seus dois parceiros da Oceania por meio dessa organização, sem ter que envolver ou afetar os parceiros da SEATO. Apesar de formalmente ainda existir, a ANZUS perdeu sua funcionalidade nos anos 1980, após uma séria crise envolvendo a Nova Zelândia. Em 1984, após se negar a receber navios movidos à energia nuclear ou dotados de armas atômicas dos EUA, esse país teve sua participação suspensa na organização no ano de 1986, fato que decretou o fim das relações de segurança entre os dois países (PUGH, 1989).

A falta de uma melhor coordenação e interesse na cooperação levaram a falência institucional dessas organizações, no entanto, a

continuidade de parcerias dos EUA na manutenção de aliados nesses territórios, por processos bilaterais, menos complexos e mais vantajosos para essa superpotência.

CENTO E A CONTENÇÃO NA ÁSIA CENTRAL E GOLFO PÉRSICO

A última das organizações criadas para servir à estratégia da contenção da URSS pelos EUA foi a Organização do Tratado Central (CENTO, na sigla em inglês), que teve origem no Pacto de Bagdá de 1954, sendo firmado entre Turquia e Iraque, a qual se somaram a Inglaterra, o Irã e o Paquistão em 1955. Após a saída do Iraque em 1959 e a mudança da sede da organização para Ancara, esta passou a ser nomeada CENTO, em razão de sua localização no centro da *Rimland* e em meio as duas outras OCDs apoiadas pelos EUA. De fato, tal organização representou a disposição final do aparato de contenção criado pelos EUA para envolver a massa eurasiática e impedir o avanço soviético por outras regiões.

A inclusão de Paquistão e Turquia como membros da CENTO representou a interligação entre as outras duas organizações, SEATO e OTAN, já que, respectivamente, esses dois países também eram membros dessas alianças. A Grã-Bretanha, apesar de também pertencer às três organizações – única potência além dos EUA a estar envolvida nelas – detinha interesses sob os territórios de suas antigas colônias na região do Golfo Pérsico, o que não representava integralmente os interesses estratégicos dos EUA. Segundo o sítio do Departamento de Estado dos EUA:

> No início da década de 1950, o governo dos Estados Unidos manifestou interesse na formação de um Comando do Oriente Médio para proteger a região contra a invasão comunista. A natureza de algumas das tensões atuais na região, como o conflito árabe-israelense e o anticolonialismo liderado pelo Egito,

> dificultou a construção de uma aliança que incluiria Israel e as potências coloniais ocidentais. Em vez disso, os EUA mudaram seu foco para o "Nível Norte", referindo-se à linha de países que formavam uma fronteira entre a URSS e o Oriente Médio. A ideia era concluir uma aliança que ligaria o membro mais meridional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Turquia, ao membro mais ocidental da Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO), o Paquistão (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2009).

A posição dos EUA em relação a Israel e a posição de alguns líderes locais impedia a formação de uma aliança mais abrangente e atuante para alcançar seus principais objetivos, o que levou a fragilização das relações dessa organização. A despeito dos EUA serem seus propositores, da organização estar atrelada à sua estratégia da contenção e dos EUA pertencerem ao conselho militar da CENTO, o país não assinou o Pacto de Bagdá, fato que retirou a credibilidade dessa OCD. Em vez disso, o país preferiu firmar acordos militares bilaterais com Paquistão, Irã e Turquia, fornecendo o suporte aos membros da CENTO por este mecanismo.

Apesar de Irã, Iraque, Paquistão e Turquia formarem uma massa territorial contígua, ao contrário do que apresentava a SEATO, nesta organização a percepção da ameaça à integridade de seus membros não era compartilhada. A ameaça soviética era um temor para os EUA, porém se mostrou de menor relevância aos demais membros, tanto que Irã e Paquistão promoveram entendimentos políticos e comerciais com a URSS durante a existência da CENTO (DUFFY, 1967). Como Buzan e Wæver (2003) apontam, os países da CENTO figuravam em Complexos Regionais de Segurança Diferentes. A Turquia apresentava-se como *insulator*, tendo suas atenções divididas entre a Europa e Oriente Médio. O Paquistão, segundo apontam os autores, pertencia ao complexo do Sul da Ásia, com suas perspectivas de segurança atreladas à Índia e não ao Oriente Médio. Já o Irã e Iraque pertenciam ao complexo do Oriente

Médio, o qual mantinha suas questões de segurança atreladas aos conflitos entre Egito, Síria e Israel, além dos demais países da Península Arábica.

Desta maneira, a estabilidade de alguns países do Oriente Médio era um fator mais relevante às suas estratégias, com alguns dos vizinhos da organização sofrendo com revoltas internas e processos de radicalização do discurso anti-ocidental, como Síria, Egito e Líbano. A guerra civil nesse último levou a uma intervenção unilateral dos EUA em 1958, posteriormente apoiada pelos membros da CENTO, à exceção do Iraque. Esse país passava por problemas políticos próprios, acabando por sofrer no mesmo ano um golpe militar que resultou na queda da monarquia e, em 1959, a sua retirada da organização (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2009*)*. A saída do Iraque transformou a organização apenas em um aparato nominal, sem relevância efetiva no computo das forças regionais que poderiam ser mobilizadas em caso de conflito. Sua trajetória terminaria em 1979 com a Revolução Iraniana, que provou que a instabilidade interna dos membros do Oriente Médio era um fator de maior relevância do que a ameaça externa promovida pela URSS.

A pouca conexão entre Irã, Iraque, Paquistão e Turquia pode ser evidenciada na ausência de fluxos de equipamentos de defesa entre eles. Em contrapartida, o auxílio oriundo dos EUA, e, em menor medida, da Grã-Bretanha, aos países da organização superava o montante de vários de seus aliados principais na Europa e Pacífico. Nesse aspecto, o caso do Irã pode ser ilustrativo. Esse país que mantinha boas relações com os EUA durante o governo do Xá Mohammad Reza Pahlavi (1941 – 1979), o que permitiu a ele acesso a equipamentos de defesa restritos. Os fluxos de armamentos entre os membros da CENTO podem ser melhor observados no mapa 11.

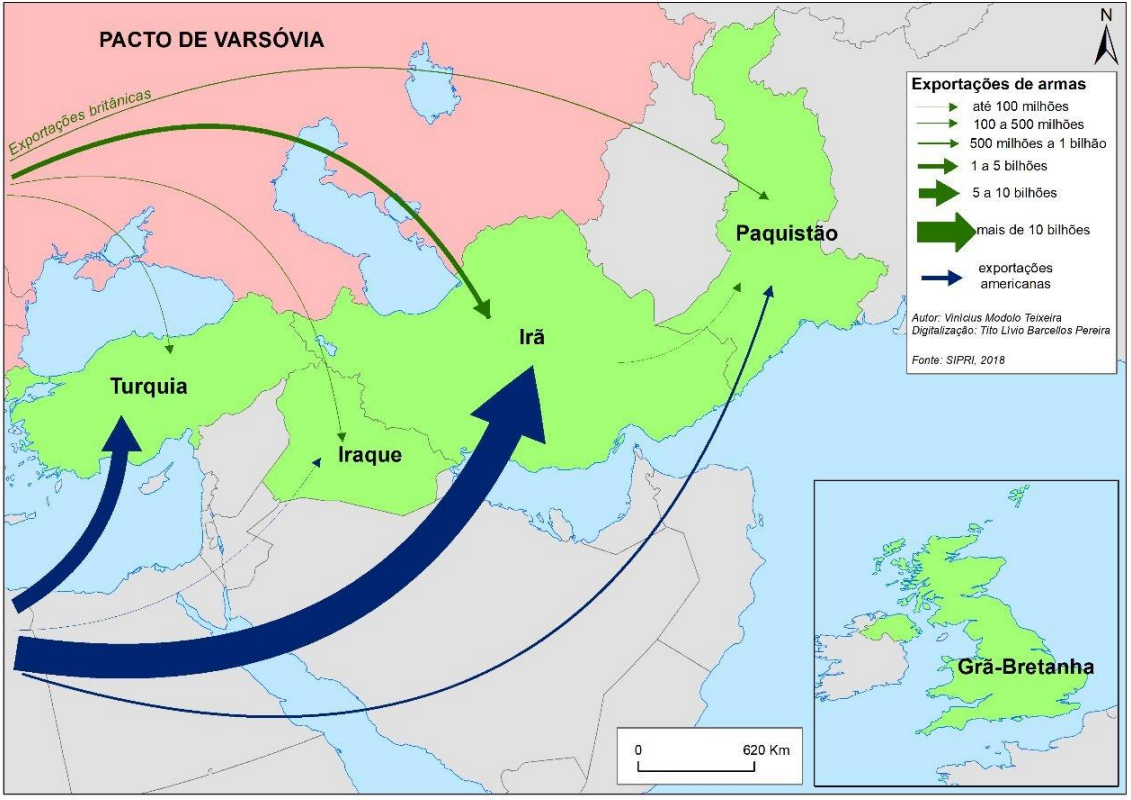
Mesmo com essa ajuda, os EUA não conseguiram constituir uma OCD no Golfo Pérsico, tornando a CENTO pouco efetiva na promoção da cooperação em defesa e da segurança coletiva de seus membros:

> A CENTO nunca forneceu realmente a seus membros um meio de garantir a defesa coletiva. Após a retirada do Iraque do Pacto de Bagdá, a

> CENTO transferiu sua sede para Ancara, na Turquia, e os Estados Unidos continuaram apoiando a organização como um associado, mas não como um membro. A CENTO nunca criou uma estrutura de comando militar permanente ou forças armadas, mas os Estados Unidos prestaram assistência a seus aliados na região. No final do governo Eisenhower, ficou claro para os membros da CENTO que a organização era um canal melhor para a cooperação econômica e técnica do que uma aliança militar. Em 1979, a revolução iraniana levou à derrubada do xá e à retirada do Irã da CENTO. O Paquistão também se retirou naquele ano depois de determinar que a organização não tinha mais um papel a desempenhar no fortalecimento de sua segurança. CENTO formalmente se desfez em 1979 (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2009).

Apesar de formarem junto à OTAN o aparato político/militar de contenção soviética imaginado por Kennan, a SEATO e a CENTO jamais se igualaram em importância à sua congênere ocidental. O propósito de conter o avanço do socialismo nessas áreas, parcialmente alcançado, não era uma amalgama forte o suficiente para promover a cooperação entre países com percepções e problemas tão distintos. Além disso, a baixa capacidade industrial e tecnológica da maioria dos países dessas duas organizações impediu que essas OCDs almejassem objetivos de cooperação em defesa como os experimentados pela OTAN. As necessidades de equipamentos de defesa de seus membros eram satisfeitas pelos EUA ou outros aliados ocidentais. Entretanto, parte delas, em vez de auxiliarem na composição de um aparato de defesa coletivo, tinham a função de promover a estabilidade interna desses países ou então visavam outros inimigos que não se enquadravam na estratégia estadunidense.

Mapa 10 - Exportação de armas entre os aliados da CENTO durante a existência do Tratado



As tentativas do Paquistão em requerer ajuda da organização por ocasião de suas duas guerras contra a Índia no período em que a CENTO estava em vigor demonstra esse fato. O aparato desenvolvido na OTAN, que desencadeou um sistema de cooperação ativo entre seus membros, não conseguiu ser replicado ou, ao menos, perseguido pelas outras duas OCDs da *Rimland*. Como comenta Kissinger:

> No sistema de coalizão desenvolvido pelos Estados Unidos depois da II Guerra Mundial, estas condições nunca foram encontradas fora da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Na Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SENTO) e na Organização do Tratado Central (CENTO), a qual pertencemos apenas nominalmente, não houve acordo com relação ao perigo. O objetivo do Paquistão em adquirir armamentos dos Estados Unidos não foi para a segurança contra-ataque comunista, mas para proteção contra a Índia. Os membros árabes da CENTO se armaram não contra a URSS mas contra Israel. Na falta de um conceito de interesse comum, os membros destas alianças nunca conseguiram desenvolver políticas comuns com respeito aos temas de Guerra e Paz. Se houvessem conseguido, tal política teria sido abortada de qualquer maneira pois faltavam os meios técnicos de cooperação (KISSINGER, 1969, p. 68).

A construção de Organizações de Cooperação em Defesa na *Rimland* se mostrou pouco viável fora da região europeia, devido à falta de objetivos comuns, de bases econômicas e do interesse na promoção da cooperação. O avanço alcançado pelo aparato da OTAN, demonstrado principalmente na construção de uma base industrial conjunta e da superação de suas diversas crises não conseguiu ser replicado nas demais organizações. Deve-se lembrar que o auxílio para a construção e desenvolvimento da cooperação em defesa nas outras organizações fora a

OTAN não era interesse dos EUA, já que nesses casos se interessavam muito mais pela manutenção das relações políticos/militares e dos territórios desses aliados do que na ampliação do poderio militar dessas nações, transformando-as apenas em compradoras e receptoras de seus equipamentos de defesa. Esse fato, ao final se mostrou fator limitante e pouco vantajoso para estes aliados.

O TIAR E A SUBMISSÃO DA AMÉRICA DO SUL À ESTRATÉGIA DOS EUA

A construção das Organizações de Cooperação em Defesa no período da Guerra Fria se iniciou pela OTAN. Entretanto, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) é anterior a ela e, de certa maneira, influente no formato e constituição desta e das demais organizações sustentadas pelos EUA em prol de sua estratégia. O acordo do TIAR, firmado em 1947 na cidade do Rio de Janeiro, reforçava a Junta Interamericana de Defesa (JID), criada em 1942, em plena Segunda Guerra Mundial, para organizar a defesa da América contra agressões externas. Junto aos EUA, os demais Estados americanos, que na ocasião eram independentes – à exceção do Canadá –, firmaram o Tratado do Rio de Janeiro, alinhando-se à órbita de influência dos EUA no momento inicial da Guerra Fria. Com a segurança de seu hemisfério ratificada, os EUA garantiam uma vantagem sobre a URSS, assegurando territórios capazes de fornecer-lhes matérias primas e, caso necessário, forças armadas em uma eventual agressão.

O compromisso do TIAR garantia que os EUA interviriam a favor de qualquer país do continente no caso de uma agressão externa. Entretanto, o TIAR não pode ser compreendido como uma Organização de Cooperação em Defesa, já que seus objetivos se limitavam a defesa coletiva, sendo que a cooperação e fornecimento de auxílios aos países aliados dos EUA acabaram fluindo por meio de outros acordos firmados posteriormente.

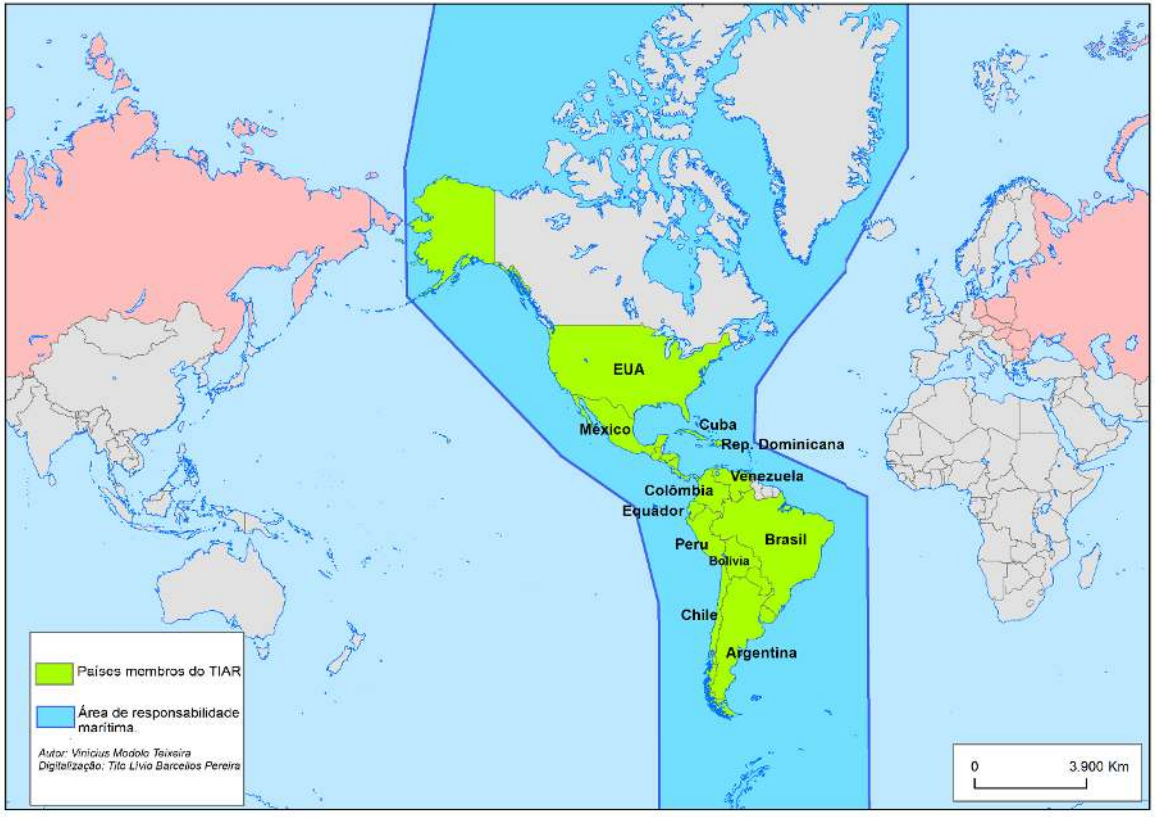
Tal qual a JID, o TIAR deveria servir como instrumento de defesa coletiva contra agressões oriundas de fora do continente americano, transformando a região em território inviolável aos possíveis inimigos da Guerra Fria. Como Pagliai comenta:

> [...] Nesse momento, as alianças da guerra estavam desfeitas e a URSS era considerada uma força agressiva em busca de expansão. O tratado configura-se, então, como um pacto de segurança e defesa coletiva, e, ao invés de acordos bilaterais, estabelece um acordo de assistência militar mútua multilateral contra ameaças externas; que recomenda aos Estados o uso de métodos pacíficos de solução de conflitos, condenado o uso da força ou o recurso à guerra. A sua ideia era a da formação de uma frente comum em caso de ataque a qualquer membro, invocando o exercício imanente da legítima defesa individual ou coletiva (PAGLIAI, 2006, p. 29).

Em contrapartida, com o objetivo de defender o continente contra uma agressão externa, o texto do TIAR se configurou no mais abrangente e detalhado dentre os tratados firmados pelos EUA, criando uma zona segura para seus interesses no continente. Seu texto continha em sua redação a definição geográfica da área de responsabilidade do tratado, sendo alicerçada na Carta das Nações Unidas e no documento da Organização dos Estados Americanos.

Segundo o texto do TIAR (1947) a área de interesse para proteção dos países estava definida por uma delimitação geográfica. Essa área pode ser visualizada no mapa 12.

Mapa 11 - A área de abrangência do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca



Concernente aos países latino americanos e, mais especificamente a nosso trabalho, para os países sul-americanos o objetivo era se alinhar aos EUA na busca de vantagens econômicas para se desenvolver. No final dos anos 1940, a ideia de alguns governos de países da região era aproveitar o estreitamento das relações políticas e militares com os EUA para obter ajuda econômica nos moldes do que era oferecido no mesmo período para seus aliados europeus. No entanto, o "Plano Marshall para as Américas" (FREITAS JUNIOR, 2013) restringiu-se apenas às questões militares, as forças armadas dos países sul-americanos que acabaram por aderir à doutrina militar propagada pelos EUA por meio do *National War College*, que preconizava o combate a grupos insurgentes e guerrilhas capazes de questionar a ordem estabelecida nesses países.

Vale lembrar que, apesar do TIAR oferecer ajuda em caso de agressão, ele não contemplava mecanismos de cooperação e fornecimento de equipamentos para melhoria das forças armadas de seus signatários. Nesse sentido, como aponta Martins Filho (2005), mais importante que esse tratado, eram os acordos bilaterais em matéria de defesa que os EUA firmaram com diversos países latino-americanos nos anos 1950, os quais abordavam de maneira direta a cooperação, prevendo o fornecimento de ajuda, treinamento e equipamentos militares a serem recebidos dos EUA.

Assim, a celebração do TIAR, em 1947, foi seguida de acordos bilaterais entre a superpotência norte americana e alguns países Sul americanos, no ano de 1952, que tinham como objetivo firmar acordos de defesa entre as partes. Tais acordos, celebrados com Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Uruguai, constituíam-se em marcos legais que permitiam a esses países acessarem o *Mutual Assistence Program* (MAP), através do qual grande parte do material militar estadunidense foi encaminhado para América do Sul (SVARTMAN, 2014). Segundo Svartman (2014), no caso do Brasil, esse programa seria responsável por um terço de toda a ajuda militar dos EUA para o país até os anos 1970. Com isso os países Sul americanos ansiavam em usufruir das capacidades de seu aliado militar para modernizar suas forças armadas, que poucos anos após a Segunda Guerra já caminhavam para a obsolescência tecnológica.

Mapa 12 - Exportação de armas entre os EUA e países da América do Sul durante a Guerra Fria (1945 – 1989)



A assistência promovida pelo MAP e outros canais de transferência de armas, entretanto, não satisfazia todas as necessidades vislumbradas pelos militares da região, principalmente após os golpes ocorridos em alguns dos países sul-americanos. A posição do território da América do Sul no globo, distante das linhas de confrontação da *Rimland* imaginada pelos geopolíticos estadunidenses, relegava a importância das forças armadas da região muito mais como mantenedoras da ordem local do que como uma força capaz de fornecer auxílio em caso da ocorrência de um conflito contra o bloco socialista. Dessa maneira, as forças armadas da região passaram a ser preteridas frente a outros aliados da OTAN, CENTO e SEATO, sendo inclusive impedidas de acessar equipamentos militares modernos dos EUA. A baixa representatividade dos fluxos de armas entre os EUA e os países situados na América do Sul, bem como os baixos fluxos entre os países do subcontinente podem ser visualizados no mapa 13.

Nesse panorama, a América do Sul se apresentou como um dos mercados de interesse para as empresas de armamento francesa, juntamente com o Oriente Médio, Norte da África e África francófona (KOLODZIEJ, 1987). Com a recusa do fornecimento de armamentos considerados avançados por parte dos EUA, ao que se somou as emendas dos congressistas estadunidenses, a França encontrou uma oportunidade de se inserir no mercado sul-americano, permitindo que os interesses de modernização dos equipamentos de defesa das nações do continente fossem satisfeitos com seus produtos. Assim, entre os anos de 1960 e 1990, o país europeu se colocou ao lado de fornecedores tradicionais, como os EUA e Reino Unido, tendo se tornado o principal fornecedor de mísseis para a América do Sul.

Além da abertura para companhias de armamentos francesas, a política restritiva dos EUA levou o Peru a procurar, além da França, a União Soviética para o fornecimento de armas, sem, no entanto, que isso levasse a um alinhamento político como o efetivado por Cuba. As vendas de armamentos oriundas da França, EUA, Reino Unido e URSS, podem ser observadas no quadro 5.

Quadro 5 - Vendas de armamentos para América do Sul por França, Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética (1960-1990)

Países Vendedores	Aviões de Combate	Helicópteros	Mísseis	Blindados	Navios	Valores Totais US$ Bilhões
EUA	540	618	650	2018	146	11,813
França	292	452	4031	931	11	6,514
Reino Unido	155	18	1823	95	40	5,639
União Soviética[17]	52	116	1900	394	0	2,699

Fonte: Elaboração própria (TEIXEIRA, 2019). Base de dados: SIPRI (2019).

A perda da iniciativa estadunidense para o fornecimento de armas seria parcialmente recuperada nos 1970, quando algumas medidas restritivas seriam suspensas, permitindo a venda de aeronaves F-5 ao Brasil, Chile e Venezuela, bem como uma pequena quantidade de mísseis para equipá-los. Porém, ainda nessa década as relações entre os EUA e as ditaduras militares sul-americanas voltaria a encontrar dificuldades, com declarações sobre abusos a direitos civis, as quais afetavam diretamente os regimes da região. No caso do Brasil, no ano de 1977 essas declarações levariam ao rompimento do tratado firmado nos anos 1950, impondo dificuldades a manutenção de alguns equipamentos adquiridos dos EUA.

A implementação de novas sanções para a aquisição de armamentos levou alguns governos sul-americanos a se voltar para suas próprias indústrias na tentativa de alcançar maior independência na construção de armamentos. Esse processo pode ser identificado na Argentina, Brasil e Chile, países que obtiveram êxitos em diferentes medidas com suas indústrias de defesa locais. O caso mais expressivo foi alcançado pela produção brasileira, a qual conseguiu se colocar dentre os maiores produtores mundiais de armamento durante um breve período nos anos 1980.

Esse relativo sucesso do Brasil se deu principalmente na produção de blindados, lançadores de foguetes e aviões de treinamento, produzidos respectivamente por Engesa, Avibras e Embraer, que conseguiram

[17] Vendas referentes ao Peru.

exportações para países da África e Oriente Médio (ANDRADE; FRANCO, 2015). Já Argentina e Chile conseguiram exportar alguns de aviões de treinamento, ainda que de forma mais limitada, também nos anos 1980. O relativo sucesso na exportação de armas desses três países se deu, principalmente, pelas compras de seus vizinhos e, no caso do Brasil, também pelas compras de países do Oriente Médio. As exportações de Argentina, Brasil e Chile para os demais países da América do Sul podem ser observadas no mapa 13.

Contudo, o fim dos regimes militares no Cone Sul durante os anos 1980, somada a crise financeira que assolou as economias da região, e, no caso argentino, a Guerra das Malvinas, em 1982, pôs fim ao breve sonho de independência na produção de armamentos na região. Com as dificuldades econômicas encontradas ao longo dessa década, as encomendas de Argentina, Brasil e Chile para suas próprias indústrias, levou à paralização de importantes projetos dessas empresas, ocasionando a falência de parte delas.

É justamente esse conflito envolvendo Argentina e Inglaterra que lançou os maiores questionamentos sobre o TIAR. A Guerra iniciada pela Argentina após a invasão das ilhas em posse dos britânicos, deveu-se aos interesses argentinos em recuperar esse território compreendido como parte integrante do país desde sua independência, além de insuflar a população argentina que naquele momento criticava seu governo militar. Como aponta Duarte (1986) Mesmo sofrendo embargos por parte dos EUA, o governo argentino acreditava que esse país permaneceria neutro em relação à disputa entre dois de seus aliados. No entanto, após a reação belicosa da Inglaterra para recuperar as ilhas e da fracassada tentativa de mediação por parte do governo estadunidense, esse país passou a apoiar o esforço de guerra britânico, em clara afronta aos princípios de defesa contra agressões externas, que norteavam o tratado dessa organização (DUARTE, 1986). Após esse episódio o TIAR foi desacreditado pelos países latino-americanos, com claros questionamentos quanto a sua real validade.

Assim como outras organizações criadas sob o comando dos EUA, o TIAR serviu como uma ferramenta que legitimava a intervenção do país na América Latina. Do ponto de vista dos países latino-

americanos, as instituições serviam para tentar atrair os EUA para suas demandas (BUZAN; WÆVER, 2003).

No entanto, como visto, com as atenções voltadas para a Eurásia e o conflito Leste-Oeste, os países da América Latina pouco se beneficiaram da cooperação dos EUA, sendo, muitas vezes, limitados por ele em suas ambições, como fica evidente nas relações de defesa. Se organizações como a SEATO e a CENTO haviam sido preteridas pela política de defesa dos EUA devido suas fragilidades e problemas internos, mesmo essas organizações estando na região da *Rimland*, o TIAR, que se situava em uma região onde a supremacia e influência dos EUA era inconteste, figurava apenas como um organismo de controle e não de cooperação efetivamente.

Com a efetiva ausência da cooperação no TIAR, o tratado falhou em responder a sua principal atribuição, a defesa coletiva, revelando de maneira explicita a gradação entre os aliados dos EUA após o episódio da Guerra das Malvinas. Apesar de ainda existir e contar com a maioria dos pactuantes iniciais como membros, após os anos 1980 esse tratado acabou perdendo cada vez mais sua importância, sendo que no ano de 2002, o México renunciou ao Tratado, seguido em 2012 por Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela.

Do ponto de vista da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, a América do Sul encontrava-se em um CRS próprio, internamente subdivido entre um subcomplexo voltado para o Cone-Sul e um subcomplexo andino. Além disso, países como Bolívia, Paraguai e Uruguai figuravam como *buffers* entre esses dois subcomplexos. Com os EUA se localizando em outro CRS na América do Norte, a interferência política do país na América do Sul se dava pela sua posição de superpotência. As questões de segurança na América do Sul, interconectas sob um mesmo CRS, demonstram que as relações de defesa entre os países da região estavam fortemente vinculadas às antigas rivalidades de base territorial, principalmente entre Chile e Argentina, Chile e Peru, e Argentina e Brasil (TEIXEIRA, 2014). Os fluxos de equipamentos de defesa entre Brasil e Chile, Peru e Argentina podem ser associados como contraposição a essas rivalidades, sob a dinâmica de armar os inimigos de seu inimigo.

CAPÍTULO 4

As Organizações de Cooperação

em Defesa no pós-Guerra Fria

AS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA NO PÓS-GUERRA FRIA

O pós-Guerra Fria trouxe a promessa da normalização das relações entre as nações por meio do viés democrático. A derrocada dos regimes socialistas na Europa imprimiu uma significativa marca na história, a partir da qual novos debates e teorias foram formuladas com vistas a explicar o novo mundo que se apresentava. A despeito das expectativas e de novas teorias que se apresentaram para elucidar o futuro das relações internacionais e geopolítica mundial, algumas dinâmicas e interesses permaneceram inalterados.

Os pressupostos que nortearam mais de cinquenta anos da geopolítica estadunidense e por quase um século fora influente na construção das teorias de dominação mundial, iniciada por Mackinder nos primeiros anos do século XX, não foram deixados de lado no novo momento. Apesar do discurso de conciliação entre EUA, Europa e Rússia, os fundamentos da geopolítica mundial ainda estavam vigentes, apenas se reconfigurando frente ao rearranjo espacial e político dos anos 1990.

Prova desses apontamentos é a continuidade da sistemática criada durante a Guerra Fria que foi as Organizações de Cooperação em Defesa como instrumento geopolítico das grandes potências. Nesse sentido, a sobrevivência da OTAN, mesmo após o fim da URSS, com sua persistente expansão para o Leste europeu; a reorganização do espaço pós-soviético em uma nova aliança, de modo a preservar os interesses russos; e a criação de uma organização com amplos objetivos, porém fortemente vinculada às questões militares e de segurança, pela China, demonstram que as OCD´s permanecerão no centro da geopolítica mundial no século XXI, com a manutenção das principais tensões e eixos de confrontação no entorno da Eurásia. Sob esse aspecto, a criação de uma Organização de Cooperação em Defesa na América do Sul foge a essa regra, lançando o subcontinente como uma "região geopolítica", ou seja, uma região dotada de unidade, instituições e detentora da macro-objetivos comuns (COSTA, 2009), que discutiremos na seção final deste capítulo.

A partir desses pressupostos, este capítulo busca discutir a construção e continuidade destas Organizações de Cooperação em Defesa, demonstrando a sua importância estratégica, os interesses que envolvem e o fluxo de equipamentos de defesa entre seus membros, como forma de mostrar a integração no interior da aliança e revelar os objetivos que estão definidos para cada uma dessas OCD´s.

ALTERAÇÕES NO SISTEMA INTERNACIONAL: CONTINUIDADE E MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO EM DEFESA

O fim da Guerra Fria e de tensões Leste-Oeste que caracterizaram o ano de 1989, e a consequente dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em 1991, trouxeram consigo diversas alterações para a Geopolítica e para o Sistema Internacional. Assim, a última década do século XX experimentou o surgimento de novas teorias e especulações sobre o futuro dos conflitos e das disputas pelo poder mundial. Conforme Betts (2010), dentre os teóricos que se lançaram ao pensamento de modelos para o futuro do sistema internacional, três se destacaram: Francis Fukuyama, Samuel Huntington e John Mearsheimer.

O primeiro deles, Francis Fukuyama, ficou famoso pelo título do livro lançado em 1992, chamado de "*The End of History and the Last Man*"[18]. Segundo Fukuyama (1992) após o fim do período de hostilidades ideológicas, com as derrotas do fascismo e do comunismo, o mundo deveria experimentar uma paz relativa nos anos vindouros, derivados do triunfo da democracia e do capitalismo como modelos para todo mundo. Com a ascensão da interdependência comercial entre as nações e a adoção da democracia como forma final de governança, os conflitos no mundo pós-Guerra Fria se tornariam improváveis. O otimismo apresentado por Fukuyama na homogeneização das sociedades pelo livre mercado e

[18] Traduzido no Brasil como "O Fim da História e o último homem". Inicialmente a ideia aparece em um artigo do autor, com o título em forma de questionamento "The end of History?" publicado na revista *The National Interest*, no verão de 1989. Com a repercussão das ideias contidas nessa publicação, o autor amplia as discussões posteriormente no livro publicado em 1992.

liberdade de opinião teve grande impacto nas discussões teóricas dos anos 1990, com o livro alcançando volume expressivo de vendas, inclusive, fora do meio acadêmico.

As discussões sobre as perspectivas do sistema internacional no pós-Guerra Fria ganharam outra contribuição no ano de 1993, quando Samuel P. Huntington publicou um artigo na revista *Foreign Affairs*, o artigo "*The Clash of Civilizations?"*. Tal como acontecera com Fukuyama, a repercussão do artigo levou a ampliação das discussões, transformada em livro no ano de 1996, sob o título "*The Clash Of Civilizations And The Remaking Of World Order*"[19]. Diferentemente do que propunha Fukuyama, Huntington não previa a emergência de um sistema internacional pacífico, mas baseado nas disputas territoriais e nas linhas de contato entre as civilizações. Segundo o autor: "No mundo Pós-Guerra Fria, as distinções mais importantes entre os povos não são ideológicas, políticas ou econômicas. Elas são culturais. [...]" (HUNTINGTON, 2010, p. 23).

Já no primeiro ano do século XXI, Mearsheimer apresenta sua obra *The Tragedy of Great Power Politics*, a qual lança outro olhar sobre a perspectiva do sistema internacional após o fim da bipolaridade. Lançada em 2001, mais de uma década após o fim da Guerra Fria, em um momento em que os EUA se posicionavam de maneira inconteste como única superpotência mundial, o livro apresentava uma visão unipolar do mundo. No entanto, Mearsheimer apontava que no futuro outras grandes potências iriam procurar "balancear" o poder dos EUA, transformando o sistema internacional em multipolar. Nesse sentido, a busca pelo equilíbrio de poder poderia levar o mundo a uma situação mais propensa a conflitos (MEARSHEIMER, 2001).

As ideias dos três autores promoveram intensos debates e merecem créditos na tentativa de explicar as mudanças ocorridas no sistema internacional, ainda que tenham falhado em suas predições do futuro das relações entre as grandes potências. Assim, neste livro, concorda-se com Betts (2010) quando afirma que:

[19] Traduzido no Brasil como "O Choque das civilizações e a recomposição da ordem mundial".

> [...] nenhuma das três visões venceu como a nova sabedoria convencional, embora Fukuyama tenha soado mais verdadeiro quando o Muro de Berlim caiu, o de Huntington o tenha feito depois do 11 de setembro, e Mearsheimer pode fazê-lo assim que o poder da China estiver completo. No entanto, todas as três ideias permanecem como balizas, porque mesmo os políticos práticos que evitam as teorias da torre de marfim ainda tendem a pensar mais ou menos em termos de uma delas, e nenhuma outra visão foi oferecida que correspondesse ao seu alcance e profundidade (BETTS, 2010).

Ainda que ideias como a ordem democrática, livre mercado e diferenças civilizacionais permaneçam no discurso de grandes líderes e, que parcialmente encontrem fundamentos na história recente, compreendemos que a visão de Mearsheimer sobre a possibilidade do surgimento de uma grande potência contestadora da ordem mundial sob liderança dos EUA pareça se aproximar da realidade do final da segunda década do século XXI. Ainda segundo Betts (2010), a visão de Mearsheimer aponta para a continuidade da brutal competição por poder no sistema internacional. A relativa diminuição do poderio militar estadunidense, o retorno da Rússia ao cenário internacional, mas, sobretudo, o crescimento inconteste da China como potência militar e sua posição no leste asiático corroboram para essa perspectiva.

Assim, a condição de um mundo multipolar sob o risco de novas disputas entre grandes potências parece ser uma realidade a partir do momento atual. Essa posição também é apresentada no documento *Global Trends 2030* do Conselho Nacional de Inteligência dos EUA, que diz: "O mundo de 2030 será radicalmente transformado em comparação ao nosso mundo de hoje. Até 2030, nenhum país - seja os EUA, a China ou qualquer outro país grande - será uma potência hegemônica" (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. iii). Ainda que a prospecção de cenários não seja uma ciência exata, tendemos a concordar neste livro com tal perspectiva.

Sob a perspectiva geopolítica, a presente condição do sistema internacional não demonstra haver diminuição pela disputa de poder, por territórios e pela formação de alianças por meio de Organizações de Cooperação em Defesa. Ainda nos anos 1990, Zbigniew Brzezinski, apontava que o exercício da primazia global dos EUA deveria ser sensível ao fato de que a geografia política continuava um ponto crítico nas relações internacionais (BRZEZINSKI, 1997). Nesse sentido, a continuidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte após o fim da Guerra Fria e o desmantelamento do Pacto de Varsóvia juntamente com a União Soviética, simbolizaram a continuidade das perspectivas que guiaram o período anterior, contrariando as expectativas de partes dos acadêmicos quanto a desmobilização do aparato militar construído para enfrentar um inimigo que já não existia.

Segundo aponta Layne (2004), apesar do fim da URSS representar uma grande alteração no sistema internacional, os EUA, como superpotência vitoriosa, não alteraram os paradigmas estratégicos que o guiaram durante o período de tensão com seus rivais. Como comenta o autor

> O colapso da União Soviética transformou dramaticamente o sistema internacional, mas não houve nenhuma mudança correspondente na grande estratégia dos EUA. Em termos de ambições, interesses e alianças, os Estados Unidos seguem a mesma grande estratégia que adotaram de 1945 até 1991: a da preponderância (LAYNE, 2004, p. 283).

Ainda segundo Layne (2004), a estratégia da preponderância derivou da criação e manutenção de uma ordem mundial baseada em uma proeminente liderança política, militar e econômica dos EUA e da maximização do controle estadunidense sobre o sistema internacional, prevenindo a emergência de uma grande potência rival na Europa e no Leste Asiático (Japão e Coreia do Sul). Nesse sentido, o autor aponta que essas duas zonas geográficas são as regiões onde podem surgir novas

grandes potências e nas quais podem ocorrer uma nova grande guerra. Ao mesmo tempo, a região do Golfo Pérsico seria importante devido suas reservas petrolíferas. Essas seriam as regiões de vital interesse para a estratégia da preponderância dos EUA. Como observado no capítulo anterior, foram nessas regiões que os Estados Unidos patrocinaram a criação de Organizações de Cooperação em Defesa, negando a possibilidade de expansão das esferas de influência da União Soviética, ao mesmo tempo em que conseguia influir, controlar e participar das decisões estratégicas da defesa desses locais.

Da mesma forma que a estratégia da preponderância dos EUA se manteve inalterada após o colapso soviético, o foco sobre a dominação dos territórios da Eurásia também persistiu como pedra angular da geopolítica mundial. Como aponta Brzezinski:

> A geopolítica passou da dimensão regional para a global, com preponderância em todo o continente eurasiano servindo como base central para a primazia global. Os Estados Unidos, uma potência não eurasiana, agora gozam de primazia internacional, com seu poder diretamente implantado em três periferias do continente eurasiano, do qual exerce uma poderosa influência sobre os estados que ocupam o interior da Eurásia (BRZEZINSKI, 1997, p. 39).

A continuidade dos pressupostos geopolíticos delineados no início do século XX como norteadores das disputas pelo poder mundial, também promoveram a continuidade das Organizações de Cooperação em Defesa após o fim da URSS. Assim, já nos anos 1990 observou-se a reconfiguração do espaço mundial por meio de novas OCD´s, bem como a ocorrência de novos conflitos e disputas por áreas estratégicas entre antigas e novas potências militares.

Com a chegada do século XXI as alianças militares continuam a oferecer benefícios aos seus membros, como a economia de custos,

divisão de responsabilidades, o compartilhamento de objetivos comuns, ou mesmo a proteção oferecida por um aliado mais forte (TERTRAIS, 2004). Além disso, as alianças oferecem dois outros valiosos benefícios para as relações internacionais e geopolítica dos aliados. O primeiro deles, segundo aponta Cook (2013), é a grande percepção de "legitimidade" frente ao sistema internacional que a aliança proporciona, principalmente quando comparada a ações individuais de Estados, não importando o quão grande ou poderosos sejam eles.

O segundo ponto que o autor assinala, é que as alianças possibilitam acesso aos territórios de seus membros, permitindo a instalação de bases, posicionamento de tropas da aliança e direito de sobrevoo, garantindo vantagem geoestratégica em caso de confrontação. Isso pode ser visualizado nas operações militares desencadeadas nos anos 1990, como Operação Tempestade no Deserto, em 1991, na qual a coalizão lideradas pelos EUA utilizou bases na Turquia e outros aliados desse país pra atacar o Iraque, ou no ataque à Sérvia, em 1999, quando a OTAN utilizou diversas bases na Europa para as operações militares nesse país. Da mesma forma, a Rússia vem utilizando os territórios de seus aliados para implementar uma rede de vigilância aérea, com radares e mísseis, provendo cobertura antecipada contra possíveis ataques ao seu território.

Fatores que não são considerados pela maioria dos autores, mas que observamos como decisivos para a continuidade, ampliação e formação de novas Organizações de Cooperação em Defesa é o acesso à tecnologia militar de ponta e a inserção do país em cadeias produtivas de equipamentos de defesa. Como apontado no Capítulo 2, os elevados custos de novas tecnologias, principalmente as do setor aeronáutico, impedem a construção desses equipamentos de maneira individual à maioria dos países.

O acesso a determinados itens, permitidos apenas aos aliados de grandes potências também se torna um fator de convencimento para a permanência na organização e de atração para novos membros. O caso já comentado do avião de combate F-35 exemplifica essa questão. Sua tecnologia está disponível apenas aos aliados mais próximos dos EUA, e o acesso a dados do projeto e a produção de itens para sua cadeia produtiva

são acessados apenas por países que se comprometeram financeiramente com seu desenvolvimento (VUCETIC; NOSSAL, 2013). A busca pela continuidade de organizações como a OTAN, sua expansão rumo ao Leste europeu, a formalização de novos entendimentos em cooperação em defesa entre a Rússia e seus vizinhos, além da criação de uma entidade asiática com intenções nessa área, favorecem explicações e exemplos para os casos apresentados acima.

Após um período de redução dos gastos militares nos primeiros anos pós-Guerra Fria da década de 1990, as duas primeiras décadas do século XXI experimentaram uma constante ampliação nos montantes mundiais dispendidos com o setor de defesa. Parte desse acréscimo está associada as Organizações de Cooperação em Defesa criadas e/ou reformuladas, que passaram a ter influência direta na geopolítica mundial e certamente tiveram papel relevante na circulação de equipamentos de defesa e nos conflitos desse período. Nesse sentido, é destacado o papel da OTAN na reconfiguração do Leste Europeu, com adesão de mais de uma dezena de novos membros, promovendo aumento de gastos dos países ingressantes, com vistas a renovar seus equipamentos militares e padronizá-los nos moldes requeridos pela organização, aposentando as antigas armas de origem soviética. Ao mesmo tempo, a expansão dessa organização gerou reflexos por toda Eurásia, com o aumento das tensões entre a Rússia e a Europa, ao passo que a China também passou a ser um ator relevante.

Os recentes conflitos, como o ocorrido na Ucrânia em 2014, reforçam a ideia de influência das Organizações de Cooperação em Defesa em futuras tensões. Como aponta Moniz Bandeira (2016), a situação ucraniana não pode ser avaliada sem que se pese a expansão da OTAN sob a antiga esfera de influência soviética e a reação russa, que não deverá aceitar tal situação de maneira complacente.

Gostaríamos de relembrar aqui alguns argumentos expostos no Capítulo 1 deste trabalho, a respeito da cooperação em defesa sob a visão do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001). Tal como exposto, seria do interesse de Estados de "segunda linha" se alinhar e cooperar em defesa para se defenderem de Estados mais fortes; a cooperação em defesa entre Estados de "segunda linha" melhoraria suas posições e capacidade de

sobrevivência no sistema internacional; no caso de um Estado que tenha alcançado a posição de hegêmona, a cooperação em defesa poderia ser usada por esse Estado para "balancear" regiões onde poderia surgir um possível concorrente; por fim, a cooperação em defesa pode levar a criação de instituições, desde que isso promova o aumento do poder dos Estados participantes.

Acreditamos que esses argumentos estejam presentes nas atuais organizações. Assim, a reconfiguração do sistema internacional, rumo à uma estrutura multipolar, apresentando uma regionalização do espaço mundial sob novas Organizações de Cooperação em Defesa, deverá ter impacto em todo o globo, tal como ocorrera durante a Guerra Fria. Nesse sentido, a América do Sul também participa dessa reconfiguração, lançando iniciativas próprias de cooperação, na busca por uma posição independente e equidistante das tensões que se apresentam no horizonte geopolítico mundial.

A CONTINUIDADE DA OTAN E SUA EXPANSÃO PARA O LESTE EUROPEU

A queda do muro de Berlim em 1989 e o fim do Pacto de Varsóvia em 1991 significaram o fim da era bipolar e da rivalidade entre o socialismo e o capitalismo. No entanto, do lado ocidental, a derrota dos opositores não moveu os países alinhados com os EUA para a desmobilização do seu arsenal construídos no período da Guerra Fria. A continuidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte como Organização de Cooperação em Defesa entre EUA e Europa, contrariou algumas expectativas de teóricos que vislumbraram a diminuição da importância dos aspectos militares nas relações internacionais.

No entanto, a retirada do poderio soviético e o desaparecimento dos regimes socialistas no Leste europeu trouxe consigo a instabilidade para a fronteira da OTAN, por causa da mudança de regimes, do separatismo e de crises humanitárias. Tais fatos se transformaram no motivo condutor para a legitimação da continuidade da organização

atlântica frente aos seus críticos e à opinião pública. Assim, em um período de declínio dos orçamentos de defesa dessa organização, o risco representado pelas guerras que eclodiram na região dos Bálcãs após a dissolução da antiga Iugoslávia formou parte da amálgama necessária para justificar a sua continuidade frente as demais organizações do tipo. Como aponta Tertrais:

> Ao contrário de outras alianças multilaterais agora extintas, a OTAN ganhou nova vida após o desaparecimento da ameaça comunista ao intervir na Guerras dos Bálcãs, começando com o monitoramento de um embargo no Mar Adriático no verão de 1992 e culminando na Operação Allied Force de 1999 para impor um acordo ao problema do Kosovo (TERTRAIS, 2004, p. 143-144).

Não obstante a sua participação nessas guerras, ainda nos anos 1990, a OTAN iniciou a ampliação do conjunto de países participantes de sua aliança, expandido o tratado por praticamente todo o leste europeu, na antiga área de influência soviética e de ex-membros do Pacto de Varsóvia. Tal fato não passou despercebido pela Rússia como uma ameaça à sua segurança.

Nos momentos finais da URSS a expansão da OTAN havia sido tratada em um encontro reservado no ano de 1990 entre o secretário de Estado dos EUA, James Baker e o então secretário geral Mikhail Gorbachev. Em tal encontro, a possibilidade da expansão da Aliança Atlântica sobre os territórios dos países da Europa de Leste foi discutida com o líder soviético, que exigia uma garantia formal de que a OTAN não absorveria países dessa região, o que, em contrapartida, permitiria a adesão da Alemanha Oriental como membro pleno da OTAN sem oposição da URSS (BACEVICH, 2017).

O encontro que tratou desse assunto, ainda que não tenha gerado compromisso escrito, durante muitos anos foi alvo de especulação quanto o real conteúdo da conversação. No entanto, a liberação recente de

registros de tal reunião, segundo aponta Bacevich (2017), confirma que uma promessa não formal de que a OTAN não expandiria para o Leste europeu havia sido discutida em troca do apoio a anexação da unificação alemã e inclusão da parte oriental à OTAN.

Nesse sentido, sem que isso se revelasse uma iniciativa expansionista, em um primeiro momento, a OTAN lançou a iniciativa de *Partnership for Peace* (PFP), que incluía os países do leste europeu e as antigas repúblicas soviéticas, inclusive a Rússia. Segundo Perlmutter (2001), o significado do conceito de PFP nunca ficou totalmente claro, sendo considerado uma forma de aproximação com os países recém independentes do Pacto e Varsóvia. No entanto, o status de parceiro via PFP não satisfez totalmente parte desses países, que gostariam de serem integralmente aceitos no ocidente, sendo a OTAN uma excelente via para atingir esse objetivo.

A despeito da promessa verbal, ao longo dos anos 1990, vários países do antigo bloco socialista e ex-repúblicas soviéticas declararam interesse ingressar na Organização de Cooperação em Defesa, o que não foi negado pelos EUA. Usando os então recentes conflitos entre os países da antiga Iugoslávia como pretexto, o então Presidente Clinton, em discurso na cidade de Detroit, no dia 22 de outubro de 1996, anunciou formalmente a intenção de direcionar a OTAN rumo ao leste europeu, com o argumento de que a organização cumpriria uma missão pacificadora, levando estabilidade à região, assim como levara à Europa ocidental ao longo das últimas décadas (CLINTON, 1996). Sob aplausos, o presidente dos EUA anunciou que no ano de 1999 novos países ingressariam na organização, que segundo ele, não tinha foco ofensivo, tampouco deveria representar ameaça para a Rússia, mas tinha o intuito de ampliar a paz e cooperação na Europa:

> A OTAN defendeu o Ocidente ao impedir a agressão. Ainda mais, por meio da OTAN, a Europa Ocidental tornou-se uma fonte de estabilidade, em vez de hostilidade. França e Alemanha passaram de conflito para cooperação. A democracia tomou raízes permanentes em países onde o fascismo já governou.

> Cheguei ao cargo convencido de que a OTAN pode fazer pelo Leste da Europa o que fez pelo Ocidente europeu: impedir o retorno às rivalidades locais, fortalecer a democracia contra futuras ameaças e criar condições para o florescimento da prosperidade. É por isso que os Estados Unidos assumiram a liderança em um esforço de três partes para construir uma nova OTAN para uma nova era. (Aplausos.) Primeiro, adaptando a OTAN com novas capacidades para novas missões. Em segundo lugar, abrindo as portas para as democracias emergentes da Europa. Terceiro, construindo uma relação forte e cooperativa entre a OTAN e a Rússia (CLINTON, 1996).

Os argumentos de Clinton para justificar a expansão e a inclusão de países do leste europeu durante os anos 1990 se baseavam no discurso neoliberal institucionalista das Relações Internacionais. Nesse caso específico, o argumento central residia sob o progresso feito por França e Alemanha no pós-Segunda Guerra. Para Krebs (1999), o governo Clinton argumentava que a adesão à OTAN seria um fator estabilizador da região, preenchendo o vácuo de poder e eliminando a necessidade de competição que levaria a insegurança entre essas nações. Tradicionalmente uma área volátil, a Europa Centro-Oriental estava repleta de repúblicas separatistas e conflitos étnicos, e a OTAN poderia ajudar a arbitrar e limitar essas disputas. No entanto, a Rússia, mesmo fragilizada econômica e politicamente, enxergava a ampliação da organização com a incorporação de Polônia, Hungria e República Tcheca como uma violação dos compromissos assumidos no início da década (MONIZ BANDEIRA, 2016). A Rússia já naquele momento, mesmo em sua "lua-de-mel" com o ocidente, interpretava a expansão da OTAN não como uma parte integral do crescimento da Europa, mas, sim, como o avanço de uma coalizão hostil liderada pelos EUA rumo as suas fronteiras (BRZEZINSKI, 1997). Como o próprio Brzezinski afirmava:

> [...] Algumas das elites da política externa russa - a maioria das quais eram na verdade ex-autoridades soviéticas - persistiram na visão geoestratégica de longa data de que a América não tinha lugar na Eurásia e a expansão da OTAN foi em grande parte impulsionada pelo desejo americano de aumentar sua esfera de influência [...] (BRZEZINSKI, 1997, p. 102).

Ao iniciar o século XXI a OTAN continuou com sua política de inclusão de novos membros, ao mesmo tempo em que passou a executar missões fora da sua área de responsabilidade inicialmente acordada. As operações nos Bálcãs que haviam marcado as primeiras missões de emprego da força da organização nos 1990, foram seguidas nos anos 2000 pelo emprego da OTAN em territórios distantes do Atlântico Norte, a partir de interesses dos EUA. Como comenta Moniz Bandeira (2016), os EUA distorceram a função da OTAN, atribuindo a essa organização missões ofensivas fora da área do Atlântico Norte, em locais como o Afeganistão e a Líbia.

Além disso, ao longo dos anos 2000, a expansão da OTAN ganhou impulso com a adesão de diversos outros membros do leste europeu. Após a inclusão dos três primeiros novos membros em 1999, estabeleceu-se um mecanismo formal para que outros países, chamado *Membership Action Plan* (MAP), que consistia em um processo a ser seguido para os futuros pleiteantes a participação na organização. Segundo esse plano de ação, os países aspirantes à OTAN deveriam apresentar relatórios sistemáticos sobre as suas disposições em resolver disputas territoriais internacionais, seguir compromissos com a democracia e direitos humanos; as condições oferecidas para contribuição com a defesa da organização; disposição financeira para disponibilizar recursos para suas forças armadas e para cumprir missões da organização; capacidade para preservar informações de segurança e; compatibilizar a legislação do país com a da organização (NATO, 1999).

A partir do cumprimento dos requisitos apresentados acima, o país se tornaria apto a ingressar na OTAN, podendo iniciar as tratativas para

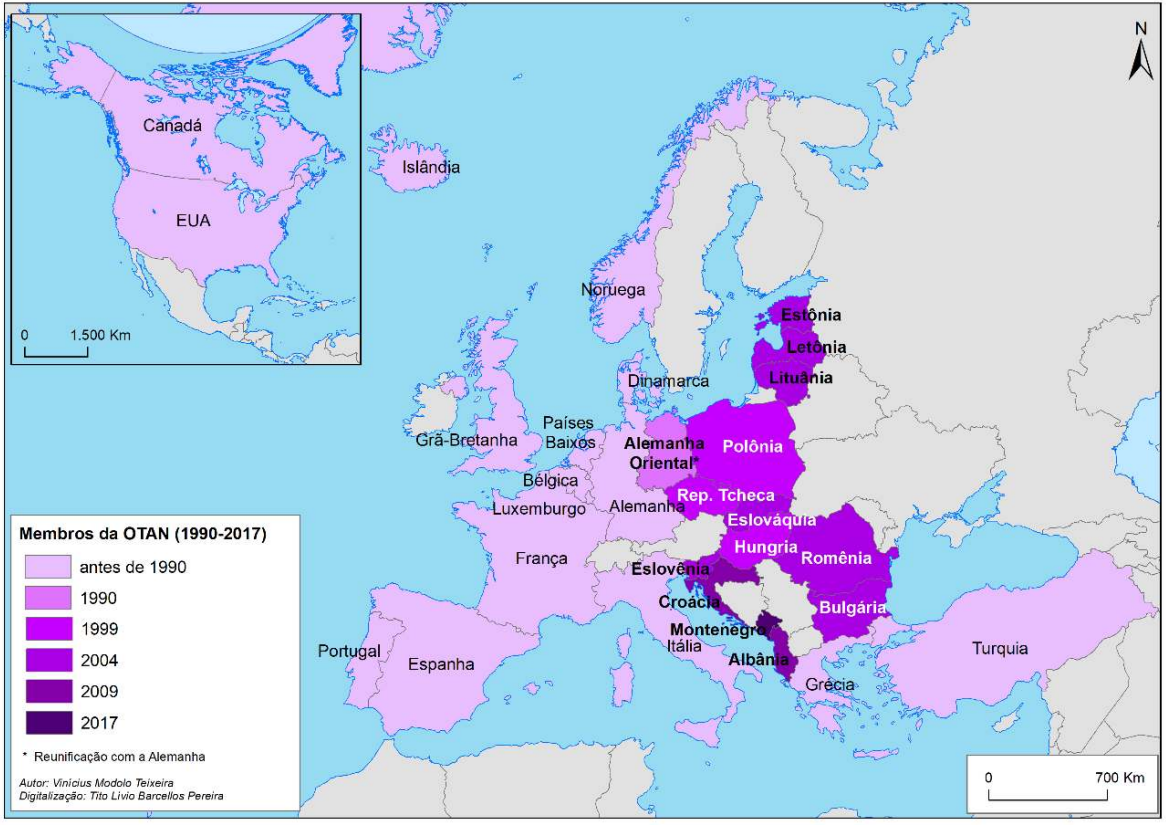
sua adesão na organização. A participação no MAP não era uma garantia para a inclusão do país na OTAN, que dependia da aprovação unânime dos demais membros, porém colocava o país participante no caminho para ingresso na aliança militar. Após o convite formal para ingresso, o país deveria se comprometer a fornecer tropas e capacidade para defesa coletiva; participar da estrutura militar conjunta; participar das agências da OTAN para cooperação em defesa e; buscar a padronização e interoperabilidade com as forças da organização.

Em 1999, logo após a adesão de Polônia, Hungria e Rep. Tcheca, nove outros países foram incluídos ao MAP: Albânia, Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Macedônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia. Posteriormente, a exceção de Albânia e Macedônia, esses países seriam incorporados como membros plenos no ano 2004, na maior expansão de membros da OTAN desde sua criação. Após isso, outros dois movimentos de expansão ocorreram em 2009 e 2017. No primeiro movimento, foram incorporados a Albânia e a Croácia. Já no segundo, ocorreu a absorção de Montenegro como novo membro da organização. Com isso, a OTAN passou a contar com 29 membros em dois continentes, perfazendo a maior aliança militar do planeta. A expansão da OTAN no período pós-Guerra Fria pode ser visualizada no mapa 14.

Além dos países já aceitos como membros, outros quatro permanecem interessados a ingressar na OTAN: Macedônia, Geórgia, Ucrânia e Bósnia e Herzegovina. Todos esses países ingressaram na iniciativa *Partnership for Peace*, sendo que Macedônia e Bósnia e Herzegovina também fazem parte do MAP. Apesar da Macedônia[20] participar do programa desde 1999, a aceitação de sua inclusão na organização permanece pendente devido a disputas de cunho cultural com a Grécia, sem a qual não conseguiria unanimidade de votos para o ingresso. No caso da Bósnia e Herzegovina, seu ingresso no MAP data de 2018, devendo levar mais alguns anos para tornar-se apta ao convite.

[20] O nome do país foi alterado recentemente para Macedônia do Norte, de maneira a encerrar a disputa com a Grécia e, dentre outras coisas, permitir seu acesso a OTAN e União Europeia.

Mapa 13 - A expansão da OTAN no período pós-Guerra Fria



A inclusão desses novos membros deve ampliar o domínio territorial da OTAN sobre o leste europeu, levando a organização cada vez mais próxima a fronteira com a Rússia e seus aliados. A Sérvia, que mantém estreitas relações políticas, econômicas e de defesa com a Rússia, ficará isolada na região dos Balcãs como o único território da ex-Iugoslávia a não pertencer a OTAN, mantendo ainda uma disputa pelo território do Kosovo, país com independência não reconhecida por ela e pela Rússia.

As tensões derivadas da ampliação da OTAN para o Leste europeu são ainda mais graves em relação à Geórgia e a Ucrânia. Ambos países já declararam suas intenções de ingressar na aliança atlântica nos anos 1990 e 2000, sem, no entanto, terem ascendido aos programas de inclusão da organização. Ambos países pertenciam a antiga União Soviética e são limítrofes com o atual território da Rússia, mantendo questões fronteiriças, culturais e étnicas em aberto com esta. Tais questões evoluíram para conflitos entre eles, sendo que a Geórgia enfrentou a separação da região da Abkhazia em 1992 e uma guerra com a Rússia pelo controle da região da Ossétia do Sul em, 2008. Já a Ucrânia, desde 2014 enfrenta uma guerra civil no país, com influência direta da Rússia, a qual apoiou grupos rebeldes contrários ao governo de Kiev, além de ter reincorporado o território da Criméia como parte do território russo.

Nos dois casos, os conflitos envolvendo a Geórgia e a Ucrânia contra forças russas tiveram como pano de fundo a defesa de populações étnica e culturalmente ligadas a essa última, sob o argumento de defesa de povos russos vivendo em territórios das duas antigas repúblicas soviéticas. No entanto, essas ações não podem ser desvinculadas do expansionismo da OTAN e dos temores russos quanto a inclusão desses dois países na organização. Ucrânia e Geórgia atualmente perfazem os últimos territórios de amortecimento entre a aliança atlântica e a Rússia. A possível futura inclusão dos dois países como membros plenos dessa organização levaria a um quadro de completo cerco do Oeste russo por uma Organização de Cooperação em Defesa, ampliando as tensões entre esse país e o ocidente. Além disso, a OTAN incorporaria as tensões já bastante desenvolvidas entre Ucrânia e Rússia na última década, retirando definitivamente da esfera de influência russa o parque tecnológico industrial da Ucrânia, que

detinha parcela importante das indústrias de defesa fornecedoras para os equipamentos militares russos. Como comenta Michta (2009):

> No final, a OTAN adaptou-se, unindo-se em torno de dois objetivos: seu alargamento e as missões fora de área. Juntos, estes tornaram-se uma estratégia mais ampla de promoção da estabilidade por meio de meios políticos e, quando necessário, militares. Mas a um preço alto, incluindo renovada hostilidade da Rússia de Putin (MICHTA, 2009, p. 270).

A perpetuação dos pressupostos geopolíticos do início do século XX como fundamento para a expansão dessa Organização de Cooperação em Defesa ficam claros. A posição da Ucrânia como peça chave para o acesso e domínio da Rússia é um entendimento antigo, sendo um território estratégico para acesso ao *Heartland*. Znigniew Brzezinski (1997) identifica a Ucrânia como o pivô geopolítico capaz de transformar a Rússia. Segundo esse autor, sem esse território, a Rússia deixaria de ser um império eurasiano, passando a ser apenas um império asiático, sendo sugado para problemas da Ásia Central, onde as ex-repúblicas soviéticas enfrentam problemas com populações de maioria islâmica. De outra maneira, o controle russo sobre a Ucrânia garantiria o domínio sobre uma extensa área e população, permitindo acesso ao Mar Negro e seu reerguimento como potência imperial, levando tensão para o centro da Europa (BRZEZINSKI, 1997). Assim, o conflito ucraniano e a possível adesão do país à OTAN, passa diretamente pela geopolítica delineada há um século, plenamente ativa e importante marco para a compreensão das dinâmicas das Organizações de Cooperação em Defesa nos dias atuais.

A permanência da OTAN também interessava aos seus membros enquanto uma justificativa para a continuidade de seus projetos de defesa conjuntos e a manutenção dos orçamentos de defesa. Como comentado no Capítulo 2, o encarecimento dos equipamentos de defesa que havia levado à formação de associações/organizações para a produção conjunta de armamentos durante a Guerra Fria, continuou sendo realidade após o fim

desse período, agravado pela diminuição dos recursos destinados para esses fins.

Assim, essa organização além de propiciar a segurança de seus membros por meio do seu aparato de equipamentos, também passou a ser responsável pela segurança econômica dos projetos de defesa da Organização, já que esses projetos se vinculavam às suas demandas, o que justificava os investimentos dos países envolvidos e de suas empresas. Com o auxílio do argumento de padronização e interoperabilidade de seus membros, a inclusão de países oriundos do antigo Pacto de Varsóvia e União Soviética abriu espaço para a venda de armas e demais equipamentos de defesa produzidos pelos países ocidentais da OTAN. A inclusão de países como Polônia, Rep. Tcheca, Hungria e Romênia ampliou o número de países compradores dos produtos padronizados para a organização, já que esses e os demais países ingressantes necessitam se adequar a estrutura militar da organização além de transmitir uma mensagem de identificação com o ocidente (SPEAR, 1997). Assim os antigos equipamentos de defesa provenientes da antiga URSS e Rússia, estão sendo paulatinamente substituídos por modelos ocidentais, fabricados nos EUA, França, Alemanha e Suécia[21], em conformidade com os requisitos da OTAN.

Como aponta Spear (1997), desde os anos 1990 as discussões a respeito da expansão da OTAN sobre os países do Leste europeu incluíam os interesses de grandes empresas de defesa da Europa e dos EUA, que lutavam entre si pelos poucos contratos de fornecimento de armamentos no pós-Guerra Fria. A ampliação da organização poderia garantir a expansão do mercado de armamentos, notadamente de aviões militares, de maneira segura, com as negociações entre aliados e o controle da OTAN. Segundo a autora, vários fabricantes de aeronaves passaram a incentivar os futuros possíveis membros da organização a adquirir seus aviões militares.

[21] Apesar da Suécia não pertencer formalmente a OTAN, esse país possui uma relação militar próxima com a organização, mantendo-se alinhada politicamente e com sua estrutura militar compatível com a padronização da aliança, o que a torna potencial fornecedor e receptor de equipamentos da Aliança.

Ainda nos anos 1990, a Lockheed Martin se reuniu com membros do governo Polonês e Tcheco para oferecer seus aviões F-16, enquanto a McDonnell Douglas e a SAAB ofereciam, respectivamente, os F-18 e Gripen para a Hungria (SPEAR, 1997). “O que é interessante é que a base de argumentos sobre qual aeronave selecionar, e de fato comprar, não foi a ameaça militar ou as capacidades das várias aeronaves, mas os benefícios políticos da compra.” (SPEAR, 1997, p. 272). A proposta de venda das aeronaves incluía ainda a promessa de *offsets*, que visavam integrar as indústrias aeronáuticas e de outros equipamentos de defesa desses países à cadeia produtiva das empresas ocidentais.

Tais fatos ocorridos nos anos 1990, durante a incorporação dos primeiros novos membros da OTAN, continuam a ocorrer de maneira semelhante nos dias atuais. Recentemente, a Romênia optou pela compra de aviões F-16 usados de Portugal, visando substituir antigos aviões Mig-21 do período soviético (SIPRI, 2018). Já em 2018, a Bulgária lançou uma concorrência para substituição de seus aviões russos Mig-29, sendo que a preferência recaiu sobre versões mais recentes do mesmo F-16 operado pelos vizinhos. Em meio a diversas críticas a respeito de pressões dos EUA e do alto valor a ser pago pelos aviões, cerce de 1,1 bilhão de dólares, tornando esse o maior contrato militar do país desde o fim da Guerra Fria, o governo dos EUA emitiu uma nota, dizendo que: "Acreditamos que o F-16 Block 70 oferece à Bulgária a melhor combinação possível de preço, capacidade e interoperabilidade com outras forças aéreas da OTAN" (KRASIMIROV; TSOLOVA, 2019).

A expansão do OTAN para o Leste europeu atua também na expansão da reserva de mercado de material de defesa ocidental sobre antigos compradores de equipamentos russos. Assim, ao mesmo tempo em que a organização amplia o número de países demandantes de equipamentos de defesa padronizados, exclui a Rússia como possível fornecedor desses materiais, dada a incompatibilidade de sistemas, doutrina e logística empregada. Da mesma forma a exportação de equipamentos de defesa fabricados nos países da OTAN para outros países do mundo segue essa lógica, tornando um país que tenha suas forças armadas mobiliada por equipamentos dessa organização menos propenso a aquisição de materiais de defesa de fornecedores de fora dessa OCD, sob

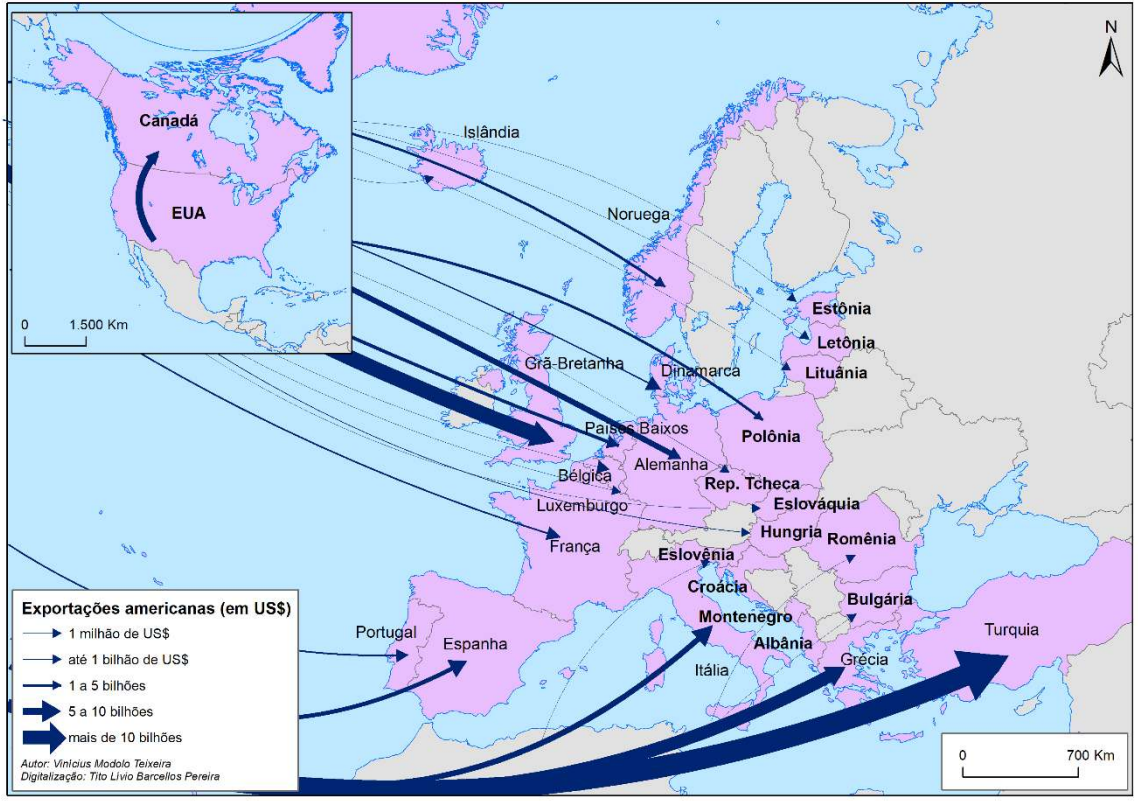
o risco de não integração ou até mesmo bloqueio da venda e continuidade do fornecimento de manutenção. A Turquia enfrenta problemas nesse sentido, já que seu interesse na compra de mísseis S-400 russos tem gerado fortes pressões dos EUA, que ameaçam o bloqueio de vendas ao país membro da OTAN de mísseis *Patriot* e dos aviões F-35, caso os turcos confirmem as negociações com a Rússia (KOSEOGLU, 2019).

A OTAN, dessa maneira, manteve o padrão de venda de armas entre seus parceiros ocidentais, ampliando os potenciais consumidores com os novos membros do centro e leste europeu. Os EUA, continuaram a ser o principal fornecedor de equipamentos de defesa, mantendo relações com praticamente todos os membros da organização. Segundo os dados fornecidos pela SIPRI (2019), durante o período de 1992 a 2017, a venda de armas entre os países da OTAN movimentou 118 bilhões de dólares, sendo que os EUA foram responsáveis por mais da metade desse valor, com um total de 63 bilhões. A venda para o Canadá e os aliados europeus representa uma quantia expressiva das exportações de armas desse país, além de garantir os investimentos em projetos conjuntos, como o F-35. O fluxo das exportações de armas dos EUA para seus aliados pode ser apreciado no mapa 15.

Já no que tange as exportações dos demais aliados, é significativa a integração entre os países originais da organização, que após quase 70 anos criaram vínculos estreitos entre seus aparatos de defesa. Os principais exportadores de material de defesa continuam a ser os países mais desenvolvidos da Europa, Alemanha, Espanha, França, Itália, Holanda e Reino Unido, os quais exportaram pouco mais de 50 bilhões para seus aliados europeus. Em contrapartida, a Turquia se tornou o maior consumidor individual de equipamentos de defesa produzidos pelos aliados da OTAN, com a aquisição de mais de 25 bilhões em armamentos no mesmo período.

Já em relação aos membros que foram incorporados no final dos anos 1990 e século XXI, esses países tornaram-se praticamente compradores dos países ocidentais, com algumas poucas exceções de exportação no sentido inverso. Dentre os novos membros, os países que mais compraram equipamentos de defesa dos aliados da OTAN, foram a Polônia, República Tcheca e Romênia.

Mapa 14 - Fluxos da venda de armas dos EUA para os aliados da OTAN

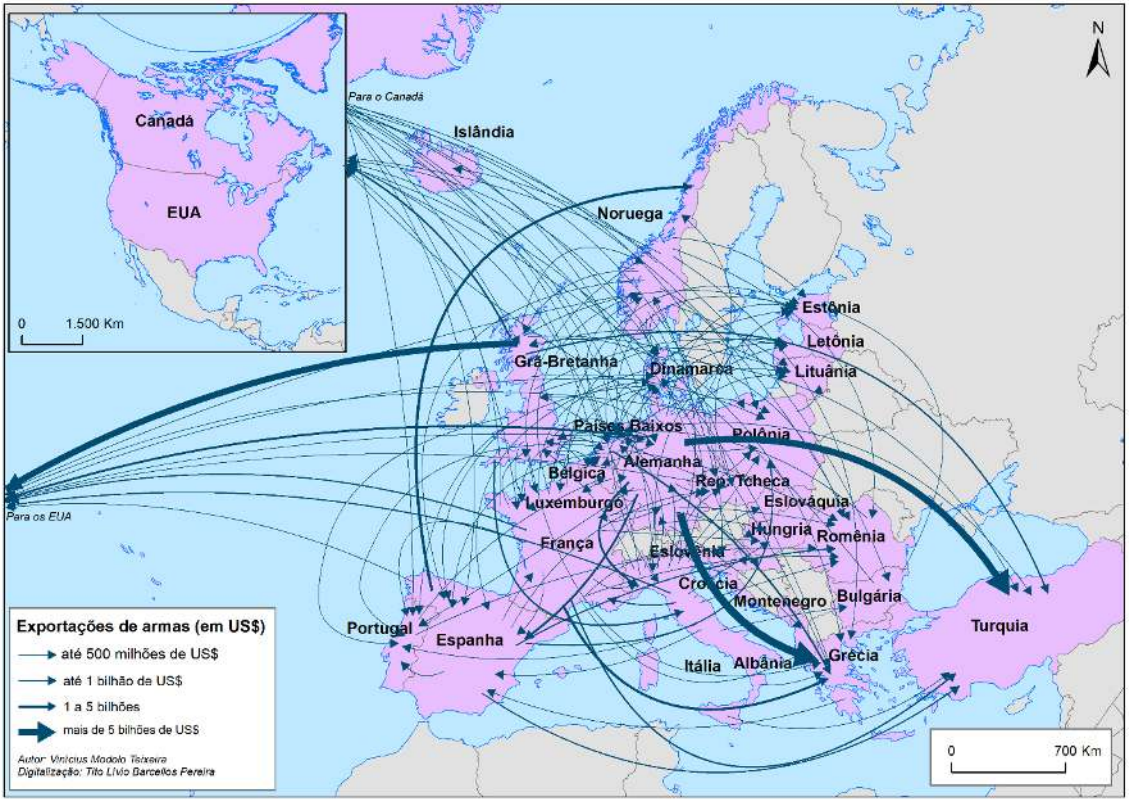


Alguns dos novos membros tem se mostrado tímidos em seus dispêndios financeiros para a compra de novos armamentos. Dois fatores colaboram para isso: o baixo orçamento de defesa desses países e a continuidade da utilização de material russo/soviético dos grandes estoques da Guerra Fria. Contudo, essa situação deve se alterar parcialmente no futuro próximo, à medida que os membros mais novos passem a adotar equipamentos ocidentais em substituição das suas antigas armas. O fluxo das exportações entre os países da OTAN, com exceção dos EUA, pode ser visto no mapa 16.

Como observado no mapa 16, os fluxos de armas entre os membros da OTAN são intensos, sinalizando um elevado integração entre as demandas dos países europeus e as indústrias desse continente. No entanto. as principais iniciativas de cooperação para a construção de equipamentos de defesa dentro dessa OCD devem permanecer centrada nos países mais desenvolvidos. As futuras iniciativas para a produção do *drone* europeu *EuroMale* envolvem as empresas Airbus, Dassault e Leonardo, principais fabricantes de aeronaves do continente europeu, pertencentes a Alemanha, Espanha, França, Inglaterra e Itália (KINGTON, 2018). Outro projeto, do *drone* de ataque *nEUROn*, também é apoiado por parte desses países. Já o futuro avião de combate europeu, deverá ficar a cargo da cooperação entre Alemanha, França e Espanha, que será responsável pela substituição dos atuaise aviões *Eurofighter Typhoon* e Dassault *Rafale* (SHALAL; BINNIE, 2018). Os projetos envolvendo o meio aeronáutico deverão continuar como os principais meios de cooperação envolvendo os membros da OTAN mais desenvolvidos.

Alguns dos novos membros, no entanto, mesmo que ampliem seus orçamentos de defesa e substituam seus antigos equipamentos, não conseguiram atingir grandes patamares de gastos para a compra de armamentos ou conseguirão se inserir na produção de modernos equipamentos de defesa. Nesse caso, observamos que o convite para que parte desses países ingresse na OTAN é justamente a posição territorial que ocupam, transformando-se em áreas de acesso para o interior da Eurásia e a sua exclusão da esfera de influência russa, com seu alinhamento político, econômico e militar com o ocidente.

Mapa 15 - Fluxos da venda de armas entre os aliados da OTAN, exceto exportações dos EUA



A dependência de alguns países do sistema de defesa da organização e a proximidade com a Rússia colabora para esse pensamento. O caso dos três países bálticos, Estônia, Letônia e Lituânia é exemplar dessa condição. Os três pequenos países, limítrofes com a Rússia e o seu enclave territorial de Kaliningrado, detém orçamentos de defesa limitados, carecendo inclusive de meios aéreos para garantir sua segurança. Nesse caso, a defesa aérea desses três países é fornecida pelos demais membros da organização, através da missão de Policiamento Aéreo do Báltico (*Baltic Air Policing*). Essa missão, iniciada em 2004, fornece aeronaves de combate de outros países da OTAN, em sistema de rodízio quadrimestral, os quais são responsáveis por defender os três países de invasões do espaço aéreo, nomeadamente de aeronaves militares russas, que tem aumentado a frequência das incursões aéreas nessa região (NATO, 2018).

A ampliação da OTAN e as responsabilidades com a defesa dos novos países membros, assumida por toda a organização, tem implicações nas dinâmicas de segurança da Europa como um todo. Nesse sentido, o Complexo Regional de Segurança que emergiu na Europa no pós-Guerra Fria passou por significativas mudanças desde sua elaboração. Quando da publicação do livro de Buzan e Wæver em 2003, a expansão da OTAN havia se realizado timidamente, apenas com a inclusão de Polônia, Rep. Tcheca e Hungria. Ainda na visão dos autores, o ressurgimento da Rússia como ameaça não parecia plausível, assim como sua representatividade como uma ameaça não parecendo viável no futuro próximo.

No caso dos países do Báltico, Estônia, Letônia e Lituânia, os três foram considerados como "*insulators*" e pertencente ao RSC pós-Soviético. Já a região dos Balcãs era apresentada como um subcomplexo. Naquele momento, ambas as regiões permaneciam fora das associações militares e econômicas do continente europeu, respectivamente a OTAN e da União Europeia. Entretanto, desde 2004, o cenário se alterou significativamente, já que nesse ano vários países dessas duas regiões passaram a integrar essas organizações de cooperação, aproximando as agendas econômicas e de segurança com os demais países da Europa ocidental. Os três países do Báltico foram integrados nesse ano tanto à

OTAN quanto à EU, o que os leva a integrar o RSC da Europa ocidental na atualidade

No que concerne a região do chamado subcomplexo dos Balcãs, Romênia, Bulgária e Eslovênia passaram à OTAN em 2004, ano em que a Eslovênia também foi aceita na UE, sendo que, os dois outros passam a ser membros dessa união econômica em 2007. Mais adiante, ainda na região dos Bálcãs, Albânia e Croácia foram integradas à OTAN em 2009 e a Croácia passou a membro da UE em 2013. Mais recentemente Montenegro passou a fazer parte da OTAN em 2017, além de que Bósnia Herzegovina e Macedônia aguardam convite para ingresso nessa organização. Assim, as considerações que concernem aos dois conjuntos de países, do Báltico e dos Bálcãs, merecem uma nova contextualização, que possivelmente levaria sua inclusão ao CRS da Europa Ocidental, já que, estão integrados à a agenda de securitização da OTAN.

O caso da Ucrânia merece atenção, já que o país não apresentava nenhuma consideração especial quanto a sua condição no mapa proposto por Buzan e Wæver (2003). Entretanto, os fatos recentes nesse país, com a guerra civil e perda do controle da porção leste de seu território, com a participação da Rússia e da OTAN apontam para uma nova condição do país. Estando as questões de segurança da Aliança Atlântica e da Rússia interligadas na Ucrânia, a condição desse país parece ser apresentada como de um "*insulator"*. Da mesma maneira, a Sérvia parece merecer status similar nos Bálcãs, já que permanece como aliada russa, em meio a países membros da OTAN com os quais mantém disputas fronteiriças e étnicas.

A OTAN se apresenta na atualidade como a Organização de Cooperação em Defesa mais antiga e complexa do planeta, fato que a coloca como modelo para outras OCD´s, bem como motiva o surgimento de outras organizações para atuar na sua contenção. A geopolítica mundial deverá ter na OTAN um dos seus principais atores, junto a qual deverão se tornar cada vez mais presentes nas questões de defesa da Eurásia a Organização do Tratado de Segurança Coletivo e o Pacto de Xangai, capitaneados respectivamente por Rússia e China. Dessa maneira, a geopolítica do século XXI deverá caminhar cada vez mais para um sistema

multipolar, com os EUA-Europa, Rússia e China e suas respectivas OCD´s.

A OTSC E A RECOMPOSIÇÃO DO ENTORNO ESTRATÉGICO RUSSO

Após o fim da Guerra Fria, da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e do desmantelamento do Pacto de Varsóvia, a Rússia reteve a maior parte das capacidades da superpotência, principalmente em relação ao seu capital político, derivado da representatividade no Conselho de Segurança da ONU, de seu tamanho territorial e de suas forças militares. Cientes da continuidade de sua importância na Eurásia, os estrategistas russos não tardaram a pleitear a recomposição de um sistema defensivo para servir ao país. A retomada das tensões com o ocidente não deixou de ser percebida como algo provável e, portanto, as relações político-militares com os vizinhos imediatos da Rússia deveriam ser mantidas e reforçadas. Atento a esses movimentos, Brzezinski (1997) alertava para o surgimento de novas coalizões eurasianas e os eventuais riscos dessas alianças para os interesses dos EUA.

Mesmo sem a justificativa de uma ameaça e em meio as dificuldades econômicas enfrentadas por Moscou, uma nova Organização de Cooperação em Defesa foi proposta para algumas das repúblicas independentes no leste europeu e Ásia central, em forma de uma parceria estratégica. Tal organização deveria preservar a importância russa no cenário mundial, ao mesmo tempo em que ofereceria proteção e auxilio na organização das forças armadas dos novos Estados independentes.

Dessa maneira, meses após o fim da URSS, foi firmado em 15 de maio de 1992, na cidade de Tashkent, no Uzbequistão, o Tratado de Segurança Coletiva, com o objetivo de garantir integridade territorial e soberania, bem como, zelar pela estabilidade e segurança de seus membros, considerando que um ataque a um dos membros seria entendido como um ataque a todos, exigindo respostas conjuntas, inclusive militares

(COLLECTIVE SECURITY TREATY, 1992). Inicialmente, os países que aderiram ao tratado em 1992, além da Rússia, foram, a Armênia, o Cazaquistão, o Quirquistão, o Tadjiquistão, o Uzbequistão, aos quais, em 1993 se somaram o Azerbaijão, a Bielorrússia e a Geórgia, com o Tratado entrando em vigor no ano de 1994, devendo ser renovado a cada cinco anos (BAEV, 2014).

Apesar de não ser declarada, a proposição do Tratado tinha como um objetivo claro impedir o avanço da OTAN no interior do espaço pós-soviético. No artigo primeiro de seu tratado, fica explicito o compromisso de seus membros em não ingressar em uma aliança militar ou em grupos que ameaçam os demais Estados da OTSC (COLLECTIVE SECURITY TREATY, 1992). Assim, o Tratado garantia um espaço mínimo de segurança para a Rússia, com a preservação de algumas ex-repúblicas soviéticas sob sua esfera de influência imediata.

As crises políticas que se sucederam nos anos 1990, no entanto, vieram a abalar as relações diplomáticas entre a Rússia e alguns de seus aliados no Tratado, gerando inclusive tensões militares. A Geórgia, que havia sofrido um conflito separatista no ano de 1992 pela região da Abkhazia, a qual se declarou como região autônoma, temia que novos movimentos separatistas viessem a romper a integridade territorial do país no futuro. Esse temor derivava principalmente do contingente populacional russo que habitava regiões de fronteira com esse país, que ameaçavam pedir anexação à Rússia. Esse receio veio a se materializar em 2008, quando ocorreu uma guerra entre os dois países, em disputa pela Ossétia do Sul, território georgiano habitado por maioria russa.

Essa situação se apresentava também em outros países que pertenceram à URSS, em que parte da população se declarava etnicamente russa. Como medida protetiva, na intenção de barrar a influência russa em seus países, em 1997, foi firmado o fórum consultivo que contava com a presença de Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia, chamado de GUAM. Com as discussões desse fórum avançando para a formação de uma maior integração política entre seus membros, ocorreu a fragilização do Tratado de Segurança Coletiva, que não foi renovado por Geórgia, Azerbaijão e Uzbequistão. O Uzbequistão em particular viria novamente

a integrar a organização no ano de 2006, porém, novamente solicitaria sua saída pela segunda vez, em 2012 (BAEV, 2014).

Na visão russa, a saída desses países do Tratado necessitava de um reforço nas ações diretivas sobre os países que continuavam alinhados a Moscou, fato que desencadeou, além da renovação do Tratado, sua transformação em uma Organização, em 2002. A então Organização do Tratado de Segurança Coletiva, contava com os mesmos princípios contidos no documento de 1992, porém, previa a ampliação da cooperação em questões de segurança, que incluíam a harmonização, integração, transferência e ajuda em equipamentos militares, criação de um conselho dos ministros da defesa e a coordenação de exercícios de defesa conjuntos. Todos os processos de integração militar e segurança que eram conduzidos entre esses membros pela Comunidade dos Estados Independentes foram transferidos para a nova organização, que passou a gerenciar tais atividades a partir de sua sede, em Moscou. Um dos maiores objetivos da organização é a criação de uma estrutura militar e de segurança bem coordenada, possibilitando ações conjuntas, caso necessário (NIKITIN, 2008).

Ainda que a organização seja centrada nos interesses de Moscou, a OTSC deve ser compreendida como uma das novas Organizações de Cooperação em Defesa da atualidade. Para Brzezinski (2009), a OTSC visa claramente substituir o antigo Pacto de Varsóvia, copiando o tratado da OTAN. Assim, mesmo que estejam em diferentes categorias de peso, a OTSC pode ser enquadrada como uma organização similar à OTAN, já que ambas incluem componentes militares e políticos (TURNER, 2009).

Um dos principais motivos para a transformação do Tratado de Segurança Coletivo em uma Organização de Cooperação em Defesa deve ser compreendido na forma do alargamento da OTAN para as proximidades da fronteira com a Rússia. Como comenta Moniz Bandeira:

> Diante da expansão da OTAN até as imediações da Rússia, engrifando-se a penetrar a Eurásia e encantoá-la, o presidente Vladimir Putin havia algum tempo, trabalhava para robustecer um sistema

> de defesa e segurança coletiva, no Cáucaso. O esboço do acordo já havia sido elaborado com a Armênia, similar ao que fizera com o Quirguistão, Tajiquistão, Cazaquistão, assim como com a Bielorússia, cujas unidades de combate e defesa atuariam coordenadamente com as da Rússia, como anunciou o tenente-general Pavel Kurachenko, do comando da Força de Defesa Aeroespacial da Rússia (MONIZ BANDEIRA, 2016, p. 449).

Em 2009, os membros da organização, com exceção do Uzbequistão que viria a se retirar novamente da OTSC, assinaram um acordo para a criação de uma força militar de reação rápida, com o objetivo de dissuadir agressões militares, conduzir operações antiterroristas e servir como suporte a ações contra crimes transnacionais – como tráfico de pessoas e de drogas – e apoiar missões de resgate em caso de desastres naturais. Além disso, a ampliação das relações de defesa entre seus membros visava também conter a expansão dos EUA na Ásia Central. Para Susan Turner:

> O papel dessa força é, em parte, suprimir o terrorismo internacional. O papel da Rússia, em particular, como o maior e mais forte signatário do poder militar, é proteger os outros estados-membros da OTSC - e assim neutralizar a presença militar continuada dos Estados Unidos na Ásia Central. Em seu estágio embrionário, a força de mobilização rápida da OTSC consistia de uma base militar russa em Kant, equipada com 15 SU-25s e SU-27s e 500 soldados suplementando a força do Tajiquistão (TURNER, 2009. p. 176).

A OTSC, no entanto, apresenta limitações que a impendem de se tornar uma OCD mais eficiente. Parte dessas limitações se deve as baixas capacidades econômicas dos aliados russos, que encontram sérias

dificuldades na alocação de recursos para seus orçamentos de defesa, ao passo que enfrentam ameaças de grupos separatistas e ocorrência de crimes transfronteiriços, para os quais sistemas de defesa complexo tem pouco eficácia. Por outro lado, a Rússia tem interesses distintos entre os membros da organização, buscando utilizar os territórios dos seus aliados como estruturas de sua rede de defesa aeroespacial, projeto iniciado através da CEI e incorporado pela OTSC (PLOPSKY, 2017).

Comparado com a OTAN, os dispêndios com armamento por parte dos aliados russos são diminutos. Também inexiste a rede de relações encontradas na organização atlântica, com poucos casos de intercâmbios entre os demais membros além da Rússia. No caso da OTSC, a Rússia é a única fornecedora de armamentos para os membros da organização, sendo que grande parte dos equipamentos militares enviados aos seus aliados se dá por meio de doação ou venda subsidiada, de modo a manter níveis operacionais mínimos e garantir o controle russo sobre suas forças armadas. Os fluxos de exportação de armas entre os membros da OTSC bem como a dimensão territorial da organização podem ser conferidos no mapa 17.

A relação da Rússia com a Bielorrússia e Cazaquistão é mais próxima do que com os demais membros. Tal fato deve-se a posição de ambos no mapa da Eurásia. Enquanto a Bielorrússia representa um território avançado sobre o leste europeu dominado pela OTAN, o Cazaquistão é, além de uma porta para a Ásia Central e China, ponto de passagem para as linhas de comunicação terrestre e de energia para a Eurásia. Assim como os demais membros da Organização, ambos estão conectados às defesas aeroespaciais de Moscou através dos acordos de vigilância aérea, porém, somente aos dois referidos membros foram disponibilizados os regimentos de mísseis S-300 e radares de longo alcance para vigilância e defesa aérea, sob o controle de suas próprias forças armadas (SIPRI, 2019). Segundo Deyermond (2004) as relações com a Bielorússia são especialmente próximas, havendo a intenção de uma integração além da área militar, envolvendo suas economias, ciência e legislação.

Mapa 16 - Países membros da OTSC e fluxos da venda de armas entre seus membros



> Claramente, o escopo combinado das forças armadas entre a Rússia e a Bielorrússia é muito maior do que entre a Rússia e outros estados pós-soviéticos, mas mesmo assim eles podem ser entendidos como parte dessa estratégia russa mais ampla (DEYERMOND, 2004, p. 1196).

No que compete aos demais membros, a Rússia tem oferecido o treinamento de suas forças armadas através da OTSC, em troca do acesso a bases militares em seus territórios (NIKITIN, 2009). Nesses países, a Rússia agiu de maneira a garantir sua presença física, em antigas bases aéreas da era soviética, arrendadas pelos aliados com a condição de ajuda militar. Assim, a presença nas bases de Gyumri, na Armênia; Kant, no Quirquistão; e de Ayni, no Tadjiquistão, representam as forças avançadas russas responsáveis pela manutenção do "guarda-chuva" protetor desses territórios (BAEV, 2014). Durante os anos 2000, os radares localizados nessas bases foram responsáveis por monitorar os movimentos da OTAN e dos EUA nos países vizinhos, especialmente, o Afeganistão, sob intervenção de suas forças armadas.

Os recentes conflitos da Geórgia, em 2008, e da Ucrânia, deflagrada em 2014, não foram capazes de mobilizar os membros da OTSC a se posicionarem ao lado da Rússia. Em ambos os casos, o discurso de defesa dos compatriotas e as ações ofensivas da Rússia não contaram com mais do que apoio escrito de seus aliados. Como aponta Baev (2014), durante a guerra da Geórgia, os membros da OTSC se limitaram a expressar sua desaprovação perante o comportamento desse país. No caso da crise Ucrânia, a falta resposta oriunda da organização levou a Rússia a estreitar sua cooperação militar com a China, através do Pacto de Xangai, ao passo que do lado da OTAN o conflito revigorou o papel da Rússia como ameaça para os membros dessa organização (BAEV, 2004)

Com relação aos Complexos Regionais de Segurança, BAEV (2004) aponta que o espaço pós-soviético onde figura a OTSC é um CRS centrado, na qual figuram três diferentes subcomplexos de segurança em seu território: O leste europeu, o caucasiano e o da Ásia Central. Como apontado na seção anterior, a expansão da OTAN sobre territórios do leste

europeu incorporou vários dos países dessa região a sua agenda de segurança, o que aponta para uma alteração das fronteiras dos CRS da Europa Ocidental e, consequentemente, pós-Soviético. Já em relação aos subcomplexos do Cáucaso e da Ásia Central, a OTSC parece não ter promovido alterações na sua disposição.

No Cáucaso, os conflitos e as tensões que compunham a cena analisada por Buzan e Wæver (2003) permanecem como parte integral das relações entre os países, inclusive com a ocorrência de um novo conflito na Geórgia, em 2008, e outro entre Armênia e Azerbaijão pela região de Nagorno-Karabakh, em 2016. A região permanece representada como um *insulator*, já que as tensões ocorridas ali também têm relevância para o complexo vizinho, como demonstrado na Guerra da Geórgia, quando a OTAN esteve atenta a todo conflito.

Na região da Ásia Central, apesar de Buzan e Wæver (2003) apontarem para a possibilidade desse subcomplexo vir a se tornar um CRS independente, o estreitamento das relações da região com a Rússia através da OTSC, e também via Pacto de Xangai, apontam para a manutenção das relações de segurança com esse país, o qual seu robustecimento político militar não parecia crível para os dois autores em 2003.

A Organização do Tratado de Segurança Coletiva é uma OCD recente, derivada dos interesses russos de preservação de um entorno estratégico mínimo, capaz de prover um sistema de defesa aérea antecipada a partir dos territórios de seus vizinhos. A cooperação em defesa nessa organização não parece ter os mesmos objetivos que são pleiteados pela OTAN, no tocante ao compartilhamento de projetos militares. Nesse sentido, a Rússia parece ter transferido parte de seu interesse em cooperação em defesa para o Pacto de Xangai, na qual tem a China como parceiro, mas também como competidora.

A ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO DE XANGAI E A PROJEÇÃO CHINESA NA EURÁSIA

A Organização de Cooperação de Xangai (OCX) provém de uma iniciativa chinesa para solucionar disputas fronteiriças entre a China

e seus vizinhos da Ásia Central, criada em 1996, conhecida inicialmente como *Shanghai Five Group*. Os membros fundadores dessa organização, além da China, foram a Rússia, o Cazaquistão, o Quirguistão e o Tajiquistão, aos quais se juntaram a partir de 2001, o Uzbequistão, como membro efetivo, e Mongólia, Irã, Índia e Paquistão, como observadores. Nesse momento o grupo passou a se configurar como a Organização de Cooperação de Xangai. Entretanto, os reais objetivos por trás da formação dessa organização não ficaram totalmente claros em sua carta, nem nos demais atos promovidos sob sua responsabilidade

> Em 7 de junho de 2001, o Uzbequistão tornou-se o sexto membro do Shanghai Five, e a Organização de Cooperação de Xangai (OCX) foi estabelecida. A OCX postulou seus objetivos contra o pano de fundo da multipolarização, mas permaneceu ambígua quanto à extensão total da cooperação militar e da cooperação econômica que os membros consideravam necessária para alcançar a multipolaridade. A carta da organização, assinada em 2002, era igualmente vaga, afirmando em seu prefácio que o propósito da OCX era "contribuir conjuntamente para o fortalecimento da paz e garantir a segurança e estabilidade na região no ambiente de desenvolvimento de multipolaridade política e globalização da informação e econômia" (TURNER, 2009. p. 173).

Os interesses da OCX, apesar de serem diversos, indo de áreas de cooperação econômica, energética e cultural, até ao desenvolvimento conjunto de atividades de segurança, abrange também a cooperação em defesa. Essas atividades realizadas sob o eufemismo de "exercícios de segurança", são na realidade exercícios de defesa, que visam capacitar seus membros a agirem contra o que a Organização chama de "os três males": o terrorismo, o separatismo e o extremismo. Como comenta Wu:

> O antecessor da OCX, o mecanismo Shanghai Five, foi inicialmente projetado para discutir questões sobre o desarmamento nas regiões fronteiriças da China com a Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão. Centrava-se em questões de fortalecimento da confiança mútua nas regiões fronteiriças, desenvolvendo em grande parte uma cooperação compreensiva e mutuamente benéfica em áreas de segurança (WU, 2005, 4205).

Essa organização se sobrepõe parcialmente Organização do Tratado de Segurança Coletivo (OTSC), encabeçada pela Rússia e com objetivo de prover a defesa de seus membros. Atualmente a sobreposição da OTSC e OCX sobre a Ásia central ainda não reflete em entraves para Moscou. No entanto, as futuras pretensões chinesas de acessar essa região podem vir a colocar um peso sobre a dupla existência dessas organizações. Embora para a Rússia os objetivos atrelados a ambas organizações perpassem pela exclusão da influência estadunidense da Ásia Central, isso pode se tornar um entrave no futuro.

O Pacto de Xangai tem ganhado importância nas considerações de analistas atentos aos movimentos chineses das últimas duas décadas. Os propósitos vagos contidos em seu documento de criação da OCX foram vistos como uma forma de iludir o ocidente quanto aos reais interesses da organização, que seria na verdade uma aliança anti-ocidental ou um "Pacto Anti-OTAN". Segundo Aris (2009), a aproximação entre Rússia e China causa temores no ocidente, onde a OCX é vista como uma maneira de criar uma estrutura para promover o balanceamento de poder na região, contra a influência dos EUA.

> O principal objetivo da OCX tem sido objeto de muita preocupação e ceticismo entre os analistas ocidentais. A maioria optou por retratar a OCX como um dispositivo geopolítico russo-chinês para combater a crescente presença dos EUA na Ásia Central e como um bloco anti-ocidental em geral.

> Tais interpretações vão desde relatos sensacionalistas proclamando que a OCX é "a organização mais perigosa de que os americanos nunca ouviram falar" e "um potencial Pacto de Varsóvia", a mais relatos acadêmicos descrevendo o desafio potencial que representa para os interesses ocidentais na região (ARIS, 2009, p. 458).

Entretanto o autor aponta que a organização se concentra na manutenção da paz, ampliando a segurança e confiança entre os países da região, promovendo áreas tradicionais da cooperação em segurança internacional, como o desarmamento e o controle de armas. A OTSC, chefiada pela Rússia, é muito mais enfática na contenção dos EUA do que o Pacto de Xangai, servindo também para que os russos mantenham uma proximidade militar na Ásia Central maior do que os chineses através da OCX. Nesse sentido, a OTSC pode ser utilizada para bloquear a expansão da OTAN e também bloquear os esforços chineses para desenvolver laços militares com os estados da Ásia Central. Como aponta Frost (2009), o risco para a Rússia irá ocorrer quando a OCX começar a ganhar maior importância que OTSC na cooperação estratégica, momento em que a coordenação da Rússia na Ásia Central será ameaçada.

> Uma questão importante para a OTSC na realização de qualquer função de segurança significativa na Ásia Central é o caráter ambivalente de suas relações com a China, que permanece cauteloso em assumir compromissos firmes para proporcionar segurança na região, embora tenha todas as razões para supor que seu interesse não estaria protegido por nenhum outro "provedor". Moscou está tentando fazer as duas coisas: por um lado, construindo laços com a China na Organização de Cooperação de Xangai (OCX); e por outro, mantendo-a longe, fortalecendo o OTSC (BAEV, 2014 p. 46).

O que explica a existência de duas Organizações de Cooperação em Defesa na Ásia e a manutenção da parceria Sino-Russa, segundo Turner (2009), seriam os objetivos similares entre Rússia e China para o estabelecimento de uma ordem multipolar, porém, a partir de maneiras diferentes de perseguir tal condição. Segundo a autora, enquanto a Rússia mantém um comportamento belicoso desafiando a hegemonia dos EUA, somada a dramáticas mudanças políticas entre os anos 1990 e 2000, a China procura seguir o máximo possível por caminhos que não desafiem diretamente outros poderes, permitindo uma ascensão menos conflitiva. Essa percepção se reflete na maneira em que as duas organizações estão arregimentadas. Ainda segundo a autora:

> Embora a OCX e a OTSC pareçam ter objetivos semelhantes, e assinaram um acordo de cooperação mútua na cúpula da CEI em 2007, as discrepâncias entre os dois são reveladoras e refletem as diferenças entre a estratégia chinesa e russa quando se trata de multipolaridade e segurança. Primeiro, o escopo pretendido da OTSC é muito mais amplo do que o da OCX, como exemplificado por suas ambições de imitar a OTAN. Em segundo lugar, o OTSC foi estabelecido como mais uma aliança militar do que a OCX, cujo regulamento apenas menciona superficialmente as implicações militares da organização (TURNER, 2009. p. 177).

Dessa maneira, o papel da OCX na construção de relações de Cooperação em Defesa entre seus membros deve dar-se em conjunto com outras formas de cooperação. No entanto, isso não quer dizer que elas tenham papel menos importante nessa organização, mas, que a condução de atividades voltadas para as relações de defesa da OCX assume uma forma particular da China de lidar com a diplomacia, sem buscar a provocação e atritos que possam ser contraproducentes ao seu crescimento.

> A China não está se esforçando tanto para construir alianças anti-EUA nem prejudicar globalmente alianças dos EUA como os soviéticos estavam fazendo durante a Guerra Fria. A China assinou um tratado de amizade com a Rússia, que incorporava parte da visão normativa chinesa das relações internacionais, mas não era tanto uma aliança convencional quanto uma colaboração contingente e incerta. A Rússia precisa confiar em laços mais estreitos com a Europa e os EUA para desenvolver a economia russa. Estrategicamente, o papel mais útil da Rússia na relação sino-russa é como uma fonte de armas para a China se defender, não como um parceiro estratégico para confrontar e contrabalançar o poder dos EUA (WU, 2005, p. 4207).

A OCX, enquanto uma organização com propósitos amplos, deve permitir a China ampliar sua influência na Eurásia sob uma perspectiva de conciliação, sem que grandes disputas ameacem a estabilidade regional e o seu desenvolvimento. A recente incorporação de índia e Paquistão como membros, feita concomitantemente em 2017, é uma amostra desses anseios.

A construção de boas relações com a Rússia e países da Ásia Central, ao mesmo tempo em que cria um ambiente de diálogo com a Índia e o Paquistão, possibilita que a China garanta uma condição de estabilidade na região, permitindo esse país perseguir seus objetivos nos territórios contestados no mar do Sul da China. Com isso, este país encontra-se em uma situação de vantagem que não foi experimentada por nenhum outro Estado situado na Eurásia: uma parceria com a região do *Heartland* e uma saída para o mar.

Territorialmente a OCX é a mais ampla Organização de Cooperação em Defesa da atualidade, se estendendo por praticamente todo território asiático continental. Os países membros da OCX, bem como os países observadores, parceiros de diálogo, convidados e candidatos ao ingresso na organização podem ser observados no mapa 18.

Mapa 17 - Composição da Organização de Cooperação de Xangai (2019)



Apesar de cobrir um amplo território, a organização mantém o principal eixo de cooperação entre a China e a Rússia. A história da parceria estratégica entre esses dois países se remete ao período das relações sino-soviéticas, erigidas nos 1950, após a revolução comunista liderada por Mao Tsé-Tung. A proximidade dos dois regimes foi responsável pelo suprimento de material militar moderno a China usados durante a Guerra da Coreia. No entanto, divergências entre os dois países em torno da promoção do sistema socialista, da colaboração em tecnologias nucleares, dentre outras, levaram ao rompimento das relações nos anos 1960 e o isolamento chinês no fornecimento de armas. As relações entre os dois países somente seriam retomadas nos momentos finais da URSS, com a visita de Mikhail Gorbachev a Pequim. Com o fim da União Soviética, as relações entre Rússia e China foram intensificadas, abrindo caminho para a reconstrução das relações de defesa entre os dois países.

O primeiro movimento nesse sentido se deu com a visita a Pequim de Boris Yeltsin, primeiro presidente da Rússia após o fim da URSS. Sua visita à capital chinesa em 1992 teve como objetivo ampliar as relações recentemente restabelecidas e formalizar acordos para a venda de material militar à China. Em suas entrevistas o presidente Yeltsin apontou como principal interesse era a retomada da venda de armas de cunho defensivo ao país asiático. Outro ponto de destaque dizia respeito a iniciativa de modernizar as mais de 200 fábricas de armamentos construídas nos anos 1950 com a ajuda da União Soviética, totalmente ultrapassadas naquele momento (BOULTON, 1992).

A opção vislumbrada para garantir as posições de ambos países no cenário internacional e a continuidade de suas estruturaras de defesa foi a cooperação, baseando-se na complementariedade de suas capacidades econômicas e militares. Nesse sentido, entre 1992 e 1999, foram realizados sete encontros entre seus governos, sendo que em 1994 foi estabelecida uma iniciativa de parceria construtiva, alterada em 1996 para parceria estratégica. Tais encontros foram a base para que em 2001 fosse assinado o Tratado de Boa Vizinhança, Amizade e Cooperação, com vistas a estabelecer “um mundo novo e justo” (TURNER, 2009). A assinatura desse tratado ocorre em paralelo à promoção do Pacto de

Xangai como organização em 2001, demonstrando coordenação entre ambos.

Apesar de não estabelecer uma aliança militar, o texto do Tratado de Boa Vizinhança, Amizade e Cooperação (2001) apontava o comprometimento dos países em desmilitarizar suas fronteiras contiguas, ampliar a confiança na área militar e a manterem forças militares "razoáveis" e "adequadas" para suas seguranças nacionais. Tal consideração se refletiu em uma imediata negociação de armas envolvendo os dois países, com vistas a atender as necessidades chinesas. Como aponta Turner:

> Embora o Tratado Sino-Russo de 2001 sobre Amizade e Cooperação não estabelecesse uma aliança formal entre a China e a Rússia, incluía uma retórica indicando a cooperação militar antecipada dos dois países. O artigo 7 do tratado declara que cada signatário deve cuidar da segurança de sua nação "mantendo armas e forças armadas razoáveis e adequadas" (TURNER, 2009. p. 170).

Os interesses nessa relação podem ser explicados pelas necessidades chinesas de modernizarem rapidamente seu aparato de defesa, compatibilizando-o a sua posição de potência ascendente na Ásia, ao passo que a Rússia necessitava de fluxo financeiro para superar a crise econômica em que esteve envolvida nos anos 1990[22]. O principal objetivo chinês era modernizar os setores em que o seu atraso tecnológico era mais visível: as áreas de aeronáutica e naval. Como sinaliza Turner (2009), em 2001, após a assinatura do Tratado de Amizade entre os dois países, as compras chinesas se destacaram pelo volume e tipo de armas adquiridos.

[22] A crise financeira da Rússia no período pós-soviético iniciou-se já nos primeiros anos da década de 1990, derivado das dificuldades da passagem do sistema socialista para de economia de mercado. As dificuldades econômicas no país atingiram seu ápice em 1998, quando a Rússia declarou moratória.

> Pouco depois da tinta secar no Tratado de Amizade Sino-Russa em agosto de 2001, a China comprou quarenta caças Su-30MKK da principal companhia de exportação de armas da Rússia, a Rosoboronexport. Também no mesmo ano, a China importou 168 mísseis russos e lançadores de mísseis, incluindo US $ 400 milhões em S-300PMU-2s (sistemas de misseis com recursos antiaéreos de longo alcance). No ano seguinte, a China comprou dois destroieres do Projeto 956EM e oito submarinos do Projeto 636. Em 2003, a China comprou 24 Su-30MKKs. No geral, de acordo com o Registro de Armas Convencionais da ONU, as exportações russas para a China entre 2001 e 2007 totalizaram 3.857 mísseis e lançadores de mísseis, nove navios de guerra e 120 aeronaves (TURNER, 2009 p. 171).

As armas adquiridas da Rússia são essenciais para os objetivos chineses de se tornar uma potência militar, dissuadindo possíveis rivais na sua vizinhança. Desde anos 1990 a República Popular da China (RPC) busca construir um poderio militar condizente com sua força econômica no sistema mundial, baseada em uma postura defensiva de suas forças armadas, permitindo atacar apenas se for atacada. Nesse caso, a China busca construir uma estrutura de defesa orientada pela estratégia de Anti-Acesso/Negação de Área (Anti-Access/Area-Denial - A2/AD). Tal estratégia tenta inibir o inimigo de operar livremente na área de conflito, de modo a oferecer riscos superiores ao que poderia suportar na guerra. No caso da China a região de interesse para implementação dessa estratégia é o Pacífico Ocidental[23], visando oferecer oposição a forças dos EUA que operaram naquela área. (BITZINGER, 2011).

Para conseguir que essa estratégia pudesse ser colocada em prática, a China recorreu a Rússia, após retomar as relações diplomáticas nos anos 1990 para modernizar grande parte de seu arsenal. As relações

[23] Relativo a disputa entre a China e os países vizinhos pelas ilhas no Mar do sul da China e com os EUA e sua presença constante na região.

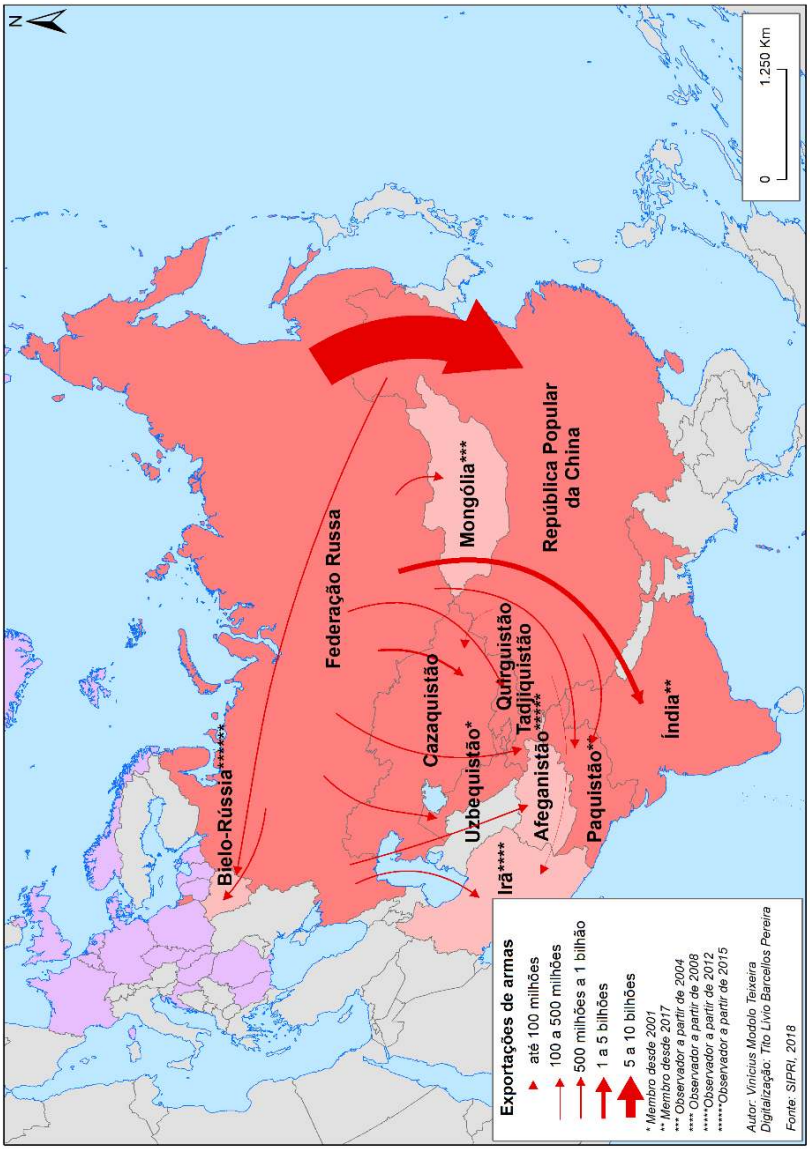
entre os dois países passaram assim a representar o principal eixo de comércio de equipamentos de defesa da Ásia e entre os países da Organização do Pacto de Xangai. A partir dos dados fornecidos pelos *Stockholm International Peace Research Institute* (*SIPRI*), pode-se visualizar no mapa 19 as exportações de armas entre os países da OCX, considerando o ano de ingresso de seus membros.

Como pode-se observar, no contexto da OCX, os principais fluxos de fornecimento de armamentos tem origem na Rússia. Tais fluxos demonstram que a Ásia Central ainda preserva relações de defesa exclusivamente com esse país, parte deles através da OTSC. No caso da China, o país realizou apenas exportações para poucos membros dessa organização, no caso, a Bielorrússia, o Irã e o Paquistão. No total, desde 1996, quando se institui o Grupo dos Cinco de Xangai, a Rússia exportou mais de 31 bilhões de dólares em armamento para a China, responsável por mais de 80% de todo fluxo de armas da OCX.

Os dados fornecidos pelo SIPRI (2018), permitem ainda apontar que a maioria dos equipamentos de defesa comprados pelos chineses da Rússia, tem sua origem na indústria aeronáutica. Ainda que a China venha apresentado um forte crescimento econômico desde os anos 1980 e tenha se modernizado em diversas áreas, o interesse nos equipamentos aeronáuticos russos é indicativo das deficiências de sua indústria nesse setor, sendo a aquisição da indústria russa uma opção para conseguir modernizar suas forças armadas. Desde o início da retomada das relações sino-russas, a China fez aquisições de aeronaves de combate, transporte, motores e mísseis, por sua capacidade industrial estar aquém de suas necessidades, procurando também produzir parte desses equipamentos sob licença da Rússia.

O interesse chinês figurava sobre as aeronaves de caça da família *Flanker*, como os tipos SU-27 e SU-30. Além da aquisição de mais de 300 aeronaves desse modelo, o país também negociou a fabricação licenciada da aeronave SU-27, designada localmente como J-11, com produção estimada em mais 200 aeronaves, posteriormente reduzida para pouco mais de 100 aviões.

Mapa 18 - Fluxos da venda de armas e entre os países membros da OCX entre 1996 e 2018



A aquisição das aeronaves de combate foi acompanhada de grandes somas de armamentos para equipar os diversos tipos de aviões disponíveis no inventário chinês, possibilitando dotar até mesmo as aeronaves mais antigas de armas modernas. A quantidade de mísseis e armas guiadas se aproxima de quase 12 mil exemplares de diversos tipos. Dentre os exemplares com maior número nesse montante encontram-se 3300 mísseis ar-ar R-73 de curto alcance e 750 R-77 de longo alcance para equipar os caças chineses (SIPRI, 2018).

Ainda com relação aos meios aeronáuticos adquiridos durante esse período destacamos os mais de 300 helicópteros e as quase duas dezenas de aviões de transporte pesado IL-76. Apesar de adquiridos em pequena quantidade, as aeronaves de transporte foram de fundamental importância para garantir maior mobilidade aos equipamentos do Exército Popular de Libertação. No entanto, merece ser destacado que mais de 700 motores aeronáuticos foram adquiridos, dentre os quais 240 do modelo D-30, utilizados para a modernização de aeronaves de bombardeiros chineses e aeronaves de transporte de projeto local. O restante dos motores era de modelos utilizados para a produção licenciada das aeronaves J-11 ou do projeto chinês J-10, revelando a dependência chinesa de motores a reação de diversos tipos. Desde 2014, a venda dos mísseis S-400 e dos caças SU-35 demonstraram que os chineses ainda dependiam da indústria russa, pois não conseguiam se atualizar no mesmo ritmo que seus vizinhos.

Além de grande volume de exportações de armamentos da Rússia para a China, membros da Organização de Cooperação de Xangai têm desenvolvido exercícios militares conjuntos. São ações que contrariam as perspectivas de desenvolvimento de uma estrutura pacífica de cooperação e corroboram as análises que apontam que, a OCX visa construir uma organização para contrabalançar a influência ocidental na Eurásia. Desde 2005 o Pacto de Xangai passou a realizar exercícios militares sob sua responsabilidade, com o declarado objetivo de capacitar seus membros no combate ao terrorismo, separatismo e extremismo. Chamados de *Peace Mission*, os exercícios da OCX ocorreram nos anos de 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2016 e 2018. Apesar estar vinculado à essa OCD, os exercícios *Peace Mission* foram majoritariamente desenvolvidos entre tropas russas e chinesas, com a participação dos demais países membros

ocorrendo de maneira irregular e apenas como observadores, ou em pequeno número de homens e equipamentos.

A despeito de denominação dada a esses exercícios denotar o combate a inimigos que seriam grupos insurgentes e denotar também operações de manutenção da paz, o tipo de treinamento e os equipamentos envolvidos nessas nas ações caracterizam exercícios de operações voltadas para cenários de conflito em larga escala, contra oponentes militarmente organizados e bem armados.

Assim, o primeiro exercício realizado, o *Peace Mission* 2005, ocorrido na zona costeira entre Vladivostok, Rússia, e Weifang, China, apresentava um grande número de navios e aeronaves com capacidade estratégica, em um cenário que envolvia o bloqueio naval, desembarque anfíbio e lançamento de tropas aerotransportadas, com a participação de 8 mil militares chineses e 2 mil russos. Segundo Andrew (2005), o poder naval e as ações desenvolvidas no exercício eram simulações não concebíveis contra uma organização terrorista, porém, seriam ideais para o uso contra uma potência naval regional, como o Japão.

A sequência de exercícios daquela organização seguiu roteiros diversos, passando a ser realizados nos territórios dos demais membros e sempre com número significativo de tropas, o que somente fez crescer dúvidas quanto aos seus reais objetivos. O exercício de 2010, realizado no Cazaquistão com a presença de 5 mil homens e equipamentos da Rússia, China, Quirquistão Tadjiquistão, segundo, Boland (2010), se desenvolveu como resposta às tentativas de parceria dos EUA na Ásia Central:

> O exercício da OCX merece atenção de Washington porque, embora tenha sido caracterizado pela organização como meramente antiterrorista por natureza, também refletia tensões multilaterais e aspirações nacionais que Washington deveria ter em mente quando os Estados Unidos buscam parcerias na região (BOLAND, 2010).

Merece destaque também o último exercício, realizado em 2018, em Cherbarkul, Rússia, com mais de 3 mil homens, no qual pela primeira vez tomaram parte de um exercício militar conjunto as tropas da Índia e Paquistão, que a lado de Rússia e China, tornou o exercício *Peace Mission* 2018 na primeira oportunidade em que as tropas das quatro potências nucleares da Ásia se reuniram em um treinamento (REHMAN, 2018).

Naquele mesmo ano, fora da coordenação da OCX, outro exercício foi realizado e contou com a participação de mais de 300 mil homens, oriundos da Rússia, China e Mongólia. O exercício *Vostok* 2018, anunciado como o maior exercício militar ocorrido desde 1981, deu-se em meio ao aumento das tensões entre a Rússia e a OTAN, sendo encarado como uma demonstração de força e da proximidade das relações Sino-Russas para o ocidente (GIELOW, 2018). Tal como os exercícios *Peace Mission*, o treinamento *Vostok* serviu como uma oportunidade de verificar a integração das forças armadas de China e Rússia, capazes de operar conjuntamente em caso de um conflito envolvendo um deles.

Do ponto de vista dos Complexos Regionais de Segurança, os territórios cobertos pela OCX merecem alguns comentários sobre possíveis atualizações. Buzan e Wæver (2003) apresentam o supercomplexo asiático como a região sul e o nordeste da Ásia somado à Oceania, sendo cada região caracterizada como um CRS próprio. Apesar de cada um dos CRS ter sua dinâmica própria, as questões de segurança dessas regiões são Inter-penetrantes, não podendo ser totalmente dissociadas uma das outras.

Os principais movimentos que destacamos nesse caso são a ampliação das relações de segurança envolvendo o Complexo do Leste Asiático com o Complexo do Sul da China, a partir do recente envolvimento de Índia e Paquistão com o Pacto de Xangai. Ao mesmo tempo, as relações dessa organização com a Rússia e os países da Ásia Central apontam para uma interconexão entre o CRS pós-Soviético e os complexos do Sul e Leste Asiático. A Organização do Pacto de Xangai, na medida em que ampliar a cooperação com esses países, principalmente no desenvolvimento da cooperação em defesa, certamente irá alterar as relações de segurança na Eurásia, redefinindo as fronteiras dos CRS ou até mesmo interconectando os supercomplexos Europeu e Asiáticos.

OS EUA E A COOPERAÇÃO EM DEFESA COM ALIADOS PREFERENCIAIS

Ainda que as relações militares dos EUA com seus aliados próximos não estejam subordinadas à uma organização, a cooperação em defesa dessa potência global com diversos países tem implicações diretas na geopolítica mundial, influindo também na dinâmica das outras Organizações de Cooperação em Defesa do mundo. Mais especificamente, a cooperação desenvolvida pelos EUA que interessa a este trabalho é a atribuição do status de "Aliado Principal Extra-OTAN[24]". Ainda que os EUA mantenham relações de cooperação em defesa com quase cinquenta países ao redor do mundo (COOK, 2013), somente dezessete países têm atribuídos o título de Aliado Extra-OTAN, o que lhes concedem uma condição especial, possibilitando-os obter vantagens não disponíveis a outros países considerados aliados dos EUA. No entanto, a inclusão de um país nesse *status* não significa responsabilidades de defesa mútua, tais quais a OTAN ou em outras organizações existentes.

A criação de uma categoria diferenciada de aliados por parte dos EUA se deu nos momentos finais da Guerra Fria, no ano de 1989, com o objetivo de fortalecer as relações, mas, principalmente, para ampliar a cooperação em defesa com países considerados estratégicos no escopo dos interesses estadunidenses. Dessa maneira, os EUA passaram a selecionar países que estavam plenamente alinhados aos seus objetivos estratégicos, utilizando-se da atribuição de aliado preferencial para facilitar o envio de ajuda e a venda de material militar em grandes quantidades, sem a necessidade de aprovações por parte do congresso estadunidense, que poderia barrar tais movimentações (TERTRAIS, 2004). Basicamente, a concessão desse status coloca o país aliado dos EUA em uma condição similar aos países membros da OTAN, permitindo o acesso a equipamentos, contratos de defesa e itens utilizados por essa organização. Segundo aponta o sítio eletrônico Global Security, o termo usado pelos EUA não é muito claro nas suas atribuições:

[24] Em inglês, chamados de *Major Non-NATO Ally* ou pela sigla MNNA.

> O MNNA (Major Non-NATO Ally) é uma designação dada pelo governo dos EUA para aliados excepcionalmente próximos que têm fortes relações estratégicas de trabalho com as forças americanas, mas não são membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte. "Major Non-NATO Ally", é um título de distinção incerta; eles se tornaram elegíveis para certos tipos de assistência militar, incluindo a compra de artigos de defesa em excesso e a participação em projetos de pesquisa e desenvolvimento de defesa cooperativa (GLOBALSECURITY.ORG, 2012).

Ainda segundo o sítio eletrônico globalsecurity.org (2012), os países admitidos como Aliados Extra-OTAN dos EUA adquirem um grau de confiança que permite realizar a manutenção de equipamentos dos EUA em seu território, participar de programas conjuntos de contraterrorismo, além do acesso a projetos de pesquisa e desenvolvimento de equipamentos de defesa, demonstrado um alto grau de confiança concedido ao aliado. Ainda segundo o sítio, os países que recebem esse título, garantem acesso aos estoques de armas dos EUA, sendo elegíveis para o recebimento prioritário de equipamentos excedentes; a compra de munições fabricadas com urânio empobrecido; a manutenção de estoques de armamentos dos EUA em seu território; facilidades no financiamento de determinados equipamentos de defesa, dentre outros arranjos (GLOBALSECURITY.ORG, 2012).

Os primeiros países selecionados para compor essa categoria de aliados especiais, em 1989, foram Austrália, Coréia do Sul, Egito, Israel, e Japão, todos países que já mantinham proximidade militar com os EUA. Japão e Coréia do Sul mantêm pactos de defesa com esse país desde os anos 1950. Israel e Austrália são aliados estadunidenses tradicionais. Já o Egito, após a retomada das relações com Israel, passou para esfera de influência dos norte-americanos. Nesse primeiro momento, portanto, os EUA apenas formalizaram relações com países historicamente alinhados à sua política de defesa.

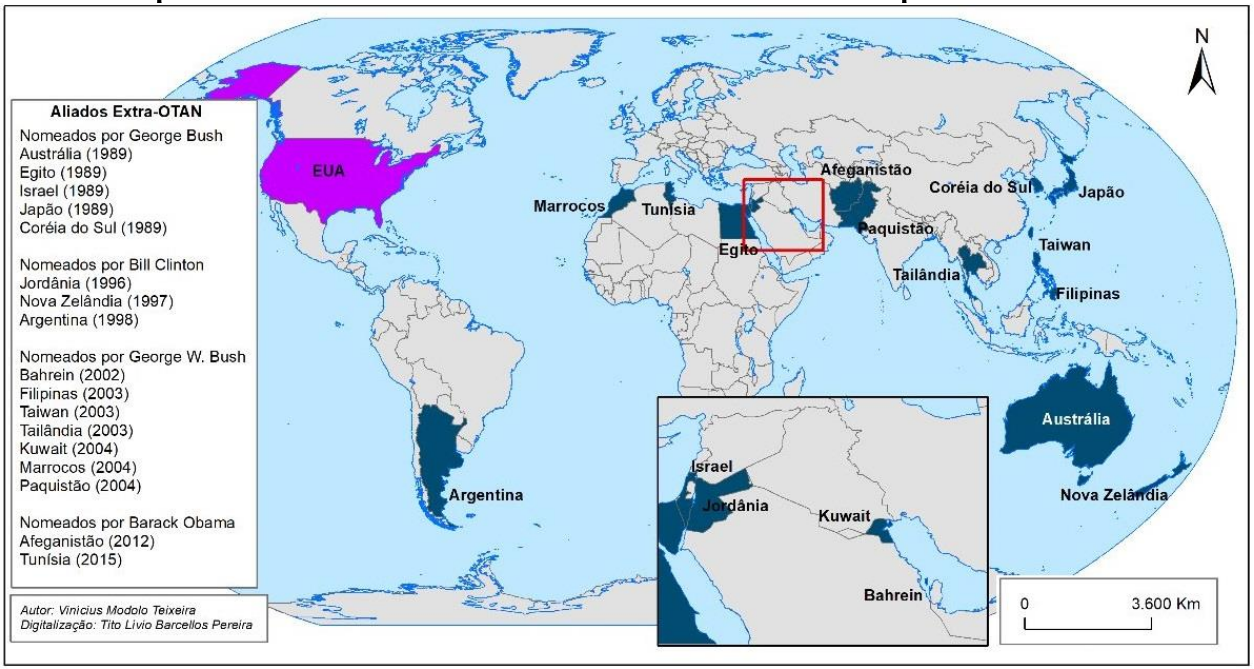
Durante os anos 1990 outros três países se somaram ao grupo preferencial, sendo a Jordânia (1996), Nova Zelândia (1997) e Argentina (1998). Nos anos 2000, a nomeação de aliados seguiu com a inclusão do Barein (2002), Filipinas, Taiwan e Tailândia (2003), Kuwait, Marrocos e Paquistão (2004). Os últimos países a ingressarem nessa categoria de aliados dos EUA foram o Afeganistão (2012) e a Tunísia (2015). A distribuição espacial dos Aliados Extra-OTAN dos EUA pode ser visualizada no mapa 20.

A concessão do título de *Major Non-NATO Ally*, apesar de enfoque estratégico, não significa a alocação de fundos ou a certeza de que o país aliado passará a contar com armamentos modernos. Dentre os países que passaram à distinta posição de Aliados Extra-OTAN dos EUA, encontram-se países em posições e situações diversas, de forma que nem todos estão posicionados em regiões estratégicas para os EUA.

No mapa 20 pode-se observar que a maior parte dos aliados dos EUA se concentram em regiões da periferia da Eurásia. Nesse caso, destaca-se que alguns desses aliados pertenciam ou estão localizados nas regiões onde figuravam as antigas OCD´s, como a SEATO, CENTO e ANZUS. Com isso, entendemos que após a extinção dessas organizações os EUA optaram pela manutenção de relações de cooperação em defesa com países situados nas regiões que tinham tido a presença de OCD´s, similares à OTAN, mas como alianças bilaterais, com a vantagem de não mais necessitarem de estruturas organizacionais de defesa complexas, nomeando aqueles países como Aliados Preferenciais Extra-OTAN.

Países como Filipinas, Tailândia, Paquistão, Austrália, Nova Zelândia eram membros dessas Organizações de Cooperação em Defesa do período da Guerra Fria. Países como Jordânia, Barein, Kuwait, Taiwan e Afeganistão, passaram a compor os aliados dos EUA nas regiões dessas antigas OCD´s. Já a inclusão dos países do norte da África, Egito, Marrocos e Tunísia, bem como Israel, passou a formar um anel de aliados dos EUA no Mediterrâneo, juntamente com a OTAN, posicionados em locais como Estreito de Gibraltar, Estreito da Sicília e Canal de Suez. A exceção em relação a posição em regiões de interesse estratégico dos EUA se dá com a Argentina, único país da América Latina a figurar como Aliado Extra-OTAN, o qual trataremos na próxima seção.

Mapa 19 - Países detentores do status de Aliados Extra-OTAN pelos EUA em 2019



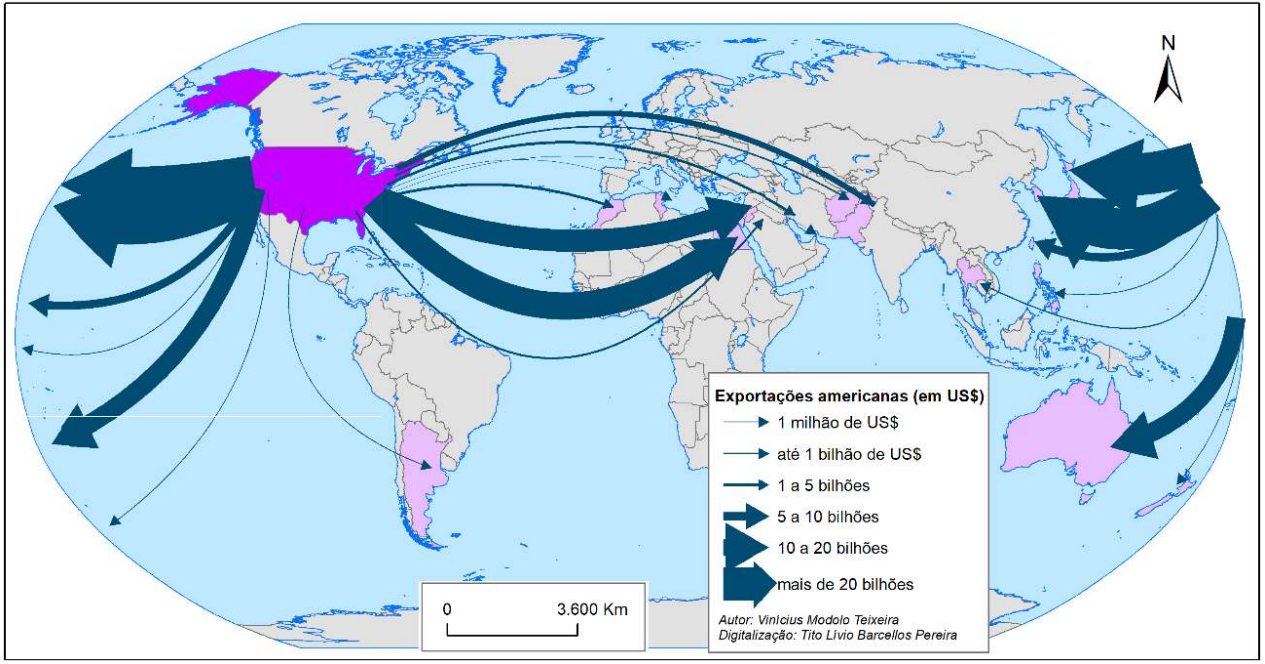
Buscando ressaltar a importância dos *Major Non-NATO Ally*, apresentamos o mapa 21 com as exportações de armas dos EUA para cada um de seus aliados, a partir de dados fornecidos pelo SIPRI (2018), considerando a data de entrada de cada na referida condição.

Observando os fluxos de exportação de armas, fica evidente o volume de armas exportadas a países como Japão, Coreia do Sul, Israel, Egito e Austrália, os mais antigos membros da categoria especial cooperação dos EUA. Além de estarem a quase três décadas nessa condição, esses países se apresentavam também como os mais importantes aos interesses estadunidenses. Outros países, que já figuravam como aliados especiais há quinze ou vinte anos, não obtiveram exportações tão significativas.

A manutenção de aliados especiais em áreas de interesse como o Oriente Médio e extremo Oriente, favorece a posição de *offshore balancing* dos EUA, apoiando países em áreas específicas contra potenciais inimigos. Mearsheimer (2008) aponta que essa seria a estratégia que os EUA deveriam perseguir, principalmente na região do Golfo Pérsico, evitando o envolvimento direto e o risco de ações terroristas que foram tão custosas para esse país. Para o este, Washington deveria manter uma balança de poder regional utilizando vários aliados locais e desenvolvendo suas capacidades militares (MEARSHEIMER, 2008). Esse seria o caso de parcerias estabelecidas com países como Barein, Kuwait, Jordânia, e Afeganistão, que podem ser utilizados como "balanceadores" contra o Irã. Da mesma forma, Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Taiwan são territorialmente próximos da China, país que tem ampliado suas pretensões territoriais na Ásia.

A posição do Paquistão merece destaque. O país, ao mesmo tempo que é um aliado preferencial dos EUA, foi alçado a posição de membro efetivo da Organização de Cooperação de Xangai recentemente. A dualidade de sua posição deverá se tornar crítica na medida em que as tensões entre EUA e China se amplifiquem. Por outro lado, os EUA têm ampliado suas relações de defesa com a Índia, demonstrando que podem contrabalançar as posições de China e Paquistão no Sul da Ásia.

Mapa 20 - Fluxos da venda de armas dos EUA para os Aliados Extra-OTAN a partir da data de ingresso de cada país até 2018



A posição dos Aliados Extra-OTAN, no Mediterrâneo e ao longo da *Rimland*, demonstra, mais uma vez, a continuidade da Eurásia como a região mais importante para a Geopolítica mundial. No presente momento, a existência da OTAN, da OTSC, da OCX e, por fim, dos Aliados Extra-OTAN, apontam para essa conclusão, demonstrando também que a cooperação em defesa é instrumento importante do jogo de poder global, que aparentemente caminha para a multipolaridade.

AS PRETENSÕES SUL-AMERICANAS NA ÁREA DE DEFESA: DA RIVALIDADE A FORMAÇÃO DE UMA OCD

A cooperação em defesa na América do Sul, por meio da construção de uma organização voltada para tais fins, deparou-se com um cenário pouco promissor no pós-Guerra Fria. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, apesar de não ter sido descontinuado, passou à uma condição ainda mais figurativa do que a posterior ao Conflito das Malvinas, já que a ameaça de uma agressão externa advinda do bloco soviético sob a qual se fundava, desaparecera. Com o fim da retórica da bipolaridade, os alinhamentos que haviam gerado as ditaduras militares na região deram lugar a governos civis, os quais passaram a buscar alternativas para a ampliação das relações econômicas a partir da formação de blocos de cooperação com essa finalidade, deixando, porém, processos voltados para questões militares na região fora das discussões.

De maneira geral, o período do pós-Guerra Fria na América do Sul pode ser dividido em dois momentos. No primeiro, ao longo dos anos 1990, quando o correu a adoção de políticas neoliberais alinhadas ao Consenso de Washington[25], promovendo a formação de blocos de integração baseados em dinâmicas de livre comércio. Ao mesmo tempo, a visão estratégica sobre aspectos relacionados as forças armadas foram

[25] O chamado Consenso de Washington se originou da divulgação de dez regras destinadas a países em desenvolvimento para promover ajustes e orientar o seu crescimento, promulgada por instituições sediadas na capital estadunidense, o FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.

deixadas de lado, já que essas estavam associadas ao momento precedente das ditaduras da região. Já no segundo momento, a partir dos anos 2000, a mudança de postura causada pela crise do sistema neoliberal nos países da região, levou ao poder governos de orientação centro-esquerda, que passaram orientar políticas alinhadas as ideologias dos governantes e com vistas a interesses diversos de governos anteriores. Também se destaca a postura dos EUA nesses dois momentos, essenciais para compreender a dinâmica de segurança e defesa sul-americana.

De modo a exemplificar as questões da primeira fase apontamos que, apesar de se materializar nos anos 1990, esse movimento teve suas origens na década anterior, quando ocorreu o estreitamento de laços entre antigos rivais. O principal eixo de aproximação se deu entre Brasil e Argentina, que passaram a buscar o fim das rivalidades entre os dois países, culminando na formação do Mercosul, junto a Paraguai e Uruguai, em 1991. Inspirados pelo processo de integração europeu, os países da América do Sul vislumbraram essa forma de cooperação para romper com seu subdesenvolvimento. Como comenta Costa:

> Nesse ambiente internacional de exacerbada competição, cujos efeitos estão se desdobrando rapidamente na região, os países com forte tradição agrária e que não lograram implantar estruturas e atividades industriais e de serviços razoavelmente avançados, tendem à estagnação, ao retrocesso e às crises recorrentes. Foi com essa perspectiva que eles apostaram na estratégia da integração regional, justamente porque vislumbraram nas novas relações de cooperação a oportunidade de alavancarem os seus respectivos projetos nacionais de desenvolvimento (COSTA, 2009, p. 10-11).

No que tange aos aspectos de defesa, os orçamentos militares que vinham enfrentando decréscimo desde os anos 1980, continuaram sua queda relativa, o que com poucas exceções na região, levou ao sucateamento dos equipamentos militares, redução das operações de

treinamento e reformulação do papel atribuído as forças armadas sul-americanas. Como explicam Andrade e Franco (2015), após o fim da Guerra Fria, a acentuada diminuição dos orçamentos de defesa a nível mundial, impactou as indústrias nacionais, levando a falência da Engesa, uma crise prolongada na Avibras e a privatização da Embraer, gerando uma desnacionalização das indústrias de defesa. Processo similar ocorreu na Argentina, onde estaleiros responsáveis pela manutenção de navios da Armada foram à falência, bem como a fábrica de blindados TAMSE foi abandonada e a estatal *Fabrica Militar de Aviones* foi adquirida pela empresa estadunidense Lockheed Martim.

Durante os anos 1990 esteve em curso um processo de *gendarmerização*[26] das forças militares da região, transformando-as em dispositivos de combate ao crime organizado, tráfico de drogas e outros ilícitos comuns no continente. Esse processo foi amplamente incentivado pelos EUA que, como principal ator na ordem de segurança regional durante os anos 1990, fizeram esforços consideráveis para desenvolver uma agenda de segurança regional colaborativa para combater o crime organizado e o tráfico de drogas (TRINKUNAS, 2013). Dessa maneira, vários países da região passaram a orientar parte de suas forças armadas a esse fim, com a criação de unidades especiais, compra de equipamentos e organização de operações de combate ao crime organizado, típicas de atividades policiais, o que efetivamente diminuiu o papel de defesa atribuídos a elas.

Mais uma vez, a intenção de transformar as forças armadas dos países da região em aparato policial foi reativada, dessa vez tendo como inimigos eleitos traficantes de drogas e guerrilheiros (MONIZ BANDEIRA, 2003). A materialização mais evidente dessas ideias se deu principalmente com a criação do Plano Colômbia, ao fim da década de 1990.

[26] Transformação das forças armadas de um país em forças policiais, através da atribuição de funções não originalmente atribuídas ao Exército, Marinha e Aeronáutica, como experimentado recentemente no Brasil, com operações de Garantia da Lei e da Ordem e operações de fiscalização na faixa de fronteira do país, nesse sentido, ver Alsina Jr. (2018).

No Brasil, essa iniciativa gerou os programas SIVAM/SIPAM, que apesar de seu aspecto orientado para à defesa e à tecnologia associada, tinham como justificativa o combate aos voos ilícitos que usavam a região amazônica como rota de transporte. Tanto na Colômbia quanto no Brasil, os investimentos para esses projetos tinham como objetivo combater o fluxo e produção de entorpecentes, se valendo de suas forças armadas, o que, na realidade transformava essas forças em patrulhas de fronteira, guarda costeira ou quaisquer outras entidades com o perfil de *gendarme*.

Nesse mesmo período, o processo de rivalidades que existiu no continente desde o século XIX aflorou mais uma vez em 1995, quando da eclosão do conflito entre Equador e Peru pela região do Vale do Cenepa, na fronteira dos dois países (GALASTRI, 2005). Além disso, as rivalidades entre Peru e Chile, Chile e Bolívia, Venezuela e Colômbia ainda persistiam na virada do século XXI, sendo um ponto relevante para a efetiva condução de políticas de cooperação conjuntas entre os países da região andina (MARES, 2012).

Tal situação foi retrata na análise Buzan e Wæver (2003), que caracterizou a América do Sul como um Complexo Regional de Segurança independente, porém dividido em dois subcomplexos. A divisão proposta pelos autores partia da compreensão de que questões de segurança que percorriam o Cone Sul não eram as mesmas da região andina. Enquanto no primeiro a institucionalização do Mercosul e os acordos de cooperação firmados entre Brasil e Argentina haviam formado uma área confiança, no segundo persistiam velhas questões que agiam na promoção de desconfianças e rivalidades, permeadas por problemas como o tráfico de drogas e movimentos guerrilheiros.

As questões de defesa, apesar de não serem abordadas pela perspectiva de integração, não haviam desaparecido completamente das preocupações dos governos da região. Nesse sentido, é destacável que a Argentina tenha se lançado em uma campanha de alinhamento nas relações com os EUA nos anos 1990, episódio, que ficou conhecido como o período das “relações carnais” (STEINBRUCH, 2003). Esse processo de aproximação nos interessa sobretudo pela vontade explicitada pelo então presidente argentino, Carlos Menén, de ingressar na Organização do Tratado do Atlântico Norte, aproveitando-se do processo de expansão em

curso. A busca argentina em pertencer a OTAN e de se aproximar militarmente dos EUA não se deu apenas pelas vias diplomáticas, mas, também, por meio de ações, como a sua participação na Guerra do Golfo de 1991, enviando navios de guerra para compor a coalizão liderada pelos EUA contra o Iraque e, na mesma década, com o envio de tropas em suporte as operações dos EUA na região do Golfo, no ano de 1998, e para o Kosovo, em 1999, como parte da missão de paz após a guerra promovida pela OTAN na antiga Iugoslávia (SOLIANI, 1999).

As manobras argentinas para se mostrar um país confiável e capaz de fornecer auxílio aos EUA resultaram na sua aprovação como Aliado Extra-OTAN, em 1998. Posteriormente, o país se considerou em posição de solicitar seu ingresso formal na Aliança Atlântica em 1999, durante visita feita pelo presidente argentino ao país norte americano. O pedido de ingresso argentino foi prontamente negado pela OTAN, que considerou que o país portenho não fazia parte do Atlântico Norte (MONIZ BANDEIRA, 2003).

A intenção argentina de se posicionar como parceiro militar dos EUA na América do Sul provocou reações por parte do Brasil. Quando da elevação argentina a condição de aliado preferencial dos EUA na região, o então presidente Fernando Henrique Cardoso teria reagido com a declaração "e é aliado dos EUA contra quem?" (MONIZ BANDEIRA, 2003, p.503), fato também comentado pelo ex-presidente José Sarney, que considerou preocupante a posição argentina, receando o retorno de uma corrida armamentista entre Argentina, Brasil e Chile, a partir da disposição desses países em adquirir novos armamentos dos EUA (SARNEY, 1997).

O estabelecimento do status de Aliado Extra-OTAN para a Argentina surtiu pouco efeito prático. Entre 1998, quando se formalizou o ingresso, até 2017, segundo aponta o SIPRI (2019), o país negociou com os EUA um total de 573 milhões de dólares em equipamentos militares, sendo um dos países que menos realizaram compras ou receberam ajuda como aliado preferencial. Isso demonstra que seu ingresso ocorrera apenas de maneira *pro forma*, sem a real intenção de promover o país à uma condição militarmente relevante para os EUA. Tal situação é parcialmente explicada pela posição territorial do país, distante das áreas estratégicas para a geopolítica estadunidense.

Apesar da Argentina ter sido "premiada" com sua condição de Aliado Extra-OTAN, a intenção portenha em participar da OTAN demonstrou o interesse de uma nação sul-americana de se enquadrar como membro de uma Organização de Cooperação em Defesa, aderindo a todos os compromissos protocolares, ao mesmo tempo que seria beneficiada por sua estrutura de defesa. Aos olhos daquele país, ingressar em uma OCD poderia restituir o país a um *status* internacional perdido há tempos, ao mesmo tempo em que recuperaria seu aparato militar deteriorado pelo conflito das Malvinas e, possivelmente, passaria a participar de programas de desenvolvimento de equipamentos de defesa com sua indústria, que já tinha sido a segunda mais importante da América do Sul.

Antes do fim do século XX iniciou-se no subcontinente um movimento de renovação dos equipamentos de defesa. Inicialmente de maneira tímida, esse movimento iria adentrar na década seguinte e seria apontado por pesquisadores e governos externos da região como sintomáticos de uma corrida armamentista regional. Esse movimento marca o segundo momento da América do Sul, que levaria à região a outros entendimentos relacionados a defesa.

Nesse sentido, Peru e Chile se destacaram como os primeiros países a renovarem seu arsenal. O primeiro país, havia sofrido uma derrota no confronto contra o Equador no ano de 1995 e, logo após o conflito buscou reequipar sua Força Aérea, principal afetada na Guerra do Cenepa. Assim, em acordos firmados com a Rússia e Bielorrússia, o Peru adquiriu uma frota de aeronaves Mig-29, equipados com mísseis de longo alcance, tornando-se o primeiro país da região a introduzir tais armamentos. Com vistas a se equiparar a esse vizinho, com o qual mantinha disputas fronteiriças ao norte de seu território, o Chile, por sua vez, também se lançou às compras, buscando a aquisição de aeronaves F-16 dos EUA e ao longo da primeira década dos anos 2000, também efetuou a compra de mais aeronaves desse modelo de estoques da Holanda (MARES, 2012). Esse movimento de renovação foi posteriormente seguido pela Venezuela, que, após ser impedida de adquirir peças de reposição para seus equipamentos de origem estadunidense, buscou a Rússia como fornecedora de novos armamentos.

Os gastos produzidos por esses países sul-americanos, bem como os planos anunciados de investimentos por parte do Brasil na modernização de suas forças armadas por meio de projetos estratégicos[27], provocaram temores de uma corrida armamentista em curso no subcontinente sul-americano, que estaria sendo influenciada pela rivalidade dos países e desviando investimentos de setores importantes da economia dessas nações.

As críticas mais severas recaíram sobre a Venezuela, que desde a virada do século XX despontava como país antagônico às ideias dos EUA. O então governo do presidente Hugo Chávez, investiu cerca de 3,8 bilhões de dólares em equipamentos russos entre 2006 e 2013, transformando as Forças Armadas Bolivarianas da Venezuela em uma das mais bem equipadas da região (SIPRI, 2019). No entanto, como aponta Sweren-Becker e Sweig (2010), as críticas feitas à Venezuela não eram dirigidas a outros países da região que também modernizavam seus armamentos:

> [...] As compras da Venezuela têm, previsivelmente, gerado o maior alarme, mas os gastos com armas também estão aumentando em todo o continente em países amigos dos Estados Unidos. O Chile foi o maior importador de armas na América do Sul e o 13º maior do mundo entre 2005 e 2009, enquanto o Brasil e a Colômbia foram os maiores gastadores da região no ano passado. No geral, os gastos militares na América do Sul alcançaram US $ 51,8 bilhões em 2009; transferências de armas para a região foram 150 por cento mais elevadas de 2005 a 2009 do que de 2000 a 2004 (SWEREN-BECKER; SWEIG 2010, p. 117-118).

[27] A modernização das forças aramadas brasileiras por meio de projetos estratégicos previa a construção do submarino nuclear pela marinha, resultou na escolha do caça Gripen pela força aérea e também previa a produção de uma família de blindados sobre rodas por parte do exército.

Aquelas críticas podem ser consideradas como parcialmente verdadeiras, já que antigas questões de rivalidade e disputas fronteiriças ainda orientavam as estratégias e dispositivos militares de uma parcela dos países da região. Por outro lado, o início dos anos 2000 marcava o final impostergável da vida útil de parte dos equipamentos militares dos países da região, muitos dos quais adquiridos no período de dos anos 1960 e 1970. Outro fator de importância foi a elevação dos preços de *commodities*, como o petróleo, minérios de ferro, cobre e soja, que melhoraram as contas nacionais e facilitaram os investimentos em equipamentos militares por parte de Venezuela, Chile e Brasil.

A preocupação com relação ao aumento dos gastos militares sul-americanos se dava principalmente por isso ocorrer em uma região com questões fronteiriças em aberto. Assim, somados a outros problemas históricos, as rivalidades entre os países da região era também um argumento que justificava as aquisições de equipamentos militares. Seu uso pode ser observado principalmente no caso dos países Andinos, que constituem um arco formado por Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela e que, reavivaram tensões com aumento de gastos em equipamentos de defesa e por questões fronteiriças históricas não solucionadas (MARES, 2012). Como observa Mares (2012), a região vivia sob uma ilusão de paz, sendo que várias questões em aberto reemergiam de tempos em tempos, gerando desgastes e, por vezes, conflitos, conforme apontado por Trinkunas (2013) quando afirma que:

> No entanto, muitas disputas fronteiriças não são resolvidas há décadas, como aquelas entre Peru e Chile sobre fronteiras marítimas, Bolívia e Chile sobre acesso ao mar, e Colômbia e Nicarágua sobre as ilhas de San Andrés. A diplomacia perpétua sobre disputas fronteiriças e a diminuição do número de guerras interestatais proporciona uma aparência regional de paz que mascara a possibilidade duradoura de violência e militarização, reduzindo assim a possibilidade de que a chamada paz kantiana crie raízes. A recente quase-guerra em 2008 entre Colômbia, Equador e Venezuela é uma ilustração de

> como persistentes tensões fronteiriças e os cálculos políticos de líderes eleitos ainda podem levar a conflitos (TRINKUNAS, 2013, p. 86).

Apesar de tensões latentes persistirem na região, ainda na primeira década do século XXI a América do Sul se voltou para a construção de um novo mecanismo de integração e cooperação, que se materializou no seio da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), no início de 2008. Tal mecanismo renovou as expectativas de parte dos países da região sobre o desenvolvimento de ações visando a integração regional, que há muito estavam estagnadas nas iniciativas do Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN). Reunindo os 12 países da América do Sul, a UNASUL deveria coordenar as tratativas para o desenvolvimento da integração das economias, infraestruturas e outras questões com viés estratégico, buscando centralizar essas iniciativas nessa única organização.

Esse momento é marcado pela relativa diminuição da presença dos EUA na América do Sul, com canais de diálogo sendo abertos, com o aumento do número de reuniões entre representantes dos países e a construção coletiva de instrumentos de cooperação sob diversas configurações.

Apesar de não abandonar completamente a região, a partir dos anos 2000 as atenções dos EUA se voltaram intensamente para o combate ao terrorismo global, que tinham no Afeganistão e Iraque os *hot spots* de sua geopolítica. Assim, como apontam Fuccille e Rezende (2013), com a menor influência dos EUA na região, ampliou-se a possibilidade da América do Sul explorar nova dinâmica de segurança regional, bem como de novos atores assumirem um maior protagonismo. À essa relativa liberdade de ação, somaram-se a eleição de novos governos de orientação centro-esquerda na região, conforme já foi dito acima (VITELLI, 2016).

A "quase-guerra" entre Colômbia, Equador e Venezuela, conforme apontou Trinkunas (2013) acima, foi o evento desencadeador do novo momento da América do Sul, que em meio a disputas fronteiriças, rivalidades e elevação dos gastos de defesa, lançou uma nova organização,

alinhando o subcontinente a outros processos globais. A partir de uma iniciativa do Brasil, após a resolução da crise entre os três países andinos no início de 2008, foi lançada a iniciativa de criação do o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que deveria ser um espaço voltado para o diálogo relacionado à defesa dos países da região.

Após uma série de encontros ao longo de 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi formalmente criado em 15 de dezembro do mesmo ano, em reunião extraordinária da UNASUL, constituindo-se em um dos principais conselhos daquela organização. Dessa forma, a partir da criação do CDS, podemos considerar que a América do Sul passou a contar com uma Organização de Cooperação em Defesa, organizada pelos países da região para servir aos seus interesses, e não mais sob influência de potências externas. Mais do que isso, com a construção dessa iniciativa, compreendemos que a América do Sul passou a condição de uma "região geopolítica", que como aponta Costa (2009), seria:

> [...] uma entidade política transnacional dotada de unidade mínima e arcabouço institucional baseados em princípios e macro-objetivos comuns nas relações internacionais. Considerando as características básicas da sua formatação inicial e do seu desenvolvimento atual, esse modelo de arranjo regional constitui o único projeto, nessa escala, que procura reproduzir em seus aspectos gerais a experiência europeia, na qual a ambição maior dos seus estados-membros sempre foi a de conjugar o máximo de integração econômica a uma macro-concertação político-institucional de natureza transnacional (COSTA, 2009, p. 4).

Sob essa perspectiva, entendemos que a UNASUL e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano detinham inspiração em projetos europeus, tanto de viés econômico e integracionista, dos quais outros projetos também tentaram adaptar mecanismos para o contexto regional,

como a questão de defesa, menos abordada, mas influente na organização de certos princípios do CDS.

Do ponto de vista da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, como apontam Fuccille e Rezende (2013), a institucionalização da UNASUL e do seu Conselho de Defesa, modificaram o aspecto do Complexo Regional sob a qual se enquadrava a América do Sul. A partir da construção de uma organização que reunia os 12 países do subcontinente, elencando objetivos comuns de seguridade, o CRS sul-americano passou, segundo os autores, à uma condição única dentre os outros complexos:

> Em conjunto, esses dois fatores contribuem para que seja possível traçar uma mudança no CRS da América do Sul, mas não em direção a uma divisão da região em dois subcomplexos distintos, como afirmavam Buzan e Wæver (2003), mas em direção a um CRS centrado, com o Brasil no papel unipolar. Isso qualificaria o CRS da América do Sul na única categoria que esses autores apresentam, mas não identificam nenhum caso: um CRS centrado no qual o polo não é uma grande potência global. Todavia, ainda que centrado, é um CRS instável, devido justamente à atuação vacilante do Brasil como centro (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 85-86).

Apesar da fragilidade do Brasil como centro desse Complexo Regional de Segurança, a partir do Conselho de Defesa uma série de ações inéditas passaram a se desenrolar na América do Sul, trazendo novas perspectivas para a Cooperação em Defesa na região. Nesse sentido, passaremos ao capítulo final de nosso livro, no qual abordaremos o CDS sob a compreensão de uma Organização de Cooperação em Defesa, os interesses a ele associados, as capacidades do setor de defesa e a cooperação regional.

CAPÍTULO 5

Possibilidades de uma Organização

de Cooperação em Defesa na América do Sul

POSSIBILIDADES DE UMA ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

POSSIBILIDADES DE UMA ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

Durante a primeira década do século XX o debate a respeito da cooperação em defesa ganhou força na América do Sul. O incentivo dado pelo Brasil e alguns de seus vizinhos a questões que envolviam desde a construção de ambientes de diálogo e formação acadêmica, até o entrelaçamento da base industrial de defesa e desenvolvimento conjunto de equipamentos de defesa por meio do CDS, permitiu que a América do Sul, assim como de outras regiões do globo, delineasse um conselho de defesa regional. Essa visão foi compartilhada pela maioria dos governos da região e foi norteadora de alguns projetos durante esse período sem, no entanto, avançar para uma estrutura institucionalizada e capaz de promover a cooperação em defesa no mesmo nível como observado em outras organizações no mundo.

Nesse contexto, o capítulo final tem como objetivo analisar as potencialidades e limites para o empreendimento da cooperação em defesa na América do Sul, bem como as possibilidades e limites enfrentados por uma organização que tenha esse interesse como fim. Por isso, relembraremos alguns argumentos já utilizados em outros pontos deste trabalho, de maneira a correlacioná-los com as questões aqui apresentadas.

De modo a apresentar uma perspectiva atualizada sobre o debate aqui apresentado, sentimos a necessidade de elencar fatos recém apresentados sobre as questões aqui discutidas, as quais apontam para o questionamento de políticas e posturas desenvolvidas pelos países sul-americanos na última década. Nesse sentido, a seção final deve apresentar algumas notas sobre o recente momento da América do Sul, no qual as questões relacionadas a defesa e cooperação na região retomam mais uma

vez o movimento oscilante que caracterizou a história das relações entre os países da América do Sul.

O LUGAR DA AMÉRICA DO SUL NO SISTEMA INTERNACIONAL

O subcontinente sul-americano encontra-se localizado em uma região fora da tradicional zona de disputa geopolítica do globo. O Continente Americano é, o mais extenso no sentido latitudinal. Nele, enquanto a porção sul se apresenta como território deslocado dos principais fluxos econômicos e de zonas de conflito nos últimos séculos, a parte norte se conecta às questões dos territórios da Eurásia.

A partir da geopolítica clássica, explorada nos textos abordados no Capítulo 3, Mackinder e Spykman lançam mão da cartografia para expor suas ideias e teorias de dominação terrestre. Enquanto Mackinder se interessa pelo coração da Eurásia, Spykman também aborda a região e o seu entorno, porém com interesses na segurança da América do Norte. Nesse sentido, ambos são relevantes para compreendermos a posição secundária da América do Sul frente às principais dinâmicas de poder do planeta. Ambos autores apresentam a América do Sul como periférica e sem importância para as principais questões do mundo.

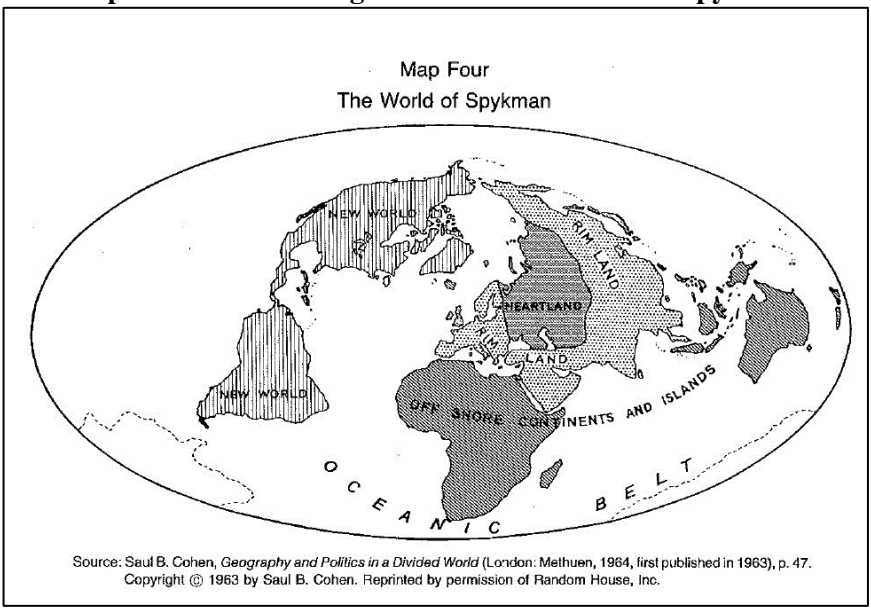
Uma importante diferença a ser considerada na teoria dos autores citados acima, se dá pela escolha da projeção cartográfica para representar suas áreas de interesse. Mackinder, ao descrever a importância da Área Pivô, depois transformada em *Heartland*, utiliza uma projeção que preza pela igualdade das áreas emersas do planeta, lançando a América do Sul para as bordas de seu mapa. Já a visão de Spykman é influenciada pelo uso da projeção cartográfica polar, que aproxima a América do Norte da Eurásia, ao passo que América do Sul, África e Oceania se apresentam em áreas periféricas, distantes do núcleo de poder que o autor assume estar no hemisfério norte. Na visão de Spykman, as linhas principais para a Geopolítica mundial no século XX residiriam sobre o potencial cerco da América pela Eurásia ou da Eurásia pela América. Nessa perspectiva,

Spykman (2008) deixa registrado em seu livro a ideia que a posição de outras áreas fora do eixo citado, não são relevantes para a dinâmica da geopolítica mundial:

> Numa projeção polar, destacam-se claramente duas características significativas: a concentração das massas terrestres no Hemisfério Norte e sua dispersão parecida com as estrelas-do-mar do Polo Norte para o centro da África e do Cabo da Boa Esperança, América do Sul e Cabo Horn; Austrália e Cabo Leeuwin. Este tipo de mapa indica claramente que os continentes do norte, em termos de distâncias oceânicas, estão muito mais próximos do que os continentes do sul. Ela exagera a separação geográfica atual do último, mas dá expressão simbólica ao isolamento político entre eles. As relações entre a América do Norte e os dois lados do continente eurasiano são as linhas de base da política mundial, enquanto as relações entre a América do Sul, a Austrália e a África não são importantes (SPYKMAN, 2008, p. 178).

A partir dessa descrição, o mundo na visão de Spykman poderia ser descrito pelo mapa 22. Apesar de apontar as regiões do hemisfério sul na periferia de seu mapa, ao tratar especificamente da América do Sul, Spykman (2008) não despreza o risco que uma eventual coalização entre nações dessa região poderia oferecer aos EUA. Nesse sentido, o autor faz algumas considerações a respeito dos países sul-americanos. Enquanto Colômbia e Venezuela, países situados no que chama de "mediterrâneo" sul-americano são mais sensíveis ao poder estadunidense, Argentina, Brasil e Chile oferecem algum potencial de resistência. É notória sua percepção de que o poder combinado ou associado a potências externas que os países do Cone Sul poderiam alinhar, deveria ser prontamente respondido. "Os estados do A.B.C. representam uma região do hemisfério onde nossa hegemonia, se contestada, só pode ser reclamada à custa da guerra" (SPYKMAN, 2008, p. 62).

Mapa 21 - O mundo segundo a visão de Nicholas Spykman



Fonte: COHEN, 1963 *apud* GRAY (1977).

Durante a Guerra Fria, a América do Sul esteve associada aos EUA, por meio do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, pactos bilaterais e outros entendimentos que alinhavam as políticas e economias dos países da região ao da superpotência. Como já comentado nos capítulos anteriores, no aspecto da defesa, essa proximidade com os EUA não se traduziu em vantagens para nenhum país da região. Nesse mesmo período, apesar do lançamento de diversas iniciativas de cooperação, principalmente sob variáveis econômicas, a aproximação entre os países não trouxe resultados significativos ou tampouco levaram a uma ameaça à hegemonia estadunidense no hemisfério ocidental.

No período posterior ao enfrentamento político, econômico, militar e ideológico da Guerra Fria, a perspectiva de cooperação pela via da integração de mercados se consolidou na América do Sul, ao passo que as questões estratégicas foram deixadas de lado. Somente a partir da

primeira década dos anos 2000 os processos de integração em curso na América do Sul passaram a direcionar esforços para objetivos mais amplos e capazes de lançarem a região em desafios mais complexos.

Para compreender esse novo momento, dois fatores são relevantes. Primeiro, a perseguição por parte do Brasil de construir uma região de influência baseada na América do Sul, seguindo a relativa diminuição da presença dos EUA. A partir da primeira década do século XXI, o Brasil passou a perseguir uma colocação entre as nações mais influentes do planeta. Alicerçado pelo crescimento econômico daquela década, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) buscou protagonizar algumas ações que levariam o Brasil a uma posição de destaque em nível global. Segundo, como já comentado, os EUA que sempre estiveram presentes nas relações de defesa da região, assumiram compromissos fora da sua zona de influência próxima. Essa opção levou à diminuição da influência estadunidense sobre a região, dado a retomada da orientação de sua política externa para objetivos localizados na Eurásia, como Afeganistão, Iraque e China. Nessa mesma perspectiva, o impacto da crise financeira em 2008 nas grandes economias do hemisfério norte também se relaciona a esse processo América do Sul. Como comenta Trinkunas (2008):

> Ao mesmo tempo, a crise financeira global atingiu a Europa e os Estados Unidos de forma particularmente dura, diminuindo a disponibilidade de assistência técnica e econômica e a relevância desses mercados para os produtos da América Latina. Finalmente, o foco dos Estados Unidos durante a década da Guerra Global contra o Terror, Oriente Médio, Ásia Central e Sul e agora um pivô em direção à Ásia-Pacífico significou que o Brasil, como principal economia regional, tem uma oportunidade incomparável para forjar agendas regionais que excluem um Estados Unidos preocupado com outras questões (TRINKUNAS, 2008, p. 92).

Com a reorganização do espaço mundial iniciada nos anos 1990, primeiro sob uma ordem unipolar estadunidense e, agora no século XX, sob uma perspectiva rumo a um sistema multipolar, o Brasil buscou estabelecer uma agenda própria na América do Sul, ao mesmo tempo que mantinha suas relações com grupos operando em escala global, como o BRICS[28]. A participação do país nesse bloco também contribuiu para o país alcançar certa posição de evidência, com voz ativa em alguns assuntos de relevância global.

O BRICS, no entanto, alinhou países com diferentes pesos no sistema internacional. Observando os participantes desse bloco singular, o Brasil e a África do Sul se posicionam como os membros de menor poder militar. Enquanto Rússia, Índia e China são potências nucleares, a África do Sul declinou de seu pequeno arsenal ao fim da Guerra Fria, e o Brasil se posicionou contra a construção desse tipo de armas, baseando seu poder militar em forças convencionais e na diplomacia. Outro ponto em questão é que a Rússia e a China, cada qual, lideram uma organização de cooperação em defesa em seus continentes. A Índia se associou à iniciativa chinesa recentemente, porém, sem uma perspectiva de efetiva cooperação de defesa, buscando essa relação com a Rússia. De maneira paralela, durante os anos 2000, Índia, Brasil e África do Sul constituíram o fórum trilateral IBAS[29], no qual foi incluído um grupo de trabalho sobre defesa e a execução de exercícios navais conjuntos. Esse fórum, buscou associar questões relevantes dos três menores participantes do BRICS, no qual a defesa foi um item relevante nas discussões.

A aspiração por um papel mais proeminente no cenário internacional por parte do Brasil requisitava a composição de um poder militar respeitável. Sendo assim, o Brasil buscou convergir suas intenções com o processo de integração regional, resultando na formulação de uma

[28] O bloco BRICS tem seu nome derivado da inicial em inglês do nome de seus países membros, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Tal agrupamento se originou a partir de um estudo sobre países com grandes perspectivas de crescimento para as primeiras décadas do século XXI, que acabou se materializando em um grupo com reuniões anuais e ações coordenadas.

[29] O Fórum de Diálogos Índia, Brasil e África do Sul foi criado em 2003 e tem como objetivos o diálogo intergovernamental nos seguintes assuntos: acadêmicos; empresários; mulheres; editores; representantes de governos locais; e parlamentares.

agenda regional que tentou trazer os países da América do Sul como aliados na concretização de seus objetivos.

Assim, ao apresentar junto a outros países a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, o Brasil rompeu com a histórica presença dos EUA nas organizações direcionadas à segurança na região, ao mesmo tempo que buscava se aproximar as outras potências emergentes dos BRICS na construção e participação de uma Organização de Cooperação em Defesa.

> O Brasil entende que a criação de um órgão de defesa coletivo no seu perímetro geopolítico responde a algo mais do que mera e potencial função militar: o CDS é para a Brasília um passo de grande importância em sua carreira para o reconhecimento como uma grande potência. As grandes potências não podem esperar para o teste de guerra para provar o seu lugar no sistema internacional, pois o armamento moderno, de uma eficácia destrutiva tremenda e insuportável para a maioria das sociedades, adiou os reajustes sistêmicos violentos. Uma potência emergente como o Brasil, não só considera este fator, mas também a sua localização geográfica longe das principais áreas de conflito e tensão contemporânea. Tecnologia e geografia preservam o surgimento do poder sul-americano, mas, paradoxalmente, não permitem demonstrações de força que podem funcionar como calibradores de poder (MIJARES, 2011, p. 7).

Após apresentar essas considerações, gostaríamos de relembrar pontos debatidos no Capítulo 1, a respeito da Cooperação em Defesa, proposta por Rezende (2014) e o Realismo Ofensivo de Mearsheimer (2001).

A partir da percepção de Rezende (2014) e dos condicionantes para a formação do CDS, expostas acima, o delineamento dessa

Organização de Cooperação em Defesa deveria ser executado de forma a não confrontar interesses da superpotência, beneficiando-se de um momento em que sua atenção para com a América do Sul estava diminuída. Nesse mesmo sentido, como aponta Rezende (2014), a cooperação em defesa, como no caso do CDS, poderia ser usada pelos Estados de "segunda linha" para, além de se defender dos maiores, aumentar seu poder e melhorar sua posição frente à superpotência, sem despertar sua atenção e discordância. A partir da compreensão da Teoria do Realismo Ofensivo como uma teoria para explicar a competição de poder no mundo (MEARSHEIMER, 2001), o surgimento do Conselho de Defesa Sul-Americano foi a tentativa de criação de um polo de poder mundial localizado na América do Sul e centrado no Brasil.

Como apontam Flemes, Nolte e Wehner (2011), debatendo com outros autores, o Brasil foi o autor intelectual da UNASUL e o principal interessado em dar vida ao Conselho de Defesa dessa organização. A criação e o desenvolvimento da UNASUL e do CDS serviriam como base para delimitar a esfera de influência do Brasil, sendo, também, uma forma de legitimar a aspiração brasileira de acessar o Conselho de Segurança da ONU com um assento permanente (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2011).

Apesar do Brasil ser o principal expoente e concentrar as maiores aspirações na região, a Venezuela também buscou o protagonismo da UNASUL e no CDS como forma de obter maior autonomia no sistema internacional. Após alinhar a Bolívia e o Equador à sua agenda bolivariana e autodefinida como revolucionária, a Venezuela se tornou a principal crítica da ordem internacional e dos EUA na América do Sul (MIJARES, 2011). Assim, a consolidação de uma organização como o CDS garantiria à Venezuela uma proteção e legitimação frente à questionamentos oriundos de fora da região. Mijares (2011), apresenta que:

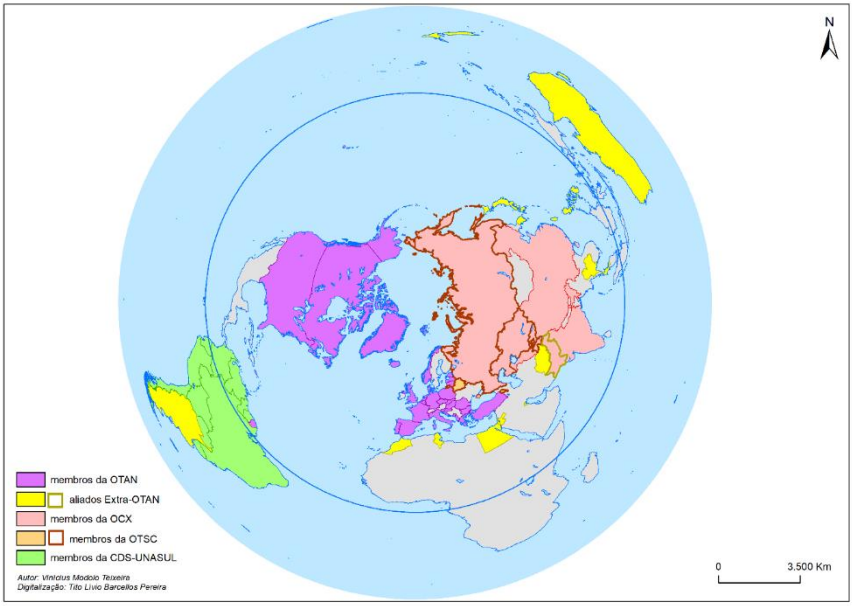
> De acordo com a teoria do equilíbrio de interesses, os poderes revolucionários insatisfeitos com a ordem internacional, ao se mostrarem impotentes para realizar alterações sistêmicas que consideram necessários, não hesitam em procurar alinhamentos

> táticos com poderes revisionistas mais elevados que, embora eles não trabalhem para mudar a ordem, se apresentam como rivais naturais dos poderes estabelecidos, os garantidores naturais da atual ordem mundial. No caso venezuelano, a insatisfação com a ordem internacional contrasta com seu lugar percebido na hierarquia mundial do poder. Sendo um estado de recursos modestos, em comparação com outras potências mundiais, a ortodoxia estratégica desaconselha uma confrontação solitária e direta (BEAUFRE, 1977). A estratégia de tentar envolver os objetivos da ALBA com os do CDS cabe a explicação oferecida pela teoria do equilíbrio de interesses em uma fórmula em que um Estado ou grupo de Estados menores está alinhado com um poder que, apesar de estar perto do superior, não é assumido como ameaçador. A chave para a operação dessa fórmula está na adição do equilíbrio de ameaças, e é por isso que a definição aberta da ameaça percebida é esclarecedora: os Estados Unidos (MIJARES, 2011, p. 8).

Assim, o Conselho de Defesa Sul-Americano, interessava a outros países e governos da América do Sul, que viam nessa iniciativa a possibilidade de adquirir maior independência no sistema internacional, sem que para isso entrassem em rota de colisão com os EUA e/ou tivesse que dispender grandes somas de recursos. Dessa forma a América do Sul lançou as bases de uma organização inédita na região, rompendo com a concentração dessas organizações no Hemisfério Norte.

De modo a representar esse rompimento e, baseado na visão de Spykman nos anos 1940, a partir de uma projeção cartográfica polar, apresentamos o mapa 23, abaixo, no qual e consideramos as Organizações de Cooperação em Defesa como representativas da distribuição do poder mundial.

Mapa 22 - A distribuição das Organizações de Cooperação em Defesa a partir da visão polar do globo



No mapa apresentado acima fica visível a concentração das Organizações de Cooperação em Defesa no hemisfério Norte. Tal como preconizado pelos geopolíticos da primeira metade do século XX, demonstrando a continuidade das ideias do *Heartland*, da *Rimland* e do embate entre o cercamento da América do Norte *versus* o cercamento da Eurásia. Além do estabelecimento de relações bilaterais de defesa por meio do título de Aliados Extra-OTAN, a diferença apresentada por esse mapa daquele pensado no século XX, se dá pelo surgimento de um projeto de uma Organização de Cooperação em Defesa na América do Sul, área anteriormente considerada periférica e que passaria a se projetar no cenário geopolítico mundial. A partir dessa compreensão, na próxima seção será considerado o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL como uma OCD, apresentando seus principais interesses para a cooperação em defesa nessa região.

O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO UMA ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO EM DEFESA

A construção do Conselho de Defesa Sul-Americano, como exposto no capítulo anterior, se originou de uma proposição do Brasil após a tensão entre Equador, Colômbia e Venezuela em 2008. Não faremos aqui um maior detalhamento das causas e negociações que levaram a construção desse espaço por entender que outros autores já exploraram esse tema de maneira pormenorizada, nos interessando nesse debate aspectos mais práticos e orientados pela geopolítica dos países da região.

De maneira geral, o Conselho de Defesa Sul-Americano tinha como missão básica, como aponta Vitelli (2016) "consolidar a América do Sul como uma zona de paz; construir uma rede sul-americana em matéria de defesa; e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa" (VITELLI, 2016, p. 725).

Os princípios contidos no documento apresentam a preocupação com a condução civil dos órgãos de defesa dos Estados membros, a condução democrática das instituições, a promoção da paz e a defesa da soberania dos países da região. Dentre os outros princípios estabelecidos pelo seu estatuto, apontamos a alínea “i” do Artigo 3 do Estatuto do CDS, que prega “[...] a redução das assimetrias existentes entre os sistemas de defesa dos Estados-Membros da UNASUL de modo a fortalecer a capacidade da região no campo da defesa” (UNASUL, 2017, p. 66).

Seguindo esse princípio, a redução das assimetrias entre os países, além de ser reconhecida como problema, aponta para o fortalecimento da região no campo da defesa, ainda que o CDS não se constitua como uma aliança militar ou tenha planejado a construção de uma força militar conjunta. Uma das principais vantagens dessa política é que a redução das assimetrias atuaria na construção da confiança entre os membros, visando minimizar os efeitos de compras de material de defesa, como ocorrera nos momentos precedentes ao da construção do Conselho.

Entre os seus objetivos gerais, a alínea “c” do Artigo 4, aponta como um de seus designíos “Gerar consensos para fortalecer a cooperação

regional em matéria de defesa" (UNASUL, 2017, p. 68). Já em relação aos objetivos específicos, dispostos no Artigo 5, o documento do Conselho de Defesa Sul-Americano destacamos os seguintes pontos:

> e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e divulgar as lições aprendidas.
>
> f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa.
>
> g) Incentivar o intercâmbio em matéria de formação e capacidade militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica dos centros de estudos de defesa.
>
> h) Compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias tais como: a desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas de desastres naturais (UNASUL, 2017, p. 69).

Em relação aos objetivos específicos apontados acima, a alínea "e" reforça de maneira clara, as intenções já comentadas acima, de que o Conselho almejaria promover o aumento da confiança entre os países da região. Com relação à alínea "f", esse ponto revela uma das intenções mais importantes contidas no documento do CDS, que seria o de criar mecanismos de interação entre as indústrias de defesa locais. Esse objetivo se liga ao seguinte, "g", que aponta para uma colaboração na formação e treinamento das forças armadas da região, bem como a promoção da cooperação acadêmica. Esses dois pontos são considerados neste livro como os dois objetivos específicos mais importantes, já que em nossa compreensão, visam alcançar experimentados por outras Organizações de Cooperação em Defesa e que serão novamente comentados mais à frente. Já com relação à última alínea, a "h", ela se relacionaria às experiências das forças armadas da região, que atuam constantemente em várias ações assistenciais e de caráter social.

Além dos pontos destacados, o documento do estatuto do CDS contém ainda artigos relativos à sua estrutura e funcionamento. De modo comparativo, o Conselho de Defesa Sul-Americano estabeleceu princípios e objetivos tímidos comparados as outras OCD´s atualmente constituídas. Tal construção pode ser compreendida como o resultado consensual obtido das negociações entre os doze membros da UNASUL, que viam com restrições a formação de uma estrutura com compromissos mais complexos. Como observa Mijares (2011, p. 12), "a vontade dos promotores do CDS foi, desde o início, constituir uma aliança operativa. Mas expressões contrárias, formais e informais, limitaram sua plena construção".

Sob esse aspecto, deve-se considerar a influência da OTAN como exemplo de aliança operativa. A influência dessa organização como símbolo de poder no pensamento dos líderes da região, já apresentado pela Argentina nos anos 1990, tornou a se fazer presente nos momentos anteriores as negociações do CDS, com a declaração do presidente colombiano Alvaro Uribe de ingressar na aliança, o que também lhe fora negado. De outra forma, para outros líderes da região, o interesse era constituir o CDS como uma aliança militar tradicional, inspirada na OTAN. Mais precisamente, tal proposta foi exposta publicamente na reunião entre os presidentes da Venezuela e Brasil, em março de 2008. Com destaque, o então presidente Hugo Chávez expressou a intenção de emular a organização do atlântico norte:

> Ao desembarcar na base aérea de Recife, onde se encontrará com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o líder venezuelano, Hugo Chávez, defendeu a criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul para a defesa da região.
>
> "O plano de Bolívar era esse, uma aliança não só política e econômica, mas militar também, para assegurar a nossa independência nesse mundo de neo-imperalismo e guerras preventivas", disse Chávez, nesta quarta-feira.

> "Porque não criamos a OTAS, como existe a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte)", acrescentou o presidente venezuelano (PENA NETO, 2008).

A ideia de criação de uma organização nos moldes da OTAN, não era nova, já que o presidente venezuelano havia defendido essa ideia em outras oportunidades nos anos anteriores. Em entrevista ao programa "Roda Viva", em outubro de 2005, Hugo Chávez defendeu a criação do que chamou de OTAS, Organização do Tratado do Atlântico Sul, dizendo não haver motivos para reações contrárias a essa proposta (ROCHER, 2005). Meses depois, em janeiro de 2006, mais uma vez o mandatário venezuelano voltou a comentar brevemente que um futuro Conselho de Defesa Sul-Americano poderia ter os moldes da OTAN (LEITE; CONSTANTINO; DIANNI, 2006).

Por parte do Brasil, como aponta Medeiros Filho (2017), questões ligadas a formação de uma organização com fins de cooperação em defesa haviam sido discutidas em 2003, quando o ministro da defesa brasileiro, José Viegas Filho, defendeu uma maior interação entre as indústrias de material de emprego militar dos países da região. Já no ano seguinte, como aponta o autor, um documento elaborado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, "[...] cogitava a possibilidade de estabelecimento de um sistema coletivo de defesa regional" (MEDEIROS FILHO, 2017, p. 207). Assim, em um momento em que as discussões sobre a integração regional visavam alcançar outros patamares e criar novas instituições, a defesa ganhou espaço e se inseriu como um dos principais campos de interesse no processo de integração instalado na primeira década do século XX.

Apesar da América do Sul estar deslocada dos principais eixos-geopolíticos, cabe destacar que os políticos e militares da região estavam atentos às alianças instituídas em outras partes do globo e se mostravam interessados em criar organizações similares, compreendendo-as como essenciais para efetivo desenvolvimento e independência da região.

Apesar da influência de outras Organizações de Cooperação em Defesa na construção de um sistema sul-americano para esses fins, como se evidencia nos enunciados acima, a institucionalização do CDS visou criar as bases para uma aproximação regional do setor de defesa, sem procurar traçar planos complexos, dada as especificidades regionais. Enquanto a aposta do presidente venezuelano era na formação de uma aliança militar, baseada em uma possível ameaça dos EUA, como fica evidente em seu discurso a respeito de "neo-imperialismo", a proposta brasileira, que logrou se efetivar, defendia o desenvolvimento tecnológico do setor de defesa e a institucionalização das reuniões anuais dos ministros da defesa da região (MEDEIROS FILHO, 2017).

A construção de uma estrutura mais discreta para o CDS, liderada pelo ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim (2007-2011), deveu-se, além dos interesses brasileiros, de aproveitar o momento da virtual ausência dos EUA como ator nas relações de segurança da América do Sul sem, no entanto, fazer movimentos bruscos que atraísse a sua atenção novamente na região. Para Fuccille (2014), a escolha de uma estrutura "suavizada" e não-operativa para o Conselho, deveu-se justamente por causa das relações de Washington com a Colômbia. Para o autor acima, essa estrutura teria sido a forma encontrada pelo governo brasileiro para atrair o vizinho andino e não entrar em confrontação aberta com os interesses dos EUA. Para Mijares (2011), a construção do CDS nesse formato, pode ser compreendido pela visão do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001). Para ele, o Brasil estaria buscando, em primeiro lugar, criar condições para contrabalançar a influência dos EUA na região. Como aponta o autor:

> Para este poder emergente, a constituição de uma aliança no Hemisfério Ocidental, área de influência dos Estados Unidos há mais de um século, responde à teoria do equilíbrio de poder. Não se qualifica como uma ameaça à grande potência estabelecida, mas supõe-se que todo grande poder, independentemente de suas intenções, é uma ameaça em potencial, e por isso, e estando em posição de escolher atrair aliados, o Brasil quer pela primeira

> vez construir de forma assertiva um esquema de defesa que serve como um contrapeso para Washington (MIJARES, 2011, p. 7).

Nesse mesmo sentido, Trinkunas (2016) aponta os desafios existentes ante as opções de uma organização mais pujante ou uma aliança inter-regional com a presença dos EUA:

> Em vez disso, estamos testemunhando o surgimento de novas instituições regionais de política e segurança lideradas pelo Brasil que não incluem os Estados Unidos, mas ainda buscam abordagens moderadas para abordar questões perenes de segurança para administrar crises nas fronteiras, reduzir tensões diplomáticas e combater as ameaças violentas. atores não estatais (TRINKUNAS, 2016, p. 90).

Mesmo após a divulgação da versão definitiva do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano, os discursos sobre a construção de uma estrutura mais robusta na arena militar continuaram a ser discutidos e defendidos autoridades da região. Como aponta Medeiros Filho (2017), o ministro da defesa Nelson Jobim, ainda que viesse a negar o interesse em construir uma aliança militar clássica, por diversas vezes apontou para um aprofundamento das relações de defesa entre os países da região, que traria para os países da América do Sul um "fator de dissuasão extrarregional" (MEDEIROS FILHO, 2017, p. 208). Também Alfredo Forti, primeiro diretor do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), defendia a criação de uma Força Militar Sul-Americana. Em ambos os casos, essas declarações se relacionavam à defesa dos recursos naturais e estratégicos do subcontinente, com a constituição de um aparato dissuasivo justificado para defender as riquezas da América do Sul, frente à "cobiça" internacional (MEDEIROS FILHO, 2017).

O Conselho de Defesa Sul-Americano se estabelece como uma Organização de Cooperação em Defesa, partilhando de princípios similares aos das demais organizações atualmente existentes. Apesar de não lograr um aparato operativo no formato de uma aliança militar e também de estabelecer objetivos de defesa coletivos, como fazem a OTAN e OTSC, o CDS manifesta intenções de cooperação tecnológica no desenvolvimento do setor de defesa, como os apresentados pela OTAN, bem como, demonstrando interesse em organizar operativos que respondam a desastres ambientais, pauta presente também na OTSC. Além disso, o interesse do Brasil em organizar seu entorno estratégico, com as devidas limitações, se assemelha ao que a Rússia intenta na organização que lidera, sem, no entanto, conformar uma estrutura defensiva e tampouco enfrentar a proximidade da OTAN como ameaça. Já em relação ao Pacto de Xangai, é relevante notar que essa organização foi fundada sobre objetivos de segurança internos, com o combate ao terrorismo, extremismo e separatismo como norteadora de suas ações. Posteriormente, como já visto neste trabalho, a organização evoluiu para objetivos de defesa, com exercícios militares e atividades típicas de uma aliança militar clássica. Nesse sentido, o documento de criação da UNASUL também possuí objetivos semelhantes ao da OCX, somados às questões da segurança regional:

> A coordenação entre os organismos especializados dos Estados-Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras armas, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem (UNASUL, 2017).

Assim como o Pacto de Xangai, o Conselho de Defesa Sul-Americano poderia evoluir a partir dessas questões que preocupam a quase

totalidade dos Estados Membros, para desenvolver ações típicas de uma aliança. No entanto, na história da região, como já comentado, o uso das forças armadas dos países para o combate aos problemas acima apresentados foi alvo de interesses externos e são questionadas por especialistas da América do Sul, que observam como desvio de função (FUCCILLE, 2014). O risco, nesse caso, seria que o CDS se fixe em atividades de segurança, desviando a organização para atividades não orientadas para a defesa.

Algumas faces da cooperação em defesa que já haviam se desenvolvido nos anos anteriores à consolidação do CDS, continuaram após a implementação do Conselho. Foi o caso dos exercícios militares entre os países da região. Tais exercícios também não são ações novas nas relações das forças armadas sul-americanas. Os exercícios navais *UNITAS*, por exemplo, são realizados anualmente desde o fim dos anos 1950, sob o comando dos EUA. Apesar de serem coordenado pelas forças daquele país, a participação das marinhas sul-americanas servia como forma de contato entre elas. Posteriormente, ao fim dos anos 1970, as Marinhas do Brasil e Argentina passaram a conduzir os exercícios *Fraterno*, marcando uma aproximação entre os dois países. Mais recentemente diversos outros exercícios bilaterais também foram executados, aproximando os países da região.

Da mesma forma, as demais forças armadas também executam atividades de treinamento entre seus pares há mais tempo do que a existência do CDS. As Forças Aéreas, com o Brasil sendo o maior estimulador de treinamentos conjuntos, se envolveram em diversos exercícios bilaterais e multilaterais, com destaque para o treinamento bianual CRUZEX, iniciado pela FAB em 2002, e o proposto pela Força Aérea Chilena, chamado *Salitre*, a partir de 2004. Da parte dos exércitos, pela dinâmica específica da força terrestre, comumente os exercícios conjuntos são feitos com a participação de pequenos contingentes operacionais ou de observadores nos treinamentos de cada um dos países, os quais já são frequentes na América do Sul desde os anos 1980.

Apontamos que os exercícios que já ocorriam mantiveram sua periodicidade, enquanto outros surgiram após a criação do CDS. No entanto, deve-se salientar que esses exercícios, tanto os antigos como os

novos, apesar de contarem com o apoio da UNASUL e do Conselho de Defesa, jamais foram fruto de iniciativa direta da organização ou adotaram suas marcas institucionais. Da mesma forma outros alinhamentos pretéritos, como a composição da Força de Paz Combinada "*Cruz del Sur*", mantida por Argentina e Chile, apesar de ser tratada também pelo CDS em suas reuniões não foi institucionalizada pelo órgão.

Por sua vez, as negociações para homologação de mecanismos para transparecer os gastos militares entre Chile e Argentina tiveram destino diferente, pois, apesar de não se originarem no seio do Conselho de Defesa, como aponta Flemes, Nolte e Wehner (2011), foram incorporados pelo CDS como instrumento para consolidação da confiança regional. A partir do marco do CDS foi criado o Registro Sul-Americano de Gastos em Defesa, que segundo a UNASUL, é um instrumento desenhado para medir de maneira oficial os gastos de defesa dos membros da UNASUL, formalizado em junho de 2011 (UNASUL, 2019).

De maneira efetiva, duas importantes estruturas foram criadas pelo Conselho de Defesa Sul-Americano: o Centro de Estudos Estratégicos Sul-Americanos (CEES), inaugurado em 2011 na cidade de Buenos Aires, e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), criada em 2015 em Quito, junto à sede da UNASUL. Esses dois centros com vieses acadêmicos, representam um modelo pragmático, menos ousado e mais realista, por meio de iniciativas que demandem compromissos pouco dispendiosos e orientados à formação de uma cultura de cooperação.

Com relação às oportunidades para o desenvolvimento conjunto de equipamentos militares na América do Sul, elas continuam abertas, já que parte dos equipamentos utilizados pelas forças armadas da região estão sucateados, situação propícia e um dos requisitos para a colaboração por meio do CDS.

Como tais demanda ainda figurem no campo das hipóteses para desenvolvimento futuro, passaremos a nos concentrar na próxima seção do desenvolvimento de iniciativas de cooperação entre as indústrias de defesa da região, um dos objetivos elencados pelo CDS e abordado por essa organização nos últimos anos. Esse objetivo também encontra presente nas outras organizações, como comentado nos capítulos

anteriores. Tal aspecto é também comentado por Mijares (2011), que salienta que:

> Ao contrário da segunda área objetiva, das ações humanitárias militares e de paz, a cooperação das indústrias de tecnologia militar dentro das alianças tem precedentes. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tem a sua Organização para Pesquisa e Tecnologia, cuja forma atual foi alcançada em 1998, e cuja tarefa é criar um espaço comum para o desenvolvimento de recursos tecnológicos para a defesa coletiva (OTAN/ NATO, 2010). Com maior modéstia nos objetivos declarados, mas aparentemente com o mesmo espírito, a Declaração de Santiago criou as bases formais para uma cooperação tecnológica das diferentes indústrias militares sul-americanas, apontando para um esquema de aliança moderna. (MIJARES, 2011, p. 11).

Na seção seguinte abordaremos as tentativas de avançar no desenvolvimento tecnológico em cooperação em defesa. Apontaremos para as possibilidades de desenvolvimento conjunto de equipamentos militares, com especial atenção ao setor aeronáutico, comentado no Capítulo 2 como um dos mais viáveis para o desenvolvimento da cooperação.

O DESENVOLVIMENTO CONJUNTO DE EQUIPAMENTOS DE DEFESA NA AMÉRICA DO SUL: UM DESTAQUE PARA O SETOR AERONÁUTICO

Como demonstrado no Capítulo 2, o desenvolvimento conjunto de equipamentos militares se mostrou como uma das vertentes mais desafiadoras e relevantes para a cooperação em defesa no interior das

organizações voltadas para esse fim. Não obstante, poucas organizações lograram efetivar projetos nessa área, sendo o caso da OTAN, como já comentado, o mais emblemático. Países pertencentes ao Pacto de Xangai têm, em menor escala, buscado soluções nesse sentido, por meio dos eixos Rússia-China, China-Paquistão e Rússia e índia, perfazendo um triângulo de relações cooperativas, mas, contrariamente, tensas. Ainda que os projetos desenvolvidos de forma bilateral não levem a chancela dessa Organização, o tempo demonstra a construção de relações de confiança entre esses países, sendo a OCX um fator que contribui para a aproximação da cooperação. No entanto, a OTSC não logrou esse mecanismo como parte de seus objetivos, se caracterizando como uma aliança militar clássica, baseada na defesa coletiva e nos interesses estratégicos russos.

Na América do Sul essa situação não passou despercebida pelos principais formuladores do Conselho de Defesa Sul-Americano. Como também já destacado, apesar de não se apresentar como uma organização operacional ou aliança militar, a cooperação entre as indústrias de defesa figura como um dos objetivos contidos no documento do CDS e como um dos eixos de trabalho constantes no Plano de Ação do Conselho (UNASUL, 2017)

Nesse sentido, deve-se destacar a influência e o interesse do Brasil na construção do CDS, articulando os objetivos do conselho aos de reorganização de seu parque industrial de defesa. A posição assumida pelo Brasil, ao esperar construir uma esfera de influência própria, associado ao aumento das capacidades de defesa, como aponta Mijares (2011), coincide com os princípios neorrealistas, baseados em poder e prestígio para alcançar o *status* de grande potência (MEARSHEIMER, 2001). Como comentado na seção anterior, por meio do discurso da defesa de recursos naturais, compartilhado também pelos demais membros da UNASUL, o Brasil passou a discursar a favor do desenvolvimento das capacidades de defesa da região, discurso visivelmente articulado ao seu próprio projeto de poder:

> Embora o desejo de proteger os recursos brasileiros seja genuíno, a expansão militar brasileira serve a dois outros propósitos básicos: o apoio ao crescente complexo industrial militar e a projeção de poder além de sua região. O Brasil carece da típica moeda forte de influência que define a maioria das potências globais - força militar e econômica (apesar do célebre crescimento, a economia brasileira representa apenas 2,5% do PIB mundial). O Brasil insistiu recentemente que as transferências de tecnologia acompanham suas compras de materiais militares; a aquisição em 2009 de um submarino nuclear francês e tecnologia correspondente é apenas um exemplo. A ênfase no desenvolvimento da capacidade de produção doméstica sugere o compromisso do país com uma indústria doméstica de armas que se tornará capaz de exportar significativamente e fonte de crescimento econômico. Um complexo militar-industrial e militar de última geração certamente aproximaria o Brasil das armadilhas tradicionais do poder mundial. Apesar dessas aspirações globais, uma expansão das forças armadas brasileiras também ajuda a fiscalização em questões de segurança doméstica (SWEREN-BECKER; SWEIG, 2010, p. 121).

As intenções brasileiras de reestruturar sua área de defesa ganharam impulso a partir do governo de Luís Inácio "Lula" da Silva, sendo que os documentos oficiais de defesa divulgados durante seus dois mandatos são representativos desse interesse. No primeiro deles, a Política de Defesa Nacional, publicada em 2005[30], surgiu como um novo documento frente a Política Nacional de Defesa, publicada em 1996, tendo como interesse expresso a intenção de desenvolver a indústria de defesa por meio da cooperação com nossos vizinhos. Nesse sentido, os itens 6.9

[30] A Política de Defesa Nacional foi atualizada no ano de 2012, retornando ao antigo nome de Política Nacional de Defesa.

e 6.10, integrantes da seção de orientações estratégicas desse documento são bem claros a esse respeito, ao explicitarem que:

> 6.9 O fortalecimento da capacitação do País no campo da defesa é essencial e deve ser obtido com o envolvimento permanente dos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação. O desenvolvimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa.
>
> 6.10 A integração regional da indústria de defesa, a exemplo do Mercosul, deve ser objeto de medidas que propiciem o desenvolvimento mútuo, a ampliação dos mercados e a obtenção de autonomia estratégica (BRASIL, 2005).

Sendo assim, em dezembro de 2008, dias antes da divulgação do estatuto do CDS, o governo brasileiro aprovou o documento da Estratégia Nacional de Defesa (END), no qual discursava fortemente pelo desenvolvimento de uma indústria de defesa nacional, pela obtenção de tecnologias sensíveis por através de parcerias e pela cooperação entre as indústrias de defesa sul-americanas (BRASIL, 2008). A END, ao defender a integração da América do Sul é incisiva em itens que também são destacados no Conselho de Defesa Sul-Americano, como é demonstrado no trecho abaixo:

> Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na

> região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (BRASIL, 2008).

A consolidação da indústria de defesa no Brasil, segundo o mesmo documento, depende da cooperação com os demais vizinhos, como forma de diminuir os custos e viabilizando a produção dos equipamentos produzidos, além de ampliar o mercado com a integração no entorno regional. A relação desse interesse com a criação da UNASUL é evidenciada no trecho abaixo:

> A indústria nacional de material de defesa será incentivada a competir em mercados externos para aumentar a sua escala de produção. A consolidação da União de Nações Sul-Americanas poderá atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala, possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região (BRASIL, 2008).

Os trechos da END expostos acima revelam um interesse por parte do Brasil de criar um sistema de cooperação bastante similar ao desenvolvido na Europa, sob patrocínio da OTAN. Assim, as influências dessa organização na proposição de atividades de cooperação em defesa ficam evidenciadas nos argumentos da necessidade independência na produção de defesa e a busca pela produção em escala desses itens, fatores que também foram utilizados como argumentos para as iniciativas de cooperação na OTAN.

É evidente que os objetivos declarados no estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano se alinham aos objetivos contidos nos documentos oficiais de defesa publicados pelo Brasil e que também

promovam ideias já experimentadas em outras organizações de defesa. Nesse sentido, tal como nos países europeus, a busca pela cooperação no setor aeronáutico também teve a intencionalidade de viabilizar a cooperação em defesa na região.

Deve-se salientar que a cooperação entre as indústrias aeronáuticas da América do Sul está em andamento desde o fim dos anos 1980, quando a Embraer e a *Fabrica Militar de Aviones* da Argentina lançaram em conjunto o avião CBA-123[31], resultado da aproximação entre os países. Apesar de ser um avião avançado, as dificuldades econômicas experimentadas pelos dois países levaram ao cancelamento do projeto em 1994 (GHEMAWAT; HERRERO; MONTEIRO, 2000). A opção econômica pelas ideias neoliberais dos anos 1990 levaram também à privatização das duas empresas parceiras, que no caso argentino gerou a paralização de suas atividades produtivas.

No caso brasileiro, diferentemente, a privatização da Embraer, somada a empréstimos concedidos pelos bancos estatais brasileiros, levaram a Embraer a um rumo diferente de sua congênere argentina, tornando-se uma marca de sucesso no segmento de aviação comercial. Sendo assim, ao final dos anos 1990, a empresa lançou uma bem sucedida família de jatos regionais que possibilitou que a empresa assumisse terceira maior fabricante de jatos de passageiros do mundo. Na fabricação desses aviões, da família ERJ-145, a *Empresa Nacional de Aeronáutica* (ENAER), do Chile, passou a fornecer partes de seus componentes, uma parceria com a Embraer.

Fora esses dois casos de fabricação conjunta de aeronaves, os aviões produzidos pelas fábricas de Argentina, Brasil e Chile encontraram nos vizinhos sul-americanos importantes mercados. Nos três países, os aviões de treinamento militar fabricado por suas companhias foram vendidos com relativo sucesso para outros países da região. Os aviões argentinos FMA-58 *Pucará* foi vendido a Colômbia e Uruguai. Os chilenos T-35 *Pillán* foram comprados pelo Paraguai, Equador e outros cinco países da América Central. Já o modelo brasileiro T-27 Tucano, foi

[31] O nome do avião, CBA-123, se referia a Cooperação Brasil-Argentina, com o numeral sendo o sequencial de projetos da empresa brasileira Embraer.

vendido a Argentina, Colômbia, Paraguai, Peru e Venezuela, e outro modelo dele derivado, o A-29 Super Tucano, foi vendido para Colômbia, Chile e Equador. Em alguns desses casos, a venda de aeronaves entre esses países representou a primeira venda de material militar entre os vizinhos, marcando a construção de relações mais próximas.

A opção pela colaboração no setor aeronáutico novamente voltou a interessar dos países da região após a formalização do Conselho de Defesa Sul-Americano. Com um início promissor, contando com encontros anuais dos ministros da Defesa, foi possibilitada aproximação e diálogo entre os militares da região, surgindo os primeiros grupos de trabalho e iniciativas de colaboração industrial para o desenvolvimento conjunto de equipamentos.

Tal como observado em outras organizações, no CDS a primeira proposta de colaboração se orientou para o setor aeronáutico. O projeto proposto buscou explorar a expertise das indústrias locais na construção de aviões de treinamento militar, lançando, assim, um projeto derivado de outro empreendimento argentino já iniciado, que passou a ser designado *UNASUR 1*, em 2012. O objetivo desse projeto era substituir os diversos modelos de aviões em uso pelas forças aéreas da região, por uma aeronave de fabricação local, construída de forma cooperativa entre os membros da UNASUL. Inicialmente seu desenvolvimento foi apoiado pelo governo da Argentina, detentora do projeto que seria a base do novo avião, contando com Brasil, Venezuela, Equador e Bolívia, com desenvolvedores e potenciais compradores, além da possibilidade de inserção dos demais membros da UNASUL.

Claramente influenciados por exemplos externos, a ideia do novo avião incluía também a criação de uma nova empresa, chamada *Unasur Aero S.A.*, a qual deveria centralizar a produção, segundo o que havia sido divulgado na reunião do Plano de Ação 2015 do CDS (HERNÁNDEZ, 2015). Dessa maneira, tal aeronave se converteria na primeira experiência de cooperação na construção de equipamentos em defesa da organização.

Ainda envoltos no clima de diálogo que beneficiava os planos de integração regional, outro projeto passou a ser discutido no CDS e que previa a criação de um Veículo Aéreo Não Tripulado (VANT). Idealizado

a partir de 2013, o VANT teve seus requisitos técnicos definidos em dezembro de 2014, após reunião do grupo de trabalho do CDS, quando se definiu que tal equipamento deveria servir como uma plataforma de vigilância, cartografia e aerolevantamento, com cerca de 13 horas de autonomia (STOCHERO, 2013)**.** Contando com tais características, o futuro "*drone*" sul-americano poderia competir com modelos europeus, estadunidenses e israelenses.

Apesar da necessidade dos países da região em adquirir os meios que haviam sido anunciados como parte do processo de cooperação regional, ambos projetos falharam e não evoluíram, acabando por serem cancelados, com a interrupção de todas as tratativas para o desenvolvimento de novos projetos na área. No primeiro caso, do avião *UNASUR 1*, um dos motivos alegados para o fracasso recai justamente sobre a conduta do Brasil, que não firmou o compromisso da aquisição da aeronave, em prol do *lobby* para a aquisição de um modelo de fabricação nacional, fato que abalou o projeto da produção do modelo *UNASUR 1*, inviabilizando seu desenvolvimento. O episódio acima expôs a contradição entre as manifestações contidas nos documentos de defesa brasileiros e a realidade enfrentada em um projeto que serviria de balão de ensaios para a cooperação em defesa. Em relação ao projeto do VANT, após as reuniões e definição de suas características, talvez por influência do ocorrido com o avião de treinamento, seu desenvolvimento foi paralisado, sem maiores informações a seu respeito nos canais de comunicação da UNASUL ou da mídia especializada. Apesar da paralização dessas iniciativas, o setor aeronáutico concentra um grande potencial para o desenvolvimento de projetos conjuntos entre os países sul-americanos. Na seção seguinte, iremos explorar essas possibilidades, demonstrando o potencial de desenvolvimento cooperativo em diversos seguimentos da aviação militar.

POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

As necessidades materiais das forças armadas da América do Sul são uma constante, já que os orçamentos destinados à defesa não

conseguem suprir de maneira satisfatória os países da região, pouco sobrando para possíveis investimentos e modernizações. Dessa forma, a construção de equipamentos em cooperação é uma alternativa que pode ser usada para maximizar a capacidade militar frente às condições financeiras limitadas. Em relação as Forças Aéreas da região, a condição de seus equipamentos não foge a condição acima apresentada.

De maneira geral, as forças aéreas dos países da UNASUL convivem com aeronaves modernas, recentemente adquiridas, mas em pequeno número, e também com outras com idade bastante avançada, que perfazem a maior parte da frota e que deverão ser substituídas em breve. Com relação a frota mais obsoleta, vislumbramos na escolha de seus substitutos a oportunidade de buscar, pela cooperação em defesa, a solução para a renovação das frotas das forças aéreas da região. Como visto no caso do avião *UNASUR 1* e do VANT, a intenção de levar adiante essas alternativas já se mostraram plausíveis, ainda que não haja evidências de uma reativação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano, a respeito dos quais discutiremos mais adiante.

De modo a estabelecer pontos comuns entre as forças aéreas dos países do CDS, elencamos as aviações de treinamento, caça e transporte como objeto desse levantamento, apontando as aeronaves empregadas nessas funções, sua quantidade e a idade aproximada desses equipamentos. Para apresentar essa relação, utilizaremos os dados fornecidos pelo *International Institute for Statistics Studies*, através de sua publicação anual "*The Military Balance*", do ano de 2018.

Em primeiro plano, apontamos as informações obtidas em relação aos aviões de treinamento em uso na região. Em todas as forças aéreas do subcontinente, a aviação de treinamento é composta por aeronaves destinadas a instrução dos futuros pilotos que irão compor seus quadros operacionais. Nela os cadetes iniciam sua formação, tendo os primeiros contatos com o voo e as manobras básicas exigidas para sua capacitação na atividade militar. Para tanto, essas aeronaves devem possuir características específicas, de modo a facilitar as lições passadas pelo instrutor e sua verificação quanto ao domínio do aluno nas tarefas solicitadas.

Geralmente, as fases de instrução se dividem em básica e avançada, podendo haver ainda uma terceira etapa, mais específica, destinada a transição para aeronaves de caça. Assim, a formação básica e avançada, os egressos passam a receber treinamentos em aeronaves de transição, como jatos, turboélices, helicópteros ou aeronaves multimotores. O foco de nosso levantamento se manterá sobre as aeronaves destinadas as fases de formação básica, avançada e de transição para a aviação de combate.

O quadro 6, na página seguinte, apresenta as aeronaves destinadas a essas funções nos países sul-americanos. As funções de cada aeronave nas fases de treinamento especificadas competem a cada força aérea, sendo que um mesmo tipo de aeronave pode desempenhar um papel em um determinado país e uma função diferente na aeronáutica de seu vizinho, já que há metodologias diferentes em cada um deles. De maneira geral, as aeronaves destinadas a cada fase de treinamento podem ser agrupadas das seguintes formas: a primeira categoria, de treinamento básico, contém aeronaves com motorização a pistão, cockpit em posição lado a lado, instrumentação básica e capacidade acrobática ou semiacrobática. As aeronaves representantes desse tipo são os modelos T-25, T-35, T-41, T-90, DA-20, DA-40, DA-42, Z-242, Grob-120, SR-22 e SF-260.

Já a segunda categoria representa a chamada instrução avançada, na qual as aeronaves destinadas a essa função possuem motorização mais potente, usualmente dotadas de motores turboélice, proporcionando maior desempenho e capacidade de manobra, com a cabine possuindo arranjo de assentos com separação de instrutor e aluno. Essas aeronaves podem ser equipadas com armamentos leves e também realizar ataque e funções de combate. Nessa função se enquadram as aeronaves T-27, PC-7, T-6C, T-34, KT-1P. Por fim, a última categoria pertence às aeronaves destinadas ao treinamento intermediário, ou de transição para a aviação de combate, podendo as mesmas serem utilizadas como aeronaves de caça e ataque leve, já que contam com maior capacidade de armamentos. Enquadram-se nessa posição as aeronaves A-29, K-8, A/T-37 e *Pampa*.

Quadro 6 - As Aeronaves de Treinamento em Uso nas Forças Aéreas da América do Sul

País	Modelo Utilizado	Quantidade	Idade Média (anos)
Argentina	AT-63 *Pampa*	20	20
	T-27 *Tucano*	19	30
	Grob 120TP	8	5
	T-6C	12	2
Bolívia	K-8W *Karakorum*	6	10
	T-25 *Universal*	6	45
	PC-7 *Turbo Trainer*	116	35
Brasil	T-27 *Tucano*	100	35
	T-25A/C *Universal*	81	45
	A-29 *Super Tucano*	83	15
Chile	Cirrus SR-22T	4	10
	T-35A/B *Pillan*	29	35
	A-29 *Super Tucano*	18	10
Colômbia	T-27 *Tucano*	14	30
	Lancair *Synergy* (T-90 *Calima*)	23	5
	T-37B	17	40
	A-29 *Super Tucano*	24	15
Equador	DA20-C1	11	10
	T-34C *Turbo Mentor*	11	40
	A-29 *Super Tucano*	17	10
Guiana	-	-	-
Paraguai	T-27 *Tucano*	6	30
	T-25 *Universal*	6	45
	T-35A/B *Pillan*	9	35
Peru	T-27 *Tucano*	19	30
	KT-1P	20	5
	MB-339A	10	30
	T-41A/D *Mescalero*	6	30
	Z-242	13	20
Suriname	-	-	-
Uruguai	A-37B *Dragonfly*	12	45
	PC-7U *Turbo Trainer*	5	35
	SF-260EU	12	20
Venezuela	DA40NG	24	5
	DA42VI	6	5
	T-27 *Tucano*	18	30
	K-8W *Karakorum*	24	10
	SF-260E	12	20

Fonte: Elaboração própria (TEIXEIRA, 2019). Base de dados: International Institute for Statistics Studies (2018).

A análise da composição dos meios aeronáuticos disponibilizados para o adestramento nas forças aéreas dos países sul-americanos revela uma grande quantidade de meios, muitos dos quais em idade avançada. Excetuando as forças aéreas de Guiana e Suriname que não dispõe desses equipamentos, os países da região operam um total de 19 tipos diferentes para suprir suas necessidades de instrução. Nesse sentido duas questões podem ser levantadas. A primeira, é a existência de modelos antigos e modernos servindo na mesma função em uma mesma força aérea, dada a impossibilidade financeira de alguns países de completar a frota com os tipos mais novos. A segunda questão é o uso de algumas dessas aeronaves, principalmente as destinadas ao treinamento avançado, como aeronaves de combate por algumas forças da região, já que elas podem portar armamento leve, tornando-se soluções mais baratas do que aeronaves de combate puras, o que também as leva a executar mais de uma função na força aérea.

Deve-se destacar que uma quantidade significativa das aeronaves enumeradas é de origem local, como os aviões T-25, T-27 e A-29, fabricados no Brasil, T-35 de origem chilena e os jatos *Pampa* fabricados na argentina. Além deles, o Peru passou a montar, sob-licença, kits das aeronaves sul-coreanas KT-1P e a Colômbia, por sua vez, adotou solução semelhante com a montagem licenciada de aeronaves *Lancair* T-90. Isso demonstra que a região possui iniciativas para a produção de parte de suas necessidades, mesmo que atuando de maneira desarticulada entre si.

A questão mais pertinente a este trabalho é que, a partir dos dados levantados, uma parcela considerável das aeronaves ultrapassou a idade de 20 anos e algumas se aproximam de 50 anos de uso, com evidentes desgastes e desatualização. No total, considerando todos os modelos, observa-se que 354 aeronaves se encontram nessa condição, o que demonstra a necessidade premente de sua substituição. Mesmo que mantidas a manutenção e as condições de voo, os equipamentos e a filosofia de instrução não estão atualizados, criando dificuldades na transição para aeronaves mais modernas. A substituição dos aviões de treinamento por modelos produzidos na região poderia ser uma oportunidade tanto para a cooperação como para a padronização de parte dos equipamentos entre as forças aéreas sul-americanas.

O segundo segmento a ser abordado nesta seção diz respeito à aviação de caça[32] dos países sul-americanos. Por se tratar da aviação da primeira linha das forças aéreas, a aviação de caça representa a parcela mais destacada das aeronáuticas da região, sendo o símbolo de poder dessas forças. Ao contrário do cenário apresentado pela aviação de treinamento, a aviação de caça da região tende a ser mais homogênea, se concentrando em poucos modelos distribuídos entre os países sul-americanos. O custo elevado para a manutenção dessas aeronaves tem impedido algumas forças aéreas, como da Bolívia, Guiana, Paraguai, Suriname e Uruguai, de manter aeronaves de alto desempenho para essas funções, com alguns deles optando por destinar parte de suas aeronaves de treinamento para essa atividade.

O quadro 7, por sua vez mostra a situação desse segmento de aeronaves nas forças aéreas da América do Sul. No total, as forças aéreas da região estão equipadas com dez modelos de aviões de caça diferentes. Os modelos mais novos, os caças SU-30 da Venezuela e F-16C/D do Chile, estão completando pouco mais de uma década de operação. Já os mais longevos, os modelos F-5, estão próximos de cinquenta anos desde suas aquisições nos anos 1970. Considerando os modelos com mais de 30 anos, a região conta com 282 aviões nessas condições, os quais, impreterivelmente, deverão ser retirados de uso.

Na região, o único país a manter um programa de modernização de sua aviação de caça é o Brasil, que aguarda o recebimento dos aviões Saab JAS-39E *Gripen NG*, de origem sueca. A perspectiva é que parte desses aviões sejam fabricados no país pela Embraer, com transferência de tecnologia e a possibilidade de desenvolvimento local de novas versões, bem como de exportações a partir do Brasil. A compra desses aviões, após um longo processo de escolha nos programas FX-1 e FX-2 (DUARTE; RONCONI, 2016), contemplou a proposta com maior repasse de tecnologia e retorno à indústria nacional. Esses aviões deverão substituir os atuais F-5 e, no futuro, as aeronaves AMX A-1, tornando-se os únicos modelos de aviões de combate do Brasil.

[32] Aeronaves destinadas ao cumprimento de missões de defesa aérea e ataque.

Quadro 7 - As aeronaves de caça em uso nas Forças Aéreas da América do Sul

País	Modelo Utilizado	Quantidade	Idade (anos)
Argentina	A-4AR *Skyhawk*	22	40
Bolívia	-	-	-
Brasil	F-5EM/FM *Tiger* II	56	45
	AMX A-1A/B	49	30
Chile	F-5E/F *Tigre* III	12	45
	F-16AM/BM *Fighting Falcon*	36	35
	F-16C/D *Fighting Falcon*	10	15
Colômbia	*Kfir* C-10/C-12/TC-12	19	40
Equador	*Cheetah* C/D	12	30
	Kfir C-2/C-10/TC-2	13	40
Guiana	-	-	-
Paraguai	-	-	-
Peru	MiG-29S/SE/SMP/UBM *Fulcrum*	20	30
	Mirage 2000P	12	30
Uruguai	-	-	-
Suriname	-	-	-
Venezuela	F-5 A/B *Freedom Fighter*	10	40
	F-16A/B	21	35
	Su-30MKV	23	12

Fonte: Elaboração própria (TEIXEIRA, 2019). Base de dados: International Institute for Statistics Studies (2018).

O último segmento a ser analisado, a aviação de transporte das forças aéreas sul-americanas, além das funções militares, cumpre um importante papel na integração territorial dos membros da UNASUL. Com extensos territórios e localidades isoladas, todos os países têm nas suas forças aéreas um importante apoio para o acesso a pontos remotos, sem ligações terrestres ou fluviais com outras localidades. Seja nas áreas de selva amazônica, na Patagônia ou região Andina, esse segmento da aviação é sempre requisitado para operar em prol de comunidades, destacamentos militares, missões antárticas ou nas mais diversas funções que lhe recaem como responsabilidade. Em relação à sua organização, a aviação de transporte está dividida em conforme as capacidades de carga de seus aviões. Para este livro, nos atentaremos aos aviões de médio porte, segmento com maior potencial para a execução de programas de

cooperação entre as nações da América do Sul. O quadro 8 retrata a atual realidade desses equipamentos da região.

Quadro 8 - Aeronaves de transporte médio em uso nas Forças Aéreas da América do Sul

País	Modelo Utilizado	Quantidade	Idade (anos)
Argentina	C-130B/E/H *Hercules*	6	50
	L-100-30 *Hercules*;	1	50
Bolívia	C-130A/B/H *Hercules*;	4	50
Brasil	C-130E/H *Hercules*;	22	50
Chile	C-130B/H/R *Hercules*	5	50
Colômbia	C-130B/H *Hercules*	6	50
Equador	C-130B/H *Hercules*;	3	50
	L-100-30 *Hercules*	1	50
Guiana	-	-	-
Paraguai	-	-	-
Peru	L-100-20 *Hercules*	2	50
Uruguai	C-130B *Hercules*	2	50
Suriname	-	-	-
Venezuela	C-130H *Hercules*;	5	50
	Shaanxi Y-8	8	5

Fonte: Elaboração própria (TEIXEIRA, 2019). Base de dados: International Institute for Statistics Studies (2018).

Uma breve análise do quadro apresentado demonstra que quase totalidade da frota de aviões de transporte médio está equipada com aeronaves C-130 *Hercules* ou suas versões civis, L-100, que somam atualmente cerca de 57 exemplares na região. Esses aviões de origem estadunidense, fabricados pela Lockheed Martim, se tornaram, desde a década de 1960 os principais modelos de transporte dessas forças aéreas. Essas aeronaves têm idade elevada, sendo que vários exemplares contam com mais de cinquenta anos de serviço, com parte já fora de operação. No caso da Argentina, de seus cincos exemplares atualmente registrados, somente um encontrava-se em serviço ao final de 2018, o qual, após problemas mecânicos foi colocado fora de voo, gerando complicações ao programa antártico argentino, que teve de recorrer à Força Aérea Uruguaia para reabastecer suas bases no continente austral (INFOBAE, 2017). A

Venezuela foi o único país que renovou sua frota de aeronaves de transporte com a aquisição do cargueiro Y-8, versão chinesa dos aviões russos Antonov 12. Com as dificuldades para conseguir peças para seus *Hercules* de procedência estadunidense, aquele país procurou alternativas na Rússia e China, de onde atualmente deriva parte de sua frota.

Após o levantamento da composição de parte das forças aéreas da região em relação às suas aviações de treinamento, caça e transporte, passaremos a refletir sobre as possibilidades oferecidas pela atual conjuntura para a substituição dessas aeronaves, bem como a possibilidade de inserção desses processos na estrutura do CDS e da América do Sul.

Como já apontado, o meio aeronáutico concentra parcela significativa dos projetos de desenvolvimento conjunto experimentado pelos aliados europeus da OTAN, fato que pode servir de incentivo aos países sul-americanos para a construção do diálogo e da estruturação de uma Base Industrial de Defesa que possa servir ao continente e aos interesses desses países.

Iniciando pelo segmento de treinamento, as possibilidades de cooperação podem ser vinculadas a cada uma das fases de adestramento mencionadas, já que cada uma delas apresenta aeronaves com características diferentes. O cenário que vislumbramos como mais promissor, permanece atrelado ao das aeronaves destinadas ao treinamento básico. Tal segmento é o mesmo a que se destinava uma das versões propostas para a aeronave *Unasur 1*, projeto cancelado e sem perspectivas de retorno. Mesmo que alguns países tenham se movimentado para suprir suas necessidades de maneira independente, adquirindo modelos disponíveis no mercado, uma parcela significativa das forças aéreas permanece com os antigos modelos, a saber, Brasil, Bolívia, Chile e Paraguai. Caso esses países optassem por um modelo comum, o potencial inicial chegaria a cerca de 120 aeronaves. Essas aeronaves poderiam também ser oferecidas às aeronáuticas de Guiana e Suriname, tornando-se o núcleo para a criação de uma efetiva aeronáutica militar desses países.

A cooperação para o desenvolvimento ou construção conjunta de uma aeronave com as características de um avião de treinamento, poderia

aproveitar a relativamente baixa complexidade exigida para um modelo desse segmento, servindo como laboratório para o exercício da cooperação e o desenvolvimento de projetos de maior envergadura. Nesse sentido, seria de vital importância a superação de comportamentos inadequadas à um ambiente de integração, tais como as que precipitaram o fim da participação brasileira do projeto *UNASUR 1*. Caso o Brasil deseje promover a integração das indústrias de defesa da região, tal como é defendido em seus documentos de defesa, o país devera abrir-se para em momento oportuno comprar material dessas empresas, já que o movimento de apenas uma via pode ser interpretado como tentativa de supremacia do país na região, afastando os vizinhos de projetos de integração por ressentimento.

No campo de aeronaves de treinamento avançado, a necessidade de encontrar um substituto para os modelos T-27 *Tucano* deve ser postergada por mais uma década, já que países como Colômbia e Brasil optaram por sua modernização, estendendo por mais alguns anos a sua utilização, o que também deve ser seguido por outros utilizadores do modelo no mundo. As aeronaves Embraer T-27 *Tucano* são os aviões de treinamento mais utilizados pelos países sul-americanos. Atualmente cerca de 175 continuam em operação, dos mais de 250 originalmente vendidos. O Brasil, a partir da *expertise* adquirida com os modelos fabricados pela Embraer, certamente deverá procurar uma solução nacional para substituir sua frota de aviões *Tucano*, um de seus principais sucessos de exportação da área de defesa. No entanto, a substituição dessas aeronaves já se iniciou com a introdução de aviões KT-1P e T-6C, adquiridos, respectivamente, por Peru e Argentina, fato que pode representar a perda da janela de oportunidade para o desenvolvimento de aeronave dessa categoria na região.

Em relação as aeronaves de treinamento intermediário, o jato AT-63 *Pampa III* produzido na Argentina pela *Fabrica Argentina de Aviones S.A* (FAdeA) é uma opção relevante. É o único avião militar de propulsão a jato atualmente fabricado na região e único projeto dessa categoria a entrar em produção. Essa aeronave já despertou o interesse de países como o Paraguai e a Bolívia. Ainda que esse último tenha comprado aeronaves chinesas K-8, essas aeronaves não satisfizeram os militares bolivianos,

devido ao seu desempenho, os quais buscam nos aviões argentinos um modelo que possa lhes servir também como avião de combate (HIGUERA, 2017). Para o Paraguai, a aquisição de aeronaves a jato representaria um salto para a modernização de sua força aérea, retomando a capacidade perdida há mais de uma década. Países como, Colômbia, Peru e Uruguai que contam com antigos modelos A/T-37 e MB-339, também seriam clientes em potencial, com o modelo argentino podendo cumprir as funções de treinamento a jato e interceptação que hoje são executados por esses modelos. Em relação ao Brasil, Chile e Equador, desde a introdução das aeronaves A-29, esses países optaram pela utilização de aeronaves turboélice na função de treinador intermediário, o que anula, ao menos momentaneamente, as possibilidades do avião argentino nesses mercados.

A venda de aeronaves argentinas *Pampa III* seria um alento ao longo processo de depreciação vivenciado pela FAdeA. Após um período conturbado nas décadas de 1990 e 2000, parte de seu potencial produtivo foi perdido, sendo que o programa do jato *Pampa* é seu único projeto na atualidade. A assinatura de um contrato para o fornecimento de 40 aeronaves do tipo para a Força Aérea Argentina, aguardado há algum tempo, pode impulsionar o modelo no mercado regional, provendo as garantias de continuidade do projeto e fornecendo o amparo financeiro necessário à continuidade da indústria argentina (DONALD, 2018).

As perspectivas apresentadas pela aviação de caça são mais modestas. Como já comentado, o Brasil possui um programa de construção das aeronaves *Gripens NG*, com outras empresas atuando em diversas partes do projeto e da fabricação desse caça. A construção dessas aeronaves no país representa a produção de uma aeronave de combate supersônica pela primeira vez na América do Sul, o que coloca o Brasil em posição mais avançada no que concerne as indústrias aeronáuticas da região. Ao mesmo tempo, a fabricação dessas aeronaves no continente, pode servir como um estímulo à aproximação dos países vizinhos. Prova disso foi o declarado interesse argentino na aquisição dos caças *Gripen* NG, durante o governo de Cristina Kirchner, sendo sua intenção ingressar na cadeia produtiva desses aviões a partir de acordos com o Brasil

(VAIANA, 2016), em troca da ampliação na colaboração existente no caso do cargueiro KC-390.

Essa possível aquisição do avião pela Argentina voltou a ser discutida em abril de 2019, em visita do ministro da defesa argentino ao Brasil (DINATALE, 2019). No entanto, a compra de tais aeronaves por parte do governo argentino seria dificultada pela Inglaterra, já que nesse avião estão incluídas partes projetadas por empresas britânicas, que desde o Conflito das Malvinas são impedidas de comercializar produtos de defesa com o país portenho. A aeronave também foi oferecida diretamente ao governo colombiano, por meio dos representantes da empresa SAAB (VANEGAS, 2017), sendo que caso esse país opte pela versão NG do caça, poderia beneficiar-se da cadeia produtiva da aeronave no Brasil.

Por fim, o segmento mais promissor para o desenvolvimento da cooperação entre as forças aéreas da região encontra-se na aviação de transporte. A patente necessidade de substituição das aeronaves C-130 no futuro próximo abre a possibilidade da inserção da aeronave brasileira KC-390 em toda a região. Tal aeronave foi desenvolvida pela Embraer visando explorar justamente o mercado aberto pelo envelhecimento dos aviões *Hercules*, almejando tornar-se o seu substituto natural em várias forças aéreas pelo mundo. Assim, desde a sua concepção a aeronave foi planejada para executar as mesmas missões que a antiga aeronave de origem estadunidense, tornando-se uma opção viável e moderna para os futuros compradores. O projeto dessa aeronave se diferencia também de outros por já contar com as parcerias de alguns países da região para a fabricação de componentes, assim como por já ter recebido a intenção de compra por parte deles.

Atualmente encontram-se acertadas as encomendas de 28 aeronaves pelo governo brasileiro e outras 6 por parte de Portugal, onde a Embraer mantém instalações industriais. São intenções declaradas de compra, porém sem a assinatura do contrato final, somando 12 aeronaves para a Colômbia, 2 para a República Tcheca, 6 para Argentina e mais 6 para o Chile. Assim, Portugal, Rep. Tcheca e Argentina são parceiros industriais da fabricação do avião, fornecendo peças por meio das indústrias desses países. O Chile, caso venha a confirmar suas encomendas, poderá também se inserir como fornecedor de componentes

para o avião, através da empresa estatal chilena ENAER (VALDUGA, 2010). Opção semelhante poderia ser estendida a outros países sul-americanos interessados, o que poderia resultar em capacitação de suas indústrias aeronáuticas. Nesse mesmo paralelo, destaca-se a importância da parceria da Embraer com a argentina FAdeA, a qual a fabricação de partes do avião representa uma importante fonte de recursos para continuidade de seus trabalhos. Dessa forma, o KC-390 representa a vanguarda da cooperação em defesa no setor aeronáutico da região, com a criação de elos produtivos e a possibilidade de padronização em um único vetor de seu segmento para as demais forças aéreas, da mesma forma que a aeronave *Hercules*.

Como se observa, a América do Sul conta com uma indústria aeronáutica capaz de suprir parte da demanda requerida pelas forças aéreas nacionais. Considerando os projetos cancelados e as potencialidades advindas dos modelos em fabricação ou planejados, a indústria sul-americana conseguiria cobrir vários segmentos da aviação militar. Desde o projeto do Veículo Aéreo Não Tripulado, passando pelo avião de instrução básica, o jato de treinamento argentino *Pampa*, o avião de transporte KC-390 e o futuro caça com participação brasileira *Gripen NG*, teríamos a possibilidade de executar atividades cooperativas em cinco segmentos para suprir as necessidades locais.

No entanto, assim como em outras áreas, os requerimentos para a condução de projetos de cooperação enfrentam limitações de ordem política e econômica. Assim como na Europa, o processo não precisaria ser guiado pela organização de defesa do continente, já que vários projetos europeus não foram gerenciados pela OTAN. Essa estratégia de separar o processo de cooperação da estrutura de um bloco poderia ajudar a inibir crises pelas quais essas organizações passam, em consequência das trocas sucessivas de governos e de mudanças de orientação política. As perspectivas a esse respeito serão discutidas na seção final, que trata sobre a atualidade do processo de cooperação da UNASUL e de seu Conselho de Defesa.

Como observado no Capítulo 2, tanto nos EUA como na Europa, as indústrias de defesa, e em especial, as do segmento aeronáutico, sofreram uma concentração nas últimas décadas. Essa foi a solução

encontrada para a sobrevivência dessas indústrias que envolvem alta tecnologia e custos associados. Na América do Sul, a criação de um consórcio multinacional poderia ser uma saída para a baixa produção de algumas das empresas locais, como da Argentina e Chile, podendo também levar a uma potencialização do setor de defesa da Embraer. A criação da empresa *Unasur Aero S.A.*, apesar de não frutificar, foi uma primeira tentativa nesse sentido.

Outra possibilidade seria a fabricação sob licença de aeronaves de fabricantes estrangeiros, por meio de consórcios multinacionais. Com isso, as negociações poderiam envolver a transferência de tecnologia e a modernização de indústrias locais. Essa forma de fabricação também foi explorada por países europeus, que buscaram nacionalizar a fabricação de modelos dos EUA de forma conjunta. Tal medida não necessitaria do gerenciamento do CDS, podendo ser feito por um acordo em separado.

FATORES LIMITANTES PARA EXECUÇÃO DA COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

À primeira vista, as limitações primárias que projetos de cooperação para a construção de equipamentos de defesa enfrentam, têm a ver com a equalização dos requerimentos exigidos por cada país, o que dependeria da colaboração política e do alinhamento de requerimentos de cada força aérea. Esse tipo de entrave é algo comum em projetos coletivos, sendo que a experiência europeia é apresentou muitos problemas similares de ordem política até atingir a eficiência em seus programas de defesa. "Além disso, quando se trata de um conjunto de países, onde há diferentes tomadores de decisão, não é difícil imaginar que haverá excesso de burocracia e atrasos, em virtude da necessidade de consenso nas tomadas de decisão" (AITA, 2017, p. 164).

As necessidades de novos equipamentos e o desejo da manutenção de uma indústria competitiva, na maior parte das vezes, levaram os países a alinharem seus requisitos, em prol dos benefícios conjuntos esperados. A superação dessas diferenças exige, portanto, uma aproximação política

e constante diálogo entre as partes envolvidas no projeto. Tentativas de imposição de necessidades individuais levariam a rupturas no processo de cooperação, fatos também experimentados na história de cooperação europeia.

Outro ponto que se apresenta como possível obstáculo a execução de projetos de cooperação seria a interferência externa de outros países. Essa questão já se apresentou por diversas vezes no continente em relação às imposições e restrições quanto à aquisição de determinados armamentos, sendo que mais recentemente dois casos nos interessam pela sua representatividade. O primeiro, já comentado, diz respeito à interferência britânica em uma possível venda de caças *Gripen* para a Argentina, que necessitaria da substituição de alguns itens para poder ser exportado ao país platino. Já no segundo, a empresa brasileira Embraer foi pressionada pelo governo dos EUA a não prosseguir com a venda de seus aviões militares AMX e *Super Tucano* para a Venezuela, sob o comando do presidente Hugo Chávez (PENA NETO, 2006). Devido à presença de componentes de origem estadunidense nos aviões, o governo dos EUA ameaçava bloquear a venda, podendo levar a outros prejuízos à empresa brasileira.

Nos dois casos são expostas as fragilidades que recaem sobre os países sul-americanos, dependentes do aceite de governos externos para o acesso ao material militar. Esse fator deveria servir como mais um motivador para o desenvolvimento conjunto de tecnologias regionais, na tentativa de superar essas limitações. O estabelecimento de parcerias para a construção de equipamentos com participação de países extra-regionais, como no caso entre o Brasil e a Suécia para a fabricação dos caças *Gripen*, tem como principal argumento a transferência de tecnologias sensíveis, para que o Brasil possa futuramente desenvolver suas próprias versões do avião. Mas em casos como esses, uma parceria mais ampla, com outros países da América do Sul, poderia elevar os níveis de exigência de transferência tecnológica, já que aumentaria o número potencial de aeronaves produzidas.

As pressões dos EUA e de outros de seus aliados sobre a Venezuela na última década e meia levaram esse país a buscar o fornecimento de material militar na Rússia e China, o que praticamente a

retirou de negociações para empreendimentos conjuntos, já que em grande parte, renovou seus equipamentos com armamentos e equipamentos daqueles dois países. Além disso, a proximidade dos EUA com países sul-americanos como a Colômbia, pode implicar em dificuldades para a construção de interesses coletivos (ABDUL-HAK, 2013), uma vez que o acesso a material militar usado e subsidiado possa ser mais interessante do que ingressar em projetos de cooperação na região.

Por outro lado, as vantagens que poderiam ser obtidas pelos países sul-americanos no que diz respeito à modernização de suas forças armadas, bem como o incentivo às suas indústrias, poderiam suscitar a criação de mecanismos de colaboração, como consórcios ou *joint ventures* para a promoção da cooperação em defesa.

A partir de um núcleo de países investindo nessas iniciativas, o processo de atração dos demais ocorreria de maneira natural, na medida em que os benefícios coletivos começassem a ser percebidos pelos membros de uma organização. A tarefa de integração da Base Industrial de Defesa Sul-Americana, como aponta Aita (2017) é uma tarefa complexa, mas que, ao mesmo tempo, se executada, traria progressivamente uma crescente interdependência regional e uma independência externa.

Com relação a esse último ponto, é notável os baixos valores dispendidos entre os países da UNASUL frente aos gastos produzidos com outros países do mundo. Sobre isso, deve-se destacar que, apesar de alguns países da região possuírem indústrias de defesa de excelência, a região não produz todos os itens militares que seus países necessitam. Mais uma vez, a colaboração para a produção conjunta poderia romper com essas deficiências, ampliando a gama de produtos produzidos na região, e capazes de serem exportados.

Desde a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, o fluxo de material militar entre os países da região continuou baixo, mesmo frente às intenções propostas na criação do Conselho de amplificar essa interação entre os países da região. Mais uma vez, a partir dos dados fornecidos pela *SIPRI*, apresentamos os montantes dispendidos entre os anos de 2008 e 2018, marcando uma década de atuação do CDS. Esses

dados apontam para ineficiência no desenvolvimento de ações para valorizar os produtos de defesa da região, com baixos volumes comercializados. Tais dados estão representados no mapa 24, ilustrado na página seguinte.

O único país a conseguir relativo sucesso nas vendas para os vizinhos sul-americanos durante a década passada foi o Brasil. Contando com a indústria de defesa mais sofisticada e diversificada, o país conseguiu vendas para sete dos países da região, sendo que os volumes mais vultosos oriundos de vendas de aeronaves *Super Tucano* para Chile, Colômbia e Equador, reforçando nosso argumento do potencial da indústria aeronáutica para a cooperação regional.

Já os outros casos de vendas devem ser vistos como simbólicos de outros alinhamentos. A venda de armas do Chile para o Equador, apontado pela *SIPRI* como o maior valor negociado na década, se relaciona às antigas tensões que esses países mantêm com o Peru, sendo interesse do Chile reforçar as forças armadas do Equador frente ao terceiro país. Já as negociações entre Venezuela e Equador se relacionaram ao alinhamento político entre esses países em torno do "*bolivarianismo*", e em contraposição a Colômbia. Diferentemente do Brasil, as vendas efetuadas pelo Chile e Venezuela para os outros países da América do Sul foram feitas com produtos de segunda mão, e não com itens produzidos por eles. Tal fato também revela a deficiência de parte da indústria de defesa regional e da necessidade de revalorizar esse setor, tal como preconizado pelo CDS.

Em contrapartida, os gastos de defesa destinados a modernização das forças armadas sul-americanas foram orientados para a compra de equipamentos militares de países externos à região. Os dados apresentados pelo *SIPRI* demonstram um expressivo aumento da competitividade pelo mercado de armas sul-americano, resultado da ampliação das relações dos países do continente com outras nações no pós-Guerra Fria.

Mapa 23 - Fluxo da venda de armas entre os países do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL



Além dos EUA, França e Reino Unido, países que dominavam o comércio de defesa com a América do Sul durante a Guerra Fria, no período recente países como Alemanha, China e Rússia passaram a disputar a venda de armas e equipamentos para a região. A eles se somam Coréia do Sul, Espanha, Israel e Itália, com montantes menos volumosos. Quando considerado o período de operação do CDS, entre 2008-2018, contabilizamos uma soma de mais de dez bilhões de dólares dispendidos pelos membros do Conselho de Defesa Sul-Americano, somente considerado os dez maiores exportadores de armas para a América do Sul. A distribuição das armas e os valores totais das vendas desses países para a América do Sul podem ser observadas no quadro 9, abaixo:

Quadro9 - Países exportadores de armamento para os membros da UNASUL (2008 – 2018)

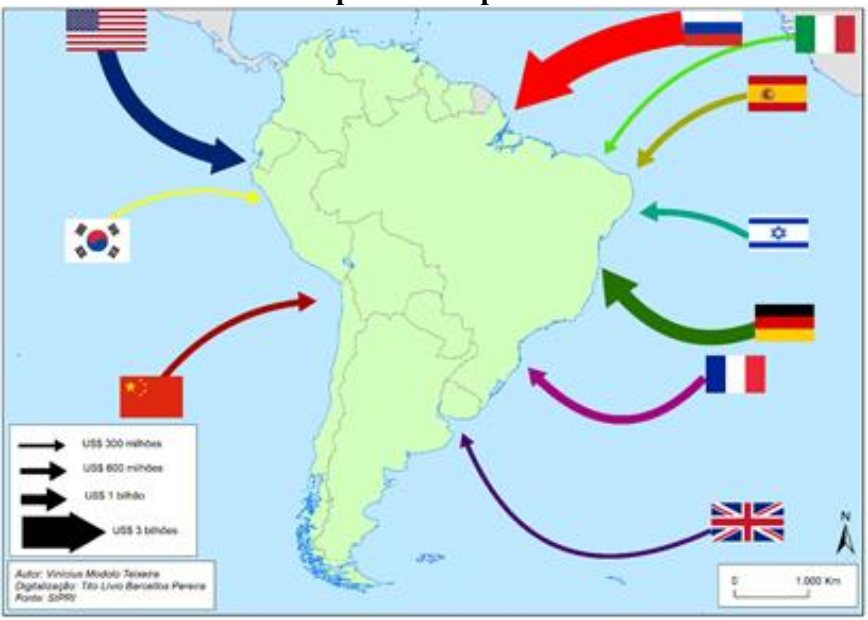
País	Aviões	Helicópteros	Mísseis	Blindados	Navios	Valores Totais*
Alemanha	10	4		755	10	1,469
China	41	6	384	305		658
Coreia do Sul	28		16		23	261
Espanha	30			15	8	558
EUA	54	224	653	238	1	1618
França	17	76	78	15	15	720
Israel	15		3001	7		609
Itália	4	22	100	16		442
Reino Unido		10	200		8	310
Rússia	24	117	7128	438		3,496
TOTAL	223	459	11560	1789	56	10.141

Fonte: Elaboração própria (TEIXEIRA, 2019). Base de dados: SIPRI, (2019).
* US$ Milhões

A análise dos dados apresentados demonstra que, a preponderante presença dos EUA como principal fornecedor de equipamentos de defesa para a América do Sul sofreu a erosão da concorrência com países europeus e asiáticos. Nesse ponto, destacam-se a Alemanha e a Rússia, que passaram a ser os principais fornecedores de veículos blindados e

mísseis, respectivamente. Os EUA continuam como principais fornecedores de aeronaves, liderando os números de aviões e helicópteros, enquanto a Coréia do Sul se tornou líder no segmento de embarcações. Uma visão mais detalhada dos fluxos de armas oriundos desses países para seus clientes na América do Sul pode ser observada no mapa 25.

Mapa 24 - Fluxo da venda de armas dos dez maiores exportadores para a América do Sul



É necessário notar, que uma parcela dos equipamentos vendidos pelas nações extra-regionais fornecedoras dos membros do CDS da UNASUL, passou a ser fabricados nos países da região. É o caso dos submarinos vendidos pela França ao Brasil, dos navios e aeronaves sul-coreanos comprados pelo Peru, e da fabricação venezuelana de armas leves russas. Em todos esses casos houve a transferência de tecnologias

sensíveis, que permitiram aos países compradores avançar na fabricação de itens próprios.

Considerando as indústrias nacionais e as parcerias com empresas externas ao subcontinente, a América do Sul conta com a capacidade de produção de navios de superfície (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru), Submarinos (Argentina, Brasil e Chile), veículos blindados (Brasil e Argentina), aeronaves de treinamento (Argentina, Brasil, Chile e Colômbia), aeronaves de transporte (Brasil), helicópteros (Brasil), mísseis (Brasil), armamento leve (Brasil, Chile e Venezuela). Considerando todas as possibilidades em conjunto, os membros do Conselho de Defesa Sul-Americano teriam condições de fornecer uma parcela significativa das necessidades de equipamentos de defesa. No entanto, como observado, nos dez anos de sua existência, comemorados em 2018, o CDS ainda não foi capaz de alinhar as capacidades com os requerimentos de seus membros, tornando sem efeito as diretrizes anunciadas.

Dentre as empresas sul-americanas, a Embraer é a mais avançada. Segundo o *SIPRI*, essa é a única empresa da região listada entre as 100 maiores produtoras de equipamentos de defesa do mundo, aparecendo na posição de número 85, em 2016, e 84, no ano de 2017 (SIPRI, 2018). Nos últimos meses de 2018, essa empresa anunciou uma parceria com a empresa estadunidense Boeing, no que efetivamente se configurou como a compra da empresa brasileira pela dos EUA, já que a empresa desse país passou a deter 80% do controle acionário da Embraer (REUTERS, 2019). Apesar da empresa brasileira ter sido privatizada nos anos 1990, ela ainda concentrava suas operações industriais no Brasil, contando com a fabricação de parte de suas aeronaves também na China, Portugal e EUA. Com a recente fusão com a Boeing, há o risco da transferência de parte significativa de sua produção e projetos para a empresa estadunidense, levando à perda dessa capacidade regional na próxima década. Além disso, mesmo que a junção das empresas não contemple a área de defesa, a parceria para a venda e produção das aeronaves de transporte KC-390 também foi estabelecida, podendo levar a produção de suas unidades nos Estados Unidos, tal como já ocorre com as aeronaves *Super Tucano*, fabricadas em parceria com a empresa *Sierra Nevada Corp.*, responsável

pela venda dessa aeronave nos últimos anos para aliados dos EUA (UBIRATAN, 2017).

Além dos fatores relacionados acima, questões políticas, econômicas e geopolíticas também tem se alinhado nos últimos anos como obstáculos a construção do Conselho de Defesa Sul-Americano e do desenvolvimento da cooperação em defesa no subcontinente. Essas questões serão discutidas na seção final deste trabalho, na sequência.

A ATUALIDADE DA UNASUL, DO PROCESSO DE COOPERAÇÃO E DA POLÍTICA REGIONAL

A cooperação em defesa na América do Sul se desenvolve a passos lentos e em meio a avanços e recuos. Não por acaso, o livro de Lucas Rezende (2015), ao tratar do tema, recebe o título *Sobe e Desce*, em alusão a uma música dos anos 1960[33], e que traduz o movimento oscilante das iniciativas de cooperação na região. Ainda que o Conselho de Defesa Sul-Americano tenha se organizado como a primeira estrutura orientada para temas de defesa na região, em uma clara tentativa de estabelecer uma Organização de Cooperação em Defesa na América do Sul, nos últimos anos a continuidade desse Conselho e da sua organização gestora, a UNASUL, tem sido posta em cheque.

As turbulências mais recentes a provocar instabilidade nos processos de aproximação por hora em curso no subcontinente, podem ser associados ao espectro político de alguns dos países da região. A condição de alinhamento político que se encontrava entre os países sul-americanos no momento de criação da UNASUL e do CDS, orientados em sua maioria por governos de centro-esquerda, começou a se esvanecer no início da segunda década do presente século, passando a impor entraves e alterações nos projetos estabelecidos na região.

[33] Segundo o autor, a música ao estilo choro, uma composição instrumental para cavaquinho, ficou famosa pela gravação Waldir Azevedo, em 1961.

Enquanto que em 2008 a América do Sul contava com governos de centro-esquerda e esquerda na maioria dos países, dez anos depois, em 2018, a orientação dos governos se alterou profundamente. Enquanto a maior parte das mudanças ideológicas à frente dos governos da região se deu pela ordem democrática, em alguns deles, esse movimento foi questionado por setores da sociedade regional e internacional, que os classificaram como golpes. Por outro lado, a continuidade de governos alinhados à esquerda também é questionada, com críticas quanto à perpetuação no poder por meio de manobras jurídicas e eleitorais.

Dentre as mudanças mais significativas, encontramos a substituição do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012, e da presidente Dilma Rousseff, em 2016. No primeiro caso, Fernando Lugo foi retirado do cargo por meio de um procedimento de impeachment relâmpago, que em menos de 48 horas destituiu o mandatário. Tal processo levou a suspensão do Paraguai do Mercosul, já que os demais membros do bloco compreenderam que o país havia violado a cláusula democrática a que os membros estavam sujeitos. Já no segundo, a Presidente Dilma Rousseff também foi destituída de seu mandato, após longo período de crise e protestos no país. A mudança de governo no Brasil também foi questionada quanto aos reais motivos que orientaram o rito, sendo notória a mudança de direção na gestão promovida pelo presidente empossado Michel Temer.

No entanto, cabe destacar que em relação aos interesses regionais e a cooperação via UNASUL e CDS, essas já apresentavam morosidade durante o mandato da presidente Dilma, já que protestos iniciados em 2013 no Brasil, continuados durante 2014 e após sua reeleição, ajudaram a minar as ações do governo, retirando a prioridade sobre as relações regionais e outros projetos do país.

Assim, a perda da iniciativa sobre a cooperação regional se ampliou com a mudança de governos na região. A chegada de novos mandatários alinhados mais à direita do espectro político e defensores de valores entendimentos econômicos liberais, levaram a formação de um novo bloco, a Aliança do Pacífico, em 2012, em resposta aos pressupostos delineados pela UNASUL. A construção dessa nova iniciativa de cooperação contou com Chile, Peru, Colômbia e México, ao qual se

somou a Costa Rica, em 2013. Além de retomar a perspectiva de integração pelo viés econômico, o bloco voltou a romper com a territorialidade construída pelas últimas iniciativas firmadas na América do Sul, incorporando países da América Central e do Norte, reavivando o conceito de América Latina como justificava da orientação política-territorial dessa iniciativa.

Outro país que passou por uma significativa mudança de orientação política foi a Argentina. No país platino, a mudança ocorreu pelas vias democráticas normais, com a eleição do presidente Mauricio Macri em substituição a Cristina Kirchner, em 2015. Essa mudança de polo aproximou o país da pauta liberal, distanciando-a das perspectivas defendidas pela UNASUL.

A continuidade das iniciativas de integração e cooperação propostas pela UNASUL e pelo CDS parecem encontrar na alternância dos governos da região um obstáculo paralisante, ameaçando transformar essas organizações em estruturas moribundas, mas que não são completamente esquecidas e destituídas de suas funções. Como Fuccille (2014) aponta, a percepção de que a UNASUL e seus projetos não sobreviveriam a alternância de poder já se fazia presente entre militares brasileiros alguns anos atrás.

Dentre os países que preservaram a tendência ideológica na última década, somente Venezuela e Bolívia se mantiveram atreladas à esquerda, com a Colômbia mantendo sua proximidade com o campo da direita ou centro-direita. A morte do presidente venezuelano Hugo Chávez, e sua conturbada substituição por Nicolás Maduro, em 2013, colocou o país do norte andino em instabilidade. Na Bolívia, a intenção de Evo Morales de levar a cabo sua candidatura a um quarto mandato foi seguida de protestos no fim do ano de 2018. Enquanto a continuidade dos governos nos dois primeiros países os aproximou de crises e protestos nos últimos anos, a Colômbia se manteve estável, inclusive com a aparente pacificação de seu conflito interno.

Esses fatos se somaram as já comentadas mudanças de governo no Paraguai, Brasil e Argentina, lançando a UNASUL e seu Conselho de Defesa em uma sensível inatividade nos últimos anos para uma condição

de crise e esfacelamento. Como comentam Vaz, Fuccile e Rezende (2017), as mudanças estruturais na região foram seguidas de reviravoltas políticas na perspectiva de cooperação regional em segurança e defesa. Para os autores, o fator preponderante para entender o enfraquecimento da UNASUL e do CDS, está ligado diretamente ao momento político vivido pelo Brasil a partir de 2014. Segundo os autores:

> O argumento chave para explicar tais mudanças depende da análise do papel brasileiro em relação à UNASUL e à CDS. Como ex-candidato hegemônico regional, de 2008 a 2013, o papel do Brasil foi fundamental para a criação e os resultados positivos de tais institucionalizações regionais. No entanto, o surgimento da crise econômica e política brasileira em 2014 levou a uma rápida contenção política, induzindo a UNASUL e a CDS com fraquezas institucionais e políticas (VAZ; FUCCILE; REZENDE, 2017, p. 2).

A divergência apresentada entre as visões políticas dos mais recentes governantes sul-americanos já havia levado à descontinuidade das reuniões promovidas pelos vários conselhos da UNASUL, que haviam sido profícuas na proposição de medidas de cooperação nos primeiros anos dessa organização. A desarticulação entre os membros da organização levou a vacância do cargo de secretário-geral, após a saída de Ernesto Samper em 2018 (BERRINGER, 2018) e o veto de Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador ao nome do candidato indicado pela Argentino para ocupar a vaga.

Com esse imbróglio, a crise na UNASUL alcançou outros patamares a partir de 2018. Nesse ano, os governos de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, anunciaram a intenção de suspender suas participações no bloco frente à ausência de secretário-geral, bloqueada pelos quatro membros, liderados pela Venezuela. Para Berringer (2018), a posição dos seis países de suspender sua participação no bloco reflete uma clara subordinação dos governos desses países aos

interesses dos EUA, usando o governo venezuelano como pretexto. Como a autora comenta:

> Há claramente a tentativa de esvaziar a UNASUL, ou de transformá-la em um instrumento a serviço desse projeto comum aos atuais governos dos seis Estados. Para isso a questão democrática é usada ao bel prazer dos golpistas, como no caso da Venezuela. O caminho de volta ao passado parece muito mais curto e rápido do que aquela estrada tortuosa e montanhosa que foi preciso subir para construir a UNASUL (BERRINGER, 2018).

Já nos primeiros meses de 2019, o projeto da UNASUL foi arruinado de forma efetiva. O presidente do Equador, Lenin Moreno, anunciou a retirada de seus país do bloco no início do mês de março, solicitando formalmente a devolução do edifício sede da organização, localizado em Quito, justificando sua posição devido a inatividade em que se encontrava o bloco e às dívidas não pagas pela construção da sede.

Dias depois, em 22 de março de 2019, em uma reunião na capital do Chile, sete presidentes sul-americanos lançaram o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), com vistas a substituir definitivamente a UNASUL por um modelo de cooperação baseado no livre mercado, sem a gestão de tratados ou organizações, como era sua antecessora.

O texto ratificado pelos representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru prega a intenção de construir um espaço regional sem exclusões, com objetivo de contribuir para o crescimento, progresso e desenvolvimento de todos os países da América do Sul (VENAGLIA, 2019). Apesar de versar sobre um espaço não excludente, o bloco nasce desfalcado da Bolívia, Suriname, Uruguai e Venezuela, que configuram oposição aos interesses propagados pelo fórum e mantém a sua participação na UNASUL

Com a eleição de Jair Bolsonaro para presidência do Brasil no final de 2018, com um discurso defendendo a "desideologização" das relações exteriores, buscou se afastar de qualquer instituição considerada por seu governo como contendo viés ideológico de esquerda. Em contrapartida, a defesa de interesses estadunidenses e israelenses, foi admitida prontamente, mesmo que isso não se revertesse em visíveis vantagens ao país. Assim, já nos primeiros meses de mandato foram abandonadas as instituições regionais, com vistas a ampliação de suposta independência brasileira e sul-americana, para uma inédita submissão aos EUA e defesa de posições alinhadas à ideologia de direita e extrema direita.

Com a retirada de parte dos países da UNASUL e o consequente desmantelamento de seu Conselho de Defesa, perde-se a iniciativa regionalmente centrada de construção de um ambiente de diálogo em defesa, que potencialmente poderia evoluir para acertos estratégicos para o desenvolvimento tecnológico regional e a ampliação do poder dos países da região. No entanto, a dissolução em curso da UNASUL e do CDS, não significaram a total retirada dos interesses dos países da região sobre a cooperação em defesa como forma de melhorar seus *status* no sistema internacional.

A busca por prestígio no sistema internacional é uma constante, com as nações agindo de maneira a obterem vantagens que as coloquem em posições de resistirem a pressões e atuarem com maior liberdade. Como já comentado, o poder militar é subsídio necessário para essa condição. Com os países da América do Sul abandonando o seu projeto particular de cooperação em defesa, parte de seus membros devem buscar se ligar a outros polos de poder para alcançarem seus objetivos.

O movimento mais evidente nesse sentido partiu da Colômbia, que em 2018, pouco após anunciar a suspensão da participação na UNASUL, declarou a intenção de integrar a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Dessa forma, a Colômbia se tornou o segundo país a declarar seu interesse de participar dessa Organização de Cooperação em Defesa, reabrindo uma discussão iniciada brevemente no governo de Álvaro Uribe, em 2006, porém, dessa vez, de maneira mais assertiva e com apoio dos EUA. Segundo o então presidente colombiano Juan

Manoel Santos, “fazer parte da OCDE e da OTAN melhora a imagem da Colômbia e nos permite ter mais envolvimento na situação internacional” (GÓMEZ, 2018).

A busca por participação da Colômbia na OTAN simboliza a intenção de se enquadrar em uma aliança operativa, na qual teria que contribuir para a defesa coletiva, da defesa de áreas de interesse dessa organização e possuir equipamentos militares capazes de cumprir essas tarefas. Em contrapartida, possibilitaria a Colômbia ingressar em programas de cooperação em curso nessa organização, acessar armamentos restritos e modernizar seus equipamentos no padrão exigido pela OCD.

De maneira inesperada, em março de 2019, durante a visita oficial do presidente Jair Bolsonaro aos EUA, foi anunciado que o Brasil também iria procurar aderir a OTAN, informação confirmada e apoiada pelo governo brasileiro e estadunidense. Tal como a Colômbia, o Brasil busca se inserir na organização ocidental, incialmente como um país associado, status de países como Japão e Austrália. No entanto, segundo as declarações do presidente brasileiro, o presidente dos EUA, Donald Trump, defendeu a inclusão do Brasil como membro pleno da organização no futuro (MARIN, 2019). Ainda na esteira das repercussões dessa visita, foi veiculado pelos canais de imprensa que o Brasil poderia receber no futuro próximo o título de Aliado Principal Extra-OTAN, mesma categoria atribuída a argentina (VIDIGAL, 2019).

Brasil e Colômbia dificilmente se tornarão membros efetivos da Organização do Tratado do Atlântico Norte, já que, assim como a Argentina nos anos 1990 e com a Colômbia durante o mandato de Álvaro Uribe, o fator geográfico de localização deverá ser usado como argumento para negar a plena entrada na organização. Outro fator é que nenhum desses países ingressou ou é candidato ao MAP, que tem sido usado como preâmbulo para o ingresso de novos aliados europeus. De outra maneira, os dois países poderão ingressar no chamado *Partnership for Peace* (PfP), que levaria a uma colaboração mais estreita entre esses países, mas sem os compromissos de membros plenos.

Enquanto dois importantes países pleiteiam uma aliança com a superpotência hegemônica na região, a Venezuela continua sua trajetória de contestação do poder dos EUA na América do Sul. Desde o meio da primeira década do presente século, o país às margens do Caribe se alinhou militarmente à Rússia como forma de superar as restrições impostas pelos Estados Unidos. Como apontado na seção anterior, a Rússia se tornou um dos principais fornecedores de equipamentos militares para a América do Sul na última década, com a Venezuela consumindo a maior parcela dessas importações.

Com a piora nas condições internas da Venezuela, devido ao agravamento da crise econômica, forte emigração para os países vizinhos, ampliação das sanções dos EUA e questionamentos sobre a legitimidade da presidência de Nicolás Maduro, a Rússia tornou-se um dos principais esteios do governo venezuelano. A proximidade entre o país eurasiático e o sul-americano tem sido alvo de especulações e críticas por parte dos EUA, Brasil e Colômbia, os quais têm feito pressões defendendo a mudança de governo no país caribenho. Nos últimos meses, principalmente após a eleição de Bolsonaro no Brasil, as hipóteses de uma intervenção militar por parte dos EUA têm se fortalecido, sendo abertamente negociadas com o novo mandatário brasileiro.

Em resposta aos discursos contra o seu aliado sul-americano, a Rússia tem realizado ações de apoio a Venezuela, como a visita de bombardeiros estratégicos, em dezembro de 2018, e o envio de assessores militares para auxiliar na prontidão das defesas do país, no início de 2019. As relações de compra de armamentos entre a Venezuela e a Rússia, que foram relatadas na primeira década do século passado como exemplo da corrida armamentista que vivia a América do Sul, não se deram apenas no âmbito comercial. Como apontam Flemes, Nolte e Wehner (2011):

> Além disso, essas compras geram alianças tácitas, como as da Venezuela e da Rússia, que acentuam a desconfiança local da cooperação militar entre a Colômbia e os Estados Unidos. Os acordos militares e de defesa com poderes extrarregionais acabam acrescentando uma dimensão externa à já complexa

> agenda de segurança regional. Nesse sentido, essas alianças acentuam a polarização ideológica que, por exemplo, levou a fortes desacordos entre os países da região sobre a questão das bases militares dos EUA na Colômbia, que é vista com certo ceticismo pelo Brasil, Argentina e Venezuela (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2011, p. 110).

A crise estabelecida na Venezuela, além de ter se tornado um dos fatores da clivagem institucional da UNASUL, levando a divergências aparentemente insuperáveis entre seus membros, atraiu as atenções das grandes potências para a região. Assim, ao mesmo tempo em que o projeto de uma Organização de Cooperação em Defesa sul-americana é desconstruído, OCD´s de outras regiões se aproximam dos países da América do Sul, tornando esse território em um espaço de disputa por influências dessas organizações extra-regionais. Com o aparente fim do CDS, a OTAN volta a se tornar um desejo para elevação do status internacional de Brasil e Colômbia, ao passo que Rússia e China, líderes de outras duas OCD´s, passam a sustentar o governo venezuelano.

As dificuldades em construir uma efetiva aliança operativa na América do Sul, se defronta com o que Mijares (2011) previra há quase uma década. Primeiro, a persistente primazia regional dos EUA. Segundo, a existência de um sistema competitivo de alianças ideológicas entre os países da UNASUL, ferindo a possibilidade de acordos complexos. Terceiro, a crescente influência extrarregional, que possibilita a construção de alianças com agentes externo. Nesse sentido, não é demais lembrar o geopolítico brasileiro Mario Travassos, há mais de oito décadas já denunciava a fragilidade de nações como Colômbia e Venezuela aos interesses dos EUA: “Embora não seja fácil prognosticar, tudo faz crer que os maiores progressos da infiltração dos interesses norte-americanos em nosso continente se farão pelas vias andinas e ao longo da costa do Pacifico” (TRAVASSOS, 1938, p. 79).

A América do Sul, outrora periférica no sistema internacional tem se apresentado como espaço de disputa para as grandes potências. Assim, o subcontinente sul-americano passa a figurar como uma região

geopolítica, não dotada de interesses e objetivos comuns, como pensados por Costa (2009), mas povoada por interesses externos, que projetam sob a região seus objetivos estratégicos, utilizando seu território mais uma vez como espaço para o xadrez mundial. A perda de um projeto próprio, baseado na pretensa liderança brasileira, deverá lançar a América do Sul na terceira década do século XXI mais uma vez em um ambiente de incertezas, sob as históricas condições de aproximações e recuos, de conflito e cooperação, que há dois séculos envolvem suas nações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões apresentadas neste livro apontam para a construção de Organizações de Cooperação em Defesa como parte integrante das estratégias geopolíticas de parcela dos países do mundo, mas, sobretudo, das grandes potências mundiais. Desde os primeiros momentos do pós-Segunda Guerra, passando pela Guerra Fria e, também, após o fim do período da bipolaridade, um novo modelo de alianças militares, aqui chamados de Organizações de Cooperação em Defesa, tornaram-se essenciais para compreender a distribuição de poder, os alinhamentos, os territórios considerados estratégicos, bem como, os espaços periféricos para a Geopolítica mundial.

Seguindo esse pensamento, defendemos que as regiões, definidas pelos alinhamos por meio das OCD`s, deverão assumir cada vez mais um importante papel nas análises sobre o sistema internacional, a Geopolítica e as Relações Internacionais. A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, lançada por Buzan e Wæver (2003), no começo dos anos 2000, apesar de inovadora, merece uma atualização à luz dos novos fatos e das Organizações de Cooperação em Defesa. Porém, é uma perspectiva analítica que continua relevante para a compreensão das questões de segurança que envolvem as diversas regiões do planeta e se tornaram um ponto de enlace entre as perspectivas das Relações Internacionais e da Geopolítica.

Norteados pela perspectiva realista das Relações Internacionais, que se alia à Geopolítica de maneira estreita, podemos compreender as dificuldades da construção da Cooperação entre nações, principalmente em relação aos aspectos da confiança entre antigos rivais em uma área sensível como é o setor da defesa. As Organizações de Cooperação em Defesa não impedem a emergência de crises e conflitos entre seus membros. Isso é ainda mais improvável quando parte de seus aliados não está no núcleo político e econômico da organização, possibilitando o seu questionamento em relação a outros membros ou ao sistema implementado.

Tais conflitos puderam ser observados na OTAN, durante a Guerra Fria, quando Grécia e Turquia se enfrentaram por questões territoriais. Mais recentemente outras organizações estiveram envolvidas em conflitos. Na OTSC, podem ser citadas a saída da Geórgia nos anos 1990, após crises e disputas com a Rússia e, no ano de 2019, o reavivamento de tensões e combates envolvendo forças de Índia e Paquistão, ambos recém integrados ao Pacto de Xangai como membros efetivos.

No entanto, como apontado nesta no trabalho, apesar da dificuldade de operacionalização e seu alto grau de complexidade, a Cooperação em Defesa acontece por meio de diversos elementos, como a defesa coletiva, implementação de soluções e padronizações conjuntas e, principalmente, como destacado ao longo desta pesquisa, por meio da construção associada de equipamentos militares, que enfocamos como exemplo desse modelo de cooperação.

Nesse aspecto, o continente europeu apresentou grandes avanços, concentrado uma série de projetos ao longo da história da OTAN. Com o apoio da estrutura dessa organização, criada pelos EUA, diversos projetos de cooperação e integração foram executados ao longo de quase sete décadas. Também discutido, esses projetos não estiveram livres de problemas, característicos de empreendimentos entre vários propositores e em meio a disputas de interesses nacionais frente ao interesse coletivo, tal como advoga a autoajuda da ótica realista. No entanto, mesmo com os óbices, os projetos foram levados a diante, com a criação de uma variedade de equipamentos ao longo dessas décadas.

Da mesma maneira, outras duas Organizações de Cooperação em Defesa ganharam destaque nas últimas décadas, a OTSC e a OCX. Lideradas respectivamente por Rússia e China, ambas organizações mais limitadas nos seus escopos do que a OTAN. Porém, essas duas organizações representam os interesses dessas potências mundiais, revelando as intenções de utilizarem mecanismos semelhantes aos da Aliança Atlântica.

Por sua parte, os EUA continuam o principal interessado na existência da OTAN, tanto como parte de sua estratégia geopolítica, como

pela possibilidade de divisão de custos em novos projetos militares, como é o caso atualmente da aeronave F-35, projeto militar mais caro da história. No atual momento, ao final da segunda década do século XXI, os países europeus, nomeadamente Alemanha e França, vem enfrentado críticas do parceiro norte-americano com relação aos seus baixos gastos com defesa, ao mesmo tempo em que planejam a criação de um exército europeu e uma força de porta-aviões conjunta, expondo a OTAN a mais uma crise. Como comentado no Capítulo 2, a história da OTAN é permeada por crises. No entanto, nenhuma delas foi capaz de impor seu esfacelamento ou algum prejuízo que a leva-se a inoperância. Sua continuidade está longe de ser ameaçada e essa organização deverá ser a origem de diversos projetos de defesa conjunto nas próximas décadas.

A partir da cartografia apresentada ao longo no livro, pode-se notar os fluxos de armamentos encontrados na OTAN, uma Organização de Cooperação em Defesa com alta complexidade nas relações entre os fornecedores e compradores, fruto da cooperação entre os EUA e os países mais ricos da Europa Ocidental. Esses fluxos puderam ser comparados com as demais Organizações de Cooperação em Defesa apresentadas, as quais são centralizadas pelos interesses de grandes potências e revelam menor complexidade entre seus membros.

Ao longo deste trabalho, buscou-se demonstrar a opção pela construção de projetos conjuntos oriundos do setor aeronáutico. Como apontado, o setor aeronáutico concentra a maior parte dos projetos de cooperação em defesa da OTAN, e representa a parcela mais importante das relações de defesa entre Rússia e China, membros da OCX. O setor aeronáutico demandou nas últimas décadas uma grande quantidade de recursos para a criação de novas gerações de aviões militares, as quais poucos países puderam financiar de maneira isolada. Ao mesmo tempo, países europeus e mesmo os EUA, procuraram desenvolver esses equipamentos de forma colaborativa com seus aliados, renovando o argumento de que este setor é central no desenvolvimento da Cooperação em Defesa.

Na exposição da evolução das Organizações de Cooperação em Defesa, historicamente dividida entre o período da Guerra Fria e seu momento posterior, percebeu-se a tentativa da América do Sul, de afastar-

se da subordinação dos EUA na primeira década do século XXI, a partir das pretensões de liderança do Brasil, buscando romper com o histórico de região periférica frente a outras regiões do globo. Nesse interim, uma das iniciativas vislumbradas para adquirir independência, importância e conquistar maior poder nas relações globais, foi a tentativa de criação de uma Organização de Cooperação de Defesa, moldada de acordo com as especificidades e capacidades dos países sul-americanos, materializada pelo Conselho de Defesa Sul-Americano.

Fica evidente, a partir da exposição, que no momento da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, as demais Organizações de Cooperação em Defesa existentes no mundo lhe serviram de inspiração. Nesse sentido, afirmamos que o Conselho de Defesa Sul-Americano, na tentativa de inserir a região sul-americana em um processo de cooperação semelhante ao que já ocorria em outros continentes, também optou preferencialmente pelo setor aeronáutico para a promoção do desenvolvimento conjunto de equipamentos militares e desenvolvimento da Cooperação em Defesa. Os dois modelos de aeronaves escolhidos pelo grupo de países do CDS, apesar de terem sido interrompidos, apontaram para essa possibilidade, ao mesmo tempo que revelaram obstáculos desse empreendimento.

Devemos pontuar que o atual ambiente político do subcontinente sul-americano, ao fim da segunda década do século XXI, não inspira confiança para a cooperação, em mais um momento de revisão dos projetos de integração. Ainda que a América do Sul experimente questionamentos e ataques ao processo de integração da UNASUL e, consequentemente, do Conselho de Defesa Sul-Americano, o setor aeronáutico tem potencial para o desenvolvimento conjunto. Neste livro buscamos expor essas possibilidades, a partir de levantamentos das futuras necessidades e dos atuais projetos desenvolvidos na região capazes de supri-las.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, em que pese ter sido criado no interior de uma organização com objetivos múltiplos, como a UNASUL, não precisa necessariamente estar associado a ela para ser implementado. Como observado nas outras organizações com esse fim, a Cooperação em Defesa pode ser objeto de entendimentos deslocados

dessas organizações mais amplas. A institucionalização de uma organização específica para a Cooperação em Defesa teria a vantagem de distanciar esses projetos de crises geradas por outros ambientes de negociação.

Por fim, apontamos que a Cooperação em Defesa na América do Sul certamente continuará a ser objeto de atenção de seus países nas próximas décadas, tal como deve ocorrer em outras partes do globo. Dado os recursos limitados destinados à área de defesa na região, a opção pela cooperação poderá ser colocada em discussão para execução de novos projetos ou, até mesmo, entre um novo arranjo de parceiros. Frente a essas questões, apontamos que alguns países da América do Sul deverão sofrer assédio de potências extra-regionais, com a oferta de Cooperação em Defesa, principalmente em acordos bilaterais.

Como exposto nesta ao longo do trabalho, historicamente, a opção por associação entre países sul-americanos e a superpotência norte-americana, resultou em poucas vantagens para as nações da América do Sul. Assim, o caminho a ser seguido pelos países sul-americanos para a cooperação em defesa deverá ser escolhido entre uma opção de alinhamento regional, privilegiando os vizinhos da América do Sul e o potencial apresentado, ou por meio de uma potência externa à região, com claros questionamentos quanto as vantagens dessa via.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)**: Objetivos e interesses do Brasil. Brasília: FUNAG, 2013.

AEROSPACE INDUSTRIES ASSOCIATION. "The Strength to Lift America: The State of the U.S". **Aerospace & Defense Industry** [2016]. Disponível em: <https://bit.ly/2QOUy2Y>. Acesso em: 15/01/2018.

AITA, Edson. "A Viabilidade da Constituição de uma Base Industrial de Defesa Sul-Americana e seus Benefícios para a Região". **Revista Política Hoje**, vol. 26, n. 1, abril, 2017.

ALSINA JR. João Paulo. **Ensaios da Grande Estrátegia Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2018.

ANDERSSON, Jan Joel. "European Defense Collaboration: Back to the future". **European Union Institute for Security Studies**, June, 2015.

ANDRADE, Israel; FRANCO, Luiz. "A Indústria de Defesa Brasileira e a sua Desnacionalização: implicações em: aspectos de segurança e soberania e lições a partir da experiência internacional". **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 20, maio/agosto, 2015.

ANDREW, Martin. "Power Politics: China, Russia, and Peace Mission 2005". **China Brief**, vol. 5, issue 20, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2QNm1lG>. Acesso em: 21/10/2018.

ARIS, Stephen. "The Shanghai Cooperation Organisation: 'Tackling the Three Evils'. A Regional Response toNon-Traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc?" **Europe-Asia Studies**, vol. 61, n. 3, May, 2009.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. 2ª edição. Brasília: EdUNB, 1986.

ART, Robert J. "The Fungibility of Force". *In:* ART, R. J; WALTZ, K. **The use of Force: military power and international politics**. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2004.

BACEVICH, Andrew. "When Washington Assured Russia NATO Would Not Expand". **The American Conservative** [10/12/2017]. Disponível em: <https://bit.ly/2WrttZD>. Acesso em: 10/10/2018.

BAEV, Pavel. "The CSTO: Military Dimensions of the Russian Reitegration Effort". *In:* STARR S. F., CORNELL S. V. **Putin's. Grand Strategy**: The Eurasian Union and Its Discontents. Washington: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2Kw6LbM>. Acesso em: 10/01/2017.

BAJUSZ, William D. "Advanced Technology and Public Policy: Multinational Weapons Acquisition". **Policy Sciences, Technology and Public Policy: The Institutional Agenda**, vol. 11, n. 3, February, 1980.

BEARCE, David H.; FLANAGAN, Kristen M.; FLOROS, Katharine M. "Alliances, Internal Information, and Military Conflict among Member-States". **International Organization**, vol. 60, n. 3, 2006.

BECKER, Bertha K. A Geopolítica na Virada do Milênio: Logística e Desenvolvimento Sustentável. *In:* CASTRO, I. E; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). **Geografia**: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BERGSMANN S. "The Concept of Military Alliance". In: REITER, E., GÄRTNER, H. (orgs.) **Small States and Alliances**. Berlin: Physica Heidelberg, 2001.

BERRINGER, Tatiana. "A crise da Unasul e o retorno ao passado". **Carta Capital** [17/05/2018]. Disponível em: <https://bit.ly/31e4vM8>. Acesso em: 20/12/2018.

BETTS, Richard. “Conflict or Cooperation? Three Visions Revisited”. **Foreign Affairs**, November/December, 2010. Disponível em: <https://fam.ag/2Wj7akb>. Acesso em: 15/11/2018.

BITZINGER, Richard. “Modernising China's Military, 1997-2012”. **China Perspectives**, n. 4, 2011.

BOLAND, Julie. “Learning from the Shanghai Cooperation Organization's 'Peace Mission-2010' Exercise”. **Brookkings** [29/10/2010]. Disponível em: <https://brook.gs/2Mwj0ri>. Acesso em: 15/12/2018.

BOULTON, Ralph. “Yeltsin hails new era in Russian relations with China”. **The independent** [18/12/1992]. Disponível em: <https://ind.pn/2WoUCfO>. Acesso em: 13/06/2018.

BOZIKAS, George P. **U.S. Security Assistance and Regional Balance of Power**: Greece and Turkey: a Case Study. Washington: U.S. Army War College, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2HWHjdU>. Acesso em: 12/06/2016.

BRASIL. **Decreto n. 5.484, de 30 de junho, 2005**. Disponível em: <https://bit.ly/2Pnrgr5>. Acesso em: 12/03/2018.

BRASIL. **Decreto n. 6.703**, **de 18 de dezembro, 2008**. Disponível em: <https://bit.ly/2WP5iUC>. Acesso em: 12/03/2018.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard**: American primacy and its Geoestrategic Imperatives. New York: Basic Books, 1997.

BRZEZINSKI, Zbigniew “An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web”. **Foreign Affairs**, vol. 88, n. 5, 2009.

BUSZYNSKI, Leszek. SEATO: “Why It Survived until 1977 and Why It Was Abolished”. **Journal of Southeast Asian Studies**, vol. 12, n. 2, 1981.

BUZAN, Barry. **An Introduction to Strategic Studies**: Military Technology & International Relations. London: International Institute for Strategic Studies, 1987.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers**: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CAMPOS, João de Mota de. (coord.) **Organizações internacionais**. Teoria geral. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1999.

CAPACCIO, Anthony. "F-35 Program Costs Jump to $406.5 Billion in Latest Estimate". **Bloomberg** [2017]. Disponível em: <https://bloom.bg/2uKfVaj>. Acesso em: 15/02/2018.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CHANG, Chin-Lung. "A Measure of National Power". **Conference Paper**, February. Kuala Lumpur : The National University of Malaysia, 2004.

CLINE, Ray S. **The Power of Nations in the 1990s**: A Strategic Assessment. Lanham: University Press of America. 1994.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. 3º edição. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

CLINTON, William J. **Transcript of the Remarks by President W. J. Clinton to People of Detroit** [22/10/1996]. Disponível em: <https://bit.ly/2MvTbI6>. Acesso em: 20/05/2018.

COLLECTIVE SECURITY TREATY. **The Collective Security Treaty of May 15, 1992**. Disponível em: <https://bit.ly/2Ku422r>. Acesso em: 15/05/2017.

COOK, James. "Military Alliances in the 21st Century: Still Relevant after all These Years?" **Orbis**, vol. 57, issue 4, Autumn, 2013.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica**: Discursos sobre o território e o poder. 2° edição. São Paulo: EdUSP, 2008.

COWELL, David. “Iran gave the Soviet Union U.S. F-14 Tomcat and...”. **UPI** [20/11/1985]. Disponível em: <https://bit.ly/2K700xV>. Acesso em: 25/02/2018.

CROSBY, Ann Denholm. “A Middle-Power Military in Alliance: Canada and NORAD”. **Journal of Peace Research**, vol. 34, n. 1, February, 1997.

DAGNINO, Renato. **A Indústria de Defesa no Governo Lula**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DAVIES, Steve; DILBY, Doug. **F-15 Eagle Engaged**: The World's Most Successful Jet Fighter. Oxford: Osprey Publishing Limited, 2007.

DEFENSE-AEROSPACE. “Sticker Shock: Estimating the Real Cost of Modern Fighter Aircraft”. **Defense-Aerospace** [2006]. Disponível em: <https://bit.ly/2XuPlQk>. Acesso em: 01/01/2018.

DEYERMOND, Ruth. “The State of the Union: Military Success, Economic and Political Failure in the Russia-Belarus Union”. **Europe-Asia Studies**, vol. 56, n. 8, 2004.

DINATALE, Martín. “Argentina y Brasil acordaron avanzar en un "sistema de vigilancia conjunto" de las fronteras”. **Infobae** [04/04/2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2Mz7pb2>. Acesso em: 15/04/2019.

DISCS. **Defense Institute of Security Cooperation Studies**: The Management of Security Cooperation. Wright-Patterson AFB, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2WpAvyn>. Acesso em: 23/09/2018.

DROIT, Yohan. “L'European Fighter Aircraft: le rendez-vous manqué de la coopération aéronautique européenne 1978-1985". **Histoire, Économie et Société**, vol. 29, n. 4, 2010.

DUARTE, Paulo de Queiroz. **Conflito das Malvinas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1986.

DUARTE, Érico E; RONCONI, Giordano B. A. "Mercado Internacional de Aeronaves Militares: Um Modelo dos Requisitos para a Inserção Brasileira". *In:* WINAND, E; RODRIGUES, T; AGUILAR, S. **Defesa e Segurança do Atlântico Sul**. São Cristovão: Editora da Universidade Federal de Sergipe, 2016.

DUFFY, Albert. "The Present Viability of NATO, SEATO, and CENTO". **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 372, July, 1967.

FERREIRA, Marcos J. B. "Documento Setorial: Aeroespacial & Defesa". *In:* ALBUQUERQUE, E. **Projeto perspectivas do investimento no brasil** [2009]. Disponível em: <https://bit.ly/2IkKz1t>. Acesso em: 12/03/2018.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. « Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa". **Estudios Internacionales**, año 44, n. 170, 2011.

FLEURANT, Aude; KUIMOVA, Alexandra; TIAN, Nan, WEZEMAN, Pieter D.; WEZEMAN, Siemon T. **The SIPRI Top 100 Arms-Producing and Military Services Companies, 2016** [2017]. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-12/fs_arms_industry_2016.pdf>. Acesso em: 10/02/2018.

FLEURANT, Aude; KUIMOVA, Alexandra; TIAN, Nan, WEZEMAN, Pieter D.; WEZEMAN, Siemon T. **The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies, 2017** [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/2KwdmmK>. Acesso em: 25/01/2019.

FROST, Alexander. "The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's Strategic Goals in Central Asia". **China and Eurasia Forum Quarterly**, vol. 7, n. 3, 2009.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas P. "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva". **Contexto Internacional**, vol. 35, n. 1, janeiro/junho, 2013.

FUCCILLE, Alexandre. "Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Balanço e Perspectivas". **Anais do IX Encontro ABCP**. Brasília: ABCP, 2014.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.

GADDIS, John Lewis. **Strategies of Cointainment**. New York: Oxford University Press, 2005.

GALASTRI, Leandro O. **A missão de observadores militares Equador-Peru** – MOMEP (1995 – 1999) e a participação do Exército Brasileiro (Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas). Campinas: UNICAMP, 2005.

GERMAN, Clifford. "A Tentative Evaluation of World Power". **Journal of. Conflict Resolution**, n. 4, 1960.

GHAREHBAGHIAN, Morteza. "Oil Revenue and the Militarisation of Iran: 1960-1978". **Social Scientist**, vol. 15, n. 4/5, 1987.

GHEMAWAT, P.; HERRERO, G.A.; MONTEIRO, L. F. "Embraer: the global leader in regional jets. Caso para Ensino". **Harvard Business School**, vol. 1, n. 1, julho, 2000.

GIELOW, Igor. "Putin promete reforço militar em: jogo de guerra, que tem: escala questionada". **Folha de São Paulo** [13/09/2018]. Disponível em: <https://bit.ly/2IqDCw3>. Acesso em: 15/11/2018.

GLOBALSECURITY. "Major Non-NATO Ally (MNNA)". **Global Security Website** [2012]. Disponível em: <https://bit.ly/2K2CrpQ>. Acesso em: 28/06/2016.

GOMES, P. C. C. "O conceito de Região e sua discussão". *In:* CASTRO, I. E; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). **Geografia**: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

GÓMEZ, Sergio A. "O que procura a Colômbia na OTAN?" **Granma** [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/317uYuZ>. Acesso em: 10/02/2019.

GRAY, Colin S. **The Geopolitics of the Nuclear Era**: Heartland, Rimlands, and Technological Revolution. New York: Crane, Russak & Co, 1977.

GREENHOUSE, Steven. "Death Knell Rings for Warsaw Pact". **New York Times** [02/07/1991]. Disponível em: <https://nyti.ms/2Wj9OX9>. Acesso em: 14/08/2018.

GRIECO, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism". **International Organization**, vol. 42, n. 3, 1988.

HAIGH, Patricia. "Reflections on the Warsaw Pact". **The World Today**, vol. 24, n. 4, 1968.

HARTLEY, Keith. **NATO Arms Cooperation**: a study in economics and politics. London: Allen & Unwin, 1983.

HARTLEY, Keith. "Defence Industrial Policy in a Military Alliance". **Journal of Peace Research**, vol. 43, n. 4, July, 2006.

HERNÁNDEZ, Carlos E. "Unasur Define Aero, La empresa que construirá su avion de Entrenamiento". **Infodedensa** [2015]. Disponível em: <https://bit.ly/2IoP2Aa>. Acesso em: 04/04/2018.

HELLMANN, Gunther; WOLF, Reinhard. "Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO". **Security Studies**, vol. 3, n. 1, 1993.

HIGUERA, Jose. “Bolivia eyes Argentine IA-63 Pampa III light strike jets”. **Janes** [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/2ETgwxa>. Acesso em: 15/04/2018.

HUNTINGTON, Samuel P. “Transnational Organizations in World Politics”. **World Politics**, vol. 25, n. 3, 1973.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque das civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

HUSSAIN, Farooq. “Cooperation in Arms Procurement: A British view. *In:* BOYER, Yves; ROPER John”. **Franco-British Defence Co-operation**: A New Entente Cordiale? New York: Routledge, 1989.

INFOBAE. “Alerta roja en las bases argentinas en la Antártida: peligra el abastecimento”. **Infobae Website** [13/12/2017]. Disponível em: <https://bit.ly/2ETgMME>. Acesso em: 20/03/2018.

IISS - International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2018**. London: IISS, 2018.

JERVIS, R. “Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate”. **International Security**, vol. 24, n. 1, Summer, 1999.

JOHNMAN, Lewis; LYNCH Frances M. B. “The Road to Concorde: Franco-British Relations and the Supersonic Project”. **Contemporary European History**, vol. 11, n. 2, May, 2002.

KENNAN, George. **The Long Telegram** [22/02/1946]. Disponível em: <https://bit.ly/20ZkXgl>. Acesso em: 20/10/2017.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e Queda das Grandes Potências**: Transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. New York: Pearson, 2012.

KINGTON, Tom. “Europe’s first MALE drone hits the skies using space-based tech”. **Defense News** [25/05/2018]. Disponível em: <https://bit.ly/2JM716n>. Acesso em: 15/12/2018.

KISSINGER, Henry A. **Política Externa Americana**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1969.

KISSINGER, Henry A. **A Diplomacia das Grandes Potências**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1999.

KISSINGER, Henry A. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2015.

KNAACK, Marcelle Size. **Encyclopedia of U.S. Air Force Aircraft and Missile Systems**: Volume 1 Post-World War II Fighters 1945–1973. Washington: Office of Air Force History, 1978.

KOLODZIEJ, Edward A. **Making and Marting Arms**: The French experience and Its implications for the international system. Princeton: Princeton University Press, 1987.

KOSEOGLU, Sinem.” Turkey caught between Russian S-400 and US Patriot missiles”. **Al Jazeera** [20/02/2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2wFUYQ5>. Acesso em: 15/03/2019.

KRAUSE, Keith. **Arms and the State**: patterns of military production and trade. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

KRASIMIROV, A; TSOLOVA, T. “Bulgaria ready to start talks with U.S. on F-16 jet deal”. **Reuters** [09/01/2019]. Disponível em: <https://reut.rs/2WQgkZD>. Acesso em: 15/01/2019.

KREBS, Ronald R. “Perverse Institutionalism: NATO and the Greco-Turkish Conflict”. **International Organization**, n. 53, vol. 2, Spring, 1999.

LAYNE, Cristopher. “From Preponderance to Offshore Balancing”. *In:* ART, J; WALTZ, K. **The use of Force**: Military Power and International Politics. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

LEEDS, Brett; RITTER, Jeffrey; MITCHELL, Sara; LONG, Andrew. “Alliance Treaty Obligations and Provisions: 1815-1944”. **International Interactions**, vol. 28, n. 3, 2002.

LEEDS, Brett. “Alliance Treaty Obligations and Provisions (ATOP) Codebook”. **ATOP Website** [2005]. Disponível em: <https://bit.ly/2WlBwTf>. Acesso em: 03/04/2017.

LEITE, Pedro D.; CONSTANTINO, Luciana; DIANNI, Claudia. “Os Três Companheiros: Lula, Kirchner e Chávez discutem: projetos comuns para os três países: Presidentes debatem: "Otan do Sul"”. **Folha de São Paulo** [20/01/2006]. Disponível em: <https://bit.ly/2Wu2gpt>. Acesso em: 10/01/2019.

LENCIONE, Sandra. “Região e Geografia. A noção de região no pensamento geográfico”. *In:* CARLOS, Ana Fani A. (org). **Novos Caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto, 2005.

MACKINDER, Halford J. “The geographical pivot of history (1904)”. **The Geographical Journal**, vol. 170, n. 4, December, 2004.

MACKINDER, Halford J. “The Round World and the Winning of the Peace”. **Foreign Affairs**, vol. 21, n. 4, July, 1943.

MACKINDER, Halford J. **Democratic ideals and reality**: a study in the politics of reconstruction. London: Constable Publishers, 1962.

MARES, David. **Latin America and the Ilusion of Peace**. London: The International Institute for Strategic Studies, 2012.

MARIN, Denise. “Bolsonaro se mostra animado com inclusão do Brasil na Otan”. **Veja** [21/03/2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2wEWzWk>. Acesso em: 25/03/2019.

MARTINS FILHO, João Roberto. "As Políticas Militares dos EUA para a América Latina (1947-1989)". **Teoria & Pesquisa**, vol. 1, n. 46, 2005.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e Modernidade**: Geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEARSHEIMER, John J. "The False Promise of International Institutions". **International Security**, vol. 19, n. 3, Winter, 1994-1995.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001.

MEARSHEIMER, John J. "A Return to Offshore Balancing". **Newsweek** [30/12/2008]. Disponível em: <https://bit.ly/2UOjcl5>. Acesso em: 13/11/2018.

MEDEIROS FILHO, Oscar. "Geografia Política sul-americana e percepções das agências de defesa". *In:* D Araújo, Maria Celina Soares; Soares, Samuel Alves; Svartman, Eduardo. (Org.). **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas**. Campinas: Mercado das Letras, 2009.

MEDEIROS FILHO, Oscar. "A Construção de uma Identidade Regional de Defesa para a América do Sul: Agendas e Desafios". **Lua Nova**, n. 101, 2017.

MELLO, Leonel I. A. **Quem: tem medo da Geopolítica?** 2ª edição. São Paulo: Hucitec Editora, 2015.

MICHTA, Andrew. "NATO Enlargement Post-1989: Successful Adaptation or Decline?" **Contemporary European History**, vol. 18, n. 3, 1989.

MIJARES, Víctor. "Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa". **Politeia**, vol. 34, n. 46, Enero-Junio, 2011.

MIYAMOTO, Shiguenoli. "Geopolítica, Ciência Política e Relações Internacionais". **Acta Geográfica**, edição especial, 2014.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A Desordem Mundial**: o espectro da total dominação – guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016.

MORROW, James. "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances". **American Journal of Political Science**, vol. 35, n. 4, 1991.

MR. X. "The Sources of Soviet Conduct". **Foreign Affairs**, vol. 65, n. 4, Spring, 1987.

MUTHANA, Ka. "Military Diplomacy". **Journal of Defence Studies**, vol 5. n. 1, January, 2011.

NAIRN, Ronald. "SEATO: A Critique". **Pacific Affairs**, vol. 41, n. 1, Spring, 1968.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global Trends 2030**: Alternative Worlds. A publication of the National Intelligence Council. December, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/1CSdG5K>. Acesso em: 10/10/2018.

NATO - North Atlantic Treaty Organization. **The North Atlantic Treaty** (1949). Washington: NATO, 1949. Disponível em: <https://bit.ly/2HXUhrA>. Acesso em: 10/05/2016.

NATO - North Atlantic Treaty Organization. "Chapter 17: Standardization and Interoperability". **NATO Website** [1997]. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/logi-en/1997/lo-1701.htm>. Acesso em: 15/02/2018.

NATO - North Atlantic Treaty Organization. "Membership Action Plan (MAP)". **NATO Website** [22/04/1999]. Disponível em:

<https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

NATO - North Atlantic Treaty Organization. "Allied Air Comand: NATO Air Policing". **NATO Website** [2018]. Disponível em: <https://ac.nato.int/page5931922/-nato-air-policing>. Acesso em: 15/12/2018.

NATO - North Atlantic Treaty Organization. "NATO Standatization Document Database: List of current NATO Standards". **NATO Website** [2018]. Disponível: <https://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html>. Acesso em: 15/02/2018.

NATO - North Atlantic Treaty Organization. "NATO Standardization Office (NSO)". **NATO Website** [2018]. Disponível: <https://nso.nato.int/nso/boards.html>. Acesso em: 15/02/2018.

NETO, Ricardo B. "EUA vetam negócios da Embraer com o Irã". **Folha de São Paulo** [14/01/2006]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxe5neyg>. Acesso em: 15/03/2018.

NIKITIN, Alexander. "Russian Foreign Policy in The Fragmented Post-Soviet Space". **International Journal on World Peace**, vol. 25, n. 2, 2008.

NOGUERIA, João P.; MESARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, Joseph, S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

PAGLIAI, Graciela. "Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 49, n. 1, 2006.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. "Principais Áreas de Fricção no Mundo Atual: Reflexos para a Defesa Nacional". *In:* ACIOLY, L; MORAES, R.

F. **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais**: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: IPEA, 2011.

PANAVIA. "Tri-National Government Agency". **Panavia Website** [2018]. Disponível em: <http://www.panavia.de/nations/tri-national-government-agency/>. Acesso em: 12/01/2018.

PENA NETO, Mair. "Chávez defende criação de uma Otan para América do Sul". **Reuters** [26/03/2008]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6cduvev>. Acesso em: 14/04/2018.

PERLO-FREMAN, Sam. "65 Years of Military Spending: Trends in SIPRI's new data". **SIPRI Website** [2016]. Disponível em: <https://tinyurl.com/hve5q55>. Acesso em: 15/10/2017.

PERLMUTTER, Amos. "The Corruption of NATO: NATO moves east". *In:* CARPENTER, Ted. **NATO enters the 21st century**. London: Frank Cass Publisher, 2001.

PLAVETZ, Ivan. "Argentina paralisa frota de caças A-4AR". **Tecnodefesa** [2016]. Disponível em: <http://tecnodefesa.com.br/argentina-paralisa-frota-de-cacas-a-4ar/>. Acesso em: 18/03/2018.

PLOPSKY, Guy. "Russia's Big Plans for Air Defense in Eurasia: Big plans, indeed, but will they materialize?" **The Diplomat** [07/04/2017]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5llekea>. Acesso em: 22/05/2017.

PODER AÉREO. "EUA: consolidação da base industrial de defesa". **Poder Aéreo** [09/01/2018]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2fqke4o>. Acesso em: 10/02/2018.

PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugenio. **Política de defesa no Brasil**: uma análise crítica. Brasília: Editora Universidade de Brasil, 1998.

PUGH, Michael C. **The ANZUS crises**: nuclear visiting and deterrence. New York: Cambridge University Press, 1989.

REHMAN, Dawood. “SCO Peace Mission 2018: Pakistan, India conduct first joint anti-terror exercise in Russia”. **Daily Pakistan** [24/08/2018]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3rsr3qn>. Acesso em: 13/01/2019.

REMINGTON, Robin. “The Warsaw Pact: Institutional Dynamics Within the Socialist Commonwealth”. **The American Journal of International Law**, vol. 67, n. 5, November, 1973.

REUTERS. “Assembleia aprova venda de divisão de aviação comercial da Embraer para Boeing”. **Reuters** [26/02/2019]. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN1QF1RH-OBRTP?feedType=RSS&feedName=topNews>. Acesso em: 10/03/2019.

REZENDE, Lucas Pereira. “Teoria Realista Ofensiva de Cooperação em: Defesa na Unipolaridade”. **Contexto Internacional**, vol. 36, n. 2, julho/dezembro, 2014.

REZENDE, Lucas Pereira. **Sobe e Desce**: Explicando a Cooperação em: Defesa na América do Sul. Brasília: UNB, 2015.

RICHARDSON, Doug. **Aviões de Combate**: Tornado. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1987.

ROCHER, José. “Chávez planeja criar réplica da Otan na América do Sul”. **Gazeta do Povo** [05/10/2005]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxn5zwtu>. Acesso em: 13/08/2018.

ROSECRANCE, Richard; STEIN, Arthur. “Interdependence: Myth or Reality”. **World Politics**, vol. 26, n. 1, 1973.

SANTOS, Tamiris Pereira dos. “Geopolítica e Relações Internacionais: um olhar acerca das intersecções ocultadas pela preponderância das assimetrias”. **Revista de Geopolítica**, vol. 3, n. 1, 2012.

SARNEY, José. “Mercosul, o Perigo Está Chegando”. **O Globo** [10/04/1997]. Disponível em:

<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/241342/1/PS_1997%20-%200060.pdf>. Acesso em: 04/11/2017.

SHALAL, Andrea; BINNIE, Isla. "Germany, France to add Spain to fighter programme". **Reuters** [05/12/2018]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxkskvrj>. Acesso em: 15/01/2019.

SPEAR, Joanna. "Bigger NATO, Bigger Sales". **The World Today**, vol. 53, n. 11, November, 1997.

SPRECHER, C; KRAUSE, V. "Alliances, Armed Conflict, and Cooperation: Theoretical Approaches and Empirical Evidence". **Journal of Peace Research**, vol. 43, n. 4, 2006.

SPYKMAN, Nicholas J. **America´s Strategy in World Politics**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2008.

SOLIANI, André. "Otan nega pedido de entrada da Argentina na aliança militar". **Folha de São Paulo** [30/07/1999]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4q6aor8>. Acesso em: 15/11/2018.

STEINBRUCH, Benjamin. "Relações carnais". **Folha de São Paulo** [03/06/2003]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yy7tbnfj>. Acesso em: 13/12/2018.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

STOCHERO, Tahine. "Unasul Decide Fazer Drone Para Países Sul-Americanos Sem: Armas". **G1**, [11/11/2013]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3gfyzmu>. Acesso em: 05/04/2018.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. "Arms Transfers Database". **SIPRI Website** Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>. Acesso em: 12/03/2018.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. “Negociando a dependência: relações militares Brasil Estados Unidos no início da Guerra Fria”. **OPSIS**, vol. 14, número especial, 2014.

SWEREN-BECKER, Eliza; SWEIG, Julia. “Don't Believe the Hype: Why Rising Military Spending in Latin America Isn't as Scary as it Seems”. **The Brown Journal of World Affairs**, vol. 17, n. 1, Fall/Winter, 2010.

TAYLOR, Trevor. “Defence Industries in International Relations”. **Review of International Studies**, vol. 16, n. 1, January, 1990.

TEIXEIRA, Vinicius Modolo. **A Cooperação em Defesa na América do Sul como base para a Integração do Continente**. Rio de Janeiro: CENEGRI, 2014.

TEIXEIRA, Vinicius Modolo. “Os EUA e a Modernização das Forças Aéreas Sul-Americanas nos Anos 1960”. **Anais do IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. Florianópolis: UFSC, 2016.

TEIXEIRA, Vinicius Modolo; *et al*. “Perspectivas para a cooperação aeronáutica na América do Sul”. **Anais do XV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional**. Pirassununga: AFA, 2018.

TERTRAIS, Bruno. “The Changing Nature of Military Alliances”. **The Washington Quarterly**, Spring, 2004.

THE VARSAW PACT. **Treaty of friendship, co-operation and mutual assistance** [1955]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6hg592z>. Acesso em: 04/04/2016.

THIES, Wallace J. **Why NATO Endures**. New York: Cambridge University Press, 2009.

THOMAS, Ladd. “A Critical Appraisal of SEATO”. **The Western Political Quarterly**, vol. 10, n. 4, December, 1957.

TIAN, Nan; FLEURANT Aude; WEZEM:AN, Pieter D.; WEZEM:AN Siemon T. “Trends in World Military Expenditure, 2016”. **SIPRI Website** [2017]. Disponível em: https://tinyurl.com/y5dyo2df. Acesso em: 28/09/2017.

TIEDTKE, S; VALE, M. “Military Détente and Differences on Military Policy within the Warsaw Pact”. **International Journal of Politics**, vol. 13, n. 1/2, Spring-Summer, 1983.

TOSTA, Octavio. **Teorias Geopolíticas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.

FMPRC – Ministério de Relações Exteriores da República Popular da China. **“**Tratado de Boa Vizinhança, Amizade e Cooperação Entre a República Popular da China e a Federação Russa”. **Portal Eletrônico FMPRC** [24/07/2001]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4zvqvxr>. Acesso em: 15/05/2018.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

TRINKUNAS, Harold. “Reordering Regional Security in Latin America”. **Journal of International Affairs**, vol. 66, n. 2, 2013.

TURNER, Susan. “Russia, China and A Multipolar World Order: the danger in the undefined”. **Asian Perspective**, vol. 33, n. 1, 2009.

UBIRATAN, Edmundo. “Estados Unidos oferecem: Super Tucano ao governo da Nigéria”. **Aeromagazine** [28/12/2017]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yy33a3nu>. Acesso em: 20/01/2019.

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas. “Normativa UNASUL, CDS, CEED, ESUDE”. **Portal Eletrônico do Ministério da Defesa** [2017]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5g8cshj>.Acesso em: 13/10/2018.

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas. “Registro Sul-Americano de Gastos em: Defesa”. **Portal Eletrônico da Unasul** [2019]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5ma74be>. Acesso em: 13/01/2019.

UN - United Nations. “Charter of the United Nations**”**. **UN Website**. Disponível em: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/>. Acesso em: 16/04/2016.

US – United States of America. **Foreign relations of the United States, 1964–1968**. Washington: Department of State, 1968. Disponível em: <https://bit.ly/2Kvzttt>. Acesso em: 31/05/2016.

US – United States of America. **Foreign Relations of The United States, 1969–1976**. Washington: Department of State, 1969. Disponível em: <https://bit.ly/2XsMHL6>. Acesso em: 31/05/2016.

US – United States of America. **The Baghdad Pact (1955) and the Central Treaty Organization (CENTO)** [2009]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3oaplk2>. Acesso em: 14/11/2017.

VAIANA, Mariana. “Exclusivo – Argentina mantém interesse no Gripen”. **Defesanet** [05/05/2016]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyonda6s>. Acesso em: 23/03/2018.

VALDUGA, Fernando. “Embraer Anuncia Discussões de Parceria para o KC-390 com a indústria aeronáutica chilena”. **CAVOK** [24/08/2010]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4e2eufq>. Acesso em: 12/03/2018.

VANEGAS, Carlos. “SAAB Pisa Fuerte em: F-AIR Colombia 2017”. **Defensa** [12/07/2017]. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5b8499r>. Acesso em: 15/04/2018.

VAZ, Alcides Costa.; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Leandro. P. “UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 60, n. 2, 2017.

VIDIGAL, Lucas. "Brasil pode se tornar aliado prioritário extra-Otan; saiba o que isso significa". **G1** [20/03/2019]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yygcwwc8>. Acesso em: 25/03/2019.

VITELLI, Marina. "América Del Sur: De La Seguridad Cooperativa A La Cooperación Disuasoria". **Foro Internacional**, vol. 56, n. 3, 2016.

VUCETIC, Srdjan; NOSSAL, Kim Richard. "The international politics of the F-35 Joint Strike Fighter". **International Journal**, vol. 68, n. 1, 2012-13.

WALT, Stephen. "The Renaissance of Security Studies International Studies". **Quarterly**, vol. 35, n. 2, 1991.

WALTZ, Kenneth. "Structural Realism after the Cold War". **International Security***,* vol. 25, n. 1, Summer, 2000.

WU, Junfel. Will "SCO Become Another Warsaw Pact?" **Economic and Political Weekly**, vol. 40, n. 39, 2005.

YEO, Mike. "China Receives First Advanced Su-35 Flankers from Russia". **Defense News** [09/01/2017]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yb5p2ztd>. Acesso em: 20/02/2018.

SOBRE O AUTOR

SOBRE O AUTOR



Vinicius Modolo Teixeira é professor de Geografia Humana da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), onde ministra, dentre outras, a disciplina de Geografia Política e Geopolítica. É doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) na qual também concluiu a licenciatura e bacharelado em Geografia. Possuiu pesquisas na área de Geografia Política, Geopolítica, Conflitos e Cooperação na América do Sul, Atlântico Sul, Cooperação em Defesa e Comércio de Equipamentos de Defesa. E-mail para contato: falecomovinas@gmail.com

COLEÇÃO

Comunicação & Políticas Públicas

COLEÇÃO COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), está à frente do selo coleção "Comunicação & Políticas Públicas" e recebe propostas de livros a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 40 laudas e no máximo 150 laudas configuradas obrigatoriamente em espaçamento 1,5, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas em arquivos separados, de maneira que ao longo do texto do livro sejam apenas indicados os espaços onde serão inseridas. As imagens deverão ser nomeadas e numeradas conforme os espaços indicados no texto.

A submissão do livro deverá ser realizada por meio do envio online de arquivo documento (.doc) em Word for Windows 6.0 ou versão mais recente. O autor ou autores devem encaminhar para o e-mail nupsbooks@gmail.com três arquivos: a) formulário de identificação do autor e da obra, b) livro com sumário no formato Word for Windows 6.0 ou versão mais recente, e, c) via escaneada de carta de autorização assinada pelo (s) autor (es) atestando que cede(m) seus direitos autorais da obra para a editora da Universidade Federal de Roraima.

ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA

Coleção "Comunicação & Políticas Públicas"

Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS)

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Campus Paricarana

Bloco 1. Sala 179. Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413.

Bairro Aeroporto. Boa Vista, RR.

 + 55 (95) 981235533 /  nupsbooks@gmail.com

 www.livroeletronico.net