

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

Maj Inf RODRIGO MENDES **RÉGUA** BARCELOS

**A cooperação técnica em ensino militar do Exército
Brasileiro na África de 2015 a 2019 e suas contribuições
para a política externa do Brasil**



Rio de Janeiro

2020

Maj Inf RODRIGO MENDES **RÉGUA** BARCELOS

A cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro na África de 2015 a 2019 e suas contribuições para a política externa do Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa.

Orientador: TC Inf Dário Vargas de Oliveira

Rio de Janeiro
2020

B242c Barcelos, Rodrigo Mendes Régua

A cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro na África de 2015 a 2019 e suas contribuições para a política externa do Brasil. / Rodrigo Mendes Régua Barcelos —2020.

105 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Dário Vargas de Oliveira.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) —Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

Bibliografia: f. 92-99.

1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL. 2. COOPERAÇÃO SUL-SUL. 3. POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA. 4. POLÍTICA EXTERNA. 5. COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR. 6. EXÉRCITO BRASILEIRO. 7. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO. 8. SENEGAL. I. Título.

CDD 355.5

Maj Inf RODRIGO MENDES **RÉGUA** BARCELOS

A cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro na África de 2015 a 2019 e suas contribuições para a política externa do Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa.

Aprovado em 26 de outubro de 2020.

COMISSÃO AVALIADORA

Dário Vargas de Oliveira – Ten Cel Inf - Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Márcio Tomaz de **Aquino** – Cel R1 Eng - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Francisco Eduardo Cavalcante **Holanda** – Ten Cel Inf - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha esposa, meus filhos e meus pais,
fontes de motivação da minha jornada
terrena.

AGRADECIMENTOS

A Deus, nosso mestre e pai celestial, pelo dom da vida, pela saúde e proteção que me permitiram concluir mais essa etapa.

Aos meus amados pais, Hélio e Eliane, pelo exemplo diário de dedicação e amor incondicionais, sempre presentes em minha vida.

À minha esposa Camila, minha amada companheira e grande incentivadora, por seu apoio incondicional e dedicação à nossa família.

Aos meus irmãos Hélio e Gustavo, pela amizade e união que construímos ao longo dos anos, minha gratidão.

Ao TC Dário Vargas e ao Prof. Rubens Duarte, pelas orientações e contribuições para o presente trabalho.

“A cooperação é a convicção plena de que ninguém pode chegar à meta se não chegarem todos”. (Virginia Burden)

RESUMO

A cooperação internacional é uma prática de caráter voluntário que tem por finalidade a ajuda mútua ou unilateral entre atores internacionais, sendo eles os países, os Organismos Internacionais (OI) como a Organização das Nações Unidas (ONU) e as Organizações Não-Governamentais (ONGs), dentre outros. O Brasil orienta e conduz sua atividade cooperativa extraterritorial por meio da narrativa oficial da política externa, que é influenciada diretamente por fatores como a conjuntura político-econômica nacional e pelas mudanças de objetivos e interesses dos governos que se sucederam no país. No que diz respeito à Cooperação Sul-Sul (CSS) do início do século XXI, o Estado Brasileiro incrementou sua participação na cooperação provida aos países africanos, com significativas oscilações de intensidade, finalidade e prioridade geográfica entre as gestões. Essa ajuda se pautou em diversos objetivos a serem atingidos, como a busca do desenvolvimento dos países receptores, mas também contemplou interesses próprios da Nação, como a melhoria da imagem do Brasil no cenário internacional. No âmbito da Defesa, a partir de 2015, o Brasil aumentou significativamente a interação com os países da costa ocidental africana, incluídos no entorno estratégico brasileiro definido pela Política Nacional de Defesa (PND). Nesse escopo, o Exército Brasileiro elaborou diretrizes e estratégias com ações voltadas para o atendimento dos objetivos perenes de política externa do Brasil, contidos na Constituição Federal de 1988 e nas demais legislações do nível político-estratégico. Sob essas premissas, a Força Terrestre tem exercido a Diplomacia Militar, firmando acordos de cooperação bilateral em defesa, sobretudo com países que integram a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), como a República do Senegal. No tocante às missões de paz sob a égide da ONU, as ações decorrentes da recente missão de cooperação trilateral Brasil-ONU-República Democrática do Congo (RDC) têm evidenciado as capacidades do militar brasileiro no cenário internacional. A presente pesquisa apresentou as missões de cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro na RDC e no Senegal entre 2015 e 2019, relacionando-as aos objetivos de política externa mais evidenciados pela narrativa oficial do Itamaraty entre 2015 e 2018. Tendo por base a percepção dos militares coordenadores e participantes de tais atividades, obteve-se indícios que essas missões de cooperação contribuem para a consecução de alguns dos objetivos de política externa do Estado Brasileiro, como o incremento da reputação do Brasil na comunidade internacional, além da busca da segurança regional no Atlântico Sul.

Palavras-chave: Cooperação Internacional; Cooperação Sul-Sul; Política Nacional de Defesa; Política Externa; Cooperação técnica em ensino militar; Exército Brasileiro; República Democrática do Congo; Senegal.

ABSTRACT

International cooperation is a voluntary practice aimed at mutual or unilateral assistance between international actors, such as countries, International Organizations (IOs) such as the United Nations (UN) and Non-Governmental Organizations (NGOs), among others. Brazil guides and conducts its extraterritorial cooperative activity through the official narrative of foreign policy, which is directly influenced by factors such as the national political-economic situation and by the changes in objectives and interests of the governments that have followed in the country. Regarding the South-South Cooperation (CSS) at the beginning of the 21st century, Brazil increased its participation in the cooperation provided to African countries, with significant variations in intensity, purpose and geographical priority between administrations. This assistance was guided by several objectives to be achieved, such as the search for the development of the recipient countries, but it also contemplated the nation's own interests, such as the improvement of Brazil's image in the international scenario. In the scope of Defense, as of 2015, Brazil has significantly increased its interaction with the countries of the West African coast, included in the Brazilian strategic environment defined by the National Defense Policy (PND). Within this scope, the Brazilian Army developed guidelines and strategies with actions aimed at meeting the perennial objectives of Brazil's foreign policy, contained in the Federal Constitution of 1988 and in other legislation at the political-strategic level. Under these premises, the Land Force has exercised Military Diplomacy, signing bilateral cooperation agreements in defense, especially with countries that integrate the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS), such as the Republic of Senegal. With regard to peacekeeping missions under the auspices of the UN, the actions resulting from the recent Brazil-UN-Democratic Republic of Congo (DRC) trilateral cooperation mission have highlighted the capabilities of the Brazilian military on the international scenario. This research presented the technical cooperation missions in military education of the Brazilian Army in the DRC and Senegal between 2015 and 2019, relating them to the foreign policy objectives most evidenced by the official narrative of the *Itamaraty* between 2015 and 2018. Based on the perception of the military coordinators and participants in such activities, evidence was obtained that these cooperation missions contribute to the achievement of some of the Brazilian State's foreign policy objectives, such as the increase of Brazil's reputation in the international community, in addition to the search for regional security in the South Atlantic.

Keywords: International cooperation; South-South Cooperation; National Defense Policy; Foreign Policy; Technical Cooperation in Military Education; Brazilian Army; Democratic Republic of Congo; Senegal.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACEIs	Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimento
AMAN	Academia Militar das Agulhas Negras
ANPEI	Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras
AOD	Assistência Oficial para o Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ASA	Cúpula América do Sul-África
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CBEM	Conferências Bilaterais de Estado-Maior
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CIGS	Centro de Instrução de Guerra na Selva
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CNS	Cooperação Norte-Sul
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS	Cooperação Sul-Sul
DAEBAI	Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional
EB	Exército Brasileiro
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
EMD	Estratégia Militar de Defesa
EME	Estado-Maior do Exército
EMGEPON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
ENA	Exércitos de Nações Amigas
ENOA	Escola Nacional de Oficiais da Ativa
ENSOA	Escola Nacional de Suboficiais da Ativa
EsAO	Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais
EsIE	Escola de Instrução Especializada
FARDC	Forças Armadas da República Democrática do Congo

FIB	Brigada de Intervenção
GAD	Grupo de Assistência para o Desenvolvimento
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IME	Instituto Militar de Engenharia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JWMTT	<i>Jungle Warfare Mobile Training Team</i>
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MD	Ministério da Defesa
MBCEM	Missão Brasileira de Cooperação em Engenharia Militar
MONUSCO	Missão das Nações Unidas na República Democrática no Congo
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEE	Objetivos Estratégicos do Exército
OIs	Organismos Internacionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONGD	Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCENA	Plano de Cursos e Estágios em Nações Amigas
PCMEEB	Plano de Cursos e Estágios de Militares Estrangeiros no EB
PEB	Política Externa Brasileira
PMD	Política Militar de Defesa
PND	Política Nacional de Defesa
PRODE	Produtos de Defesa
PVANA	Plano de Visitas e outras Atividades em Nações Amigas
PVD	Países em Vias de Desenvolvimento
PVMEB	Plano de Visitas de Militares Estrangeiros ao Brasil
QEMA	Quadro do Estado-Maior da Ativa

RDC	República Democrática do Congo
SIPLEx	Sistema de Planejamento do Exército
TTX	<i>Table-Top Exercise</i>
UNMPP	<i>United Nations Military Planning Process</i>
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modalidades de Cooperação Técnica	31
Figura 2 - Evolução das Exportações Brasileiras entre 2000 e 2015	46
Figura 3 - Variação no índice preços das commodities	46
Figura 4 - Cooperação técnica bilateral prestada, entre 2005 e 2015 (US\$)	49
Figura 5 - Extrato do Plano Estratégico do Exército 2016-2020	75
Figura 6 - Perfil dos militares do EB respondentes do questionário – RDC	79
Figura 7 - Objetivos da PEB mais relacionados às missões de cooperação técnica em ensino militar na RDC de 2015 a 2019	80
Figura 8 - Perfil dos militares do EB respondentes do questionário – Senegal.....	81
Figura 9 - Objetivos da PEB mais relacionados às missões de cooperação técnica em ensino militar no Senegal de 2015 a 2019.....	82
Figura 10 - Militares que tiveram contato com autoridades do Brasil.....	83
Figura 11 - Militares que tiveram contato com autoridades da nação amiga	84
Figura 12 - Percepção dos coordenadores e executantes sobre a importância da cooperação do EB na África.....	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Instrumentos, atores e destinos da Cooperação ao Desenvolvimento....37

Quadro 2 - Hipóteses básicas sobre a relação entre categorias e política de ajuda.39

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	METODOLOGIA.....	23
2	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: TERMOS, DEFINIÇÕES E ASPECTOS CONCEITUAIS	28
2.1	TERMOS E DEFINIÇÕES.....	28
2.2	ASPECTOS CONCEITUAIS.....	30
2.3	A DINÂMICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NOS SÉCULOS XX E XXI.....	32
2.4	MOTIVAÇÕES E INTERESSES NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	38
3	RETROSPECTIVA HISTÓRICA RECENTE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA	42
3.1	A NARRATIVA OFICIAL RECENTE E SUAS CONTRADIÇÕES.....	42
3.2	MOTIVAÇÕES E INTERESSES DA COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA.....	43
3.3	A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA DE 2003 A 2018.....	45
3.4	A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA NA ÁFRICA DE 2003 A 2018.....	48
4	COOPERAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NO ÂMBITO DA DEFESA NA ÁFRICA	51
4.1	MOTIVAÇÕES E INTERESSES DA COOPERAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NA ÁFRICA.....	51
4.2	COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB NA ÁFRICA.....	53
5	OBJETIVOS E INTERESSES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ÁFRICA DE 2015 A 2018	57
6	COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB COM PAÍSES AFRICANOS: OS CASOS DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E DO SENEGAL	67
6.1	REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO.....	72
6.2	REPÚBLICA DO SENEGAL.....	74
7	CONTRIBUIÇÕES DA COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB PARA A CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE 2015 A 2018	78
	CONCLUSÃO	88

REFERÊNCIAS	92
ANEXO A – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO.....	100

INTRODUÇÃO

A palavra "cooperação" possui distintas interpretações advindas dos autores que tratam do tema no meio acadêmico. De certa forma, essa pluralidade de significados para o mesmo vocábulo é consequência do aumento da diversificação da atividade, observado nas últimas décadas em âmbito internacional. Há ainda uma distinção entre o termo cooperação e outros termos utilizados no contexto, como "ajuda" e "assistência", relacionadas à diferentes abordagens institucionais na execução da atividade cooperativa entre atores internacionais (KEOHANE, 1984; BREUNING, SÁNCHEZ, 2002; AYLLÓN, 2006; CARVALHO, 2018).

A cooperação internacional é uma prática cujas origens remontam à Idade Antiga, mas que ganhou intensidade no século XX, notadamente após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), tendo relação com a ajuda financeira provida aos países europeus pelo Plano Marshall norte-americano (GILPIN, 2002; SANTOS, 2013; NETO, 2014). Durante a Guerra Fria, a bipolaridade e a ameaça nuclear foram indutoras da necessidade da cooperação por meio de alianças militares. Em seguida, o fomento à atividade cooperativa no campo econômico foi um efeito da criação de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os países ricos do Norte passaram a ajudar as nações pobres do Sul, até que as condicionalidades e o endividamento causado por fatores como a crise do petróleo de 1970, geraram a insatisfação dos países receptores com o modelo de ajuda internacional verticalizado, o que resultou no advento da cooperação Sul-Sul em 1978 (SPERO; HART, 2009; NETO, 2014; CARVALHO, 2018). Nas décadas seguintes, houve uma grande oscilação da atividade cooperativa entre as nações, em função da conjuntura político-econômica internacional, numa fase em que alguns países emergentes, como o Brasil, também passaram a ser provedores de cooperação, além de receptores. No início do século XXI, consolidaram-se novos atores internacionais, instrumentos, agências, novas modalidades de cooperação e um novo delineamento entre as responsabilidades de doadores e receptores, mais ligados à ideia de desenvolvimento (MAWDSLEY, 2012; DUARTE, 2019; ONU, 2019c; OCDE, 2020).

Não obstante, a retomada da agenda de cooperação internacional nas últimas décadas reacendeu a discussão sobre a existência de motivações e

interesses próprios dos governos no provimento da cooperação internacional, fundamentado pela sua política externa e distintos da ideia de preocupação exclusiva com o bem-estar do país receptor. O comportamento dos legisladores de política exterior, a existência de normas difusas no países e o comportamento do fluxo de cooperação estatal são apenas algumas das variáveis que podem indicar os objetivos próprios de cooperação de um Estado, que podem focar aspectos como busca de segurança, ganho de influência e ganhos econômicos por meio de suas políticas de ajuda (VEEN, 2001; MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003; MAWDSLEY, 2012; DUARTE, 2019).

A cooperação internacional brasileira, no papel de Estado doador de cooperação Sul-Sul, teve um considerável incremento no início do século XXI, sobretudo pelo panorama econômico favorável, materializado pelo “boom das commodities” na década de 2010 (BALAKRISHNAN e TOSCANI, 2018). O governo de Luís Inácio Lula da Silva fez amplo uso da diplomacia presidencial (LIMA; DUARTE, 2013) e de uma política externa que, segundo Celso Amorim (2011, p. 171), era “orientada por uma combinação de solidariedade internacional e de defesa dos valores e interesses brasileiros”, mas que esteve sujeita a diversas interpretações no que se refere às suas reais motivações. Os países africanos voltaram a ser o grande foco dessa internacionalização da agenda de cooperação brasileira, focada em motivações como o apoio daquelas nações ao pleito brasileiro de reforma do Conselho de Segurança da ONU (AMORIM, 2011). A expansão da cooperação técnica em diferentes áreas, como na saúde, na educação, segurança e defesa passaram a ser uma indutora de novos investimentos para o país, trazendo consigo o risco da miscelânea entre os interesses nacionais e os interesses particulares de agentes de cooperação (AYLLÓN, 2013; MILANI e DUARTE, 2015).

Na gestão de Dilma Rousseff, a expectativa de continuidade e ampliação da Cooperação Sul-Sul brasileira foi frustrada por fatores como a escassez de recursos e a diversificação da agenda de política externa adotada na gestão anterior (FINGERMANN, 2015). O governo de Michel Temer, que teve início em meados de 2016, como consequência de uma crise político-institucional, resultou na saída brasileira do paradigma globalista e a retomada do americanismo em sua política externa. Isso resultou numa redução significativa de prioridade da CSS em regiões antes prioritárias, como o continente africano (DE OLIVEIRA e MALLMANN, 2019). Em contrapartida, no que diz respeito à defesa, a aproximação com as nações

amigas daquele continente apresentou um incremento significativo, sobretudo por meio da cooperação técnico-militar no âmbito da CSS, evidenciado por ensaios como o de Borlina (2015).

O foco geográfico da agenda de cooperação técnica brasileira é no seu entorno estratégico, que engloba a América do Sul, o Atlântico Sul, os países limdeiros africanos e a Antártica (BRASIL, 2016). As tratativas são feitas por meio de acordos bilaterais, multilaterais e trilaterais conduzidos em parceria do Ministério da Defesa (MD) com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). No escopo específico da cooperação militar do Exército Brasileiro na África Ocidental, o fluxo de envio de militares brasileiros para missões de ensino teve um incremento no período de 2015 a 2019, com destaque para a República Democrática do Congo e o Senegal. Não obstante, observa-se um pequeno número de produções acadêmicas versando sobre esse tema específico no período considerado, o que é um dado relevante para apreciação no escopo desse ensaio, tendo em vista que entre 2015 e 2019 o Brasil teve governos distintos, com diferentes motivações implícitas (ou explícitas) em suas agendas de política externa para a CSS.

Mais especificamente, nota-se que existem poucas pesquisas acadêmicas sobre cooperação internacional brasileira em defesa que abordem especificamente a vertente de ensino técnico-militar, mais especificamente do Exército Brasileiro, nos países do continente africano inseridos no entorno estratégico brasileiro, seja em âmbito bilateral ou multilateral, ou trilateral.

A presente pesquisa pretende fornecer subsídios para identificar se a cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro com os dois países supracitados, de 2015 a 2019, corroborou para consecução dos interesses nacionais ao longo do período considerado. Assim, o resultado poderá ser usado para fundamentar a ratificação ou modificação dessas atividades pelo Exército Brasileiro, em função dos interesses do Estado.

No que diz respeito especificamente ao recorte temporal de análise da política externa brasileira, o período compreendido foi diferenciado, entre 2015 a 2018, para que fossem levadas em consideração apenas informações relativas ao final do segundo mandato de Dilma Rousseff e da gestão de Michel Temer, no intuito de permitir a observação de possíveis oscilações da atividade de cooperação em função da política externa voltada para cada um dos países selecionados. No

que tange à cooperação técnica em ensino militar, o período de 2015 a 2019 é pertinente pois existem missões de ensino militar do Exército Brasileiro nesses dois países africanos que foram acordadas no nível político-estratégico em 2018, tendo sido implementadas somente no ano seguinte.

A relevância do espaço geográfico selecionado para o estudo foi demonstrada pelo aumento de presença que o País alcançou no âmbito da defesa no continente africano. No que diz respeito à cooperação técnica em ensino militar, a República Democrática do Congo e o Senegal foram países africanos com relevante incremento de missões nos últimos cinco anos, o que pode denotar a importância desses parceiros para a recente política de defesa brasileira. Celso Amorim (2016, p. 102), ex-Ministro das Relações Exteriores e da Defesa do Brasil, afirma que “a Política de Defesa do Brasil é de cooperação para dentro e dissuasão para fora”. Ele ainda explicitou que existem interesses brasileiros a serem atingidos por meio da cooperação na área de defesa, ao afirmar que “investir nessa cooperação não é um mero ato de generosidade” (AMORIM, 2016, p. 312). Ainda no que diz respeito ao continente africano, a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2012a) relacionou diretamente o incremento da estabilidade regional à “consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), e o incremento na interação inter-regionais, como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)” além da “intensificação da cooperação e comércio com países da África” (BRASIL, 2016, p. 136).

Espera-se que a contribuição deste tema para o meio acadêmico seja o fortalecimento da perspectiva da sociedade sobre a relevância da participação de militares do Exército Brasileiro em missões de cooperação técnica em ensino militar como uma ferramenta que contribui efetivamente para a consecução de interesses nacionais perenes, contidos na Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016), como a “estabilidade regional” e a “projeção do Brasil no concerto das nações”. Pretende-se evidenciar que as ações de cooperação não estão completamente condicionadas às oscilações da política externa brasileira, representadas pela alternância de governos e suas agendas de cooperação distintas, em função do fortalecimento da diplomacia militar.

No âmbito da defesa, o documento Cenário de Defesa 2020-2039, produzido pelo Ministério da Defesa, aponta para um provável aumento da demanda

estrangeira pela cooperação internacional brasileira, o que pode gerar novas oportunidades para a consecução dos interesses nacionais. No escopo da Força Terrestre, justifica-se a escolha do tema ao constatar-se que ele está inserido num dos Objetivos Estratégicos do Exército (OEE), estabelecido Plano Estratégico do Exército 2020-2023, que versa sobre “o incremento das atividades de cooperação, integração, e confiança mútua com as Nações Amigas, a fim de ampliar sua projeção no cenário internacional” (BRASIL, 2019a). Não obstante, a pesquisa pode servir para despertar a reflexão sobre a importância da definição de objetivos específicos a serem atingidos pelos militares designados ao final das missões de cooperação técnica em ensino militar, os quais devem estar em consonância com as diretrizes emanadas pelo Comando do Exército, que são formuladas com base nas diretrizes de política externa e de defesa.

Por fim, este autor busca dar continuidade ao processo de produção de conhecimento na linha de pesquisa “Estudo da Paz e da Guerra”, versando sobre o tema de cooperação internacional. Dessa forma, pretende contribuir com a evolução das Ciências Militares e os Estudos de Defesa, por meio de um trabalho atual, relevante e oportuno, em alinhamento com a visão estratégica da ECEME, em seu desdobramento número 9, que preconiza a realização de pesquisas científicas e interesse para o Exército e para a Defesa Nacional.

1 METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é evidenciar aspectos metodológicos da pesquisa que permitirão uma melhor compreensão do objetivo geral, das delimitações e dos procedimentos de coleta e tratamento dos dados obtidos, no intuito de evidenciar o alcance e as limitações do presente trabalho.

1.1 PERGUNTA DE PESQUISA

O presente trabalho buscou analisar a atividade de cooperação internacional do Estado brasileiro, especialmente no campo da cooperação técnica em ensino militar, executada em dois países africanos situados no entorno estratégico brasileiro: a República Democrática do Congo e a República do Senegal. Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa foi baseado na seguinte pergunta de pesquisa: a cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro com a República Democrática do Congo e o Senegal de 2015 a 2019 contribuiu para a consecução dos objetivos de política externa do Brasil?

A fim de delimitar o caminho a ser seguido nesta pesquisa, foram estabelecidas as seguintes perguntas intermediárias que, conforme fossem respondidas, conduziriam ao objetivo geral proposto:

a) O que é a cooperação internacional, como foi sua evolução ao longo dos séculos XX e XXI e quais os motivos que levam os países a cooperar entre si?

b) Qual foi a dinâmica da cooperação Sul-Sul brasileira de 2003 a 2018 na África e as motivações e interesses envolvidos na política externa dos governos do período considerado?

c) Quais foram as motivações e interesses da cooperação militar brasileira na África entre 2015 e 2018, expressas na política de defesa e normativas institucionais do Exército Brasileiro?

d) Quais foram os objetivos e interesses expressos na narrativa oficial da política externa brasileira na África entre 2015 e 2018, com ênfase na República Democrática do Congo e no Senegal?

e) Qual foi a dinâmica da cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro com a República Democrática do Congo e Senegal entre 2015 e 2019?

f) Com quais objetivos da política externa brasileira a cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro na República Democrática do Congo e no Senegal contribuiu no período considerado?

1.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa foi realizada por meio de uma abordagem pautada na busca de elementos, fatores e indícios contidos nos dados coletados e relacionados à narrativa oficial da política externa brasileira de 2015 a 2018, bem como à atividade de cooperação técnica em ensino militar do EB com a República Democrática do Congo e Senegal entre 2015 e 2019. Posteriormente, buscou-se relacionar os resultados encontrados nas duas vertentes, de forma a evidenciar possíveis contribuições da cooperação técnica em ensino militar executada nesses dois países para os objetivos da política externa brasileira no período considerado. Ressalta-se que a extensão do período abrangido especificamente pelas atividades de cooperação, considerado até 2019, deu-se pelo fato de algumas missões relevantes do Exército Brasileiro para a pesquisa terem sido acordadas em 2018, dentro do recorte temporal de estudo relacionado à política externa, tendo sido implementadas somente no ano seguinte.

Para alcançar esse fim, inicialmente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, a fim de ampliar o grau de conhecimento sobre a cooperação internacional do Estado brasileiro, em especial aquela provida pelo Exército Brasileiro, bem como das relações entre o Brasil e os países africanos, com ênfase na República Democrática do Congo e Senegal. Em seguida, realizou-se um trabalho de busca de dados a fim de se obter diferentes pontos de vista sobre o assunto, buscando diminuir as impressões preconcebidas e obter informações que não estavam acessíveis apenas por meio da pesquisa bibliográfica e documental. Para levantar a percepção dos oficiais e praças brasileiros que cumpriram missões de cooperação técnica em ensino/instrução militar nos países selecionados, realizou-se uma pesquisa-*survey*, por meio de um questionário.

Por fim, foi interpretada a percepção da amostra estudada, com base nas informações coletadas. Nesse intento, todas as informações adquiridas diretamente com os participantes do questionário foram relacionadas com os dados obtidos na

pesquisa bibliográfica e documental, fundamentando a análise nos conceitos, definições e fatos sobre cooperação internacional brasileira.

1.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

O levantamento de dados inicial da presente pesquisa científica foi realizado por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, a fim de propiciar dados atuais e relevantes. A seleção das fontes de pesquisa foi baseada em documentos oficiais da Presidência da República, do Congresso Nacional, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores. Também foram consultados livros de autores reconhecidos no meio acadêmico, como autoridades sobre a Cooperação Internacional.

Foram pesquisados, ainda, trabalhos de conclusão de curso, dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos sobre a cooperação internacional brasileira, sobre a cooperação militar do Exército Brasileiro e sobre as relações entre o Brasil e os países africanos. Os dados obtidos nessa etapa foram analisados e organizados de forma a contribuir na elaboração da resposta da pergunta da pesquisa.

Não obstante, buscou-se identificar se a percepção dos oficiais e praças brasileiros que participaram indiretamente como coordenadores ou diretamente como executantes das atividades de cooperação técnica em ensino militar é coerente com os objetivos de política externa dos governos brasileiros evidenciados pela narrativa oficial e interações com os dois países que são foco do estudo, no período considerado. Esse dado foi buscado para que se possa verificar se os militares envolvidos nessa modalidade de cooperação internacional são capazes de relacionar as atividades internacionais nas quais participaram com a narrativa oficial da política externa brasileira vigente no período.

Para isso, foram aplicados questionários por meio da plataforma *Google Forms*, aos militares brasileiros que coordenaram (Adidos Militares ou chefes de missão) ou participaram de atividades de cooperação técnica em ensino militar como instrutores, monitores, assessores ou adjuntos na RDC e no Senegal, de 2015 a 2019. Tal opção justifica-se pela facilidade de tabulação dos dados para posterior apresentação gráfica e análise dos resultados de cada item em relação aos objetivos da pesquisa. Esse instrumento foi dividido em sessões temáticas

relacionadas às características profissionais, atuação nas práticas de cooperação internacional em ensino militar na África e o entendimento geral desses militares sobre o contexto da agenda de cooperação internacional na qual eles estavam inseridos.

A amostra do presente estudo foi composta por oficiais e praças do Exército Brasileiro que estiveram envolvidos na coordenação ou participação de atividades de cooperação técnica em ensino militar na RDC e no Senegal, de 2015 a 2019. O critério para a identificação dos Adidos Militares brasileiros como coordenadores da cooperação internacional que não possuem chefia direta se deu pelo fato dos mesmos serem oficiais das Forças Armadas comissionados junto à uma representação diplomática brasileira, que executa a política externa oficial, com a finalidade de trabalhar em estreita ligação com as autoridades militares locais no nível político-estratégico. Portanto, presume-se que a opinião desses militares é relevante pois eles participam ativamente na consecução dos objetivos de política externa brasileira no campo da diplomacia militar.

A amostra estudada se classifica como não-probabilística e os indivíduos foram escolhidos de maneira a abranger o máximo de participantes envolvidos na cooperação nos dois países selecionados, em missões que materializam o provimento de cooperação internacional pelo Brasil às nações amigas. Assim, pretendeu-se alcançar uma percepção mais apurada, fugindo da impressão que pode ter sido gerada por um sujeito ou por uma função específica. Por fim, também se procurou uma amostra transversal em relação ao nível hierárquico dos questionados, a partir do posto de segundo-sargento até coronel, para mitigar os efeitos das diferenças geracionais e suas formulações de opinião.

Em função da natureza do problema de pesquisa, que visa mapear a percepção de um universo social específico, os dados obtidos no questionário foram interpretados por meio de análises das respostas categorizadas, seja por país ou no âmbito do universo total de participantes. Ao final da coleta dos dados, eles foram tabulados e interpretados, de modo a identificar recorrências, concordâncias, contradições e divergências.

Durante todo o processo, se realizou o cruzamento dos dados obtidos com as referências teóricas, conceituais e factuais obtidas durante a pesquisa bibliográfica e documental. As informações obtidas na aplicação de questionários foram reunidas e tabuladas, permitindo sua visualização através de gráficos, o que

favorece a compreensão dos resultados. A finalidade foi a de identificar como se desenvolve a cooperação técnica em ensino militar junto à RDC e ao Senegal e sua contribuição para a consecução dos objetivos de política externa do Brasil no período considerado.

1.4 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

O método escolhido possui limitações, haja vista que, por se tratar de uma pesquisa bibliográfica, foi limitada às consultas realizadas pelo autor, que buscou a maior diversificação possível. A metodologia foi flexível e inspirada no processo de análise indutiva de conteúdo, com a generalização de indícios e formulação de percepções a partir de um número limitado de respondentes ao questionário disponibilizado ao universo de militares participantes.

A pesquisa de campo foi impossibilitada devido a aspectos como as restrições de deslocamento estabelecidas no decorrer da pandemia de Covid-19; ausência de financiamento para compra de passagens e hospedagem e limitado tempo para realização da pesquisa.

Reconhece-se, portanto, a limitação do método empregado no sentido de não ser capaz de determinar fatos científicos e entende-se que o trabalho representa uma interpretação dentre outras possíveis, mas pode fomentar reflexões, que são o foco do resultado do presente ensaio.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: TERMOS, DEFINIÇÕES E ASPECTOS CONCEITUAIS

O objetivo principal deste capítulo é apresentar um breve resumo teórico do que é a cooperação internacional, sua evolução ao longo dos séculos XX e XXI e os motivos que levam os países a cooperar entre si. Essa abordagem ajudará na compreensão da finalidade da cooperação internacional, o que é fundamental para o entendimento do presente ensaio. Para cumprir esse propósito, esta seção se subdivide em termos e definições, aspectos conceituais, dinâmica da cooperação internacional nos séculos XX e XXI e motivações e interesses na cooperação internacional.

2.1 TERMOS E DEFINIÇÕES

O termo "cooperação" não traz um conceito unificado e universalmente aceito na literatura que trata do tema. Essa definição varia de acordo com os atores internacionais envolvidos, como os organismos internacionais, países e organizações não governamentais, somada às interpretações distintas do assunto com base nos aspectos geográfico e histórico e político. Bruno Ayllón (2007, p. 40), entende que cooperar é “atuar conjuntamente com outros para conseguir um mesmo fim”. Já Carvalho (2018, p. 20) afirma que, “no ato de cooperar, desenvolvem-se ações coordenadas para problemas comuns para os quais não existem resposta ou capacidade individual para solucioná-los”. Por sua vez, Keohane (1984) tem uma visão mais específica ao afirmar que a cooperação internacional representa apenas “as políticas efetivamente empreendidas por um governo que são vistas pelos seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51-2). Ayllón (2006) assinala outra modalidade de ajuda internacional, a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID), entendida por ele como um “conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) [...]”(AYLLÓN, 2006, p. 7).

Não obstante, faz-se necessária uma distinção conceitual entre os termos “cooperação”, “ajuda” e “assistência” e suas variantes no contexto da cooperação internacional. Tais expressões representam diferentes dinâmicas de atividades de apoio entre atores internacionais ao longo do tempo e são vistas de forma distinta por diversos autores. De forma mais abrangente, Breuning (2002) busca diferenciar essas modalidades de interação internacional:

[...] ajuda externa engloba não apenas assistência destinada ao desenvolvimento econômico, mas também assistência militar – o propósito da ajuda internacional nem sempre é o desenvolvimento. Ainda que o termo assistência para o desenvolvimento conote um foco no desenvolvimento econômico, sugere uma relação fundamentalmente desigual: existe um doador e um receptor, um dá, o outro recebe. Diferentemente, o termo cooperação para o desenvolvimento, além de fazer referência explícita ao desenvolvimento como objetivo, também indica um trabalho conjunto entre doador e receptor (BREUNING, 2002, p. 369)

Somam-se à essa miscelânea conceitual as abordagens institucionais, vinculadas diretamente às atividades desempenhadas por organismos internacionais. A Carta das Nações Unidas (ONU, 1945) emprega o termo “cooperação internacional” e entende a atividade como um dos propósitos da Organização das Nações Unidas (ONU) para “resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (ONU, 1945, p.5-6). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) como “fluxos de recursos para países e territórios incluídos na Lista de Destinatários da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) e para agências multilaterais, realizadas pelo setor oficial, tendo como objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar e feita em termos financeiros concessionais” (OCDE, 2020). Ainda sobre a classificação adotada pela OCDE, Mawdsley (2012) acrescenta:

“Os fluxos oficiais entre governos que não seguem os critérios do AOD são conhecidos como ‘outros fluxos oficiais’ e não são formalmente reconhecidos como ajuda externa. Essa separação sustenta a característica definidora da AOD convencional atual, que é aquela focada na redução da pobreza nos países receptores em detrimento do interesse político e econômico dos doadores” (MAWDSLEY, 2012, p.30, tradução nossa)

A mesma autora ainda pontua que “há pressões crescentes para o recuo dos países desenvolvidos para uma ajuda e modelo de desenvolvimento mais ‘integrado’, que organicamente combina diferentes tipos de fluxos de financiamento em torno da ajuda, comércio e investimento [...]” (MAWDSLEY, 2012, p. 30, tradução nossa).

Nota-se, portanto, que a cooperação internacional é uma prática plural, descentralizada e formada por um grande número de atores internacionais de natureza e motivações diversas. O entendimento das diferentes modalidades de cooperação e das diferenças de percepção pelos diversos participantes do sistema internacional tem relação direta com o comportamento dos atores diretamente envolvidos na cooperação mundial ao longo da história, sendo relevante para o entendimento da presente pesquisa.

2.2 ASPECTOS CONCEITUAIS

Esta subseção visa apresentar o entendimento sobre a cooperação técnica em ensino militar, para a qual será dada ênfase ao longo do trabalho, no intuito de possibilitar uma melhor compreensão das nuances que envolvem o estabelecimento de um acordo de cooperação técnica entre o Brasil e os diversos atores internacionais.

2.2.1 Cooperação Técnica

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), “A cooperação técnica no Brasil é desenvolvida segundo duas vertentes: a cooperação do exterior para o Brasil e a cooperação do Brasil para o exterior [...]” (ABC, 2020). Esta última é o foco do presente estudo e “desenvolve-se exclusivamente em resposta a demandas recebidas oficialmente, nas embaixadas brasileiras, ou nas representações estrangeiras em Brasília (ABC, 2020)”. Portanto, no que diz respeito à cooperação técnica a ser provida, o Brasil não se voluntaria a fornecê-la. Nessa modalidade, “as iniciativas podem ser bilaterais, trilaterais ou com grupos de países” (ABC, 2020). A Agência Brasileira de Cooperação aponta as principais características desse tipo de interação internacional:

- Resposta a demandas de países em desenvolvimento;

- A resposta tem base nas diretrizes da política externa e leva em conta os interesses específicos das instituições brasileiras cooperantes;
- Foco no desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas;
- Não há transferência direta de recursos financeiros ao país parceiro, mas sim compartilhamento de conhecimentos e experiências bem-sucedidas no Brasil;
- Entre os princípios da cooperação brasileira, estão a horizontalidade, a neutralidade, a não condicionalidade e os benefícios mútuos (ABC, 2020).

Oficialmente, existem cinco modalidades de cooperação técnica nas quais o Brasil pode se engajar, variando conforme a quantidade e tipos de atores internacionais envolvidos, conforme ilustrado na Figura 1:

Figura 1 - Modalidades de cooperação técnica



Fonte: ABC, 2020. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/ModalidadesCooperacaoTecnica>.

2.2.2 Cooperação técnica em ensino militar

O presente ensaio se utilizará de alguns pressupostos quanto à conceituação do seu objeto de estudo, a cooperação técnica em ensino militar brasileira. No primeiro plano, a cooperação militar seria aquela provida pelas Forças Singulares, no âmbito mais abrangente da cooperação em defesa. Carvalho (2018) apresenta essa diferença de alcance entre “cooperação de defesa” e “cooperação militar”:

A cooperação em defesa repousa na cooperação e no ajuste recíproco das políticas de dois ou mais Estados em relação a uma ou mais ameaças, quando cada parte promove a adaptação do seu comportamento em função de mudanças no comportamento do outro. [...]. Já a cooperação militar possui um escopo mais restrito do que a cooperação em defesa,

abrangendo a interação, mais especificamente, no nível das Forças Armadas (CARVALHO, 2018, p. 105).

Num segundo plano, o entendimento do viés técnico da cooperação militar adotado pela pesquisa se adequa perfeitamente à caracterização mais genérica de cooperação técnica do Brasil para o exterior, apresentada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Segundo o Itamaraty, esta “se vale da capacidade instalada de instituições nacionais especializadas, sem necessidade de recorrer à mobilização de vultosos recursos financeiros” (MRE, 2020).

Outro aspecto que reforça esse entendimento é que essa vertente de cooperação militar também “estrutura-se a partir de uma demanda local específica, enfatiza a apropriação dos resultados pelas instituições locais e é desenvolvida sem condicionalidades – ou seja, sem a exigência de contrapartidas” (MRE, 2020).

Por fim, o escopo de cooperação técnica selecionado para a presente pesquisa, o de ensino militar, aqui também considerada a variante de uso de “instrução militar”, tem aspectos de sua execução prática coerentes com a descrição de cooperação técnica apresentada por Milani et al (2013) e Milani e Duarte (2015):

A cooperação técnica é feita, geralmente, por funcionários do governo brasileiro que têm conhecimento prático na área em que estão cooperando (Milani et al., 2013). Por meio de trocas de visitas de técnicos e de especialistas, a transferência de conhecimentos entre os países parceiros é mais eficaz. A cooperação técnica também tem a vantagem de ser menos dispendiosa do que as demais, pois os custos geralmente envolvem apenas o traslado, hospedagem e alimentação dos funcionários. A cooperação técnica revela-se um instrumento da CSS brasileira eficaz e de baixo custo, capaz de contribuir para a inserção internacional do Brasil (MILANI e DUARTE, 2015, p. 70)

Do exposto sobre os aspectos conceituais e seus pressupostos, depreende-se que a cooperação técnica em ensino militar abordada na presente pesquisa está inserida no âmbito da Cooperação Sul-Sul e é um ramo mais restrito da cooperação em defesa, pautada na troca de conhecimentos por meio da atuação de especialistas e tida como um instrumento eficaz pelo seu baixo custo e capaz de dar visibilidade internacional ao Brasil.

2.3 A DINÂMICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NOS SÉCULOS XX E XXI

O século XX foi marcado pelo aumento marcante do volume e da diversificação das modalidades de cooperação internacional entre os países. Isso

ocorreu por meio do envolvimento de um maior número de atores internacionais, como organismos supranacionais, organizações não governamentais e governamentais, bem como no surgimento da cooperação entre países em desenvolvimento (SANTOS, 2013). Por sua vez, Carvalho (2018) cita a guerra como um dos fatores de internacionalização das relações no início do século:

O período imediatamente posterior ao término da Primeira Grande Guerra foi marcado pela ideia de interdependência entre os Estados, o que exigiria uma forte postura cooperativa entre eles.[...] A cooperação mútua daria margem para o surgimento de uma sociedade internacional, com regras comuns de convivência, sob uma lógica supranacional” (CARVALHO, 2018, p. 21).

Maciel (2009) aponta que, nesse período, “as escolas liberais e realistas surgiram como forma de explicar as guerras interestatais e, por meio de suas teorias, passaram a refletir sobre a realidade internacional” (MACIEL, 2009, p. 219). Por um lado, a percepção de cooperação segundo o ideário dos liberais clássicos continuou favorável à cooperação, com o presidente norte-americano Woodrow Wilson e sua proposta de criação propriamente dita da Liga das Nações (CARR, 2001; NETO, 2014). Já os realistas defendiam que os interesses das nações eram conflituosos, baseados na luta pelo poder e num sistema internacional baseado em equilíbrio de poder (MORGENTHAU, 1948; NETO, 2014). A eclosão da Segunda Guerra Mundial permite inferir que a Liga não logrou o êxito da manutenção da paz, mas representou um importante experimento institucional de um organismo internacional voltado para a aproximação entre as nações (NETO, 2014).

Cabe ressaltar, ainda, o incremento da ajuda financeira capitaneada pelos Estados Unidos da América como uma precursora da Ajuda Internacional contemporânea e seu vultuoso auxílio na forma de empréstimos aos países europeus entraram em colapso econômico. Essa iniciativa norte-americana se deu por meio do Plano Marshall, quando os norte-americanos transferiram, entre 1949 e 1952, vultuosos recursos para a reconstrução dos países aliados europeus (GILPIN, 2002; NETO, 2014). Destaca-se que nesse momento, o mundo estava sob a formação de uma ordem mundial bipolar, dividida entre os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o que influenciou sobremaneira a distribuição da ajuda internacional pela disputa geopolítica pelo espaço de área de influência, numa visão realista de expansão de poder. A Guerra Fria reduziu o fluxo bilateral de cooperação, mas incrementou a inserção de organismos multilaterais nas doações, voltadas sobretudo aos países em

desenvolvimento e com finalidade de atender aos objetivos de política externa dos países capitalistas e socialistas (SPERO; HART, 2009; NETO, 2014).

É importante ressaltar que, no âmbito dos países, a prática de ajuda financeira foi institucionalizada pela primeira vez em 1961 com a criação da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) pelo Presidente Kennedy, que ficou encarregada da administração da ajuda externa civil e da assistência ao desenvolvimento (USAID, 2020). Keenan (1971) corroborava com essa prática e, numa clara referência à Doutrina Monroe, considerava que “a abstenção dos EUA na intervenção dos assuntos de outros países era idêntica a uma falta de responsabilidade” (KEENAN, 1971, p. 176, tradução nossa) e, ainda, que os EUA tinham a “necessidade de se engajar mais diretamente nos assuntos de muitos povos longe de nossas fronteiras do que nossos fundadores estariam inclinados a aprovar” (KEENAN, 1971, p. 178, tradução nossa). Waltz (1979) interpreta a cooperação no período da Guerra Fria sob a ótica neorrealista e aponta que “a emergência das superpotências russa e norte-americana criaram uma situação que permitiu um maior alcance e uma cooperação mais efetiva nos países da Europa Ocidental” (WALTZ, 1979, p. 70, tradução nossa) pois eles se tornaram “consumidores de segurança”, numa referência às alianças de cooperação militar criadas na época, materializadas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e pelo Pacto de Varsóvia. Neto (2014) corrobora e enfatiza:

O advento do conflito bipolar sistêmico após a Segunda Guerra Mundial e a alta capacidade explicativa do realismo para a compreensão daquela realidade fizeram com que esta abordagem teórica dominasse praticamente a totalidade dos estudos do *mainstream* em Relações Internacionais nos anos 1950, 1960 e até fins dos anos 1970 – mantendo a identificação da cooperação internacional somente com alianças militares (NETO, 2014, p. 117)

No contexto pós-imperialista, a ajuda internacional também foi usada pelas potências coloniais para manter o vínculo e a influência delas com as ex-colônias. Penna Filho e Badou (2014) descrevem o caso da França:

O que se seguiu às independências foi uma estratégia política bem calculada por meio da qual os franceses envolveram os novos dirigentes africanos. Assim, foram celebrados acordos de cooperação técnica e econômica, assistência financeira e cooperação militar, inclusive com a permanência consentida de instalações e tropas militares francesas em países considerados estratégicos para a França, como Senegal, Gabão, Costa do Marfim e Djibuti. (PENNA FILHO e BADOU, 2014, p. 160).

Em 1961, a criação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), liderada pelos norte-americanos, fomentou o início da normatização e legitimação da prática cooperativa entre os diversos atores internacionais envolvidos:

Em 1961, no âmbito da mesma instituição, o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento (GAD) foi convertido no Conselho de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), com a função de guiar e monitorar os fluxos de ajuda (agora direcionados aos países em desenvolvimento), além de definir padrões para os tipos de assistência fornecidos e para a natureza dos projetos implementados (NETO, 2014, p. 122).

Na mesma época, surgiu a regionalização Norte-Sul, pois alguns países receptores de ajuda, sob a influência da visão da teoria estruturalista, começaram a exercer maior resistência às políticas, principalmente econômicas, defendidas pelas grandes potências do Norte e pelas organizações multilaterais como a OCDE e a ONU. Neto (2014) aponta que “a Conferência de Bandung (1955) e o processo de descolonização tiveram papel central em colocar na agenda internacional o problema do desenvolvimento e a necessidade urgente de enfrentá-lo” (NETO, 2014, p. 123), o que não havia sido feito até então.

Na década de 1970, houve um recrudescimento da insatisfação dos países pobres em relação à dinâmica da ajuda financeira prestada pelos países ricos, que traziam condicionalidades que geravam dependência financeira e um forte endividamento. Maciel (2009) aponta que “a segunda crise do petróleo e as medidas econômicas implementadas pelos Estados Unidos, que colocavam um fim na conversibilidade dólar-ouro de Bretton Woods, mostraram a fragilidade na qual esses países estavam imersos” (MACIEL, 2009, p. 221).

Diante dessa conjuntura, a “cooperação técnica entre Estados do Sul surgiu como um pioneiro esforço associativo para fortalecer poder diplomático e de negociação internacional através de diálogos políticos” (ONU, 2019c). A atual Cooperação Sul-Sul (CSS) surgiu a partir do Plano de Ação de Buenos Aires para Promoção e Implementação de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (BAPA) de 1978 e fomentou a cooperação entre países do hemisfério sul (ONU, 2019c). Ayllón (2007) analisa tais iniciativas sob a ótica da teoria da interdependência e destaca “o aumento da relevância dos Organismos Internacionais (OIs) na condução de novas modalidades de cooperação internacional na formação de coalizões internacionais para discutir agendas globais,

o que evidencia o aumento da formação de regimes internacionais nessa época” (AYLLÓN, 2007, p. 28, tradução nossa)

Nos anos 80, houve uma expressiva queda no fluxo de cooperação internacional. A crise econômica mundial, a ascensão de conservadores ao poder em grandes potências como os Estados Unidos, reduziu o aporte de recursos dos países do Norte para o Sul, que passaram a ser cobrados em termos de ajustamentos estruturais. Na década de 90, a globalização, inserida no contexto neoliberal, foi caracterizada pelos investimentos privados realizados nos países emergentes que, paulatinamente, deixaram de ser receptores de doação dos países desenvolvidos da OCDE. (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003; NETO, 2014).

Nessa época, os países do Sul passaram a adotar políticas liberais e uma economia de mercado inspirada nos países desenvolvidos e nas organizações multilaterais controladas por eles, como o Banco Mundial, a OCDE e o Fundo Monetário Internacional. Essa dinâmica fez com que alguns países em desenvolvimento acelerado com sua pauta de exportação de *commodities*, como a Índia e o Brasil (que passaram a ser chamados de emergentes) também passaram a ser doadores e, com isso, alteraram profundamente o panorama da cooperação internacional. Como consequência, houve uma proliferação de novos atores, instrumentos e formas de cooperação que devem ser levados em consideração para o entendimento da atividade de cooperação (IPEA, 2014; DUARTE, 2019; MAWDSLEY, 2012).

No início do século XXI, a cooperação internacional foi inserida nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), no contexto da Declaração do Milênio das Nações Unidas, visando estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (ONU, 2015). Ao longo dessa década, a tradicional cooperação bilateral cedeu ainda espaço para outras modalidades: uma delas foi a cooperação triangular, onde os “países do Norte transferem recursos para um país ou instituição multilateral do Sul, o qual possui conhecimento técnico sobre determinado problema que enfrenta ou já enfrentou, para que ele empreenda projetos em um terceiro país em desenvolvimento” (NETO, 2014, p. 125). Esforços para a distinção desta modalidade em relação à cooperação Norte-Sul também foram inseridas em declarações conjuntas de organismos multilaterais de países em desenvolvimento, como as Cúpulas América do Sul – Países Árabes (ASPA) e América do Sul – África (ASA), além do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) (NETO, 2014).

Esse período também foi marcado por um novo delineamento de responsabilidades entre doadores e receptores. No âmbito da OCDE, a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (2005) implementou o conceito de responsabilidade mútua, com diferenciação do papel de países parceiros e doadores, por meio de Compromissos de Parceria (OCDE, 2006). Estabeleceu-se que tais compromissos deveriam ser interpretados à luz da situação específica de cada país receptor, com foco no desenvolvimento destes e com revisões de progresso periódicas e definição de indicadores (OCDE, 2006). Ayllón (2006) evidencia a multiplicidade dos instrumentos, atores e destinos da cooperação internacional na atualidade no quadro 1:

Quadro 1 - Instrumentos, atores e destinos da Cooperação ao Desenvolvimento

Recursos e Fundos		
Origem	Pública	Administrações nacionais, regionais e locais de países doadores
	Privada	Recursos próprios de particulares, empresas e/ou associações etc.
Tipos de cooperação e atores implicados	Multilateral	Agências, instituições ou organizações governamentais autônomas
	Bilateral	Administrações públicas e/ou organizações de desenvolvimento sem caráter oficial
	Descentralizada	Administrações públicas regionais e locais
	Não-governamental	Organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGD)
	Empresarial	Empresas que concedem assistência técnica e transferência de tecnologia
Características dos fundos	Reembolsável	A cooperação deve ser devolvida
	Não-reembolsável	A cooperação se faz a fundo perdido
Grau de concessionalidade	Ajuda ligada	Condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
	Ajuda não-ligada	Não condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
Natureza da cooperação	Financeira	Transferência efetiva dos fundos ao receptor
	Não-financeira	Transferência de conhecimentos, tecnologia, materiais, intercâmbios culturais, desportivos, etc.
Instrumentos e destinos		
Cooperação econômica	Fortalecimento do setor produtivo, infra-estrutura institucional, desenvolvimento de serviços	
Preferências comerciais	Eliminação total ou parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul	
Ajuda financeira	Facilitar o acesso a capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito preferencial para a importação, troca, recompra ou perdão da dívida externa	
Assistência técnica	Fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimentos entre países	
Ação humanitária	Ajuda alimentar, socorro, proteção de direitos humanos, acompanhamento às vítimas, pressão política, denúncia, preparação, prevenção e mitigação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras	
Cooperação C&T	Transferência e intercâmbio de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento. Pesquisas	

Fonte: AYLLÓN, 2006, p. 8.

Infere-se, assim, que a dinâmica da cooperação internacional contemporânea foi consideravelmente ampliada, sobretudo em termos de modalidades e atores envolvidos, estando sempre condicionada à conjuntura política e econômica mundial e alternando períodos de incremento e redução de suas atividades nos séculos XX e XXI. Não obstante, as relações de ajuda internacional têm sido historicamente vistas sob prismas teóricos distintos e, por vezes, conflitantes, como o realismo e o liberalismo clássico, o que evidencia a complexidade da interação cooperativa entre países, que pode envolver diferentes motivações e interesses entre os doadores e os receptores.

2.4 MOTIVAÇÕES E INTERESSES NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A cooperação internacional é, na sua concepção, uma atividade de caráter voluntário (ABC, 2020). O entendimento intuitivo é que a ajuda provida a outro país deve ter motivações altruístas de desenvolvimento do receptor e deve ser desprovida de interesses próprios por parte doador, o que nem sempre ocorre. Keenan (1971) acredita que a cooperação externa é um instrumento a ser usado com grande precaução e que essa atuação deve ser baseada na sabedoria e na eficácia da aplicação, baseada em três pilares para que se obtenha respaldo: intenção, natureza do propósito dos apoiados e economia na alocação de meios, dentro de um sistema bem definido de prioridades (KEENAN, 1971, tradução nossa). Por sua vez, Ayllón (2006) afirma:

Os estudos sobre a cooperação ao desenvolvimento têm sofrido uma forte polarização entre autores que defendem que os programas de ajuda externa são principalmente estabelecidos segundo os interesses dos doadores, e outros que mantêm que a ajuda é uma resposta à pobreza no mundo que surge, sobretudo, por um interesse ético e humano (AYLLÓN, 2006, p. 16).

Por outro lado, Milner (1992) não leva em conta o aspecto temporal e atesta que a cooperação pode ser alcançada de três formas: ela pode ser *tácita*, ao ocorrer sem comunicação ou acordo explícito; *negociada*, num processo explícito de barganha, segundo ela a mais recorrente; e pode ser *imposta*, por meio de ações como a interferência política no país de destino (MILNER, 1992, tradução nossa).

A percepção das reais motivações dos doadores de cooperação internacional é consideravelmente subjetiva (VEEN, 2011; MILANI, 2012). Duarte

(2019) entende que é necessária uma análise tanto dos atores envolvidos, quando das normativas existentes nos âmbitos nacional e internacional:

É problemático medir o grau de comprometimento dos atores envolvidos na promoção do desenvolvimento quando eles criam normas difusas, o que levanta questões sobre a existência de um espectro de motivações e a influência desses elementos sobre suas políticas de ajuda e cooperação” (DUARTE, 2019, p. 21, tradução nossa).

Martinussen e Pedersen (2003) são assertivos ao afirmar que “existem outras motivações que não estão relacionadas aos objetivos de desenvolvimento, como política de segurança nacional ou objetivos comerciais do país doador” (MARTINUSSEN E PEDERSEN, 2003, p. 7, tradução nossa). Eles ainda analisam a questão sob a ótica dos países receptores, apontando que os atores políticos locais podem priorizar o apoio para iniciativas de cooperação que lhes favoreçam politicamente, não necessariamente focadas no progresso de seus países (MARTINUSSEN E PEDERSEN, 2003).

A análise do comportamento cooperativo de um Estado para outros, fundamentado em sua política externa, fornece subsídios para identificar as intenções da ajuda fornecida para um país específico e pode ser indicada de acordo com variáveis (VEEN, 2011). Ele acredita que a formulação dessas políticas nos países doadores sofre impacto de fatores ideológicos, como crenças, percepções e identidade na formulação dessas normas. Ao analisar meio século de debates legislativos sobre as políticas de cooperação da Bélgica, Holanda, Itália e Noruega, tal autor propôs uma moldura dos padrões temporais e interestatais e dos diferentes objetivos e programas de ajuda que resultaram dessa análise (quadro 2):

Quadro 2 - Hipóteses básicas sobre a relação entre categorias e política de ajuda (continua)

CATEGORIA	PREVISÕES V= volume (dimensão da cooperação) D= distribuição (seleção de receptores)	VARIÁVEIS RELEVANTES
Segurança	V: correlata com esforço de defesa, tensão internacional	Gastos militares, tensão internacional
	D: regimes amigos, Estados cercando inimigos	Votação de acordo na ONU, tipo de regime e localização

Influência	V: inversamente relacionado a outros meios de se obter poder	PIB relativo
	D: Estados aliados, países com potencial militar ou econômico, ajuda às ex-colônias concentrada em poucos Estados-alvo.	PIB, votação de acordo na ONU, <i>status</i> colonial
Riqueza	V: Correlato com a importância econômica do país subdesenvolvido (PS) para com o país doador	Comércio e investimento nos PS.
	D: Países parceiros comerciais com potencial econômico	Comércio com o país recipiente, PIB
Auto-interesse esclarecido	V: Correlato com a vulnerabilidade internacional, tensão internacional	Comércio com o país receptor, tensão internacional
	D: Estados populosos instáveis, Estados com grande patrimônio ambiental, Ajuda relativamente dispersa entre os receptores.	População, estabilidade, área
Reputação	V: excede o grupo de pares	Volume de ajuda no grupo de pares
	D: regimes amigos, visibilidade (popularidade) dos receptores	Votação de acordo na ONU, parcela de ajuda mundial recebida
Obrigações	V: enquadrado no grupo de pares, correlacionado com tamanho do governo	Volume de ajuda no grupo de pares
	D: receptores visíveis, ex-colônias, parceiros comerciais; ajuda relativamente constante ano a ano.	Total de recebimento de ajuda
Humanitarismo	V: Alto, correlacionado com gastos com bem estar e prosperidade	Prosperidade, gastos com bem-estar
	D: Estados mais pobres, necessidades básicas humanas, Estados com bons históricos de direitos; ajuda dispersa por muitos receptores.	PIB per capita, mortalidade, alfabetização, direitos civis e políticos.

Fonte: VEEN, 2011, p. 45-46, tradução nossa.

Ressalta-se que as categorias propostas por Veen são fruto da análise focada em quatro países específicos, o que enseja a possibilidade de que a cooperação posta em prática por outros países seja motivada por fatores distintos. Um exemplo é o caso do Brasil, que insere a busca do desenvolvimento como um dos objetivos de sua narrativa oficial de política externa ao longo das últimas décadas, como será visto no capítulo seguinte. A presente pesquisa se utilizará das hipóteses básicas propostas por Veen (2011) na busca de indícios sobre os objetivos predominantes da política externa brasileira na atividade de cooperação internacional na África de 2015 a 2018.

Do que foi exposto sobre as motivações e interesses em cooperar, pode-se inferir que a identificação da legitimidade de propósitos dos atores envolvidos na cooperação internacional é complexa, sobretudo no que diz respeito ao país doador. É essencial que se leve em consideração os aspectos sociais e políticos vigentes, como a política externa, bem como as variações de volume e distribuição da ajuda internacional e o direcionamento geográfico, para que se tenha uma percepção mais apurada das reais motivações e interesses de cada país ou organismo multilateral.

A finalidade deste capítulo foi definir a cooperação internacional e suas ramificações, sobretudo a cooperação técnica e a cooperação em ensino militar, para fins de entendimento da presente pesquisa. Abordou-se, ainda, a evolução da sua dinâmica ao longo da história recente, com a pretensão de apresentar a diversificação da atividade, com o surgimento de novos atores e tipos de cooperação que não são mais de caráter exclusivamente estatal, como as Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD). Por fim, buscou-se explicar como os objetivos de um Estado para a atividade de cooperação, normalmente expressos em sua política externa, direcionam as ações de ajuda aos países parceiros e que, nem sempre, tais iniciativas estão inteiramente voltadas para o desenvolvimento do país receptor. No capítulo seguinte, será dada ênfase ao comportamento brasileiro na Cooperação Sul-Sul, com destaque para as iniciativas no continente africano.

3 RETROSPECTIVA HISTÓRICA RECENTE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

O propósito do capítulo 3 é apresentar um panorama geral da cooperação internacional brasileira desde o início do século XXI, apresentar a narrativa oficial recente da cooperação brasileira e evidenciar a alternância de motivações e interesses envolvidos, traduzida pela política externa dos governos brasileiros desde 2003, com ênfase na cooperação Sul-Sul provida nas modalidades bilateral e multilateral. Esse conhecimento permitirá a compreensão das razões pelas quais o Brasil interage com outras nações, sobretudo na África, o que é basilar para o entendimento do presente trabalho. Para cumprir esse propósito, o capítulo se subdivide em: narrativa oficial recente e suas contradições, motivações e interesses da Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira, a CSS de 2003 a 2018 e a cooperação técnica bilateral e multilateral do Brasil na África.

3.1 A NARRATIVA OFICIAL RECENTE E SUAS CONTRADIÇÕES

O Brasil atua como doador e também receptor de ajuda externa no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), que é dividida em duas modalidades: a Cooperação Norte-Sul (CNS) e a Cooperação Sul-Sul (CSS) (AYLLÓN, 2013). Essa dualidade traz como reflexo uma difusão na interpretação da CSS brasileira pelos outros atores internacionais (DUARTE, 2019). Para Pecequilo (2008), este posicionamento em ambos os eixos de cooperação é importante para o país, ao afirmar que “esta coadunação dos eixos tem se provado essencial para a recuperação do *status* como potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria” (PECEQUILO, 2008, p.8). Por sua vez, Duarte (2013a) apresenta o discurso oficial do governo brasileiro e sintetiza as vantagens que a cooperação brasileira afirma apresentar, na visão dos formuladores de política externa, como “o gosto pelo multilateralismo, a maior horizontalidade, a ausência de interesses comerciais e a preocupação com o desenvolvimento sustentável” (DUARTE, 2013a, p. 28).

Entretanto, há diferentes interpretações para as motivações da cooperação internacional brasileira, algumas delas fundamentadas em números. No que diz respeito à alegada horizontalidade da cooperação brasileira, Duarte (2013a)

apresenta dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre os países com os quais o Brasil atua como doador e aponta que “ainda que a assimetria seja menor do que entre os beneficiários e alguns países do Norte, há diferenças robustas entre a economia de Estados falidos e a do Brasil” (Duarte, 2013a, p. 30-31). Não obstante, as limitações do sistema de cooperação brasileiro, como a falta de coordenação, podem trazer interferências negativas na política de ajuda internacional brasileira (MILANI E DUARTE, 2015). O órgão que gerencia a cooperação internacional no nível federal é a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e criada em 1987 para gerenciar as diversas fases de “programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral” (ABC, 2020). Milani e Duarte (2015) apontam os principais fatores que tornam a CSS brasileira mais complexa: “a indefinição sobre a sua identidade, a grande descentralização, a falta de marco legal e o baixo orçamento destinado à cooperação” (Milani e Duarte, 2015, p. 64).

Do que foi apresentado nesta seção, percebe-se que o Brasil, na condição de receptor e doador de ajuda internacional, pauta sua condição de provedor na CSS por meio de uma política externa baseada num discurso de que implementa uma agenda diferenciada, com vistas a obter uma maior receptividade na execução de acordos bilaterais e multilaterais de cooperação. Todavia, esse objetivo não é plenamente atingido atualmente em função de deficiências sistêmicas e de uma narrativa oficial abrangente e aberta a diferentes interpretações, inclusive com a possibilidade de inserção de interesses que podem desvirtuar as motivações inicialmente concebidas para a ajuda internacional brasileira.

3.2 MOTIVAÇÕES E INTERESSES DA COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA

A cooperação Sul-Sul brasileira no século XXI sempre teve o objetivo político-estratégico de contribuir para a inserção internacional do país (LOPES E VELOZO JÚNIOR, 2004). Ela está diretamente vinculada à Política Externa Brasileira (PEB), que tem uma tradição pacífica e conciliatória, construída por grandes personalidades como o Barão do Rio Branco (AMORIM, 2016). Conforme aponta Duarte (2013a), “os formuladores da política externa esforçam-se para apresentar a cooperação brasileira como uma prática inovadora e mais eficaz do que a

tradicional” (Duarte, 2013a, p. 37). Recentemente, a política externa nacional passou a se pautar, oficialmente, por princípios que regem suas relações internacionais, contidos no Artigo 4º de sua Carta Magna de 1988, onde a cooperação internacional figura como uma de suas premissas:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...]

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

[...]

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988).

Entretanto, no que diz respeito à CSS, há divergências em nível mundial sobre a legitimidade total de princípios que motivam os atores internacionais envolvidos na cooperação, sobretudo os Estados. Amanor (2013) aponta que, com o surgimento de novos atores internacionais de cooperação, como os países emergentes, existem interesses envolvidos no processo, como a ampliação de mercados consumidores na África. O Brasil não está imune a essa discussão e é apontado como um dos principais novos doadores com interesses comerciais em sua política de cooperação internacional (AMANOR, 2013).

Os críticos da atuação brasileira como doador na CSS em suas diversas modalidades (bilateral, multilateral e trilateral) a veem sob um amplo espectro de interesses, notadamente coincidentes com aqueles propostos pelo ensaio de Veen (2011). Mawdsley (2012) enfatiza que muitos doadores “não-DAC”, como o Brasil, procuram ativamente misturar interesses econômicos com suas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento, o que pode levar a programas mais integrados e efetivos, mas também pode refletir os interesses do doador em detrimento das prioridades e necessidades do receptor (MAWDSLEY, 2012, tradução nossa).

Do que foi exposto nesta seção, pode-se inferir que, historicamente, as motivações da CSS brasileira são majoritariamente altruístas. Entretanto, no início do século XXI, há indícios de que o Estado brasileiro passou a utilizar sua cooperação técnica em regiões menos favorecidas, como a África, como uma indutora de novos investimentos em áreas de interesse nacional que, pela complexidade do sistema de cooperação brasileira, podem estar permeadas por motivações outras de entes particulares, como empresas privadas.

3.3 A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA DE 2003 A 2018

Entre 2003 e 2010, na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o governo brasileiro passou a adotar uma política externa que priorizava a CSS e a promoção de desenvolvimento, mas, também, expunha alguns interesses brasileiros, alegadamente alinhados com a proposta de ajuda externa. Celso Amorim (2011), Ministro das Relações Exteriores à época, fez menção aos interesses brasileiros de forma direta num de seus discursos oficiais como chanceler:

A política externa do Presidente Lula é orientada por uma combinação de solidariedade internacional e de defesa dos valores e interesses brasileiros. Tais elementos podem até parecer irreconciliáveis à primeira vista, mas, no longo prazo é do interesse brasileiro que países vizinhos e amigos superem a condição do subdesenvolvimento e não sucumbam diante de situações de convulsão sociopolítica ou conflitos armados. É dessa visão de mundo que surge a “não indiferença”. A “não indiferença” não é propriamente um princípio, mas constitui uma diretriz humanista de nossa política externa. (AMORIM, 2011, p.171).

O aumento de intensidade da CSS a partir de 2003 ocorreu por diversos fatores. Um deles foi o amplo uso da diplomacia presidencial quando, de 2003 a 2010, visitou 86 países, muitos deles na África, e passou 485 dias no exterior (CARVALHO, 2018). No entanto, Carvalho (2018) aponta que “diversos críticos apontam que a diplomacia presidencial de Lula da Silva não obteve a eficácia propagada por seus admiradores, em especial quanto à obtenção de resultados concretos que estivessem alinhados com diversos interesses nacionais [...]” (CARVALHO, 2018, p. 66). O diplomata Paulo Roberto de Almeida (2012), crítico da PEB implementada pelo governo Lula, aponta que a obtenção de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) era um dos principais propósitos da diplomacia presidencial de Lula no período:

Daí ter ele se lançado à tarefa com um ardor político digno de um missionário de grandes causas, obtendo declarações de apoio de diversos parceiros latino-americanos e africanos – alguns dos quais receberam generosos perdões de dívidas bilaterais – aumentando significativamente a cooperação técnica brasileira nesses países, ações combinadas à sua determinação em abrir dezenas de novos postos diplomáticos em quase todos os países do “Sul” (ALMEIDA, 2012, p. 99).

Também é importante ressaltar que a conjuntura econômica internacional favorável foi um fator determinante para essa expansão da CSS brasileira no período. Durante os dois mandatos do Presidente Lula, o mercado internacional experimentou uma grande valorização na cotação de produtos primários, base da

agenda de exportação brasileira. Entre os anos 2000 e 2014, comumente chamado de “boom das commodities”, os preços de produtos como o petróleo subiram de forma constante, graças à demanda crescente de economias emergentes como a China e Índia (BALAKRISHNAN E TOSCANI, 2018). A figura 2 evidencia a evolução das exportações brasileiras entre 2000 e 2015, com ênfase no agronegócio:

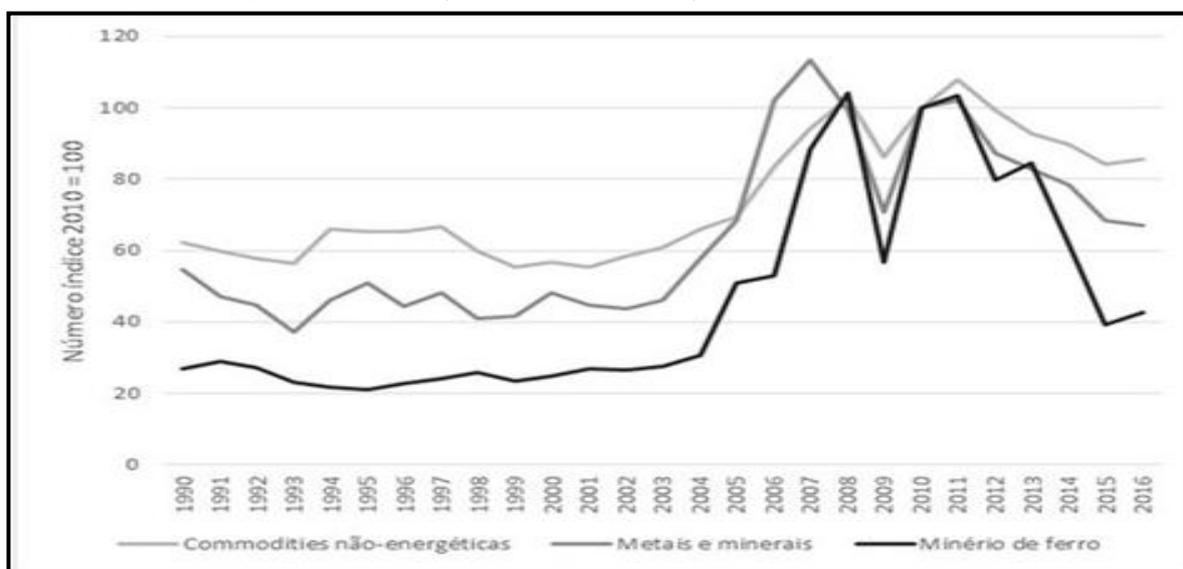
Figura 2 - Evolução das Exportações Brasileiras entre 2000 e 2015



Fonte: Revista Globo Rural, 2016.

Da mesma forma, houve uma grande valorização dos recursos minerais, com destaque para o minério de ferro (figura 3), o que favoreceu sobremaneira a balança comercial brasileira no período:

Figura 3 - Variação no índice preços das commodities



Fonte: Banco Mundial (2017)

A vitória de Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010 levou a crer que a agenda de cooperação internacional do governo Lula seria mantida (PECEQUILO e CARMO; 2017). Essa intenção foi expressa inicialmente pelo Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota (2011) no seu discurso de posse, ao afirmar seu comprometimento na manutenção de manter uma agenda intensificada de diálogo e cooperação, por vezes se referindo especificamente aos parceiros na África (MRE, 2011). No entanto, essa intenção não se concretizou por diversos fatores, como a falta de recursos, a falta de continuidade de gestão da política externa e, até mesmo, a diminuição do interesse brasileiro e a baixa prioridade que Dilma Rousseff conferia ao tema (FINGERMANN; MELO, 2015). Fingermann vai além e afirma que “a conclusão do primeiro mandato e o início do segundo governo de Dilma Rousseff mostram que, se há uma área na qual se percebe claramente o ofuscamento da PEB, é a da Cooperação Sul-Sul” (FINGERMANN, 2015). A drástica política de cortes orçamentários no Ministério das Relações Exteriores impactou diretamente na implementação dos projetos de Cooperação Sul-Sul. A modalidade de cooperação técnica, por exemplo, teve seu orçamento reduzido em 25% entre 2012 (US\$ 36,9 milhões) e 2014 (US\$ 27,8 milhões), o que levou a uma redução significativa no número de projetos de cooperação técnica executados pelo ABC (MELO, 2015). A motivação geográfica da cooperação na África, impressa anteriormente pelo governo Lula e sua política de ajuda com foco na África não se confirmou, pois a agência reduziu para 161 projetos em 2014 em relação aos 253 em 2010. (MELO, 2015).

Diante da grave crise político-institucional ocorrida em 2016, que culminou com o impeachment de Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência até o final de 2018. Essa transição alterou significativamente o discurso oficial da política externa brasileira, com a saída do paradigma globalista e a retomada do americanismo, com sensível redução de prioridade e redirecionamento da CSS (DE OLIVEIRA e MALLMANN, 2019). O chanceler José Serra deixou nítidas algumas das diferenças esperadas já no seu primeiro discurso. Na sua primeira diretriz, ele alegou que “a diplomacia voltaria a refletir os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço de todo o Brasil e não mais de conveniências e preferências ideológicas de um partido político e seus aliados exteriores” (MRE, 2016, p. 62). No que diz respeito à cooperação, o então

ministro das relações exteriores criticou diretamente a forma com a qual a CSS vinha sendo feita até então:

Será prioritária a relação com parceiros novos na Ásia, em particular a China, este grande fenômeno econômico do século XXI, e a Índia. [...] Nesse sentido, a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta terra continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira. Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos. (MRE, 2016, p. 63)

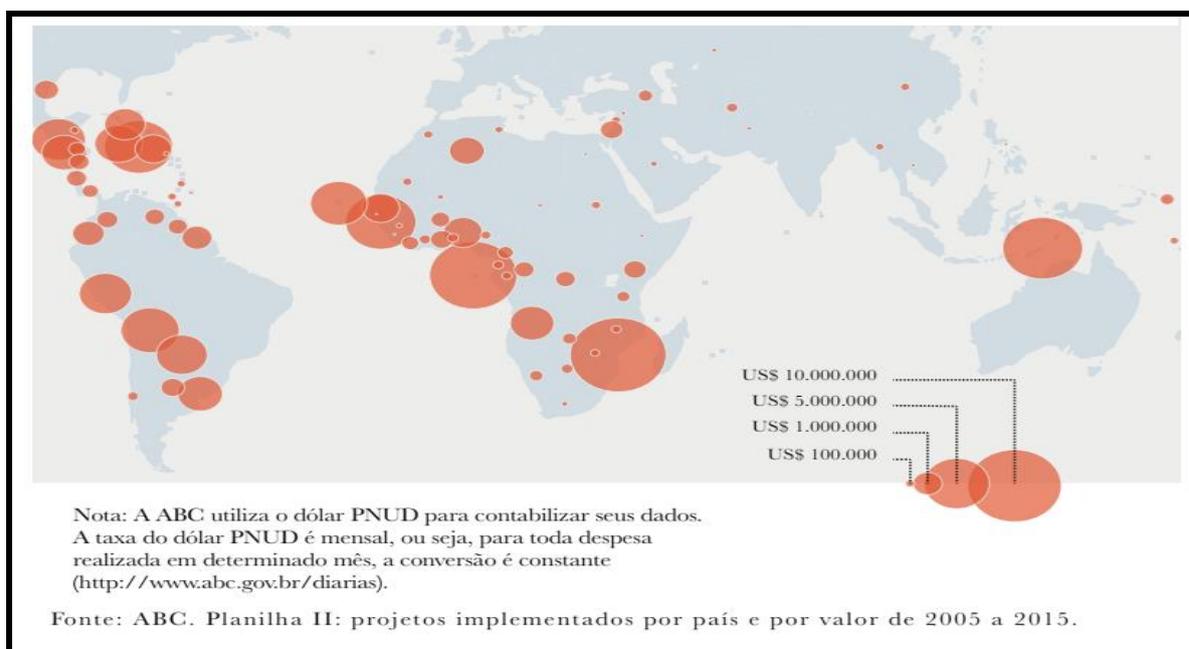
Do que foi exposto nessa seção, depreende-se que no período de 2003 a 2018, a Cooperação Sul-Sul brasileira teve uma oscilação significativa em termos de volume, continuidade e direcionamento. Esse comportamento pode ser explicado por fatores externos, como a volatilidade do mercado internacional, bem como por decisões políticas dos governos que se sucederam, como a maior ênfase geográfica em detrimento da ênfase temática da cooperação, além dos fatores sociais. Nos governos Dilma e Temer, o enfraquecimento da cooperação brasileira foi agravado por sucessivas mudanças de prioridades da narrativa oficial da PEB entre os governos, notadamente em função das motivações e interesses distintos dos agentes públicos diretamente envolvidos no processo, o que evidencia que os objetivos de política externa dos governos são relevantes na análise da dinâmica da CSS brasileira.

3.4 A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA NA ÁFRICA DE 2003 A 2018

Um dos principais destinos da cooperação técnica provida pelo Brasil entre 2003 e 2018 foi a África. De acordo com o último relatório de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), “entre 2014 e 2016, o governo brasileiro executou mais de quatrocentas iniciativas de cooperação técnica internacional sob a coordenação da agência (ABC), alcançando 53 países parceiros, seja de forma bilateral, seja trilateral, destacando-se as ações em países do continente africano [...]” (IPEA, 2016, p. 269). Destaca-se que no universo supracitado, os países africanos somam 22 representantes, como Angola, Cabo Verde e Costa do Marfim. (IPEA, 2016). A intensificação do engajamento do Brasil com a África não somente demonstrou a ambição geopolítica e o interesse econômico do Brasil, como também foi respaldada por laços históricos e pela afinidade cultural com a África [...] (NEVES, 2015, p. 239).

Com base na figura 4, Milani (2017) interpretou os dados de cooperação entre 2005 e 2015, disponibilizados pela ABC e constatou que “levando-se em consideração apenas as ações de CTI já executados e os projetos concluídos, pode-se confirmar a distribuição geográfica preferencial, quanto a valores, para o continente africano (49,7% do total do orçamento executado no período)” (MILANI, 2017, p. 76).

Figura 4 - Cooperação técnica bilateral prestada, entre 2005 e 2015 (US\$)



Fonte: ABC. Planilha II: projetos implementados por país e por valor de 2005 a 2015

O objetivo deste capítulo foi caracterizar a narrativa oficial recente da cooperação Sul-Sul brasileira, expressa em sua política externa por aspectos supracitados, como a horizontalidade e a preocupação com o desenvolvimento sustentável. Não obstante, esta seção procurou evidenciar a existência de interesses e motivações por parte de atores de cooperação nacionais, como os condutores da PEB, para com os países receptores de cooperação. Na sequência, a política externa de CSS dos governos de Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer foi sintetizada, com ênfase nas modalidades bilateral e multilateral com parceiros africanos, para ilustrar a oscilação e descontinuidade da atividade de cooperação entre os governos brasileiros subsequentes de 2003 a 2018.

Essa percepção tem ligação direta com o problema formulado no trabalho pois, nos capítulos subsequentes, as ações desenvolvidas no âmbito da

cooperação em ensino militar serão relacionadas com as interações de cada governo brasileiro com países africanos específicos. No capítulo 4, será explorada a forma como a cooperação militar, especificamente no âmbito da defesa, se relaciona com os objetivos de política externa do Estado brasileiro.

4 COOPERAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NO ÂMBITO DA DEFESA NA ÁFRICA

A finalidade do capítulo 4 é caracterizar a cooperação entre o Brasil e os países da África no âmbito da defesa, particularmente no que diz respeito à cooperação técnica em ensino militar, já apresentada nos aspectos conceituais do capítulo 2. Serão abordados os seguintes tópicos: motivações e interesses da cooperação militar brasileira na África, expressas em sua Política Nacional de Defesa, e a implementação recente da cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro na África. Esses tópicos se acercam da pergunta de pesquisa principal na medida em que eles permitirão compreender no que o Estado espera contribuir com o país receptor e no que o Brasil se beneficia com a atuação de militares nos países africanos.

4.1 MOTIVAÇÕES E INTERESSES DA COOPERAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NA ÁFRICA

As motivações e interesses da cooperação militar brasileira na África são guiadas por uma diversidade de fatores condicionantes, como os aspectos políticos, geopolíticos, culturais e geográficos. A Política Nacional de Defesa (PND) cita a cooperação entre as nações como uma das bases da nova ordem internacional e elenca objetivos nacionais de defesa que podem ser atingidos com o auxílio da cooperação, como a “estabilidade regional”, a “manutenção da paz e da segurança internacionais” e a “projeção do Brasil no concerto das nações” e sua maior inserção em processos decisórios internacionais”. (BRASIL, 2012b, p.29-30). Celso Amorim (2016), ex-Ministro das Relações Exteriores e ex-Ministro da Defesa do Brasil, afirma que “a Política de Defesa do Brasil é de cooperação para dentro e dissuasão para fora” (AMORIM, 2016, p. 102). Ele vai além e defende que existem interesses brasileiros a serem atingidos por meio da cooperação na área de defesa, como “o intercâmbio comercial na área de produtos de defesa”, citando como exemplo as vendas do Super Tucano da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) para outros países. (AMORIM, 2016, p. 312). Goldoni e Domingos Neto (2014) ressaltam o dinamismo da atividade cooperativa no campo militar e afirmam que “as iniciativas de cooperação militar não obedecem a esquemas universais rígidos e permanentes. Cada caso é um caso: fundam-se em interesses específicos de países ou de

conjuntos de países [...]” (GOLDONI E DOMINGOS NETO, 2014, p. 324). Nota-se, portanto, que a cooperação militar brasileira é uma atividade de relevância no contexto da Defesa e da política externa brasileira.

No que diz respeito ao espaço geográfico, a PND (2012b) delimita um entorno estratégico nacional de alcance extracontinental, que conduz à cooperação com atores internacionais da África Ocidental:

Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica [...] (BRASIL, 2012b, p. 21).

Trazendo essa perspectiva espacial especificamente para o Atlântico Sul e para o continente africano, Abdenur e Neto (2014) destacam que “o Brasil busca uma aproximação com Estados da costa ocidental da África, não apenas com parceiros históricos, tais como Angola, Nigéria e África do Sul, mas também com os demais países litorâneos” (ABDENUR E NETO, 2014, p.5), ressaltando as iniciativas de cooperação em defesa:

Apesar do discurso oficial da cooperação Sul-Sul brasileira enfatizar os laços históricos e culturais com a África Lusófona, na área de defesa os acordos e iniciativas englobam uma geografia mais ampla (ABDENUR e NETO, 2014).

No plano político-econômico, a Estratégia Nacional de Defesa (2012a) estabeleceu a necessidade de intensificar a cooperação no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, da cúpula América do Sul-África (ASA) e do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), além da intensificação da cooperação e comércio bilateral com países da África (BRASIL, 2012b).

A cooperação internacional provida pelo Brasil a outro país ou organismo internacional é um ato resultante de acordo entre as duas partes, com diversos interesses envolvidos e é inicialmente fundamentado na disposição do receptor em solicitar o apoio ao Brasil. Nesse contexto, Goldoni e Ciribeli (2016) apontam que o interesse africano em cooperar com o Brasil teve aumento no campo militar e em outras áreas e que o Brasil corresponde a esse aumento de demanda:

E, à medida que o apoio africano ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU constitui um interesse estratégico para a diplomacia brasileira, o Brasil vem buscando intensificar suas negociações e ampliar sua base de apoio por meio das relações

bilaterais com esses países emergentes” (GOLDONI E CIRIBELLI, 2016, p. 207-208).

Ainda em relação à ONU, a cooperação militar encontra uma vertente eficaz de ampla projeção internacional, por meio das missões de paz. A PND determina que “o Brasil deverá aperfeiçoar o preparo das Forças Armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, de acordo com os interesses nacionais” (BRASIL, 2012a, p. 33). Para Domingos Neto (2016), “a participação do militar brasileiro em missões de paz na África também representa uma excelente oportunidade de acumular conhecimento sobre o continente, além de alimentar boas relações e cultivar uma imagem positiva do Brasil” (DOMINGOS NETO, 2016, p. 32)

Outro aspecto que intercede a favor da cooperação militar brasileira é o cultural. Milani e Duarte (2015) entendem que a identificação histórico-cultural é um fator levado em consideração nas tratativas de cooperação do Brasil e apontam que “o foco da CSS brasileira é na região próxima (América do Sul, América Central e Caribe) e com países de colonização portuguesa, como os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)” (DUARTE e MILANI, 2015, p.61-62). De fato, a base de dados da ABC sugere que as Forças Armadas incrementaram a cooperação militar com países africanos nas últimas décadas. Entre 2007 e 2020, dos 311 projetos de CSS em defesa realizados, 200 deles foram no âmbito do Exército Brasileiro, dentre os quais cerca de 90% é relativo ao intercâmbio de alunos estrangeiros no Brasil. Cerca de 16% desses projetos contemplam parceiros africanos, sendo que os PALOP representam cerca de 75% dos receptores de cooperação militar do Exército Brasileiro no continente (ABC, 2020).

4.2 COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB NA ÁFRICA

A cooperação técnica em ensino militar brasileira é uma prática consolidada pelas Forças Armadas brasileiras ao longo de décadas. Ela atua prioritariamente em proveito do desenvolvimento de habilidades do país receptor, mas supõe-se que ela contribui para a consecução dos interesses nacionais emanados pelas diretrizes expedidas pelo nível político-governamental. O Brasil tem acordos de cooperação técnica em ensino militar em diversos países localizados nos continentes americano, europeu e asiático e africano.

Recentemente, o Brasil tem atuado com mais proeminência no envio de cooperação técnica em ensino militar para a África, foco da presente pesquisa. Borlina (2015) aborda essa atuação no campo da desminagem humanitária:

Recentemente, o País enviou oficiais das Forças Armadas (FA) a Moçambique e ao Saara Ocidental para garantir a qualidade dos trabalhos de desminagem. Além disso, vem participando com o envio de instrutores ao Centro de Formação em Desminagem Humanitária da África Ocidental". (BORLINA, 2015, p. 15)

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) destaca o incremento da cooperação militar na área de ensino militar com os países da África, com a presença de 73 militares africanos no Brasil em 2015 (BRASIL, 2016b). O documento ainda aponta que "o Exército vem orientando o esforço das relações internacionais no campo da Defesa nos níveis de capacitação, cooperação e integração, de acordo com os interesses do Brasil em cada área temática de defesa" (BRASIL, 2016b, p. 99). A vinda de militares africanos para frequentar os diversos cursos de formação, especialização e aperfeiçoamento do Exército Brasileiro (EB) também tem aumentado em estabelecimentos de ensino da Força Terrestre, como a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e a Escola de Instrução Especializada (EsIE) (BRASIL, 2016b).

No que diz respeito à ida de militares brasileiros em missão de cooperação técnica em ensino militar em solo africano, foco da presente pesquisa, os Boletins do Exército publicados entre 2015 e 2019 indicam que houve um recente incremento de Missões de Cooperação Técnico-Militar do EB em solo africano, como por exemplo a Missão Brasileira de Cooperação em Engenharia Militar no Senegal (MBCEM-Senegal), iniciada em 2016 e composta por dois oficiais do EB, com alternância de militares em sistema de rodízio anual.

No âmbito das operações de paz sob a égide da ONU, o LBDN aponta um aspecto relevante para a projeção internacional do Brasil, tendo em vista que "entre abril de 2013 e dezembro de 2015, a operação de paz na República Democrática do Congo (MONUSCO) teve, por solicitação da ONU, como comandante militar (*Force Commander*) um oficial-general do Exército Brasileiro" (BRASIL, 2016b). Mais recentemente, em 2018, "a Organização das Nações Unidas (ONU) convidou o Brasil para participar da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) com instrutores formados pelo Centro de Instrução de Guerra

na Selva (CIGS) (BRASIL, 2019b). O objetivo é conduzir um programa de instrução (*In-Mission Training Program*) voltado especificamente para as tropas que possuem a missão de proteger a população civil e de neutralizar os grupos armados que estão cometendo atrocidades no país (BRASIL, 2019b).

O propósito do capítulo 4 foi apresentar as normativas que regem a cooperação militar no âmbito da defesa, caracterizadas pela PND e END, e sua representatividade recente em relação ao continente africano, por meio de iniciativas do Exército Brasileiro. Para cumprir tal objetivo, foram descritas as motivações e interesses da cooperação militar brasileira que contribuem para os interesses nacionais expressos na PND e END, como a consolidação da segurança regional. Não obstante, foram citadas algumas vertentes da cooperação técnica em ensino militar em andamento em países como o Senegal e RDC. Essa ligação entre a cooperação militar e as motivações do Estado é um dos pontos focais do problema formulado na pesquisa pois, nos capítulos seguintes, espera-se encontrar indícios de que a cooperação técnica em ensino militar em execução entre 2015 e 2019 nos dois países supracitados do continente africano tenham contribuído para a consecução da política externa dos governos brasileiros encerrados nesse espaço temporal. No capítulo seguinte, será dada ênfase às motivações e interesses da política externa brasileira na África entre 2015 e 2018.

Da revisão da literatura existente, infere-se que o Brasil incrementou sua CID entre 2003 e 2013, particularmente com o aumento da CSS em defesa com o seu entorno estratégico africano, conforme apontado por Abdenur e Neto (2014), Goldoni e Ciribeli (2014) e Milani e Duarte (2015). Trabalhos como o de Amanor (2013) e Mawdsley (2012) apontam para possíveis práticas de priorização das motivações e interesses brasileiros na CSS, tais como a busca de vantagens econômicas ou a maior projeção brasileira como destacado ator internacional em detrimento da finalidade precípua dessa cooperação. Autores como Veen (2011) buscaram sistematizar as políticas de cooperação internacional de determinados países sob uma moldura analítica, o que contribui sobremaneira para a tarefa de identificação de indícios de objetivos de política externa contidos na narrativa oficial, proposta pela pesquisa.

No âmbito da defesa, a aproximação com as nações amigas daquele continente também apresentou um incremento significativo, sobretudo por meio da cooperação técnico-militar provida pelo EB no âmbito da CSS, evidenciado pelo

ensaio de Borlina (2015) e pelas informações do LDBN, ABC e do Exército Brasileiro. Nesse escopo, nota-se que existem poucas pesquisas acadêmicas sobre cooperação internacional brasileira que abordem especificamente a vertente de ensino técnico-militar, mais especificamente do Exército Brasileiro, nos países do continente africano inseridos no entorno estratégico brasileiro, seja em âmbito bilateral ou multilateral, ou trilateral. Não obstante, observa-se um pequeno número de produções acadêmicas versando sobre esse tema no espaço temporal de 2015 a 2019, o que é um dado relevante para apreciação no escopo desse ensaio, tendo em vista que no período o Brasil teve governos distintos, com diferentes motivações implícitas (ou explícitas) em suas agendas de política externa para a CSS.

Por fim, o presente estudo visa identificar as contribuições do EB na consecução dos objetivos da política externa brasileira, especificamente por meio da cooperação técnica em ensino militar provida à República Democrática do Congo (RDC) e a República do Senegal entre 2015 e 2019. Ressalta-se que esses dois países africanos foram selecionados para a pesquisa por estarem situados no entorno estratégico brasileiro e por terem expressiva representatividade de militares brasileiros como instrutores em missão de ensino no continente africano.

Assim, o resultado deste ensaio poderá ser usado para mostrar que, independentemente das mudanças governamentais e alternância de interesses diversos dos governos na cooperação internacional, expressos fundamentalmente pela PEB, o Exército Brasileiro contribui para a consecução dos interesses nacionais do Estado brasileiro e, em paralelo, segue focado na contribuição efetiva ao desenvolvimento dos países receptores da sua cooperação técnica em ensino militar.

5 OBJETIVOS E INTERESSES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ÁFRICA ENTRE 2015 A 2018

O propósito do capítulo 5 é identificar as motivações e interesses da política externa brasileira na África entre 2015 e 2018, com ênfase nas relações exteriores entre o Brasil, a República Democrática do Congo e o Senegal. Esse conhecimento se relaciona com o propósito principal da pesquisa, pois busca-se evidenciar que a política externa na África é balizada por objetivos gerais, mas as relações exteriores com diferentes países revelam diferentes interações com cada um deles, alinhadas com os interesses específicos em cada relação bilateral. Cabe ressaltar, ainda, que o espaço temporal selecionado coincide com o incremento das missões de cooperação técnica em ensino militar nos dois países supracitados, o que contribuirá para a busca de indícios de contribuição dessa cooperação para a política externa brasileira. Para cumprir esse propósito, este capítulo se subdivide em: narrativa oficial entre 2015 e 2018 e relações exteriores com a RDC e o Senegal.

5.1 A NARRATIVA OFICIAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA DE 2015 A 2018

O período selecionado para a análise da narrativa oficial da política externa brasileira para a África abrange o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, interrompido por um processo de impeachment que a afastou do cargo no dia 12 de maio de 2016 e que foi finalizado em 31 de agosto de 2016, até o final da presidência de Michel Temer, em 31 de dezembro de 2018. A identificação dos objetivos de política externa evidenciada no discurso oficial brasileiro será feita tendo-se por base as categorias propostas por Veen (2011), já apresentadas na revisão de literatura deste trabalho. É importante ressaltar que algumas tratativas diplomáticas, realizadas ainda em 2018, resultaram na ativação de missões de cooperação técnica em ensino militar em 2019, que serão mencionadas posteriormente por serem relevantes para o escopo do presente trabalho.

5.1.1 Governo de Dilma Rousseff (janeiro de 2015 - maio de 2016)

No final do governo de Dilma Rousseff, o cargo de Ministro das Relações Exteriores era então ocupado pelo Embaixador Mauro Luiz Lecker Vieira que, em

algumas ocasiões, discursou em eventos e fez menção direta ao relacionamento entre Brasil e África.

Em março de 2015, durante um discurso com Embaixadores do Grupo Africano residentes em Brasília, Mauro Vieira fez uso da narrativa oficial de identificação cultural e mencionou que “o engajamento brasileiro no continente africano é uma política de Estado e reflete os anseios dos mais variados setores da sociedade brasileira. Fato mais do que natural em um país onde 51,4% da população se declara afrodescendente” (MRE, 2015a, p. 33). Em seguida, ele enfatiza a importância dada ao continente ao afirmar aos diplomatas presentes que “a África foi, é e continuará a ser uma prioridade absoluta da política externa brasileira” (MRE, 2015a, p. 33). Em seguida, o Embaixador faz menção à presença de militares brasileiros em missão de paz no continente africano, denotando os objetivos de busca da segurança e defesa da paz pela política externa brasileira:

O Brasil não se tem furtado a contribuir para a paz e a estabilidade na África, quer pela participação ativa em missões de paz das Nações Unidas, quer com o compartilhamento de tecnologias e conhecimento que desenvolvemos no enfrentamento de desafios que nos são comuns. Defendemos que a solução duradoura para os principais problemas do continente passa, necessariamente, pelo diálogo e pela promoção do desenvolvimento inclusivo e em bases sustentáveis. (MRE, 2015a, p. 34).

Em agosto de 2015, por ocasião de seu discurso proferido na abertura do V Curso para Diplomatas Africanos, o Chanceler foi mais enfático na exposição dos diversos interesses brasileiros envolvidos nas relações com os países da África que podem ser relacionados ao objetivo político de busca de segurança e aumento de influência por meio do fortalecimento da ZOPACAS como organismo de segurança regional, que tem a RDC e o Senegal entre seus países-membros:

O aspecto geoestratégico também é essencial para compreender a visão brasileira da África. É cada vez mais difundida entre nós a percepção do continente como parte da nossa vizinhança. Vemos com clareza que, se a oeste compartilhamos uma fronteira terrestre com os vizinhos sul americanos, a leste estamos ligados aos vizinhos africanos pela fronteira marítima. A isso se somam interesses e valores de natureza diversa, inclusive a preservação da paz e da segurança em nosso entorno, o que faz do Atlântico Sul importante fator de aproximação com a África (MRE, 2015b, p.29-30).

No mesmo discurso, Vieira ressalta o interesse nacional de melhoria da reputação brasileira frente ao continente africano, com o incremento de representações, como a reabertura e volume de cooperação e investimentos nos países da região:

A rede diplomática brasileira expandiu-se de maneira muito importante. Contamos hoje com 37 Embaixadas residentes na África. Aumentou também substancialmente o número de visitas oficiais ao continente. Ampliou-se a cooperação em áreas como tecnologia agrícola, saúde, segurança alimentar e programas sociais – para não falar nos programas para diplomatas, como o que traz as senhoras e os senhores a Brasília no dia de hoje. Também cresceram de modo significativo os fluxos comerciais e dos investimentos de empresas brasileiras na África (MRE, 2015b, p.30).

Os objetivos de contribuição com a segurança e melhoria da reputação brasileira na África surgem novamente nas palavras do Embaixador no referido discurso, quando ele se refere à “participação em algumas das principais missões de paz no continente e a cooperação com países específicos como, por exemplo, a capacitação naval de Cabo Verde, São Tomé e Angola em matéria de combate à pirataria marítima” (MRE, 2015b, p.30). No que diz respeito ao plano multilateral, o discurso oficial de política externa do Governo de Dilma Rousseff fomentou seu interesse de aumento de influência naquele continente com uma aproximação com a União Africana, da qual fazem parte o Senegal e a RDC, dentre outros:

O Brasil também tem aprofundado suas relações com vários organismos regionais africanos, multiplicando as possibilidades de coordenação em torno de temas de interesse mútuo. A abertura da Embaixada do Brasil em Adis Abeba, sede da União Africana (UA), em fevereiro de 2005, refletiu, além do aspecto bilateral, o interesse do Brasil em acompanhar regularmente as atividades daquela organização[...]. Nosso interesse na União Africana é perfeitamente condizente com o apego que sempre demonstramos pela perspectiva regional nas relações internacionais. Por exemplo, defendemos a busca de soluções africanas para os problemas africanos e a centralidade da União Africana e dos demais organismos regionais e sub-regionais em matéria de paz e segurança, bem como no campo econômico (MRE, 2015b, p.30-31).

O interesse no aumento de influência brasileira no âmbito internacional também se fez presente de forma ostensiva no discurso oficial da chancelaria, sobretudo no que diz respeito aos anseios junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), organizações internacionais das quais os dois países africanos selecionados na presente pesquisa também fazem parte:

Também vemos a África como um importante ator e parceiro na tarefa de enfrentar os grandes desafios internacionais e na construção de uma ordem global mais justa e multipolar. É indispensável garantir mais espaço e voz para a África, bem como para a América Latina, nos processos decisórios internacionais. Não surpreende, assim, que a diplomacia brasileira tem buscado assegurar maior concertação de posições entre o Brasil e seus interlocutores africanos em torno de questões relevantes da agenda internacional, como as negociações comerciais na OMC e a reforma das Nações Unidas. O Brasil mantém-se firme e ativo defensor de uma representação adequada da África no Conselho de Segurança da ONU. Em todos esses esforços, devemos almejar que o sistema

internacional se dote de foros, disciplinas e práticas mais legítimos, representativos, eficazes e efetivamente comprometidos com a paz e o desenvolvimento sustentável para todos (MRE, 2015b, p.31).

Nota-se, portanto, que no final da gestão de Dilma Rousseff, a política externa brasileira para a África estava pautada num discurso oficial de fortalecimento da parceria político-econômica e geopolítica entre o Brasil e as nações africanas, embora os números oficiais já apresentados na revisão de literatura apontam para uma queda vertiginosa da cooperação internacional provida pelo Brasil no período, tanto em termos de recursos quanto em número de projetos.

5.1.2 Governo de Michel Temer (maio de 2016- dezembro de 2018)

O Governo de Michel Temer foi resultado do afastamento de Dilma Rousseff da presidência da República e perdurou até o final de 2018, quando terminaria o segundo mandato da então presidente. O cargo de Ministro das Relações Exteriores foi inicialmente ocupado por José Serra Chirico, entre maio de 2016 a fevereiro de 2017, seguido de Aloysio Nunes Ferreira Filho, que permaneceu na função até dezembro de 2018. Esses políticos buscaram delinear uma política externa declaradamente distinta da gestão anterior em seus discursos, os quais evidenciaram alguns dos principais objetivos de política externa do Brasil para a África durante esse período.

Em seu discurso de posse, o chanceler José Serra apresentou a agenda de política externa do Governo Temer por meio de diretrizes e procurou dissociá-la da narrativa de laços culturais do governo anterior, ressaltando a busca dos interesses econômicos e de aumento de influência política no continente africano e nos foros regionais em sua nona diretriz:

Estaremos empenhados igualmente em atualizar o intercâmbio com a África, o grande vizinho do outro lado do Atlântico. Não pode esta relação restringir-se a laços fraternos do passado e às correspondências culturais, mas, sobretudo, forjar parcerias concretas no presente e para o futuro. Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos [...]. Um país do tamanho do Brasil não escolhe ou repele parcerias, busca-as todas com intensidade, inspirado no seu interesse nacional. Vamos também aproveitar as oportunidades oferecidas pelos foros inter-regionais com outros países em desenvolvimento, como por exemplo os BRICS, para acelerar intercâmbios comerciais, investimentos e compartilhamento de experiências. E, com sentido de pragmatismo, daremos atenção aos mecanismos de articulação com a África e com os países árabes (MRE, 2016a, p.63-64).

Em outra ocasião, na intervenção que fez em fevereiro de 2017 por ocasião da Reunião dos Chanceleres do G20 na Sessão 3, intitulada “Cooperação com a África”, José Serra enfatizou o objetivo de desenvolvimento econômico do Brasil e da África nas interações com os países do continente:

É, portanto, uma tradição de longa data para a política externa brasileira manter com países africanos uma importante cooperação técnica e econômica, com ênfase no desenvolvimento, na educação e na saúde. Chegou o momento para uma nova abordagem, que não enfatize apenas nossa herança comum, mas que também leve em conta, como base para a construção de novas parcerias para o futuro, as impressionantes taxas de crescimento da África nos últimos anos. Como salientou, com razão, nosso colega da África do Sul na reunião de ontem: “a África, hoje, significa oportunidades” (MRE, 2017a, p.19).

Em seu discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes denotou o auto interesse esclarecido do país em sua política externa ao afirmar que o Brasil encontraria “as oportunidades e criaria os espaços que melhor atendessem às aspirações, valores e interesses brasileiros, na região e além dela, com a consciência de que o Brasil é um ator global que continuará a assumir suas responsabilidades sem titubeios” (MRE, 2017a, p. 32). Ele prosseguiu suas palavras evidenciando a intenção de busca dos interesses nacionais que promovessem os objetivos de desenvolvimento econômico do Brasil e dos países receptores:

Encaramos a interação com os demais povos e com as economias de todo o mundo como veículo para o nosso progresso. Estamos, pois, determinados a ampliar e aprofundar nossa participação integrada na economia mundial, por meio de negociações que produzam resultados equilibrados e atendam aos interesses de todas as partes. Não podemos, porém, fazer prova de ingenuidade voluntarista e de curto prazo das concessões unilaterais: a regra do jogo é e deve continuar a ser a da reciprocidade – particularmente, mas não somente, na frente econômico-comercial [...]. Não devemos esquecer o compromisso histórico e o interesse cada vez maior pelas relações com nossos parceiros no mundo em desenvolvimento. Sem descuidar das convergências que temos entre nós, é hora de concretizar as muitas oportunidades para um comércio ampliado, para investimentos recíprocos e para parcerias empresariais. O caso da África é uma ilustração deste fato (MRE, 2017a, p. 33).

Por ocasião das comemorações dos 30 anos da ABC, o chanceler Nunes definiu a atividade de cooperação como um instrumento de fortalecimento da influência brasileira no cenário mundial:

A cooperação, portanto, meus amigos, é um instrumento de presença do país no mundo, é uma modalidade de exercício de *soft power* que é próprio de um país democrático, de um país que não tem ambições hegemônicas, um país que quer ter uma relação construtiva no contexto internacional e cujo fortalecimento dotará a política externa brasileira de condições ainda melhores para seguir mantendo uma voz ativa na arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento (MRE, 2017a, p. 43).

Por fim, durante o discurso de Aloysio Nunes por ocasião da sua transmissão de cargo de Ministro das Relações Exteriores, foram ressaltadas algumas ações de política externa na África que, segundo ele, foram desenvolvidas com o objetivo de defesa dos interesses econômicos do Brasil e dos países parceiros:

[...] concluímos a negociação de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFIs) com 12 países [...]. Viajei a países de todas as regiões do continente africano [...]. Assinei acordos com os países visitados em diversas áreas, em particular com o propósito de abrir mercados e facilitar investimentos. Faltava uma visão para a África que se encaixasse na expectativa dos nossos interlocutores africanos, que preferem ser vistos não com olhar paternalista ou oportunista, mas como parceiros interessados em explorar oportunidades econômicas e comerciais. (MRE, 2019, p. 23-25).

Portanto, infere-se que a narrativa oficial da política externa brasileira para a África no governo Temer se pautou predominantemente nos interesses de busca de crescimento econômico e aumento de influência política do Brasil. Nesse contexto, observa-se que os dois países com os quais o Brasil incrementou a cooperação técnica em ensino militar estão relacionados às principais pautas brasileiras no continente africano no período considerado.

As seções a seguir detalharão as principais relações exteriores do Brasil com essas duas nações africanas no âmbito bilateral e multilateral, com foco na identificação de fatores que possam ser diretamente relacionados às ações de cooperação em ensino militar brasileira.

5.2 RELAÇÕES EXTERIORES ENTRE BRASIL E A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO DE 2015 A 2018

O Brasil mantém relações diplomáticas com a República Democrática do Congo desde 1968 (MRE, 2020a). Mais recentemente, em 2015, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Mauro Vieira, foi até a RDC e se reuniu o Representante Especial do Secretário-Geral da ONU para a RDC e Chefe da Missão de Estabilização da ONU na RDC (MONUSCO), Martin Kobler, além do General brasileiro Carlos Alberto Santos Cruz, Comandante da Força Militar da MONUSCO entre 2013 e 2014 (MRE, 2020a).

No campo econômico, em 2017, ocorreu a assinatura do Acordo de Reestruturação da Dívida Soberana da RDC com o Brasil, fato relevante para o desenvolvimento da nação amiga africana e para a aproximação comercial entre os dois países, evidenciando o interesse brasileiro na relação com a RDC (MRE,

2020a). No tocante ao campo militar, em 2018 a ONU nomeou o general de divisão brasileiro Elias Rodrigues Martins Filho como comandante da força militar da Missão das Nações Unidas de Estabilização na República Democrática do Congo – MONUSCO (ONU, 2018), o que conferiu maior visibilidade do Brasil junto à RDC e à comunidade internacional.

De acordo com o Relatório de Gestão da Embaixada do Brasil junto à República Democrática do Congo, feito pelo Embaixador Paulo Uchôa Ribeiro Filho na sua gestão de 2013 a 2017, a MONUSCO era “a maior missão de paz do mundo” à época, tanto pelos recursos que mobilizou, que totalizaram cerca de 1 bilhão de dólares entre 2017 e 2018, quanto pela quantidade do efetivo, com cerca de 18.000 integrantes, entre tropas, observadores militares, policiais e civis (RIBEIRO FILHO, 2017, p. 2).

Ainda a esse respeito, o Embaixador Ribeiro Filho evidencia a importância dada pela sua gestão ao acompanhamento da atuação da MONUSCO em função da representatividade brasileira junto à ONU naquele período:

A esse respeito, convém lembrar que o Brasil participa ativamente do sistema das Nações Unidas, cujo engajamento pode ser aferido a partir de dois dados estatísticos: o Brasil é o sétimo maior contribuinte para o orçamento regular da Organização e o décimo-nono maior contribuinte para o orçamento de missões de paz. Em termos de tropas, observadores militares e outros funcionários, o Brasil está presente em 10 das 16 missões de paz em operação atualmente (RIBEIRO FILHO, 2017, p. 2).

O mesmo Embaixador enxerga a RDC como “um potencial parceiro privilegiado do Brasil no continente africano” (RIBEIRO FILHO, 2017, p. 2) e afirma que, apesar dos problemas enfrentados, a República Democrática do Congo apresenta características que podem gerar interesse no cenário internacional:

[...] - o país dispõe do maior potencial agrícola do continente, com 80 milhões de hectares de terras cultiváveis, dos quais não mais do que oito milhões são hoje produtivos, em grande parte com base no primitivo modelo de agricultura de subsistência;

- o país conta com as maiores reservas geológicas do continente, com pelo menos 50 tipos de minérios identificados, dos quais não mais do que 12 são explorados comercialmente, alguns deles de maneira artesanal. O subsolo congolês é conhecido, também, pela abundância de algumas “terras raras”, hoje condicionantes do desenvolvimento industrial de ponta;

- o país conta com uma população de 80 milhões de pessoas, a quarta maior do continente, o que representa um mercado consumidor promissor (RIBEIRO FILHO, 2017, p. 3).

Segundo o Embaixador, em termos bilaterais, “o Brasil é visto pelos dirigentes políticos e pela classe empresarial como o ‘gigante da América do Sul’

(RIBEIRO FILHO, 2017, p. 3). Após quatro anos atuando no país, o referido diplomata afirmou que os atores político-econômicos internos da RDC defendem relações multidisciplinares mais estreitas com o Brasil. O Embaixador sugere ainda o incremento das relações entre Brasil e RDC:

Diante do que precede, e tendo em conta o caráter pragmático que caracteriza a política externa brasileira, sobretudo em sua vertente africana, o cenário da RDC oferece oportunidades interessantes de aproximação do Brasil com esse país africano e propicia a concepção de uma estratégia para as relações bilaterais com a execução de ações para os curto, médio e longo prazos (RIBEIRO FILHO, 2017, p. 3).

Do que foi exposto na presente seção, infere-se que a análise da narrativa oficial das relações exteriores entre o Brasil e a RDC entre 2015 e 2018 foi pautada no interesse de desenvolvimento do país parceiro e pela participação relevante na MONUSCO, com a nomeação de dois *Force Commander* brasileiros entre 2013 e 2018, o que pode ter contribuído para o incremento da percepção positiva da reputação brasileira, aliada a outros aspectos como a pujança da economia brasileira.

5.3 RELAÇÕES EXTERIORES ENTRE BRASIL E A REPÚBLICA DO SENEGAL DE 2015 A 2018

O objetivo dessa seção é evidenciar as interações entre o Brasil e a República do Senegal, ocorridas entre 2015 e 2018, que possam ter relação direta ou indireta com a atividade de cooperação técnica em ensino militar em curso no período. Antes, cabe uma contextualização do país em estudo, para melhor entendimento do contexto que o Brasil se insere nessas relações bilaterais.

Segundo o MRE (2020b), “a cooperação técnica tem sido um dos eixos centrais no relacionamento bilateral. Brasil e Senegal têm parcerias em projetos que abrangem áreas como horticultura, pecuária leiteira, produção de arroz[...] MRE (2020b).

Apesar de estar fora do escopo temporal selecionado, cabe ressaltar um avanço entre esses países parceiros em 2013 que pode ter contribuído para o fomento da cooperação militar. Segundo o Ministério da Defesa (BRASIL, 2013), um dos marcos da relação Brasil-Senegal ocorreu no âmbito da LAAD 2013 – *Defence & Security*, ocorrida no Brasil, quando foram firmados acordos de intenções para a compra de Produtos de Defesa (PRODE):

O governo do Senegal firmou [...] dois acordos com empresas brasileiras para aquisição de aviões Super Tucano e navios-patrolha. Os equipamentos serão empregados pelas Forças Armadas daquele país, e sua compra conta com aporte financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). [...] Já a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) deverá vender dois navios-patrolha – sendo um de 200 toneladas e outro de 500 toneladas – para o Senegal. Os equipamentos terão um aporte financeiro de US\$ 120 milhões, sendo US\$ 67 milhões para os aviões e US\$ 53 milhões para os navios [...]. Em seguida, os dois ministros formalizaram a “Declaração de Intenções” no âmbito do acordo dos navios-patrolha. O texto informa que os dois países iniciam as negociações visando futuras aquisições dos equipamentos, bem como “as negociações bilaterais voltadas à elaboração de um programa de qualificação profissional para oficiais e praças da Marinha do Senegal” (BRASIL, 2013).

O acordo também previa a compra de outros equipamentos militares brasileiros, o que denota um interesse brasileiro em venda de PRODE e numa maior inserção das empresas brasileiras no mercado senegalês. Em 2015, ocorreu um fato relevante no estreitamento das relações entre os dois países, quando o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira, visitou o Senegal (MRE, 2015b). Segundo o Itamaraty (2015), essa visita fez parte da “segunda série de viagens do Ministro no continente africano naquele ano, o que reflete o interesse do Brasil na intensificação e expansão de suas relações com os países da África” (MRE, 2015b, p. 216).

Outro indício de aproximação entre Brasil e Senegal, ocorrido em 2017, foi a aprovação do acordo de cooperação científica e tecnológica entre os dois países. “O objetivo do acordo é contribuir para expandir e fortalecer os laços entre as comunidades científicas dos dois países, por meio de condições favoráveis para atividades de cooperação” (ANPEI, 2017), o que denota a motivação brasileira em promover o desenvolvimento do país parceiro.

Do que foi exposto na presente seção, conclui-se parcialmente que a análise da narrativa oficial das relações exteriores entre o Brasil e o Senegal entre 2015 e 2018 que podem estar relacionadas à cooperação militar foram fundamentadas nas no interesse brasileiro de venda de PRODE por meio da EMBRAER e EMGEPRON, bem como em ações voltadas para o desenvolvimento científico-tecnológico de ambas as nações por meio da cooperação bilateral.

Do que foi exposto no presente capítulo, infere-se que as motivações e interesses expressas pela política externa brasileira na África entre 2015 e 2018 foram fruto da evolução dos acontecimentos dos anos anteriores e as ações em cada país parceiro foram fruto das oportunidades criadas nos diversos campos do

poder, como o político e o econômico. Merecem destaque as iniciativas de venda de PRODE com o Senegal e a projeção internacional brasileira na RDC por meio da MONUSCO. Tais iniciativas apontam indícios de correlação com as ações de cooperação entre o Brasil e esses dois parceiros, que serão apresentadas no capítulo seguinte.

6 COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR PROVIDA PELO EXÉRCITO BRASILEIRO COM PAÍSES AFRICANOS ENTRE 2015 E 2019: OS CASOS DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E DO SENEGAL.

O objetivo deste capítulo é analisar a cooperação técnica em ensino militar executada pelo Exército Brasileiro em dois países africanos que tiveram um recente aumento de representatividade entre 2015 e 2019: a República Democrática do Congo e a República do Senegal. Essa visualização é importante para a compreensão do problema da pesquisa, pois espera-se que esse incremento da cooperação esteja ligado aos objetivos da política externa brasileira e, de fato, tenham contribuído para estreitar laços e estimular novas trocas entre os países.

Para cumprir esse propósito, será apresentada a sistemática da cooperação internacional no âmbito do Ministério da Defesa, mais especificamente do Exército Brasileiro, juntamente com suas diretrizes normativas institucionais voltadas para a consecução da PEB. Em seguida, será destinada uma seção para detalhar a cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro com cada país supracitado no período de 2015 a 2018.

Nesse momento da pesquisa, é essencial abordar, de forma sucinta, a sistemática normativa de reuniões de cooperação internacional, particularmente no que diz respeito às tratativas de cooperação técnico-militar, foco do presente trabalho. A instrução normativa Nr 1/SCO/SCAI/CAE/EMCFA, do Ministério da Defesa, de 9 de fevereiro de 2012, estabelece a realização de reuniões de cooperação internacional bilateral, com o objetivo de “realizar a troca de conhecimentos em matéria de Defesa e Segurança e para permitir uma maior aproximação e integração das Forças Armadas dos países participantes” (BRASIL, 2012, p. 1). Existem diversos níveis de abrangência, sendo uma delas a reunião da Subcomissão de Cooperação na Área Técnico-Militar, modalidade que reúne subgrupos de participantes que debatem propostas de programas ou projetos de cooperação internacional específicos ao escopo ao qual pertencem (BRASIL, 2012). No caso do Exército Brasileiro, o Subgrupo de Cooperação Terrestre agrega representantes do Brasil e dos Exércitos de Nações Amigas (ENA) e aborda a possibilidade de realização de produtos ou serviços únicos (projetos) ou de um conjunto de projetos mais abrangentes (programa), bem como a situação das ações de cooperação já em andamento. Ao final dos trabalhos, é elaborada uma ata e,

caso haja a previsão de novas iniciativas bilaterais ou o encerramento de programas e projetos existentes, as providências administrativas são tomadas (BRASIL, 2012).

O planejamento das interações entre militares do EB e dos ENA, são reguladas pela Diretriz para Orientação, Execução, Acompanhamento, Coordenação e Controle das Conferências Bilaterais de Estado-Maior (CBEM). Estas conferências podem ocorrer no Brasil ou na nação amiga, e as tratativas são materializadas por meio de propostas de entendimentos e consolidadas anualmente no Plano de Cursos e Estágios em Nações Amigas (PCENA), Plano de Cursos e Estágios de Militares Estrangeiros no EB (PCMEEB), Plano de Visitas e outras Atividades em Nações Amigas (PVANA) e Plano de Visitas de Militares Estrangeiros ao Brasil (PVMEB) (BRASIL, 2019).

No ano de 2016, houve um marco relevante no direcionamento da eficácia da ação da Força Terrestre na área internacional, com a elaboração da Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI), que estabeleceu uma “priorização desse esforço, a fim de alcançar os objetivos estratégicos definidos pelo Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEEx)” (BRASIL, 2016b, p.1). Um aspecto que se alinha com o entendimento de que a cooperação técnica em ensino militar provida pelo EB contribui para a consecução dos objetivos da PEB, fato central que a pesquisa pretende demonstrar, é que o documento, aprovado pelo Comandante do Exército, teve como fundamentos norteadores que “a Política Externa Brasileira, a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e as Diretrizes do Ministério da Defesa” (BRASIL, 2016b, p.1). Tal fato denota um esforço de alinhamento entre as ações internacionais do Exército Brasileiro, que englobam a cooperação militar, e os interesses nacionais permanentes emanados pelo nível político nacional.

A DAEBAI ainda menciona que as premissas para sua confecção foram os preceitos constitucionais, materializadas pelos princípios das relações internacionais do Estado Brasileiro contidas no artigo 4º da Constituição Federal (BRASIL, 2016b). Há ainda uma normatização que prevê o alinhamento de todas as tratativas pormenorizadas no nível do Exército, como “entendimentos, termos aditivos, arranjos técnicos, programas de intercâmbio, convênios, instrumentos de parceria ou carta de intenções entre o EB e exércitos de nações amigas” (BRASIL, 2016b, p.4). Tais ações deverão estar sempre relacionadas com “os acordos governamentais no âmbito da Defesa” e respaldadas por “atos internacionais

firmados pelo Presidente da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores” (BRASIL, 2016b, p.4).

Mais adiante, a DAEBAI menciona a existência da Diplomacia Militar, que “visa promover intercâmbios e cooperações, construindo relações de confiança mútua, com a finalidade de colaborar com a capacitação do pessoal, a segurança, o desenvolvimento, a estabilidade regional e a paz mundial” (BRASIL, 2016b, p.4). O Exército Brasileiro (2016), são propósitos da Diplomacia Militar:

- a) contribuir para manter a ordem global estável, mediante a participação em ajuda humanitária e operações de paz sob a égide dos organismos internacionais e regionais;
- b) apoiar e contribuir com os esforços dos exércitos dos países amigos para consolidarem suas estruturas;
- c) facilitar a consecução de um marco jurídico que regule o desenvolvimento, no âmbito da Defesa, das relações bilaterais e multilaterais;
- d) ampliar as oportunidades de fortalecimento da indústria nacional de produtos de defesa, para reduzir a dependência tecnológica e superar as restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis; e
- e) contribuir para a capacitação profissional dos integrantes da Força Terrestre (BRASIL, 2016b, p.4).

Nota-se, portanto, que a Diplomacia Militar exercida pelo Exército Brasileiro é uma indutora das missões de cooperação técnica em ensino militar, sendo que os principais objetivos propostos para estas atividades internacionais estão vinculados ao atendimento dos Objetivos Nacionais de Defesa, constantes da PND, dos quais alguns atendem a interesses específicos da Força Terrestre (BRASIL, 2016b). No entanto, a maioria dos propósitos estão alinhados com os interesses do Estado Brasileiro e se destacam por já terem sido anteriormente identificados na presente pesquisa como objetivos de política externa do Brasil:

- [...]
- II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;
- IV - contribuir para a estabilidade regional;
- V - contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI - intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- [...]
- IX - desenvolver a Indústria Nacional de Defesa, orientada para a obtenção de autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X - aprofundar o relacionamento no campo militar com os países de maior interesse para o Brasil;
- XI - manter um diálogo regular sobre questões bilaterais e multilaterais de interesse mútuo, no âmbito da Defesa, fomentando a cooperação, a integração e a confiança recíproca com os exércitos de outros países; [...]
- XIII - auxiliar na projeção de uma imagem positiva do Brasil no concerto das nações, particularmente pela contribuição à paz e à segurança internacionais e pela participação em instâncias internacionais relevantes (BRASIL, 2016b, p. 5).

Essa Diretriz do Comandante do Exército ainda apresenta como uma condicionante de planejamento de ações de cooperação o fato de que os países atuam no cenário global para a consecução de seus interesses nacionais, além de apontar para uma firme defesa das motivações do Estado brasileiro em sua atuação na comunidade internacional (BRASIL, 2016b). Fruto dessa percepção, constam orientações para o planejamento das futuras atividades de cooperação pelo Estado-Maior do Exército (EME), onde se determina a observação da PND, da END e orientações do MD. No que diz respeito às áreas e focos de atuação, a DAEBAI transcreve o entendimento da PND (2012), já apresentado na revisão de literatura deste trabalho, apontando para a “intensificação da cooperação com os países africanos visualizados em um entorno estratégico, com o objetivo de, por meio da projeção pela fronteira do Atlântico Sul, consolidar essa área como Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul” (BRASIL, 2016b, p. 6). Nesse contexto, o documento infere uma priorização das ações de cooperação “para os países da África, em especial aos da África Austral e de língua portuguesa” (BRASIL, 2016b, p. 6).

A Política Militar de Defesa (PMD), referenciada na DAEBAI, “tem como diretriz o aumento dos exercícios operacionais, da cooperação técnica e do intercâmbio de militares com as FA das nações amigas [...], a fim de permitir uma maior inserção brasileira no cenário mundial” (BRASIL, 2016b, p. 6). Observa-se, portanto, que a cooperação técnica é vista pelo nível político-estratégico como um fator que contribui para a projeção internacional. Para contextualizar como isso ocorre, a cooperação técnica em ensino militar do EB Senegal será explorada mais adiante nesse capítulo.

A Estratégia Militar de Defesa (EMD), também citada na diretriz, “prevê que as FA deverão orientar seus planejamentos pelo incremento da aproximação com as FA das nações amigas, por meio de intercâmbios, acordos de cooperação e operações conjuntas, entre outros” (BRASIL, 2016b, p. 6). Além disso, ela regula ações para “o estabelecimento e manutenção de representações militares junto aos órgãos internacionais que planejam e supervisionam operações de paz e humanitárias” (BRASIL, 2016b, p. 6). Nesse contexto, uma sessão deste capítulo está destinada à iniciativa brasileira de cooperação técnica junto à República Democrática do Congo, por intermédio da MONUSCO, para que seja evidenciada

a busca do fortalecimento do viés cooperativo e representativo em operações de paz numa mesma atividade militar.

Dentro da priorização estabelecida pela DAEBAI para o atendimento de compromissos internacionais, balizados nos marcos legais já mencionados, a África é indicada como um foco atual de esforço das atividades do EB na área internacional:

A partir de 2013, por intermédio da iniciativa denominada “Projeto África”, o Exército Brasileiro vem desenvolvendo várias atividades de cooperação com Exércitos daquele Continente. Além de fortalecer o intercâmbio já existente, o “Projeto África” tem como objetivo oferecer ferramentas e capacitação para que africanos desenvolvam soluções próprias para os seus desafios (BRASIL, 2016b, p. 6).

Destaca-se que o propósito principal dessas ações de cooperação é o desenvolvimento de capacidades do ENA, que é o cerne da cooperação técnica. Segundo a mesma diretriz, a África foi selecionada como primeira prioridade para desenvolvimento de ações de cooperação, conforme ilustrado na tabela X, que é estabelecida como um guia a ser considerado para a aplicação judiciosa dos meios nas atividades na área internacional:

Tabela 1 - Resumo das prioridades de atividades internacionais

ÁREAS GEOGRÁFICAS	OBJETIVOS				
	Desenvolvimento de ações de cooperação	Desenvolvimento de ações de integração	Funcionamento de um efetivo Sistema de Doutrina Militar Terrestre (DMT)	Funcionamento de um efetivo sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação	Promoção do desenvolvimento de competências
América do Sul	2	1	2	3	3
África	1	4	6	5	5
EUA, Canadá e Europa	6	2	1	1	1
América Central, Caribe e México	3	3	5	6	6
Oriente Médio e Sudoeste Asiático	4	5	4	4	4
Leste Asiático e Oceania	5	6	3	2	2

Fonte: BRASIL, 2016b, p. 22

Do que foi apresentado na presente seção, percebe-se que, a partir de 2016, as diretrizes de planejamento para atividades internacionais de cooperação do Exército Brasileiro na África estavam alinhadas com a PEB, PND, PMD e EMD, com

a busca da consecução de interesses do Estado Brasileiro em paralelo aos interesses da Força Terrestre e, sobretudo, do país receptor da cooperação. Fruto da priorização do continente africano, materializada pela concepção e execução do “Projeto África” em 2013, as iniciativas de criação, manutenção e ampliação de missões de cooperação técnica em ensino militar nesse período podem ser consideradas um indício de atendimento das diretrizes estabelecidas pelo Comando do Exército, resultando numa maior aproximação entre o Brasil e seus destinatários de cooperação africanos. Entre 2015 e 2019, houve um incremento da quantidade de militares do EB enviados para os países africanos, como na República Democrática do Congo e na República do Senegal, cujas atividades de cooperação técnica em ensino militar serão detalhadas a seguir.

6.1 COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO ENTRE 2015 E 2019

No ano de 2018, o Brasil reforçou seu protagonismo junto à ONU com a designação de um *Force Commander* oriundo do Exército Brasileiro, o General Elias Rodrigues Martins Filho, que exerceu o comando militar da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) de maio de 2018 a outubro de 2019 (ONU, 2018). Segundo uma entrevista concedida pelo General Elias a um veículo de comunicação brasileiro (LOPES, 2019), visualizou-se a necessidade de melhor preparação da brigada de intervenção para realizarem ações na selva congoleza, com “o objetivo principal de combater um grupo armado que opera no interior da selva há mais de 20 anos” e “para quem o ambiente operacional de selva é bastante familiar, o que não acontece para as tropas da brigada de intervenção” (LOPES, 2019). O General afirma que, em conversa com o então Comandante do Exército Brasileiro em 2018, “veio a ideia de desdobrar aqui [RDC] uma equipe de brasileiros especialistas em operações de selva na Amazônia” (LOPES, 2019). Tal ideia foi colocada em prática em junho de 2019, com o envio da primeira equipe composta por 13 oficiais e sargentos do Exército Brasileiro.

Os militares da Equipe Especializada em Operações na Selva (*In-Mission Team*) realizam treinamento de tropas da missão, especialmente as que compõem a Brigada de Intervenção na região de Beni, onde há o grupo armado mais violento. O objetivo do envio desses instrutores e monitores brasileiros com especialização em operações na selva é contribuir para a proteção de civis, para a estabilização do país e o apoio à implementação de paz, segurança e cooperação na República

Democrática do Congo e na região (ONU 2019a). Segundo o General Elias, as respostas têm sido muito positivas, indicadas pelo fato das forças armadas do Congo também terem solicitado o treinamento de três batalhões para operações na selva. Para ele, essa presença de militares da cooperação técnica brasileira é “um ponto de inflexão na história das missões de paz pois, tradicionalmente, o treinamento é de responsabilidade do país que envia tropa, o que gerou a necessidade de quebra de paradigmas” (LOPES, 2019), mas que hoje ela tem sido vista “com bons olhos por vários países, inclusive pelos que estão recebendo treinamento, que apresentaram, inicialmente, uma reação normal, tendo em vista o próprio orgulho nacional de ver sua tropa sendo treinada por estrangeiros” (LOPES, 2019).

O *Jungle Warfare Mobile Training Team* (JWMTT) tem a finalidade de cooperar com a Brigada de Intervenção (FIB) e as Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC) no treinamento de planejamento e execução de operações na selva, com o objetivo de contribuir para o cumprimento do mandato da MONUSCO. Os treinamentos são executados nos níveis Brigada, Batalhão/Companhia, Comandantes (em todos os níveis) e Tropa (soldados). Segundo as informações prestadas pelos integrantes da JWMTT, os países que receberam treinamento foram a África do Sul, o Malawi, a Tanzânia (países componentes da FIB) e a República Democrática do Congo (RDC). A quantidade de militares treinados por país até julho de 2020 é de 1.150 militares (hum mil cento e cinquenta militares). Além desse efetivo, 30 (trinta) militares, do Estado-Maior da FIB e dos seus batalhões, receberam treinamento em Processo de Planejamento Militar da ONU (UNMPP) e *Table-Top Exercise* (TTX) (BRASIL, 2020c).

As informações providas pelo coordenador da JWMTT (2020) apontam para resultados expressivos obtidos pelas tropas treinadas pela equipe na ofensiva militar das FARDC na conquista do *Madina Camp*, além do desenvolvimento da capacidade de treinamento aeromóvel das tropas apoiadas e da estrutura de apoio para o treinamento das tropas das FARDC. Por solicitação do Comandante da FIB, a JWMTT realizou o assessoramento no planejamento de algumas operações da FIB, o planejamento e condução dos treinamentos de reforço de todas as bases dos Batalhões da FIB e o planejamento e assessoramento dos Planos de Defesa do Quartel-General e das bases dos Batalhões da FIB. Depreende-se, portanto, que o desempenho da equipe brasileira tem fomentado novas solicitações de apoio por

parte do país receptor da cooperação, o que denota a boa receptividade da intervenção técnica dos militares brasileiros (BRASIL, 2020c).

Segundo o relatório de um militar que atuou na MONUSCO como Observador Militar em 2018, a participação do Brasil na MONUSCO é deveras pertinente, servindo aos interesses do Exército Brasileiro no que tange à projeção da imagem da capacidade e operacionalidade da Força Terrestre e de seus profissionais no exterior, devendo ser dada continuidade nesta participação até o encerramento da missão de paz na República Democrática do Congo (BRASIL, 2020c).

Pelo que foi apresentado nessa seção, entende-se que a cooperação técnica em ensino militar com a RDC pode ter contribuído para fortalecer a imagem do EB nos cenários africano e internacional, tanto pela nomeação de um Force Commander brasileiro pelo secretário-geral, quanto por meio do *Jungle Warfare Mobile Training Team*, que difunde conhecimento técnico especializado em operações na selva para tropas de várias nacionalidades no âmbito da MONUSCO.

6.2 COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB NA REPÚBLICA DO SENEGAL ENTRE 2015 E 2019

Em 2010, o Brasil e o Senegal assinaram acordo de cooperação na área de Defesa (MRE, 2020b). O ano de 2013 marcou a aproximação inicial no campo da cooperação militar, com o início da previsão anual de uma viagem de instrução de dois meses no Senegal, com uma equipe de quatro militares para desempenhar a função de Assessor no Curso de Operações na Selva do Exército do Senegal. Essa missão era cumprida por monitores e instrutores do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS) e perdurou até 2015 (BRASIL, 2015).

Em 2016, houve uma intensificação da cooperação técnica em ensino militar entre o Brasil e o Senegal, fruto das tratativas que vinham sendo firmadas. Inicialmente, foi instituída a Missão Brasileira de Cooperação em Engenharia Militar (MBCEM) no Senegal, com a designação de um Oficial de Engenharia do Quadro do Estado-Maior da Ativa (QEMA) e um Oficial do Quadro de Engenheiros Militares para desempenharem, respectivamente, as funções de Assessor e Adjunto do Assessor Militar de Engenharia junto ao Exército Senegalês. Isso permitiu a inserção brasileira no ensino técnico-militar senegalês, com palestras e instruções sobre o Sistema de Engenharia Militar do Brasil para as Forças

Armadas Senegalesas. Como desdobramentos positivos dessa iniciativa exitosa, a partir de 2017, os relatórios de adjuntos da MBCEM-Senegal apontam que, ao longo desses últimos quatro anos, desde que foi implantada a MBCEM, vem aumentando a realização de Cursos e Estágios, por demanda do Adido senegalês acreditado no Brasil, na área da Engenharia Militar, por parte de oficiais e praças senegaleses nos Centros de Formação do Brasil e, mais recentemente a matrícula de um Oficial do Senegal no Curso de Formação e Graduação em Engenharia de Fortificação e Construção no Instituto Militar de Engenharia (IME) (BRASIL, 2020c). Os relatórios apontam, ainda, que “a MBCEM é uma excelente oportunidade para o incremento das relações internacionais, no contexto do entorno estratégico da África ocidental, mormente porque é a única cooperação em Engenharia fora do continente americano” (BRASIL, 2020c). Os resultados estão alinhados com o Plano Estratégico do Exército 2016- 2019, que impôs a implantação da missão (Figura 5):

Figura 5 - Extrato do Plano Estratégico do Exército 2016-2020

OEE 2 - AMPLIAR A PROJEÇÃO DO EXÉRCITO NO CENÁRIO INTERNACIONAL					
Estratégia	Ação Estratégica	Ano	Atividades impostas	Pjt	Intrs
2.1 Incremento da atuação da Diplomacia Militar	2.1.1 Ampliar as medidas de cooperação e confiança mútua entre o Exército Brasileiro e os exércitos das Nações Amigas.	2016	2.1.1.1 Estudar a implantação de novas missões permanentes de cooperação militar em países do entorno estratégico.	-	EME 5ª SCh DEC Gab Cmt Ex
		2017 a 2019	2.1.1.1 Implantar novas missões permanentes de cooperação militar em países do entorno estratégico. (1)		
	2.1.2 Aprofundar e ampliar a cooperação com os países do entorno estratégico.	2016	2.1.2.1 Reestudar a Missão Brasileira de Cooperação no Haiti, na área de Engenharia Militar.		
			2.1.2.2 Implantar a Missão Brasileira de Cooperação no Senegal, na área da Engenharia Militar.		
2.1.3 Aumentar a participação do Exército em postos relevantes de organismos internacionais.	2016 a 2019	(2)			
2.1.4 Ampliar o número de Aditâncias do Exército.					

(1) Prosseguir nas atividades não concluídas. (2) Não há atividades impostas pelo Plj Estr, os projetos devem seguir suas EAP

Fonte: BRASIL, 2019, p. 15

No que diz respeito à cooperação técnica nos cursos de formação, o Exército Brasileiro passou a designar, desde 2016, um oficial para desempenhar a função de instrutor na Escola Nacional de Oficiais da Ativa (ENOA) e um monitor para a

função de monitor na Escola Nacional de Suboficiais da Ativa (ENSOA), pelo período de doze meses (BRASIL, 2015). Um aspecto relevante levantado nos relatórios é que a ENOA e a ENSOA são escolas de “vocação regional”, isso  , que agrupam cadetes vindos de diversos países da África Ocidental, tais como: Togo, Gabão, República Centro Africana, Níger, Camarões, Benin, Costa do Marfim, Mali, Madagascar, Guiné, Burkina Faso, Gâmbia, Cabo Verde, Chade, Congo e Djibuti (BRASIL, 2020c). Os relatórios apontam que, tanto na ENOA quanto na ENSOA, são formados vários futuros chefes militares do continente africano, o que valoriza o contato de militares brasileiros com oficiais de 15 nações africanas. Segundo o relatório do instrutor da ENOA em 2019, na formatura de encerramento do ano escolar, o Ministro da Defesa, o Excelentíssimo Sr Sidiki Kaba, comentou em seu discurso sobre a satisfa o com as missões de coopera o com o Brasil. Além de tecer diversos elogios ao nosso país e as nossas Forças Armadas (BRASIL, 2020c). Ele ainda cita outra aprecia o sobre a imagem do nosso país com as palavras proferidas em uma palestra na ENOA do General de Exército da Reserva, antigo Ministro da Defesa e Comandante das Forças Armadas do Senegal (1993-1996) Mouhamadou Lamine Keita: “Quando eu era capitão, vi fotos da constru o da Transamazônica no Brasil pelo Exército Brasileiro. Fiquei muito admirado com tudo o que vi. Recebi a missão de divulgar essas fotos nas nossas unidades de Engenharia para servir de inspira o (BRASIL, 2020c). Hoje, vendo que estamos realizando coopera es com o Brasil, vejo que as nossas Forças Armadas estão no caminho certo”. O relatório do monitor brasileiro na ENSOA cita que, em um ato de apreço e reconhecimento, o Ministro da Defesa Senegalês também enalteceu a coopera o militar Brasileira nas Escolas, durante a cerim nia final de formatura dos Suboficiais (ENSOA), em julho de 2019, na presença de altas autoridades civis e militares, nacionais e estrangeiras (BRASIL, 2020c).

O Adido de Defesa, Naval, do Exército e Aeronáutico junto ao Senegal, Benin e Togo no período de 2018 a 2020 aponta, em seu relatório, que o Brasil também   reconhecido pela sua Base Industrial de Defesa (BID). Segundo ele, há especial admira o pela Aeronave Super Tucano, da Embraer. Em uma conferência em Dacar, ministrada pelas empresas Embraer e Atech, em novembro de 2019, a Adit ncia de Defesa desencadeou as atividades programadas junto aos militares senegaleses, o que muito contribuiu para a divulga o e promo o de componentes da Base Industrial de Defesa, por meio de a o institucional, no escopo das

atribuições fixadas em Decreto para o Adido de Defesa (BRASIL, 2020c). Além disso, em mais de uma ocasião, o Diretor de Engenharia das Forças Armadas do Senegal manifestou interesse na aquisição de Equipamentos de Engenharia brasileiros, pois considera que eles são melhores e mais baratos que os similares europeus. O relatório ainda destaca que o Brasil é o único país da América Latina a conseguir manter uma representação diplomática-militar no Senegal (BRASIL, 2020c).

Do que foi apresentado sobre a cooperação técnica em ensino militar Brasil-Senegal, visualiza-se que as atividades desenvolvidas podem contribuir para fortalecer a imagem do EB nos cenários africano e internacional, dada a pluralidade do universo de alunos da ENOA e ENSOA que têm contato com os instrutores brasileiros. Não obstante, a MBCEM-Senegal tem contribuído como um vetor de desenvolvimento da engenharia senegalesa, podendo contribuir para a consecução do objetivo de ampliação da cooperação com países do entorno estratégico sob a ótica do EB, no caso do Estado brasileiro, favorece o interesse de incremento do comércio exterior pela possibilidade aventada de venda de equipamento de engenharia.

Fruto do que foi apresentado neste capítulo, depreende-se que as motivações e interesses expressas pela política externa brasileira na África entre 2015 e 2018 foram fruto da evolução dos acontecimentos dos anos anteriores e as ações em cada país parceiro foram fruto das oportunidades criadas nos diversos campos do poder, como o político e o econômico. Merecem destaque as iniciativas de venda de PRODE com o Senegal e a projeção internacional brasileira na RDC por meio da MONUSCO. Tais objetivos de política externa apontam para indícios de correlação com as ações de cooperação entre o Brasil e esses dois parceiros, que serão apresentadas no capítulo seguinte.

7 CONTRIBUIÇÕES DA COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB NA ÁFRICA DE 2015 A 2019 PARA A CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O objetivo desse capítulo é evidenciar as possíveis contribuições da cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro para a consecução dos objetivos da política externa propagados pela narrativa oficial do governo brasileiro no Senegal e na RDC. Para isso, foi feito um cruzamento entre os dados obtidos com as referências teóricas, conceituais e factuais sobre a PEB, políticas de defesa e as diretrizes do EB, identificadas durante a pesquisa bibliográfica e documental com informações obtidas na aplicação de questionários com os militares que coordenaram ou cumpriram missões de cooperação técnica em ensino militar. Essas últimas foram reunidas e tabuladas, permitindo sua visualização através de gráficos, o que favorece a compreensão das percepções dos militares e sua relação com os objetivos políticos e diretrizes institucionais de cooperação. Para melhor compreensão dos resultados, o presente capítulo foi dividido em subseções que irão abordar cada país selecionado para a pesquisa.

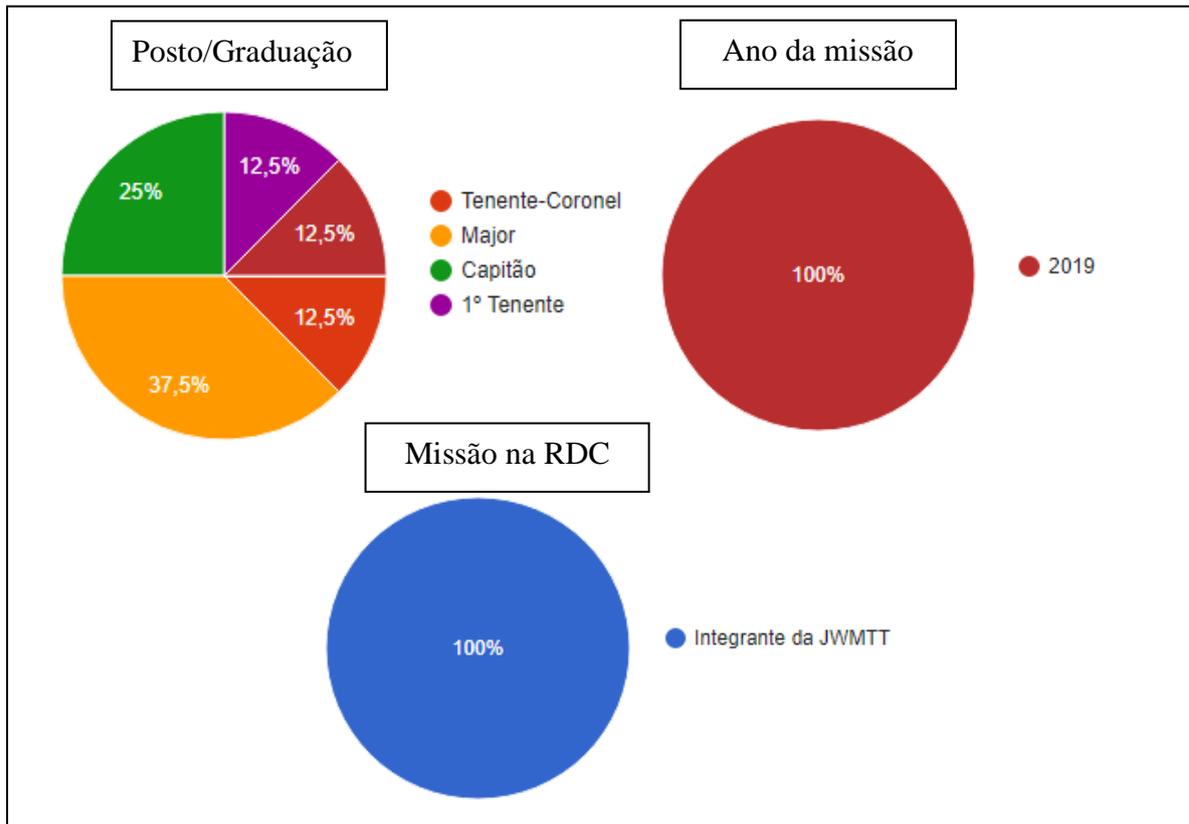
7.1 CONTRIBUIÇÕES DA COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB PARA A CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

A pesquisa bibliográfica relacionada à RDC apontou a predominância de uma narrativa oficial da PEB voltada para o interesse desenvolvimento econômico do país do parceiro africano, com o reescalonamento da dívida externa congoleza, além de ter como objetivo a busca pela paz através de sua atuação na MONUSCO, que lhe confere um incremento da reputação na comunidade internacional, sobretudo com a nomeação de dois *Force Commander*, em 2013 e em 2018. O capítulo 6 evidenciou a iniciativa recente da cooperação militar sob a ótica da PND, da PMD e da EMD, que apontaram que o estabelecimento da cooperação técnica em ensino militar com a RDC em 2019 tem relação com o objetivo de política externa do Brasil de contribuir com a paz e a segurança internacionais.

Tendo sido abordados os aspectos da pesquisa documental, essa sessão buscou a correlação das políticas e normativas de cooperação em ensino militar com a percepção dos militares que coordenaram ou cumpriram missões de

cooperação em ensino militar na RDC. Do universo total de dezessete militares que compuseram o *Jungle Warfare Mobile Training Team (JWMTT)* em 2019, oito militares (47,05%) com o perfil apresentado abaixo (figura 6) responderam ao questionário:

Figura 6 - Perfil dos militares do EB respondentes do questionário – RDC



Fonte: o autor

A amostra respondente ao questionário sobre a cooperação técnica em ensino militar na RDC apresentou a percepção de que missão que eles participaram estava majoritariamente relacionada aos objetivos de aumento da influência e da reputação brasileira na comunidade internacional, além da busca da segurança regional no Atlântico Sul (figura 7):

Figura 7 - Objetivos da PEB mais relacionados às missões de cooperação técnica em ensino militar na RDC de 2015 a 2019



Fonte: o autor

Depreende-se, assim, que a percepção dos integrantes do *Jungle Warfare Mobile Training Team* (JWMTT), está alinhada com os objetivos de cooperação propostos pelo EB, em consonância com as diretrizes políticas de defesa e os objetivos de política externa do Brasil no período considerado. Ressalta-se que a presente pesquisa não engloba a medição sobre se houve ou não, de fato, um incremento da influência e reputação do Brasil com a missão, pois tal afirmação carece de pesquisa junto aos militares dos países, não podendo ser considerada, para isso, somente a opinião dos militares brasileiros.

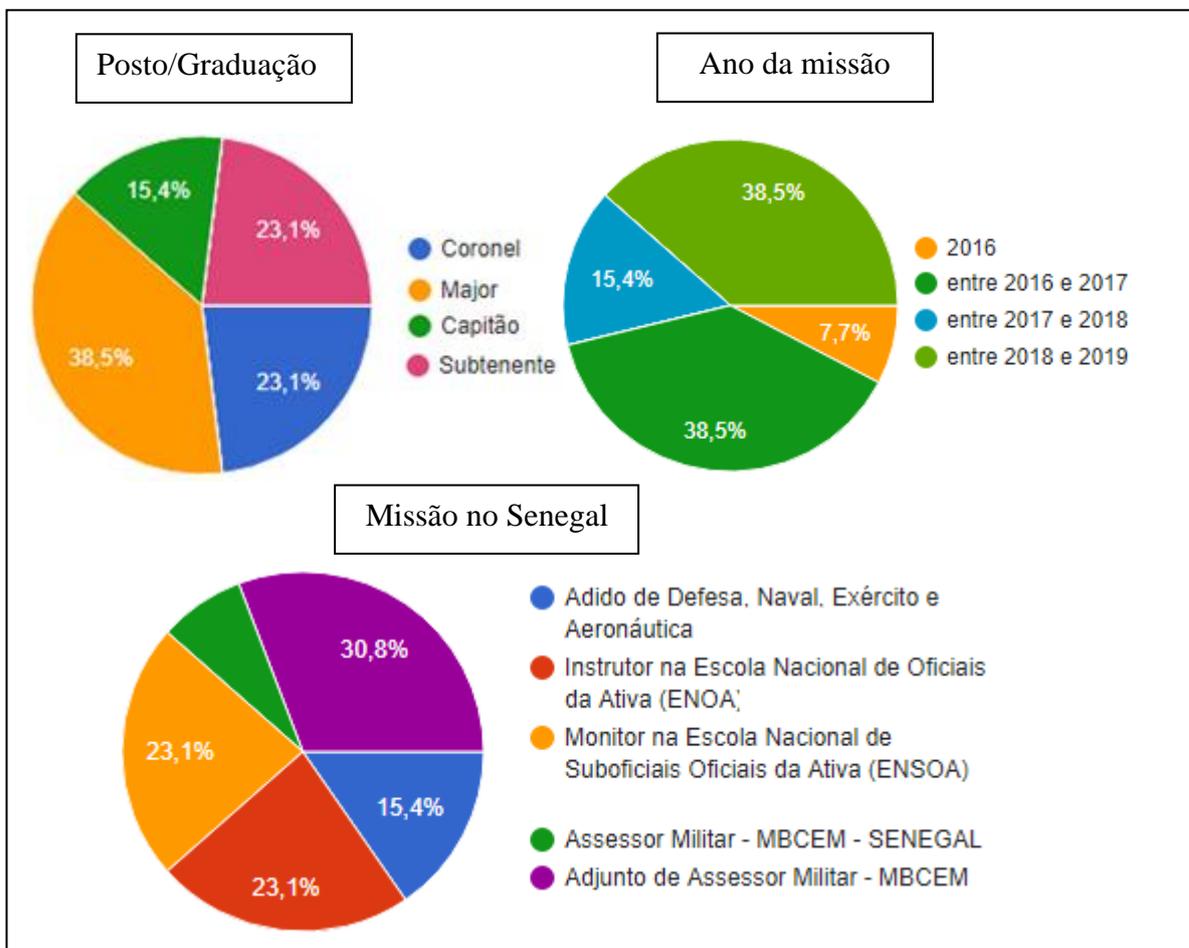
7.2 CONTRIBUIÇÕES DA COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB PARA A CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA REPÚBLICA DO SENEGAL

O capítulo da presente pesquisa que abordou a narrativa oficial e a dinâmica das relações exteriores entre o Brasil e o Senegal entre 2015 e 2018, relacionadas à cooperação militar, indicou a prevalência da motivação no desenvolvimento do país parceiro e no interesse brasileiro na venda de PRODE, inclusive com a realização de tratativas iniciais pelo MD e MRE, o que não se concretizou até a presente data. O capítulo 6 explorou cooperação militar no escopo das políticas e estratégias de defesa, bem como das diretrizes e normas do EB, que apontaram que o incremento da cooperação técnica em ensino militar com o Senegal entre

2015 e 2019 pode ter contribuído para o fortalecimento da imagem do EB e do Brasil no cenário africano. Não obstante, a pesquisa documental apontou indícios de que a atuação da MBCEM-Senegal poderia contribuir para incentivar uma futura compra de equipamentos de engenharia de empresas brasileiras pelos senegaleses, o que pode ser visto como algo benéfico, tanto para os interesses comerciais do Brasil, quanto para o desenvolvimento do Senegal.

Após essa síntese das informações obtidas na pesquisa documental, buscou-se sua correlação com a percepção dos militares que coordenaram ou cumpriram missões de cooperação no Senegal. Do universo total de dezesseis militares que coordenaram ou cumpriram missões de cooperação técnica em ensino militar nesse país africano entre 2015 e 2019, treze militares (81,25%) com o perfil apresentado abaixo (figura 8) responderam ao questionário:

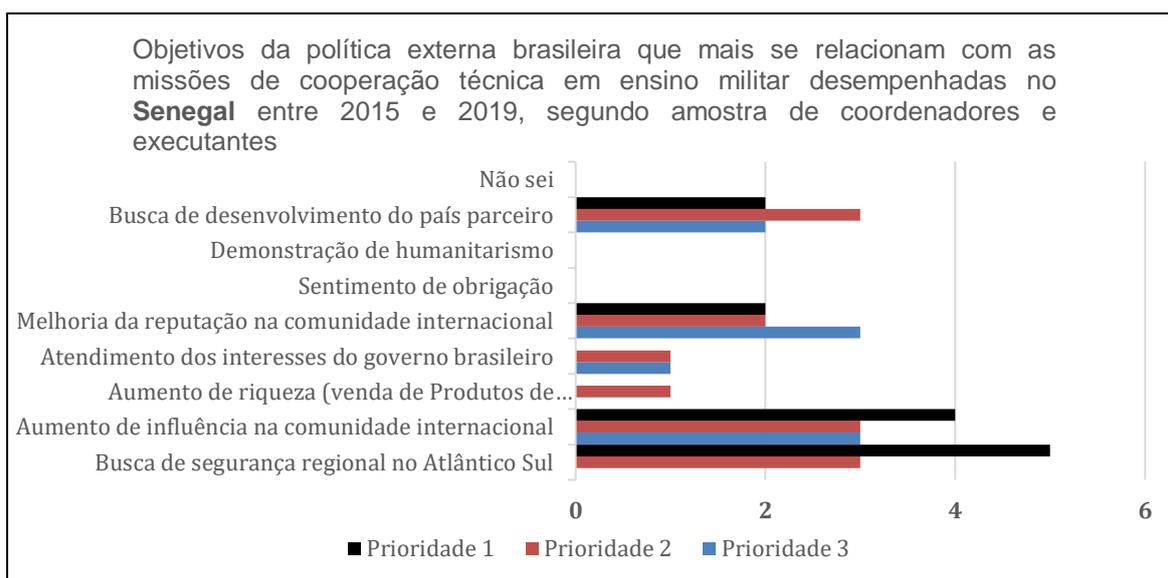
Figura 8 - Perfil dos militares do EB respondentes do questionário – Senegal



Fonte: o autor

A amostra respondente ao questionário sobre a cooperação técnica em ensino militar no Senegal apresentou a percepção de que as missões nas quais eles coordenaram ou participaram estariam majoritariamente relacionadas aos objetivos de busca de segurança regional no Atlântico Sul, aumento de influência e de reputação na comunidade internacional e busca de desenvolvimento do país parceiro (figura 9):

Figura 9 - Objetivos da PEB mais relacionados às missões de cooperação técnica em ensino militar no Senegal de 2015 a 2019



Fonte: o autor

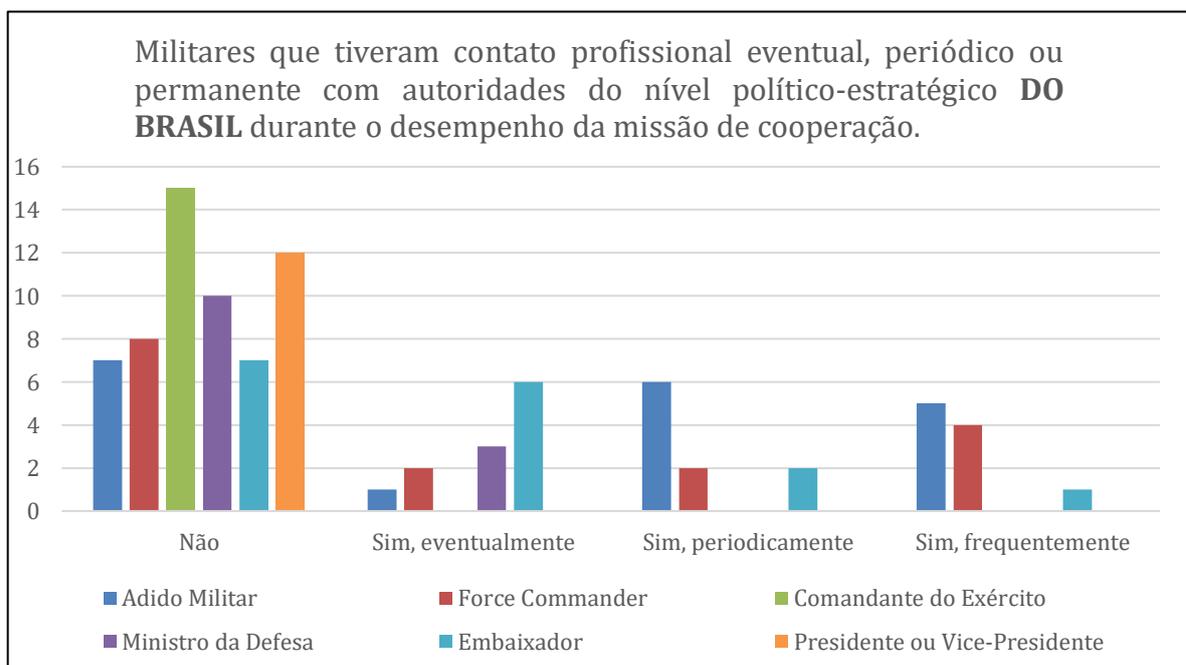
Inferese, portanto, que a percepção dos militares sobre a contribuição das missões de cooperação realizadas pelo EB no Senegal é de que houve uma relação com os objetivos de cooperação propostos pelo EB e em consonância com as diretrizes políticas de defesa e os objetivos de política externa do Brasil no período considerado. Ressalta-se que a presente pesquisa não engloba a medição sobre se houve ou não, de fato, um incremento da influência e reputação do Brasil com a missão. Tal avaliação carece de pesquisa aprofundada junto aos militares dos países, não podendo ser considerada, para isso, somente a opinião dos militares brasileiros.

7.3 REFLEXÕES SOBRE A INTERAÇÃO DOS MILITARES BRASILEIROS COM AUTORIDADES DO NÍVEL POLÍTICO-ESTRATÉGICO DO BRASIL E DA NAÇÃO AMIGA.

O questionário aplicado na presente pesquisa também buscou evidenciar em que medida os militares que coordenam ou cumprem missões de cooperação técnica em ensino militar estão sujeitos ao contato com autoridades do nível político-estratégico nacionais e estrangeiras que desempenham funções relacionadas ao processo decisório e à elaboração de diretrizes de cooperação. Do total de 21 participantes da pesquisa, 12 militares (57,1%) afirmaram que participaram de atividades extracurriculares, como palestras de autoridades locais e visita a outras organizações militares. Não obstante, 11 militares (52,4%) apontaram ter participado de atividades sociais com a presença de autoridades locais e de outros países.

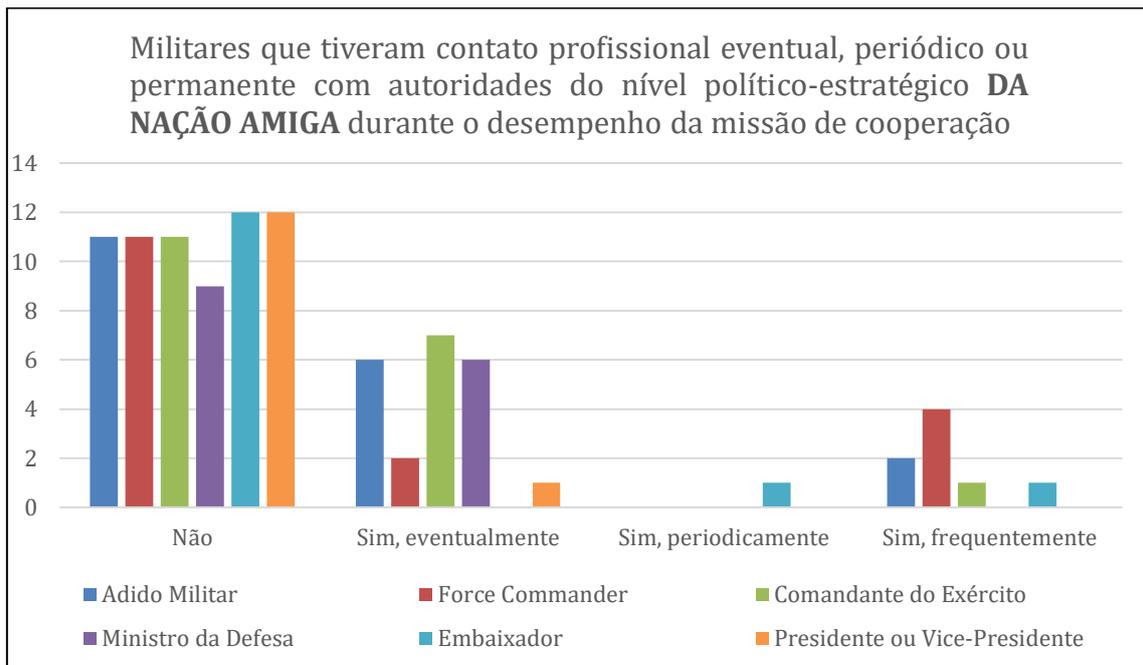
As figuras 10 e 11 abaixo permitem uma melhor visualização da frequência e diversidade dessa interação dos militares executantes de cooperação técnica em ensino militar com as altas autoridades que elaboram e conduzem os objetivos político-estratégicos do Brasil e das nações amigas:

Figura 10 - Militares que tiveram contato com autoridades do Brasil



Fonte: o autor

Figura 11 - Militares que tiveram contato com autoridades da nação amiga



Fonte: o autor

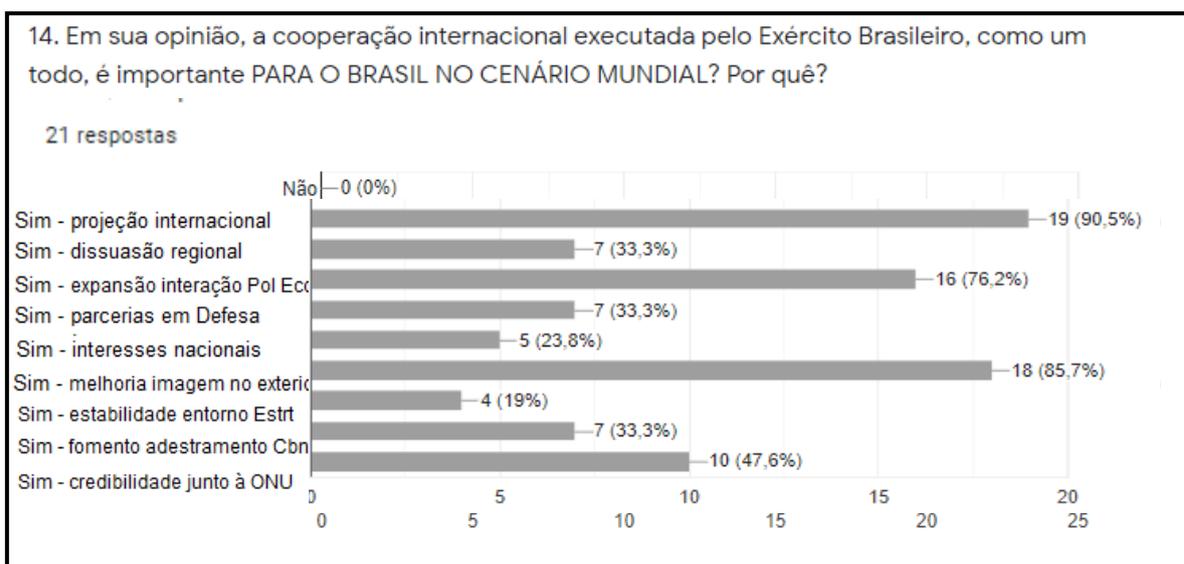
Esses resultados reforçam a reflexão sobre a necessidade de transmissão dos objetivos políticos, concebidos nos níveis mais elevados para os militares executantes das missões de cooperação que contemplam essa possibilidade, o que normalmente é feito pelos Adidos Militares, nas ocasiões em que travam contato com os cooperantes brasileiros. Essa percepção é determinante para que a atividade de cooperação possa contribuir, de fato, para a consecução dos objetivos do Estado brasileiro. É importante ressaltar que os Adidos e chefes de missões afirmaram ter tido contato frequente com altas autoridades estrangeiras, como o Embaixador, Ministro da Defesa e *Force Commander*, corroborando com o entendimento de que esses militares são os indutores dos objetivos da política externa brasileira, no campo militar, junto às nações amigas.

7.4 PERCEPÇÕES SOBRE A COOPERAÇÃO TÉCNICA EM ENSINO MILITAR DO EB NA ÁFRICA E SUA IMPORTÂNCIA PARA O BRASIL

No âmbito do questionário aplicado aos coordenadores e executantes de cooperação técnica em ensino militar nos dois países africanos selecionados, buscou-se a percepção geral sobre a importância dessa atividade desempenhada

pelo Exército Brasileiro para o Brasil. É importante pontuar que, dos 21 respondentes do questionário, 19 militares (90,5%) percebem a atividade de cooperação internacional como um instrumento que contribui para projeção internacional, ao passo que 18 militares (85,7%) entendem que a missão contribuiu para a melhoria da percepção da imagem do Brasil no exterior. Além disso, o entendimento de que essas missões contribuem para a expansão de outras possibilidades de interação, como nos campos político, econômico e psicossocial foi assinalada por 16 participantes (76,2%), conforme mostrado na figura 12:

Figura 12 - percepção dos coordenadores e executantes sobre a importância da cooperação do EB na África



Fonte: o autor

Tal resultado pode sugerir que os coordenadores e executantes de missões de cooperação percebem que sua atuação pode contribuir positivamente nas relações exteriores do Estado brasileiro, seja de maneira direta, por meio da atuação dos Adidos Militares e Chefes de missão no nível político, ou indireta, por meio dos militares que executam as atividades de cooperação.

É relevante assinalar que algumas respostas à questão aberta do questionário, que solicitava outras observações julgadas úteis sobre a cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro na África, levantaram aspectos relevantes para o melhor entendimento do propósito e das possíveis contribuições das missões para o EB e para o Brasil, como por exemplo:

“As similaridades fisiográfica e cultural entre o Brasil e a RDC possibilitam a experimentação doutrinária brasileira em ambientes de combate real, aperfeiçoando nossas capacidades militares”.

“A Missão de Cooperação de Engenharia junto ao Exército Senegalês tem por objetivo inicial cooperar com a reestruturação da Engenharia Militar do Exército Senegalês. Para que este objetivo seja cumprido, é necessário a cooperação em instruções relacionadas as atividades a serem desenvolvidas pela Engenharia senegalesa, especialmente no que se refere a área de construção. Outro fator que foi solicitado pelos senegaleses foi a possibilidade de aquisição de Equipamento de Engenharia na indústria brasileira, sendo repassada uma relação com os preços de aquisição dos mesmos pelo Exército Brasileiro”.

“A missão brasileira de cooperação em Engenharia Militar no Senegal tem objetivo de cooperar com aquela Nação Amiga. As Forças Armadas Senegalesas enxergam o Exército Brasileiro como uma referência na área. A missão possibilita a oferta de cursos no Brasil aos oficiais senegaleses e cursos no Senegal ministrados por integrantes da missão, colaborando para o intercâmbio de experiências com países da África Ocidental”.

“A minha cooperação (MBCEM-Senegal) não era necessariamente em ensino, mas técnica na área de engenharia militar. O principal objetivo é auxiliar a nação amiga no desenvolvimento de sua engenharia militar, desde áreas técnicas a administrativas. Havia também parcerias na área de ensino, com a promoção de cursos e estágios para militares senegaleses no Brasil ou mesmo no Senegal”.

“Atuar no cenário africano é uma grande oportunidade de projeção de poder e influência, pois além de estar no nosso entorno estratégico, é um verdadeiro palco geopolítico das grandes potências mundiais. Foram inúmeras vezes em que autoridades dos países desenvolvidos das diversas agências internacionais demonstraram elevado interesse na missão que estava sendo empregada pelo Brasil na ENOA. Fomentar essas missões no continente africano é definitivamente uma qualificada plataforma de projeção de poder de nossas Forças Armadas”.

Do que foi apresentado no presente capítulo, conclui-se que a relação entre os objetivos de política externa, política de defesa e diretrizes do Exército Brasileiro relacionados à cooperação militar e evidenciados na pesquisa documental estão diretamente relacionados aos objetivos da cooperação técnica em ensino militar na RDC e no Senegal, segundo seus coordenadores e participantes entre 2015 e 2019. No estudo de ambos os países selecionados para a pesquisa, ressaltaram-se os interesses de melhoria de influência e incremento

da reputação do Brasil na comunidade internacional, além da busca da segurança regional no Atlântico Sul, que também são objetivos estabelecidos em nível institucional, pelo Exército Brasileiro em sua DAEBAI e em nível ministerial da Defesa, na Política Nacional de Defesa.

CONCLUSÃO

A cooperação internacional é uma prática diversificada, abrangente e que envolve diversos atores internacionais e interesses diversos. Sua evolução contemporânea esteve sempre condicionada à conjuntura política e econômica mundial, alternando períodos de incremento e redução de suas atividades. A identificação das motivações e interesses dos países em cooperar é tarefa complexa, sobretudo no que diz respeito ao país doador, podendo estar relacionada a múltiplos fatores, como os laços culturais, proximidade geográfica e atendimento às aspirações da política externa.

O Brasil, que exerce um papel duplo de receptor e doador de ajuda internacional, pautou sua condição de provedor na CSS por meio de uma política externa baseada numa agenda diferenciada, com vistas a obter uma maior receptividade na execução de acordos bilaterais e multilaterais de cooperação. As motivações da CSS brasileira, traduzida em sua PEB ao longo do início do século XXI, priorizaram a promoção do desenvolvimento não apenas do país receptor, mas do próprio Estado brasileiro, que passou a utilizar sua cooperação técnica como uma indutora de novos investimentos em áreas de interesse nacional. No entanto, a complexidade do sistema de cooperação brasileira e a pluralidade de seus agentes inserem outras motivações para cooperar, algumas vindas de entes particulares, como empresas privadas.

No período de 2003 a 2018, a Cooperação Sul-Sul brasileira foi marcada pela inconstância. Esse comportamento pode ser explicado por fatores como a volatilidade da economia internacional e pela alternância de governos que se sucederam no país. Fatores sociais, como a maior ênfase geográfica em detrimento da ênfase temática da cooperação, contribuíram para a descontinuidade ou extinção de muitos projetos brasileiros. Nos governos Dilma e Temer, observou-se um enfraquecimento do volume de provimento da cooperação brasileira, aliado às mudanças de prioridades da PEB entre os governos Dilma e Temer, notadamente em função das motivações e interesses distintos dos agentes públicos diretamente envolvidos no processo, o que evidencia que o interesse dos governos é relevante na análise da dinâmica da CSS brasileira.

A despeito dessa redução, a cooperação técnica provida pelo Brasil na África foi relevante no período considerado e possibilitou a interação entre profissionais da

mesma profissão e resulta em troca de experiências, fomenta o aprimoramento técnico dos recursos humanos do país parceiro e abre portas para negociações entre governos, como o aporte de investimentos para a realização de projetos, com benefícios para empresas do país doador.

A Política Nacional de Defesa (PND) cita a cooperação entre as nações como uma das bases da nova ordem internacional e elenca objetivos de defesa que podem ser atingidos com o auxílio da cooperação, como a estabilidade regional e a projeção do Brasil no concerto das nações, com uma maior inserção em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2012b, p. 29-30). No que diz respeito ao continente africano, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabeleceu a necessidade de intensificar a cooperação no âmbito ZOPACAS, da CPLP, da cúpula América do Sul-África (ASA) e do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), além da intensificação da cooperação e comércio bilateral com países da África (BRASIL, 2012a, p. 138).

A cooperação técnica em ensino militar, objeto de estudo da presente pesquisa, está inserida no âmbito da Cooperação Sul-Sul em matéria de defesa, pautada na troca de conhecimentos por meio da atuação de especialistas e tida como um instrumento eficaz pelo seu baixo custo e capaz de dar visibilidade internacional ao Brasil, sendo uma prática consolidada pelas Forças Armadas brasileiras ao longo de décadas, sobretudo pelo Exército Brasileiro. Essas ações de cooperação seguem políticas de defesa e diretrizes institucionais, podendo mudar sob influência de fatores como o dinamismo das relações bilaterais e as motivações dos atores envolvidos na elaboração e condução de políticas externa e de defesa, ambas diretamente relacionadas à cooperação militar.

Considerando-se o escopo temporal selecionado para o desenvolvimento da pesquisa sobre a cooperação técnica em ensino militar do EB, entre 2015 e 2019, infere-se que a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI-2016), que engloba as atividades de cooperação técnica em ensino militar, estava devidamente alinhada com a PEB, PND, PMD e EMD, visando a consecução de interesses do Estado Brasileiro em paralelo aos interesses da Força Terrestre. Fruto da priorização de atividades de cooperação no continente africano, materializada pela concepção e execução do “Projeto África” em 2013, as iniciativas de criação, manutenção e ampliação de missões de cooperação técnica em ensino militar nesse período podem ser consideradas um indício concreto de

atendimento das diretrizes estabelecidas, resultando numa maior aproximação entre o Brasil e seus receptores de cooperação africanos. Nesse escopo, a República Democrática do Congo e a República do Senegal foram os dois países africanos escolhidos na busca de elementos que indicassem se houve contribuição das atividades de cooperação técnica em ensino militar para a consecução da política externa brasileira de 2015 a 2018, durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer.

No que diz respeito à República Democrática do Congo, este estudo leva à percepção que a cooperação técnica em ensino militar provida pelo Exército Brasileiro na RDC pode ter contribuído com o objetivo de política externa de fortalecimento da imagem do Brasil nos cenários africano e internacional, dada a iniciativa de envio do *Jungle Warfare Mobile Training Team*, que difunde conhecimento técnico especializado em operações na selva para tropas de várias nacionalidades no âmbito da MONUSCO, o que traz visibilidade mundial em função da magnitude e complexidade dessa missão de paz.

Do que foi apresentado sobre a cooperação técnica em ensino militar com o Senegal, ponderou-se que as atividades desenvolvidas podem contribuir para fortalecer a imagem do EB nos cenários africano e internacional, dada a permeabilidade da atuação dos instrutores da ENOA e ENSOA junto à militares de dezenas de países do continente, como Togo, Mali e Cabo Verde. Não obstante, a MBCEM-Senegal tem buscado contribuir com o desenvolvimento técnico da engenharia senegalesa, expresso numa das ações estratégicas do Exército, além de favorecer o objetivo de política externa de incremento do comércio exterior brasileiro, pelo interesse que tem sido aventada pelos senegaleses, referente à compra de equipamento de engenharia de empresas brasileiras.

Conclui-se que as missões de cooperação técnica em ensino militar na RDC e no Senegal entre 2015 e 2019 contribuíram para a consecução dos objetivos de política externa do Brasil. De acordo com a percepção apontada pela amostra do universo de coordenadores e participantes nos países incluídos na pesquisa, encontraram-se indícios em comum da contribuição das atividades de cooperação técnica em ensino militar para a consecução dos objetivos de política externa de melhoria de influência e incremento da reputação do Brasil na comunidade internacional, além da busca da segurança regional no Atlântico Sul. Esses propósitos supracitados também são metas estabelecidas em nível ministerial, na

Política Nacional de Defesa e em nível institucional, pelo Exército Brasileiro em sua DAEBAI. Destaca-se, portanto, a importância da conscientização dos militares executantes das missões de cooperação quanto à relevância de suas ações em alinhamento com os objetivos políticos, sob a coordenação dos Adidos Militares e chefes de missões.

De igual forma, o ensaio ressaltou o fato de que a maior parte dos militares que coordenaram ou participam de missões de cooperação técnica em ensino militar tiveram contato profissional eventual ou permanente com autoridades do nível político-estratégico do Brasil e, sobretudo, da nação amiga. Isso reforça a necessidade de definição clara e do acompanhamento dos objetivos a serem atingidos ao final de cada missão, dado o alcance e a importância da Diplomacia Militar para a qual esses representantes do Exército Brasileiro estão contribuindo ao travar contato direto com os formuladores de política externa e de defesa dos países parceiros.

Por fim, esta pesquisa visou levantar a reflexão para a relevância do tema da cooperação internacional para a Força Terrestre, ressaltando-se que os resultados alcançados são tidos como indícios e que a avaliação dos níveis de consecução dos objetivos de política externa por meio da cooperação técnica em ensino militar do EB, com maior precisão científica, pode ser fomentada por novos estudos que tomem este trabalho como subsídio.

REFERÊNCIAS

ABC [Agência Brasileira de Cooperação]. **Cooperação Técnica**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. **Modalidades de Cooperação Técnica**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/ModalidadesCooperacaoTecnica>. Acesso em: 19 mar. 2020.

ABDENUR, Adriana; MARCONDES NETO, Danilo. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol.57 no.1 Brasília, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Política Externa**, v. 20 n.3, pp. 95-114, 2012.

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Revista Brasileira de Política Internacional, v.52, n.2, p.173-191, 2009.

AMANOR, Kojo Sebastian. South–South Cooperation in Africa: Historical, Geopolitical and Political Economy Dimensions of International Development. **IDS Bulletin** v. 44 n.4, 2013.

AYLLÓN, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v.5. n.8, p. 5-23, 2006.

AYLLÓN, Bruno. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Revista Carta Internacional**, v.2. n.2, p. 25-40, 2007

AYLLÓN, Bruno. **A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento**. Texto para Discussão, n. 1845, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

AYLLÓN, Bruno. **Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS)**. In Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento / organizador: André de Mello e Souza. Brasília, DF, Ipea, 2014.

AMORIM, Celso. “Aula Inaugural por ocasião da abertura do Curso de Relações Internacionais da universidade Federal do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro, 13/04/2009. in **Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim**. 2003-2010. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, v.1, p. 167-173, 2011b.

_____. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG; [São Paulo]: Unesp, 2016.

ANPEI. [ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS INOVADORAS]. **Senado aprova acordo de cooperação científica e tecnológica entre Brasil e Senegal**. Agência ABIPTI, com informações da Agência Senado. 2017. Disponível em: <http://anpei.org.br/senado-aprova-acordo-de-cooperacao-cientifica-tecnologica-entre-brasil-e-senegal/>. Acesso em: 20 jun 20

BALAKRISHNAN, Ravi; TOSCANI, Frederik. Boom de commodities ajudaram a reduzir pobreza e desigualdade na AL. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/blog-do-fmi/noticia/2018/06/21/boom-de-commodities-ajudaram-a-reduzir-pobreza-e-desigualdade-na-al.gh.html>. Acesso em: 15 jun 20

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Reuniões de Cooperação Internacional**. Brasília, DF, 2012.

_____. _____. **LAAD 2013: Senegal firma acordos com o Brasil para compra de aviões Super Tucano e navios-patrolha**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt.br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/10-04-2013-defesa-laad-2013-senegal-firma-acordos-com-o-brasil-para-compra-de-avioes-super-tucano-e-navios-patrolha>. Acesso em 10 abr. 2020.

_____. _____. **Cenários de Defesa 2020 – 2039 – sumário executivo**. Brasília: 2017. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/revista/revista_cenario_de_defesa.pdf. Acesso em 3 abr. 2020.

_____. _____. Exército Brasileiro. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 19, p. 44- 48, 11 maio 2015.

_____. _____. Exército Brasileiro. **Diretriz para as atividades do Exército Brasileiro na área internacional**. Brasília, DF, 2016a.

_____. _____. Exército Brasileiro. **Plano Estratégico do Exército 2020-2023**. Brasília, DF, 2019

_____. _____. Exército Brasileiro. **Diretriz para Orientação, Execução, Acompanhamento, Coordenação e Controle das Conferências Bilaterais de Estado-Maior**. Brasília, DF, 2019a.

_____. _____. Exército Brasileiro. **Especialistas em Guerra na Selva do Brasil são convidados pela ONU para atuarem como instrutores em missão de paz no Congo**. Brasília, DF, 2019b. Disponível em:

https://www.eb.mil.br/web/imprensa/aviso-de-pauta/asset_publisher/0004ie79MBVM/content/especialistas-em-guerra-na-selva-do-brasil-sao-convidados-pela-onu-para-atuarem-como-instrutores-em-missao-de-paz-no-congo. Acesso em: 20 abr 20.

_____. _____. Exército Brasileiro. **Relatórios de missão no exterior**. Brasília, DF, 2020c.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Países e entes com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas**. 2020a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4956-republica-democratica-do-congo>. Acesso em 10 abr. 2020.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2012a.

_____. _____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: 2016b.

_____. _____. **Países e entes com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas**. 2020b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5538-republica-do-senegal>. Acesso em 10 abr. 2020.

_____. _____. **Países e entes com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas**. 2020c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4956-republica-democratica-do-congo>. Acesso em 10 abr. 2020.

_____. _____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: 2012b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil** / Departamento de Comunicações e Documentação. Arquivo Central – Ano 37, n. 108 (1º semestre 2011). – Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2012.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil** / Departamento de Comunicações e Documentação. Arquivo Central – Ano 41, n. 116 (1º semestre 2015). – Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2015a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil** / Departamento de Comunicações e Documentação. Arquivo Central – Ano 41, n. 117 (2º semestre 2015). – Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2015b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil** / Departamento de Comunicações e Documentação. Arquivo Central – Ano 44, n. 118 (1º semestre 2016). – Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil** / Departamento de Comunicações e Documentação. Arquivo Central – Ano 45, n. 112 (1º semestre 2017). – Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2017.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil** / Departamento de Comunicações e Documentação. Arquivo Central – Ano 46, n. 124 (1º semestre 2019). – Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2019.

Brasília, DF: **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo, 2015.

BORLINA, Marcelo Florentino. A Desminagem Humanitária Como Instrumento Político Da Diplomacia Brasileira. **Coleção Meira Mattos. Revista de Ciências Militares**, v.9 n.34. Rio de Janeiro, RJ, p. 9–20. 2015.

BREUNING, Marijke. Foreign aid, development assistance or development cooperation: what's in a name? **International Politics**, v. 39, 2002, p. 369-77.

CARR, E. H. (1946). **Vinte anos de crise. 1919-1939**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de. **A cooperação internacional em defesa no entorno estratégico brasileiro no governo Lula da Silva: uma eficiente ferramenta para a política externa?** 2018. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

DOMINGOS NETO, Manuel. Políticas de defesa e segurança para o Atlântico Sul no século XX. **Tensões Mundiais**. Fortaleza, v. 12, n. 22, p. 17-32, 2016 Disponível em <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/386/286>. Acesso em: 10 maio. 2020.

DUARTE, Rubens de Siqueira. Inovar ou seduzir: uma análise do discurso oficial brasileiro para a cooperação internacional. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 27 - 39, 1. sem. 2013a.

_____. Brazilian Cooperation is not a Free Lunch: An Analysis of the Interests Contained in the International Development Cooperation Strategy. **Revista Geopolítica**, v. 4, n. 1, p. 137-157, 2013b.

_____. **The Politics behind Aid and Cooperation Norms: Critical Reflections on the Normative Role of Brazil and the United Kingdom**. Lexington Books, 2019.

FERREIRA, VENILSON. Receita das Exportações do Agronegócio recuou 8.8% em 2015. **Revista Globo Rural**. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2016/01/receita-das-exportacoes-do-agronegocio-recuou-88-em-2015.html>. Acesso em: 11 jul. 2020.

FINGERMAN, Natália. **A cooperação Sul-Sul no governo Dilma. Núcleo de Estudos e Análises Internacionais**. NEAI-UNESP, 2015. Disponível em: <https://www.neai-unesp.org/a-cooperacao-sul-sul-no-governo-dilma-por-natalia-fingermann/>. Acesso em 20 jul. 2020.

FRIEDMAN, Milton. **Foreign Economic Aid: Means and Objectives**. Stanford: Hoover Institution on War, 1995.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora da UnB, 2002

GOLDONI, Luiz Rogério Franco; CIRIBELLI, Sandro de Nazareth. Relações do Brasil com África do Sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no Atlântico Sul. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.5, n.9, p.202-221, jan./jun. 2016.

GOLDONI, Luiz Rogério Franco; DOMINGOS NETO, Manuel. Perspectivas da cooperação militar entre os BRICS. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 10, n. 18-19, p. 361-375, 2014. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/tensões_mundiais/article/view/484/382. Acesso em: 10 maio. 2020.

HEGOA. **Dicionário de Estudos sobre Desenvolvimento e Cooperação Internacional**. Instituto de Estudos sobre Desenvolvimento e Cooperação Internacional, 2004

NEVES, André Luiz Varella. Atlântico Sul: projeção estratégica do Brasil para o século XXI. **Amazônia e Atlântico Sul : desafios e perspectivas para a defesa no Brasil** / organizadores: Gilberto Fernando Gheller, Selma Lúcia de Moura Gonzales, Laerte Peotta de Mello. – Brasília : IPEA : NEP, 2015.

IPEA [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada]. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília, 2010.

_____. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento/** organizador: André de Mello e Souza. Brasília, 2014.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014 - 2016** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA: ABC, 2018.

KENNAN, George. Foreign aid as a national policy. **Proceedings of the Academy of Political Science**, vol. 30, n. 3, p. 175-183. New York, 1971.

KEOHANE, R. After hegemony. **Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

LIMA, Maria Regina S. de; DUARTE, Rubens de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observador On-Line**, Rio de Janeiro, v.8, n.9, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/5078472/Diplomacia_presidencial_e_politiza%C3%A7%C3%A3o_da_pol%C3%ADtica_externa_Uma_compara%C3%A7%C3%A3o_dos_governos_FHC_e_Lula. Acesso em 14 jun 20.

LOPES, Rodrigo. General que comanda tropas da ONU no Congo: "A presença brasileira é um ponto de inflexão na história das missões de paz". Entrevista concedida a GaúchaZH por Skype. **Portal GaúchaZH**. 2019. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2019/10/general-que-comanda->

tropas-da-onu-no-congo-a-presenca-brasileira-e-um-ponto-de-inflexao-na-historia-das-missoes-de-paz-ck2674lka09n501n3e4904x4a.html. Acesso em: 15 jun 20.

LOPES, Dawisson Belém; VELLOZO JUNIOR, Joelson. Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 317-353, 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292004000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 10 jul. 20.

MACIEL, Tadeu Morato. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. **Ponto-e-Vírgula**, n. 5 p. 215-229, São Paulo, 2009.

MARTINUSSEN, John D.; PEDERSEN, Paul E. **Aid: understanding international development cooperation**. London, New York: Zed Books. 2003

MAWDSLEY, Emma. **From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape**. Londres: Zed Books, 2012

MELO, Patrícia C. Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 mar. 2015. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduz-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml>. Acesso em: 19 jun. 2020.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno do Centro de Recursos Humanos**. v.25, n.65, May/Aug. Salvador, 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792012000200003&lng=pt&tlng=pt. Acesso em 20 mar 2020.

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; LOPES Luara L. Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil? São Paulo: **Friedrich Ebert Stiftung**, 2013. Disponível em: http://carlosmilani.files.wordpress.com/2014/02/milani_suyama_lopes_2013.pdf. Acesso em 17 jun. 20.

MILANI, Carlos R. S.; DUARTE, Rubens S. Cooperação para o desenvolvimento e a cooperação sul-sul: a perspectiva do Brasil. **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. 1. ed. p. 51-79, São Paulo, 2015.

MILANI, Carlos R. S. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. / Carlos R. S. Milani. 1a. edição - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 224 p., 2017.

MILNER, Helen. International theories of cooperation among nations: strengths and weakness. **World Politics**, Cambridge, v. 44, n. 3, abr. 1992.

MORGENTHAU, H. J. (1948). **A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora da UnB, 2003

NETO, Antônio A. D. **A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico.** Revista OIKOS. v.13, n. 2, p. 115-128, 2014

OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico]. **Official Development Assistance.** Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#DAC>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. **Paris Declaration on Aid Effectiveness.** Fórum de Alto Nível. Paris - 28 de fevereiro - 2 de março de 2005. OCDE, 2006. Disponível em: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendafo-raction.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

DE OLIVEIRA, Guilherme Z.; MALLMANN, Vinicius H. **Rupturas e continuidades na política externa brasileira para a África no Século XXI.** Trabalho apresentado no X Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, da Associação Latinoamericana de Ciências Políticas (ALACIP), México, 2019.

ONU [Organização das Nações Unidas]. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco: Nações Unidas, 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** ONU Brasil. 2015. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. **Brasil enviará oficiais do Exército para missão da ONU na República Democrática do Congo.** ONU Brasil. 2019a. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/brasil-enviara-oficiais-do-exercito-para-missao-da-onu-na-republica-democratica-do-congo/>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. **ONU nomeia brasileiro para chefiar militares na missão de paz da República Democrática do Congo.** ONU Brasil. 2019b. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/onu-nomeia-brasileiro-para-chefiar-militares-na-missao-de-paz-da-republica-democratica-congo> >. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. **O que é Cooperação Sul-Sul e por que ela importa?** ONU Brasil. 2019c. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/o-que-e-cooperacao-sul-sul-e-por-que-ela-importa/>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

PECEQUILO, Cristina. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.2, Brasília, 2008.

PECEQUILO, Cristina; CARMO, Corival Alves do. A Política Externa Brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): A América do Sul. **Perspectivas**, São Paulo, v. 50, p. 13-45, jul./dez. 2017

_____. **Política Internacional.** 2. ed. atual. Brasília: FUNAG, 2012.

PENNA FILHO, Pio; BADOU, Koffi Robert. A França na África: as intervenções militares e suas motivações – o caso da Costa do Marfim. **Revista Carta Internacional**. v. 9, n. 2, p. 156-172, 2014

RIBEIRO FILHO, Paulo Uchôa. **Relatório de gestão (maio 2013 – julho 2017) da Embaixada do Brasil em Kinshasa**. 2017. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7145023&disposition=inline>. Acesso em 10 mar. 2020.

SANTOS, Maria C. R. F. “**A cooperação Sul-Sul brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné-Bissau: uma aplicação da teoria da policy transfer**”, RIUnb, 2013.

SPERO, Joan E.; HART, Jeffrey A. **The politics of international economic relations**. Boston: Wadsworth, 2009.

USAID. **Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional**. Disponível em: < <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

VEEN, A. Maurits van der. **Ideas, interests and foreign aid**. Cambridge University Press, 2011.

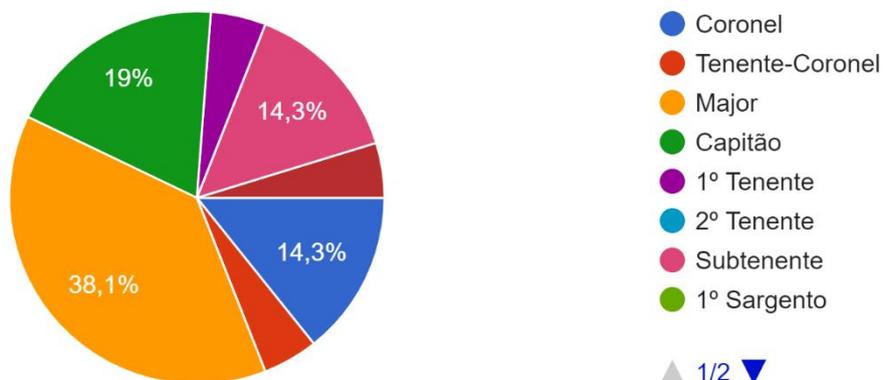
WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, Addison Wesley, 1979.

ANEXO A – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

SESSÃO 1 – SUAS CARACTERÍSTICAS PROFISSIONAIS

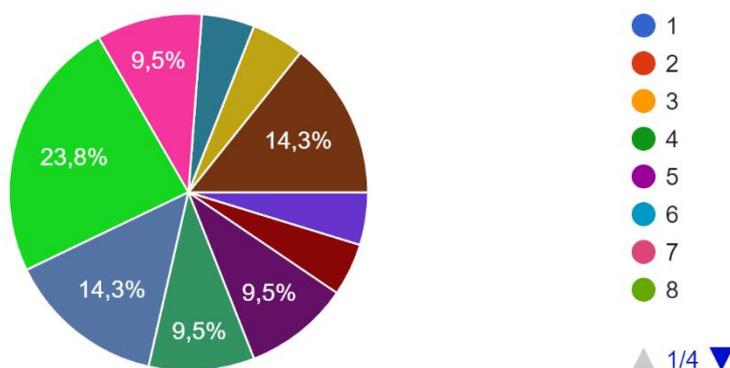
1. Qual seu posto/graduação?

21 respostas



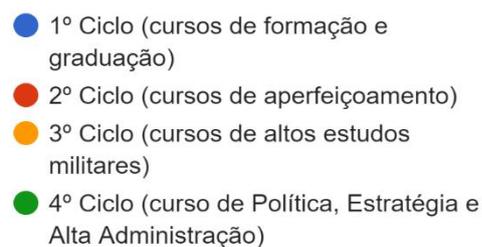
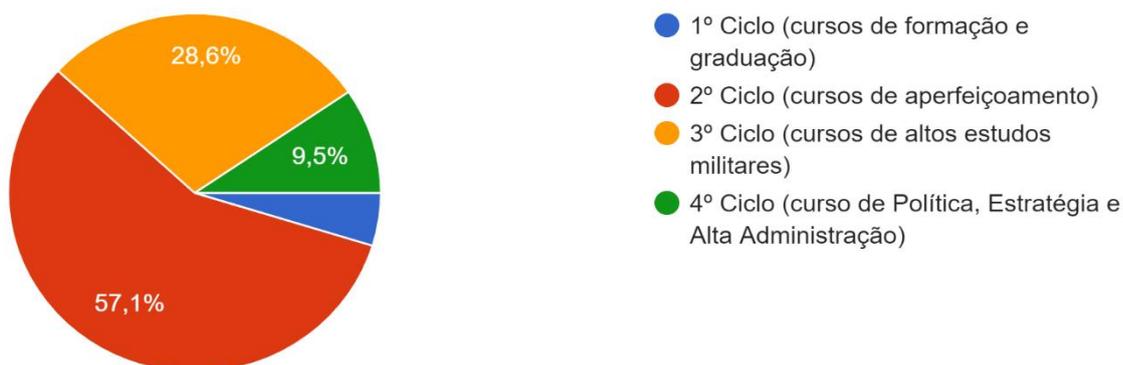
2. Qual é o seu tempo de serviço (em anos)?

21 respostas



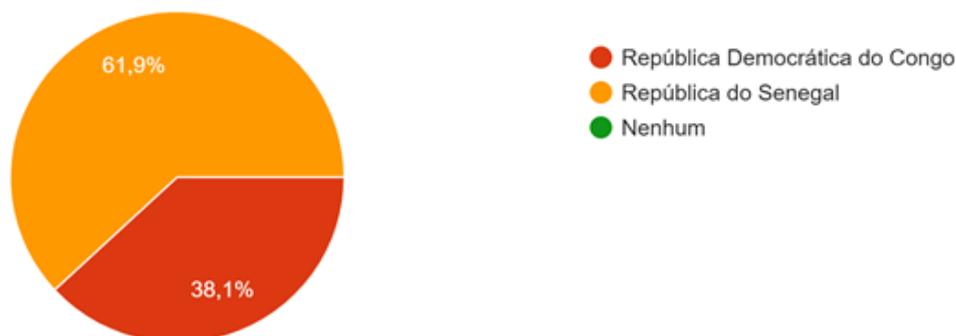
3. Qual é o seu último ciclo de cursos militares concluído?

21 respostas



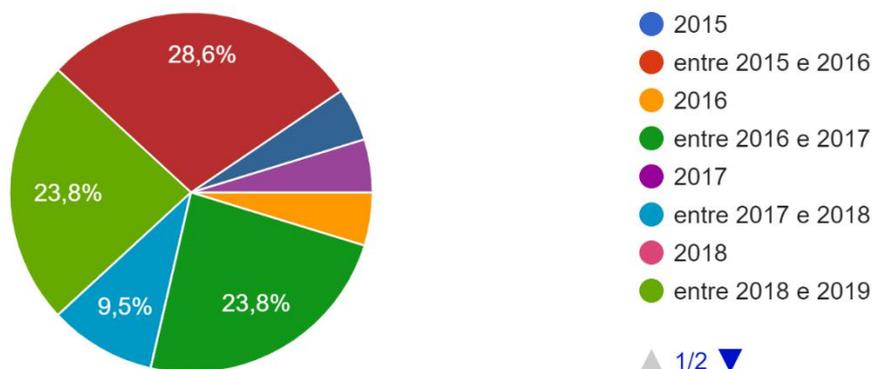
4. Em qual dos países abaixo você coordenou ou cumpriu missão no exterior no âmbito da cooperação técnica em ensino/instrução militar do EB na África entre 2015 e 2019?

21 respostas



5. Qual foi (foram) o (s) ano(s) no qual (nos quais) você desempenhou sua função?

21 respostas



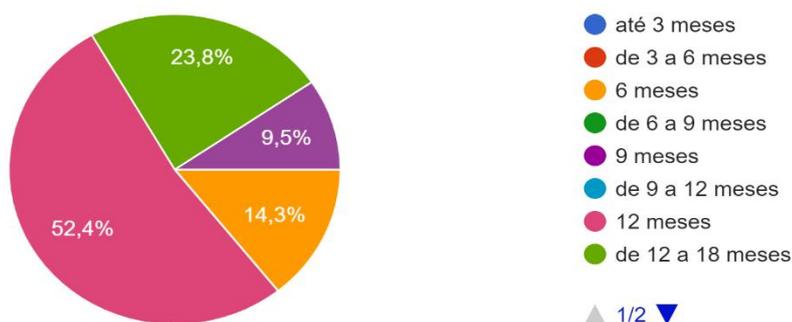
6. Qual foi a missão que você desempenhou?

21 respostas



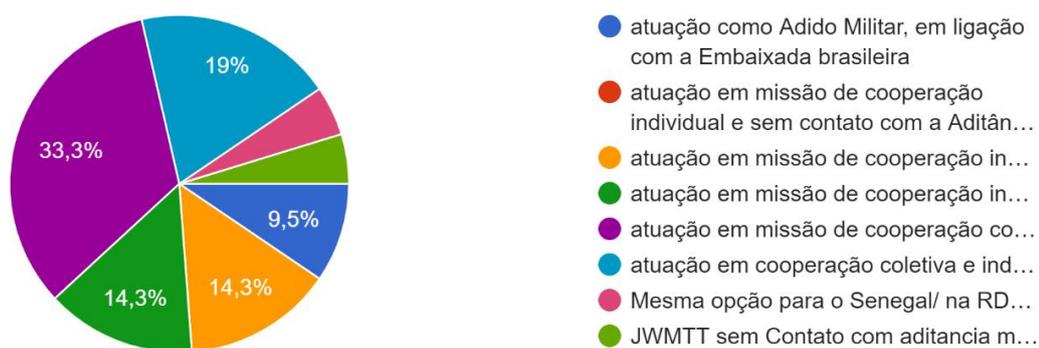
7. Qual foi a duração da missão?

21 respostas



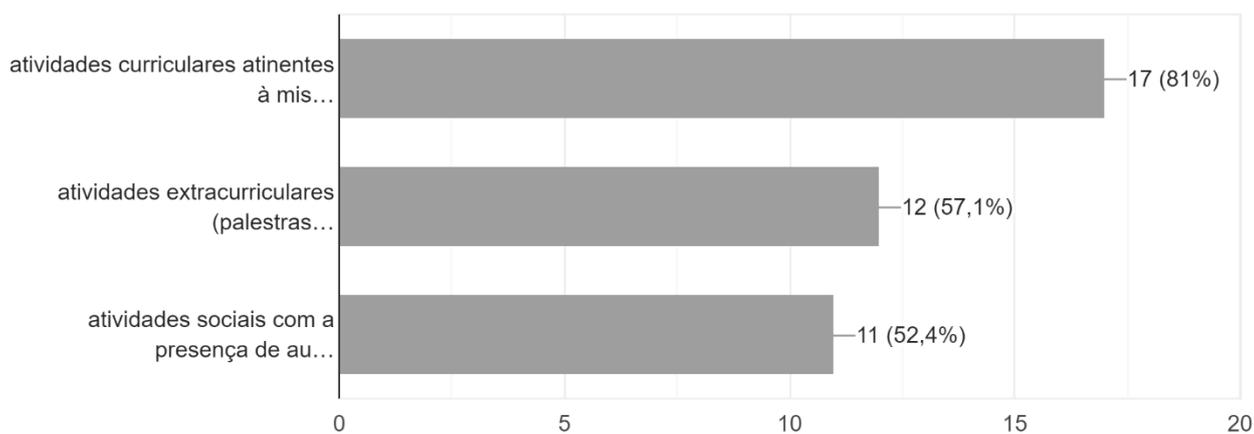
8. Qual foi seu regime de trabalho durante a missão?

21 respostas

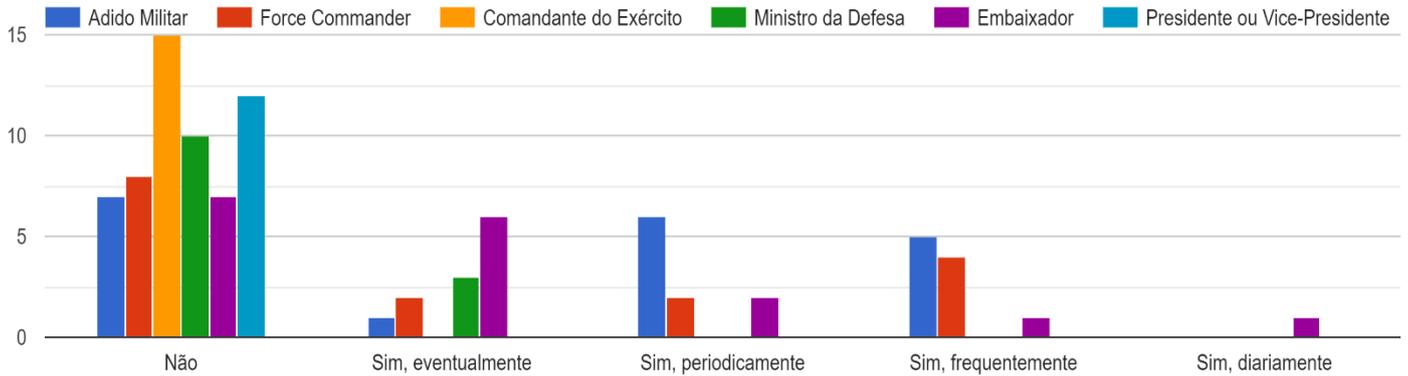


9. Quais foi a abrangência das atividades das quais você participou durante a missão?

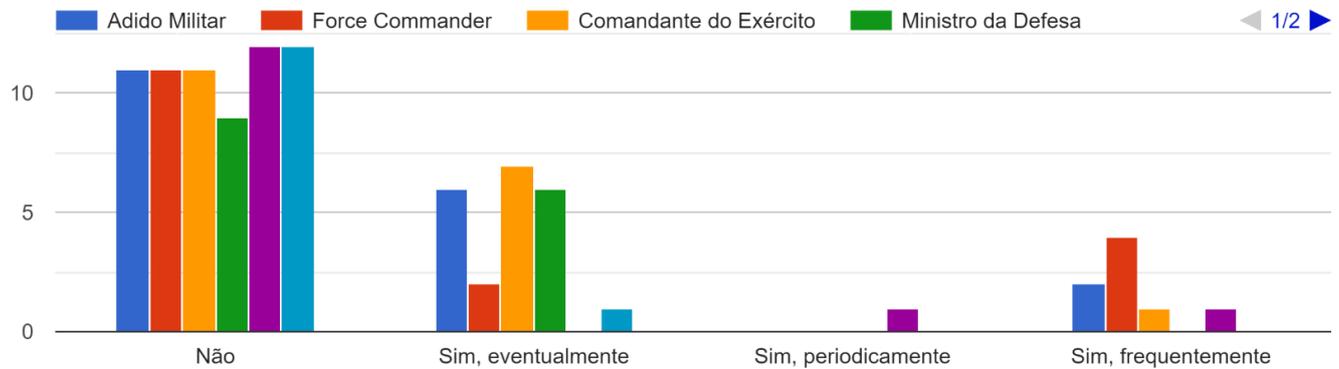
21 respostas



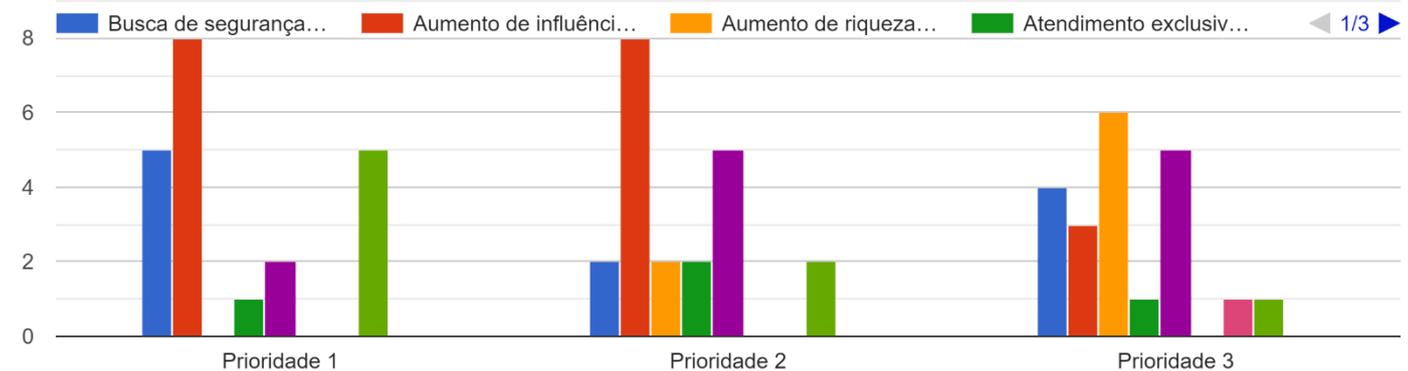
10. Você teve contato profissional eventual, periódico ou permanente com autoridades do nível político-estratégico DO BRASIL durante o desempenho da sua missão?



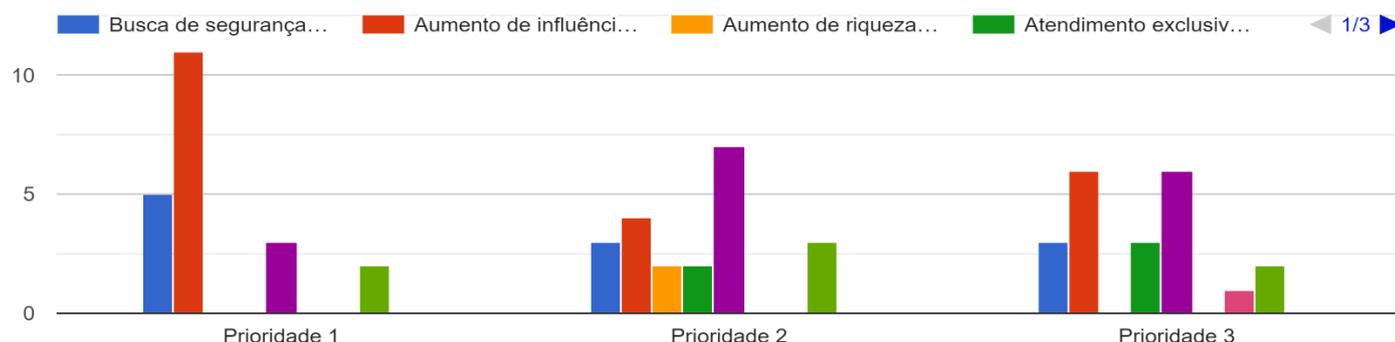
11. Você teve contato profissional eventual, periódico ou permanente com autoridades do nível político-estratégico DA NAÇÃO AMIGA durante o desempenho da sua missão?



12. Em sua opinião, quais eram os três principais objetivos da política externa brasileira EM RELAÇÃO À NAÇÃO AMIGA NA QUAL VOCÊ ESTEVE no período no qual você desempenhou sua missão?

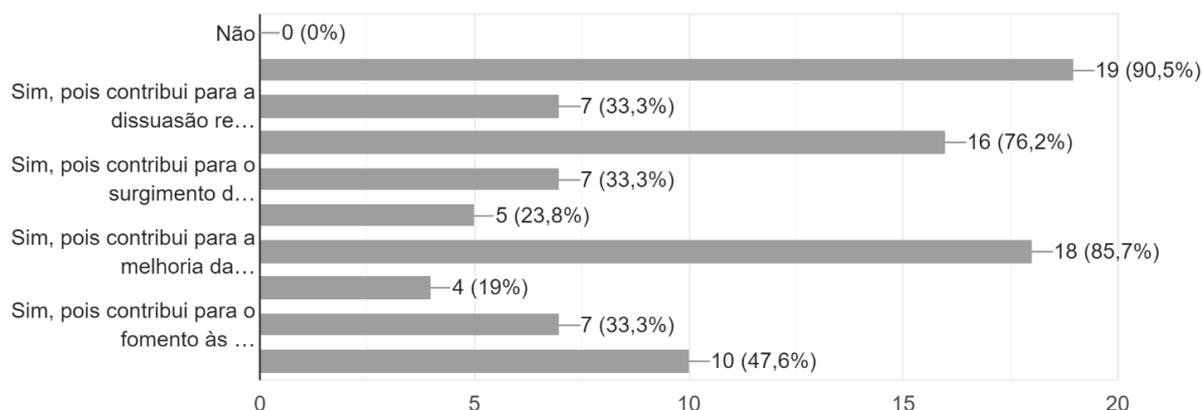


13. Em sua opinião, quais eram os três principais objetivos da política externa brasileira QUE MAIS SE RELACIONAM COM A MISSÃO QUE VOCÊ DESEMPENHOU NA NAÇÃO AMIGA?



14. Em sua opinião, a cooperação internacional executada pelo Exército Brasileiro, como um todo, é importante PARA O BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL? Por quê?

21 respostas



15. Este espaço destina-se a outras observações julgadas úteis sobre a cooperação técnica em ensino militar do Exército Brasileiro na África.

10 respostas

As similaridades fisiográfica e cultural entre o Brasil e a RDC possibilitam a experimentação doutrinária brasileira em ambientes de combate real, aperfeiçoando nossas capacidades militares.

Essa missão de treinamento tem grande potencial de tornar-se uma missão de cooperação Brasil-RDC com o foco no treinamento das Forças Armadas desse país. Cabe destacar que, atualmente, a RDC é considerada um dos países mais ricos do mundo em termos de riquezas minerais e potencial natural. Além disso, por uma série de fatores, podemos inferir que não há estabilidade na África Central sem estabilidade na RDC, o que denota a relevância dessa nação no contexto da África Central.

Observa-se que quando o militar é selecionado para esse tipo de missão, falta maiores orientações sobre os objetivos políticos, as necessidades de inteligência e demais detalhamentos que permitiriam maior aproveitamento da missão para o EB.

A Missão de Cooperação de Engenharia junto ao Exército Senegalês tem por objetivo inicial cooperar com a reestruturação da Engenharia Militar do Exército Senegalês, para que este objetivo seja cumprida é necessário a cooperação em instruções relacionadas as atividades a serem desenvolvidas pela Eng Senegalesa, especialmente no que se refere a área de construção. Outro fator que foi solicitado pelos senegaleses foi a possibilidade de aquisição de Eqp Eng na indústria brasileira, sendo repassado um relação com os preços de aquisição dos mesmos pelo Exército Brasileiro.

A missão brasileira de cooperação em Engenharia Militar no Senegal tem objetivo de cooperar com aquela Nação Amiga. As FA Senegalesas perderam sua capacidade de Engenharia Militar e enxergam o Exército Brasileiro como uma referência na área. A missão possibilita a oferta de cursos no Brasil aos Of Senegaleses e cursos no Senegal ministrados por integrantes da missão, colaborando para o intercâmbio de experiências com países da África Ocidental.

A minha cooperação não era necessariamente em ensino, mas técnica na área de engenharia militar. O principal objetivo é auxiliar a nação amiga no desenvolvimento de sua engenharia militar, desde áreas técnicas a administrativas. Havia também parcerias na área de ensino, com a promoção de cursos e estágios para militares senegaleses no Brasil ou mesmo no Senegal.

O Brasil e em particular as Forças Armadas Brasileiras gozam de uma excelente imagem no cenário internacional. Atuar no cenário africano é uma grande oportunidade de projeção de poder e influência, pois além de estar no nosso entorno estratégico, é um verdadeiro palco geopolítico das grandes potências mundiais. Foram inúmeras vezes em que autoridades dos país desenvolvidos das diversas agências internacionais demonstraram elevado interesse na missão que estava sendo empregada pelo Brasil na Escola de Formação Senegalesa. Fomentar essas missões no continente africano é definitivamente uma qualificada plataforma de projeção de poder de nossas Forças Armadas.

O idioma é um fator preponderante. Para o sucesso das missões de cooperação, na África Ocidental francôfônica, é recomendável que os militares brasileiros dominem o idioma francês. Outro aspecto relevante é a necessidade de incremento da sinergia com o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty).