

# O papel da Diplomacia Militar e o Exército Brasileiro

## The Role of Military Diplomacy and the Brazilian Army

Guilherme Otávio Godinho de Carvalho\*

**RESUMO:** A diplomacia, entendida como um instrumento pacífico da política externa de um Estado, opera, por natureza, em um campo de atuação multifacetado e plural, característico da política internacional. Por conseguinte, o contexto das relações internacionais contemporâneas imprime intensa dinâmica à atividade diplomática, demandando, cada vez mais, preparo e especialização no trato de temas atrelados a agendas políticas, econômicas, militares, sociais, ambientais, tecnológicas, entre outras. A diplomacia militar, entendida como o emprego não violento de meios e recursos militares, é um segmento da atividade externa do Estado. O presente artigo objetiva lançar um olhar sobre o papel da diplomacia militar, destacando suas principais características e a sua relevância como ferramenta de política externa.

**Palavras-chave:** Política Externa; Política de Defesa; Diplomacia; Exército Brasileiro.

**ABSTRACT:** Diplomacy is understood as a peaceful instrument of foreign policy, operates, by nature, in a multifaceted and plural field of action, characteristic of international politics. Consequently, the context of contemporary international relations gives an intense dynamic to diplomatic activity, demanding, more and more, preparation and specialization in dealing with themes linked to political, economic, military, social, environmental, technological agendas, among others. Military diplomacy, understood as the non-violent use of military means and resources, is a segment of the external activity of the state. This article aims to take a look at the role of military diplomacy, highlighting its main characteristics and its relevance as a foreign policy tool.

**Keywords:** Foreign Policy; Defense Policy; Diplomacy; Brazilian Army.

\* Guilherme Otávio Godinho de Carvalho é Coronel de Artilharia do Quadro de Estado-Maior da Reserva do Exército Brasileiro. É bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Inteligência Militar pela Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEX), Relações Internacionais (UnB) e Política e Estratégia de Defesa pelo William J. Perry Center. Atualmente é Analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército.

## 1. Introdução

Na Idade Moderna, o conceito de unidade, comunhão e a realidade da fragmentação do poder viram-se substituídos pelo aparecimento do Estado, que trouxe como consequência a predominância ostensiva da política no plano internacional. O pensamento comum era que, a partir da gênese do Estado moderno, este reuniria a capacidade de concentrar, em torno de si, as aspirações morais dos homens num determinado território. Com base nessa concepção, estruturou-se o conceito de soberania, cujo objetivo central foi, naquele momento, consolidar a territorialidade do Estado (LAFER, 2018).

A sociedade internacional europeia, formalizada pela Paz de Westfália (1648), adotou uma visão do sistema internacional por meio da qual os Estados soberanos adquiriam a liberdade fundamental para governar seus territórios, podendo, ademais, celebrar tratados para regular suas relações externas. Com efeito, o primeiro grande foro internacional dos tempos modernos consagrou o princípio da independência dos Estados, em detrimento do princípio antagônico da hegemonia. Sob o manto dessa nova filosofia política, deram-se as condições para uma nova ordem mundial.

Todavia, no que tange ao gerenciamento de um “sistema de segurança internacional”, a lógica de Westfália vem sendo questionada. As possibilidades reais de manutenção de um ambiente internacional estável, cujo equilíbrio depende de cálculos incertos de vantagens, por líderes de governos rivais, acabam gerando incertezas e fragilizando a sua fundamentação. A histórica dificuldade de formulação de uma lógica coletiva comum, baseada apenas na ação descentralizada dos Estados, com um número expressivo de centros autônomos e semiautônomos de decisão, corrobora essa visão. Como disse Bismarck, “a política é a arte do possível”.

Em um ambiente em que as relações entre Estados são estabelecidas com base na intenção de conquistar ou preservar interesses, a estabilidade do sistema internacional

encontra vínculo com a busca constante de um equilíbrio aceitável, na relatividade dos poderes mobilizados em defesa dos seus objetivos nacionais. Por conseguinte, as dinâmicas relacionais, que caracterizam a política no nível internacional, se concentram, essencialmente, em ajustes de interesses, objetivos e poder.

Na defesa de seus interesses, com vista a alcançar seus objetivos políticos, os Estados atuam por meio da **ação diplomática**, que permuta interesses e se vale do poder em pressões que não incluem o emprego da força, e da **ação bélica**, que recorre à aplicação ostensiva e violenta do poder. Diplomacia e guerra, por analogia, compartilham um propósito comum: a obtenção de um estado final desejado, alinhado a um objetivo político. A diplomacia, como a arte de conduzir pacificamente as relações entre os Estados, precede a guerra, acompanhando-a quando de sua eclosão e, por óbvio, a ela substituindo na primeira hora possível.

A diversidade de atores que atuam no cenário mundial está vinculada à multiplicidade de agendas que o conformam, tais como: política, econômica, social, cultural, militar, ambiental, de direitos humanos, dentre outras. A essa pluralidade pode-se atribuir a natural alternância de momentos de convergência ou divergência de interesses, os quais demandam os necessários ajustes para a desejável manutenção de um ambiente internacional estável.

É sobre diplomacia militar que trata este artigo, inferindo sobre sua relevância para a inserção internacional do Brasil e sua contribuição para a consecução dos objetivos do País, no campo internacional. O trabalho divide-se em três seções, à exceção da introdução e da conclusão. A primeira aborda, de forma abrangente, os processos e atores que abarcam a política externa e a diplomacia, buscando ressaltar a relevância dos centros de decisão na condução da política no campo internacional. A segunda seção apresenta a política de defesa e suas relações com a política externa, buscando destacar a importância da interconexão entre ambas para a consecução dos objetivos nacionais. A terceira seção ressalta a diplomacia militar no

âmbito do Exército Brasileiro, apresentando as diretrizes que balizam a atuação internacional da Força, nos dias atuais.

## 2. Política Externa e Diplomacia: Processos e Atores

No século XX, em razão do aumento do número de Estados, da interdependência e das agendas de interesse global, a diplomacia se viu obrigada a se ajustar a um novo contexto. A complexidade do ambiente das relações internacionais trouxe uma nova dinâmica na discussão de temas de agendas políticas, econômicas, militares, sociais, ambientais, tecnológicas, entre outras, demandando uma rápida adaptação à realidade da sociedade internacional (SILVA, 2014).

Amado Cervo (2008) alega que o campo das teorias das relações internacionais do século XX foi alimentado por três vertentes matriciais: realismo, liberalismo e estruturalismo. Essas, por conseguinte, confundiram-se, em sua evolução, no debate entre dois paradigmas – neorealismo e neoliberalismo – acabando por inspirar correntes que se ocuparam com o mundo da globalização. Dessa forma, surgiram os **racionalistas**, particularmente focados na segurança global; os **refletivistas** que se dispersam sobre variados temas da política internacional; e os **construtivistas sociais** que buscam criar um liame entre ambos (CERVO, 2008).

Na análise das relações internacionais, é ideia consolidada a existência de duas vertentes proeminentes. Hector Saint-Pierre (2006) afirma tal proposição, alegando que a primeira delas estaria voltada à pacificação das relações políticas entre os países e à consequente construção da integração como um meio para obter prosperidade econômica. A segunda estaria preocupada com a defesa dos interesses nacionais e apresentaria, portanto, um maior potencial para a produção de conflitos. Contudo, nota-se que conflito e cooperação coexistem nas relações interestatais e que não há, na sua história, um único caso que exclua, totalmente, a

probabilidade de choques, ou que se baseie apenas neles (SAINT-PIERRE, 2006).

De acordo com Raymond Aron (2002), soldados e diplomatas configuram-se como os arquétipos tradicionais das relações internacionais. Cada qual com uma responsabilidade, mas ambos agindo sob a mesma inspiração: a defesa dos interesses do Estado a que servem. Para o autor, o papel da diplomacia é o de ser “a arte de convencer sem usar a força”, com a preocupação de “pensar na paz, a despeito do fragor dos combates, não esquecendo da guerra, quando as armas silenciarem” (ARON, 2002). Considera que a diplomacia e a estratégia são duas faces da mesma moeda, ambas objetivando o interesse nacional.

A política externa, ou diretriz política que fundamenta a atuação externa de um ator político, geralmente de um Estado, é idealmente concebida como uma manifestação dos interesses estatais, partindo do pressuposto de que estes possam ser representativos de todo o Estado. É o conjunto de valores, diretrizes e objetivos do governo que orientam as relações internacionais do país, bem como o conjunto de instrumentos usados nessas relações. Consiste na projeção externa da concepção de país elaborada no plano interno (LIMA, 2018, p. 49). Poderia ser definida, em linhas gerais, como a resultante da confluência de dois mundos (o doméstico e o internacional), cujos marcos, cisões e pontes são hoje cada vez mais difíceis de identificar (SOBRINHO e FILHO, p. 25). Quando esse conjunto de valores, estratégias e instrumentos persiste no longo prazo, argumenta-se que a política externa é uma política de Estado.

No entanto, a prática da elaboração da política externa afasta-se de sua forma ideal, sendo marcada, normalmente, por interesses vinculados a um universo restrito de grupos que disputam, entre si, as decisões e os rumos que esta deve seguir, ora sobressaindo um sobre o outro, ora encontrando um caminho mediano entre eles, variando conforme cada caso (ALLISON, 1969, apud FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016).

As políticas, tanto no âmbito interno quanto no plano externo, seguem os interesses

que estão em jogo naquele determinado momento, ditados pelos grupos assentados no poder e que, por sua natureza política, distinguem-se no transcorrer da história. São diferentes e assim devem ser, uma vez que a história não se repete, da mesma forma que os contextos regional e internacional, pela natureza cambiante dos atores, das novas demandas e de acontecimentos imprevisíveis, apresentam-se com grande dinamicidade (MIYAMOTO, 2014).

Não se deve desprezar a força dos elementos que limitam e constroem (tanto no campo doméstico, como externamente) a tomada de decisões. Na política externa, ainda que determinados governantes almejem imprimir marcas próprias, advogando por mudanças estruturais que possam impactar o processo político interno, com os consequentes reflexos externos, as limitações estarão sempre presentes. Perspectivas dessa natureza se verificam, sobretudo, nas nações que não são detentoras de excedentes significativos de poder político, econômico e militar. Assim, em razão de suas limitadas capacidades de alteração do *status quo* internacional, acabam por ter de lidar com o dilema da inserção internacional desejada *versus* a inserção possível.

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia das demais: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por seu caráter público, cabe distinguir a política externa da mera "ação externa", um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator, fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra congênera, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

Relações entre Estados são geralmente complexas e difíceis de serem administradas. Como suporte para tal assertiva, é possível afirmar que as diferentes visões do mundo dão margem à ocorrência de interpretações

diversificadas, acerca da dosagem dos meios empregados para a defesa dos interesses, com o conseqüente risco do uso da violência. Assim, o papel da diplomacia torna-se indispensável para a manutenção da sociedade internacional, ainda que não alheio às imperfeições (WATSON, 1982).

A diplomacia, segundo Magalhães (1996), seria um instrumento pacífico da política externa de um país, estando inserida no contexto dos contatos plurilaterais, junto com a negociação direta e a mediação. Esses contatos seriam conduzidos por intermediários, mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes. Hans Morgenthau (2003) definiu a diplomacia como "a formulação e execução da política externa", desta resultando as suas funções.

Para serem consideradas do "campo diplomático oficial", as diversas atividades devem ser executadas por agentes estatais, por meios pacíficos, devendo estar relacionadas à condução de assuntos entre Estados e outros agentes da política internacional. Essa institucionalização da diplomacia é sustentada pelo argumento construído por Bull (1995): a ordem na sociedade internacional é mantida através de regras, interesses comuns e instituições.

Somente a soma de hábitos e práticas com um fim comum já são suficientes para caracterizar a instituição da diplomacia, ainda que esta também já conte com toda uma rede estruturada de embaixadas, consulados e com os próprios ministérios de relações exteriores. Viabilizar a comunicação entre Estados, amenizar o atrito nas relações internacionais, negociar tratados e acordos, coletar informações sobre nações e representar a existência de uma sociedade de Estados são algumas das funções da diplomacia. Ademais, é sua função fundamental a mitigação das tensões presentes nas relações interestatais.

Hilsman (1971) atesta a existência de três níveis de agentes estatais com responsabilidade de atuação na política externa de um país, sendo representados por três círculos concêntricos: um primeiro com o chefe de Governo e os decisores do mais alto nível governamental, como o Ministro das Relações Exteriores; um segundo círculo,

abrangendo demais ministérios, agências e departamentos do Executivo; e um terceiro, onde se encontra o Congresso, a mídia e os demais grupos de interesse.

Pode-se considerar natural que exista um protagonismo da Chancelaria na condução da política externa. Todavia, em razão da exigência cada vez mais presente de um grau de especialização setorial adequado, à já mencionada pluralidade das agendas presentes nas relações internacionais, admite-se a existência e o uso de “diplomacias setoriais”, sob responsabilidade de outras agências governamentais, as quais podem se relacionar, diretamente, com seus congêneres dos demais países no cenário internacional (SILVA, 2014).

No Brasil, especialistas em política externa alegam a existência de uma histórica proeminência da burocracia diplomática na elaboração da política externa, bem como na sua execução. Atribuiu-se essa característica, dentre outros fatores, à reconhecida capacidade técnica e intelectual dos diplomatas brasileiros. Dessa forma, a excelência do preparo para o desempenho das suas funções acaba por contribuir para a consolidação da ideia de que a burocracia do Itamaraty reuniria plenas capacidades para ditar os rumos da política externa do País. Ademais, o pouco interesse que essa atividade desperta, de um modo geral, na sociedade brasileira, tende a enfraquecer o debate político e social, contribuindo para um insulamento.

Como resultado do mencionado isolamento burocrático, pode-se afirmar que, ao longo da história nacional, houve poucas alterações nas chamadas diretrizes da política externa, permitindo a ocorrência de uma padronização na atuação do País, no campo externo. Desse padrão, parte da bibliografia especializada concorda que a busca por autonomia é uma diretriz recorrente (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016).

Conforme Matias Spektor (IPEA, 2014), tal projeto autonomista pode ser visto como uma resposta das elites nacionais a dois desafios originários da década de 1950, e que marcaram a trajetória histórica brasileira até

os dias de hoje: a consolidação dos Estados Unidos da América (EUA) como potência hegemônica e o processo de rápida modernização doméstica. Conseqüentemente, a atividade diplomática foi posta a serviço da integração do País aos fluxos globais de consumo, crédito, investimento e trabalho com vistas a mitigar a assimetria de poder internacional, aumentar-lhe a capacidade de barganha e resguardar o *establishment* nacional dos potenciais efeitos disruptivos da rápida urbanização e industrialização do país.

Todavia, a depender do período histórico tratado, a autonomia ganha caracterizações, como “**autonomia pela distância**”, “**autonomia pela participação**”, ou ainda “**autonomia pela diversificação**”, para destacar as nuances desta busca por autonomia, dependendo da época (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Nesse contexto, as relações do Brasil com os Estados Unidos foram marcadas pelo relativo distanciamento, haja vista a quase onipresente visão, dos formuladores do projeto autonomista brasileiro, de que a **modernização nacional geraria natural atrito com os interesses públicos e privados norte-americanos**. Conseqüentemente, sob a ótica autonomista, seria intenção dos EUA manter o Brasil em uma condição de dependência controlada, a fim de que uma eventual emergência mais incisiva não comprometesse os interesses centrais daquela superpotência. Por essa razão, as tentativas de alinhamento (1964-67) ou engajamento ativo (1974-76 e 2002-5) podem ser consideradas tímidas e parciais, além de terem enfrentado obstáculos internos no decorrer do intento.

Um importante modelo de análise de política externa de um país se dá por meio dos seus centros de poder: identificar atores e motivos envolvidos na tomada de determinadas medidas. Ou seja, perceber os interesses em jogo, as motivações, os agentes e os momentos em que as políticas foram formuladas, levando na devida conta as injunções das conjunturas internacional e regional (MIYAMOTO, 2014).

Dessa feita, ainda que a imersão na conjuntura atual nos impeça de realizar uma análise qualitativa com propriedade e

consistência adequadas, é possível identificarmos uma eventual quebra do paradigma autonomista que caracterizou a Política Externa Brasileira (PEB), o que pode assinalar um retorno ao período de alinhamento automático com os EUA. Caso tal hipótese se confirme, as consequências decorrentes impactarão o processo de inserção internacional do Brasil e, por transbordamento, as diretrizes de política externa e de política de defesa.

### 3. Política de Defesa e Diplomacia: Processos e Atores

A defesa nacional é o campo das ações estatais que responde pela defesa do Estado e pelo oferecimento de uma série de garantias aos cidadãos e às instituições públicas (OLIVEIRA, 2007, p. 253). Deve ser entendida como um bem público, provido à sociedade. Dessa forma, a política de defesa, assim como a política externa, também pode ser concebida como uma política pública. Ela se refere à regulação do uso do instrumento militar em condições de paz e de guerra. Ambas as políticas, pelos traços característicos de sua atuação distendida no tempo, bem como a íntima ligação com consecução dos interesses nacionais, tendem a ser tratadas como políticas de estado.

A defesa, da mesma forma que a diplomacia, traduz uma das formas de manifestação da política externa. Ambas interpretam a forma por meio da qual a política externa se expressa internacionalmente, sendo complementares e idealmente inseparáveis, ainda que uma possa destacar-se mais do que a outra, a depender do momento ser de paz ou de conflito (ARON, 2002). No caso do Brasil, de uma forma geral, a percepção dominante é que a participação da defesa (ou do componente militar do poder nacional), como instrumento de apoio à atuação do País no campo internacional, é secundária. Tal assertiva merece ressalvas, haja vista o conjunto de eventos que a enfraquece. Não obstante a primazia da diplomacia na política externa brasileira, seria inadequado desconsiderar a

contribuição do poder militar como um importante instrumento aí implicado.

Nye (2004) sustenta que o poder militar se expressa por meio de ameaças, permitindo a coerção, a dissuasão e a proteção, além de dar origem a políticas governamentais como a diplomacia coercitiva, a guerra e as alianças. O autor ressalta a capacidade persuasiva do poder militar, que poderia, em situações específicas, gerar admiração, reconfortar, proteger e auxiliar os desvalidos, dentre outras. Assim, a força armada é passível de ser utilizada tanto de forma direta (violência física) quanto indireta (meios não violentos). Em sua versão indireta, aproxima-se da influência persuasiva, embora dela se diferencie quanto aos recursos empregados: o poder militar necessita de uma base material, ao passo que a persuasão é antes de tudo uma formação discursiva. Logo, a força armada, enquanto pilar da influência corretiva, constitui elemento indissociável do poder *lato sensu*. (ALSINA JUNIOR, 2009).

No período que sucedeu à Segunda Grande Guerra, os estudos de Segurança Internacional privilegiavam o poder militar, concentrando no Estado a sua principal preocupação. Tal abordagem ficou conhecida como **Tradicionalista**, tendo Stephen Walt um dos seus defensores contemporâneos mais relevantes. Dizia Walt que a Segurança Internacional, enquanto campo do conhecimento, “explora as condições nas quais o uso da força é mais provável, as maneiras em que o uso da força afeta os indivíduos, Estados e sociedades, bem como as políticas específicas que os Estados adotam, de modo a prepararem-se, prevenirem-se ou declararem guerra”. Para Walt, como os estudos de segurança internacional deveriam privilegiar a guerra, a questão militar seria central (WALT, 1991).

A abordagem Tradicionalista ganhou destaque com o desenvolvimento da Guerra Fria, devido ao conceito de Segurança Nacional e, particularmente, à nuclearização do conflito. Entretanto, ao fim da década de 1980, as premissas realistas dos estudos de segurança, primordialmente político-militares, foram abaladas com o surgimento de novas

questões na agenda de segurança internacional. A consequente dificuldade da abordagem Tradicionalista em explicar aquilo que era chamado de “novas ameaças”, centradas no alargamento da agenda de Segurança, levou os governos da região a reavaliarem suas estruturas de segurança e a discutir seus entendimentos.

A nova configuração do sistema internacional do pós-Guerra Fria, associada ao período de transição democrática nos países da América Latina, requereu uma reflexão sobre o papel da defesa em face da segurança, uma vez que, com a emergência de ameaças não convencionais, era preciso que se redefinisse o papel das forças armadas nesse novo contexto (SAINT-PIERRE; SILVA, 2013). Capitaneada pela histórica liderança dos EUA, a solução local encontrada veio na forma de uma proposta de consolidação de uma agenda hemisférica de ameaças, as quais seriam, sob essa visão, comuns a todos os países do chamado Hemisfério Ocidental. A Declaração de Bridgetown, de 2002, lançada na XXXII Assembleia Geral da OEA, adotou uma abordagem multidimensional para a segurança hemisférica.

O poder militar, como expressão do poder nacional, revela-se pela capacidade das forças armadas em exercer pressão e, também, pela aptidão destas em absorver e transformar os elementos do poder econômico e do poder psicossocial, de forma a alcançar e manter performances superiores aos do seu oponente. A Escola Superior de Guerra (ESG) entende que o poder militar é um componente do poder nacional e que este seria a conjugação interdependente da vontade dos cidadãos e dos meios à disposição da sociedade, usados para atingir um objetivo comum (BRASIL, 2011, p. 30). Depreende-se, portanto, que o poder militar brasileiro é um dos componentes do poder nacional de que a nação dispõe para, em consonância com a vontade nacional, atingir seus interesses (SOARES e SILVA, 2012, p. 151).

Amado Cervo (2008) explica que diplomacia compreende a ação externa dos governos, expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende

realizar determinados interesses. A política exterior fornece o conteúdo da diplomacia, sendo responsável por seus erros e acertos. Diplomacia sem política não passa de conduta vazia, movimento sem rumo, ação externa sem estratégia de realização de interesses nacionais.

O núcleo duro da diplomacia tradicional envolve as relações entre Estados soberanos. Entretanto, funcionários de organizações internacionais também se envolvem, de diferentes formas, em atividades diplomáticas. Segundo Morgenthau (2003), “são dois os instrumentos organizados da diplomacia: os serviços de assuntos externos, ou estrangeiros, sediados nas capitais dos países respectivos, e os representantes diplomáticos, enviados pelos serviços exteriores para as capitais das nações estrangeiras”.

Constantemente associadas à cooperação, em especial à cooperação militar e à cooperação em defesa, a diplomacia militar e a diplomacia de defesa se referem, sobretudo, às práticas relacionadas ao uso não coercitivo dos recursos humanos e materiais que os países dispõem no âmbito da defesa, sendo seus principais atores (agentes do Estado) os militares e os civis enquadrados no Setor de Defesa.

Enfatizando o contexto teórico, Bull (1995) define diplomacia como a “conduta das relações internacionais entre Estados e outras entidades que atuam na política mundial através de pessoas que são agentes oficiais e que utilizam meios pacíficos”. Para Watson (1982), é “o processo de diálogo e negociação pelo qual os Estados, em um sistema, conduzem suas relações e perseguem seus objetivos utilizando meios que não a guerra”.

Por analogia, Silva (2014) argumenta que “diplomacia de defesa é o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais, para construir e reproduzir as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades com status na política internacional”. Ressalta o autor que “os ministérios da Defesa e as forças armadas possuem um papel primordial nesse tipo de diplomacia, pois as suas ações se

desenvolvem no campo dos recursos tangíveis e intangíveis da estrutura de defesa dos Estados”. Não obstante, a participação dos diplomatas no segmento da diplomacia de defesa é plausível e, por vezes, recorrente. Portanto, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) desempenha relevante papel, seja pela natural expertise na coordenação das atividades afetas às lides diplomáticas, seja pela contribuição analítica para o processo decisório, que antecede as atividades que materializam esse segmento da diplomacia.

É possível diferenciar os conceitos de **diplomacia militar** e **diplomacia de defesa**, sendo que o último é mais abrangente que o primeiro. A diplomacia de defesa estaria mais vocacionada para o trato de temas políticos e estratégicos, podendo abarcar uma plêiade de aspectos e tarefas não especificamente relacionadas com questões técnico-militares, nem tampouco específicas das Forças Armadas. Pereira (2017) analisou a diplomacia de defesa como um “instrumento que permite a consecução de objetivos da política externa pelo uso de práticas de poder inteligente (*smart power*), conceito construído por Nye (2004). Na concepção da sua pesquisa, estaria a diplomacia de defesa intrinsecamente ligada ao conceito de *smart power*, na medida que suas atividades não envolvam ações impositivas, e que as relações nela pautadas sejam pacíficas. Ademais, o autor tem opinião coincidente com Silva (2014), acerca da maior abrangência da diplomacia de defesa sobre a diplomacia militar, assim como a maior diversidade de atores na execução da primeira sobre esta última.

Ressalvas são apresentadas, contudo, quanto ao limitado emprego do poder militar como sustentáculo à diplomacia nacional (PEREIRA, 2017). No seu estudo acerca do crescente papel que os ministérios da Defesa têm desempenhado como atores estatais que produzem e reproduzem práticas consideradas de caráter diplomático, como uma ferramenta da política externa, em especial aquelas focadas na cooperação para o incremento da segurança de outros Estados, Silva (2015) aponta a relevância e a constância do emprego

dos recursos militares na “dimensão não coercitiva”.

Apesar da importância da dimensão coercitiva, os recursos militares tangíveis e intangíveis são, normalmente, muito mais usados na dimensão não coercitiva, em diversas atividades, tais como a designação de adidos militares; os contatos, exercícios, mecanismos e acordos bilaterais e multilaterais entre Forças Armadas ou ministérios da Defesa; a cooperação no âmbito do ensino e do treinamento, inclusive para as operações de paz; o apoio ao fornecimento de equipamentos e meios militares; e o apoio militar à ajuda humanitária, aos desastres naturais e à reconstrução de Estados, especialmente seus sistemas de segurança e defesa.

Muitas das mencionadas atividades não coercitivas estão relacionadas com cooperação mas, no seu conjunto, têm um propósito mais amplo, pois se constituem como um modo de manter a conversação na dimensão da defesa, entre diferentes comunidades políticas independentes e entre estas e outras entidades que atuam na política internacional. O reconhecimento da importância do entendimento da dinâmica coercitiva dos instrumentos de força não pode representar, portanto, o desconhecimento de uma dimensão diplomática que trata das relações não coercitivas no âmbito da defesa nas relações internacionais (SILVA, 2015, p. 184).

Dessa forma, pode-se inferir que a diplomacia de defesa exerce um tipo de atividade que se distingue, em razão do seu próprio campo de atuação, intimamente relacionado com os recursos tangíveis e intangíveis da Defesa, de natureza não coercitiva. “Assim, sua principal característica é a construção e reprodução de relações, no âmbito da Defesa, entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional que não implicam a ameaça ou o uso da força. Esse paradoxo lhe confere uma identidade singular” (SILVA, 2015).

É relevante destacar a diferenciação do que se entende por diplomacia militar e diplomacia de defesa, cujo cerne se concentra nos recursos empregados por cada uma delas.

Enquanto a diplomacia militar utiliza as forças armadas (o componente fardado), a diplomacia de defesa se faz valer, também, de componentes civis dos ministérios da defesa (MUTHANNA, 2006, p.2). A diplomacia militar está incluída, unicamente, no domínio dos militares e das forças armadas. Seria algo como o uso pacífico de militares na diplomacia, como uma ferramenta de política externa. Todavia, é possível observar a utilização dos conceitos de diplomacia de defesa e diplomacia militar sob o mesmo significado: o das relações estatais no ambiente da defesa, seja entre militares, seja entre civis integrantes dos ministérios da Defesa.

#### 4. A Diplomacia Militar no Exército Brasileiro

As referências mais recorrentes à diplomacia militar surgiram ao longo do período da Guerra Fria, quando esta se desenrolava, essencialmente, enquadrada no formato de cooperação militar. Obedecia à lógica de então: a formação de alianças estratégicas no espectro dos dois blocos de poder: o norte-americano e o soviético. Essas alianças buscavam “incrementar capacidades militares, contrabalançar ameaças advindas do polo oposto, manter esferas de influência, apoiar governos amigos no controle interno do Estado e conquistar mercados para a indústria bélica” (SILVA, 2014).

O Brasil, como não poderia ser diferente, esteve submetido ao mencionado quadro. Sob o prisma da capacidade de influência do realismo político norte-americano na América do Sul (*realpolitik*), por meio do qual o poder militar desempenha papel central no equilíbrio da balança de poder das nações, houve a hierarquização e o isolamento das políticas de Estado no País – defesa e política externa. Tal situação contribuiu para que houvesse uma potencialização do distanciamento entre diplomatas e militares, cujas consequências foram sentidas por anos. Por intermédio de uma plêiade de esforços recentes, este quadro desfavorável vem sendo revertido, na busca

de uma recuperação efetiva da capacidade de diálogo entre as duas burocracias.

A fase imediata que sucedeu ao fim da Guerra Fria foi caracterizada pelo arrefecimento da “ameaça comunista”, que legitimava uma agenda de segurança global baseada em elevados orçamentos, intervenções e presença militar em larga escala. A partir de então, a agenda de segurança e defesa difundida pelos EUA passou a ser norteadas pelas “novas ameaças”, migrando do foco restrito na doutrina de segurança nacional, de âmbito puramente militar, para uma ampliação do conceito de segurança.

Dessa forma, no que tange à América Latina, a Cúpula das Américas e as Conferências de Ministros de Defesa (reuniões oficiais promovidas pela Organização dos Estados Americanos - OEA) têm funcionado, desde então, como plataformas de difusão da nova agenda de segurança e defesa para o Hemisfério Ocidental. Sob a liderança e forte influência dos EUA, a temática focada nas chamadas “novas ameaças” do pós-Guerra Fria tem pautado alguns dos principais documentos da Organização. A título de contextualização, e considerando o período mais próximo ao término da Guerra Fria, pode-se elencar a “Declaração de Santiago” (1995) e a “Declaração de Manaus” da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas (2000).

Com o fim do conflito ideológico que caracterizou as relações internacionais do mencionado período, emerge uma nova concepção de diplomacia de defesa e diplomacia militar. O antigo modelo de cooperação militar adquire uma nova forma, trazendo a ideia de ampliar o escopo e buscar a promoção dos valores democráticos, o controle civil sobre o poder militar e o fomento à participação em operações de paz (COTTEY e FOSTER, 2004).

Os anos 2000 marcaram o início de significativos avanços no diálogo entre defesa e política externa. A reboque da criação do Ministério da Defesa, em 1999, alavancou-se um arcabouço legal e normativo que pautasse a política de defesa do Brasil, a saber: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia

Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa. Todos esses documentos buscam nortear o Setor de Defesa do País e estabelecer objetivos, diretrizes e metas para a pasta, inclusive no campo internacional.

De acordo com a visão do Ministério da Defesa, o Brasil “vê em sua política de defesa e em sua vocação para o diálogo componentes essenciais para sua inserção afirmativa e cooperativa no plano internacional” (MD, 2014). Ainda, as ações no campo internacional do MD “se dão por meio de atuações em missões de paz; de iniciativas em parceria com outros órgãos federais, no caso da política externa e defesa; das cooperações internacionais; da participação em fóruns internacionais multilaterais; e de parcerias e acordos bilaterais” (MD, 2014).

Desde então, calcado na Constituição Federal (Art 4º), na base legal do Setor de Defesa e na PEB, o Exército Brasileiro (EB) tem buscado uma evolução constante de sua diplomacia militar. Visando balizar e subsidiar suas ações no campo internacional, o EB elaborou a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI). A finalidade da Diretriz é estabelecer as orientações básicas, de caráter geral, para subsidiar o planejamento e as ações das atividades afetas ao EB na área internacional, definindo os critérios que permitam a priorização desse esforço, a fim de alcançar os objetivos estratégicos (OE) definidos pelo Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx). Para um direcionamento eficaz da ação na área internacional, os OE são percebidos nos níveis geral e específico (DAEBAI, 2016).

No nível geral, busca-se ampliar a projeção do Exército Brasileiro no cenário internacional. O “ampliar”, nesse contexto, significa aumentar, quantitativa e/ou qualitativamente, a participação do Exército no ambiente global, aplicando judiciosamente os meios disponíveis. Nesse viés, o aumento qualitativo deve ser o farol da participação nas atividades internacionais. No nível específico, objetiva-se contribuir para a implantação de novos e efetivos Sistemas, tanto de Doutrina Militar Terrestre

(SISDOMT), quanto de Ciência, Tecnologia e Inovação (SCTI), além de promover o desenvolvimento de competências essenciais para o desempenho profissional (DAEBAI, 2016).

Além dos princípios elencados no Art 4º da Constituição Federal, a atuação do EB no campo internacional se dará seguindo os seguintes princípios: a) **unidade de ação** (as ações desenvolvidas estarão em consonância com a aplicação do princípio de Unidade de Ação Exterior do Estado); b) **respeito aos acordos** (no âmbito bilateral ou multilateral, as ações se alinharão com os acordos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil); c) **integração e coordenação de esforços** (as atividades são coordenadas pelo Estado-Maior do Exército (EME) e coerentes com os objetivos e prioridades fixados pelo Comandante do Exército); e d) **eficácia e aplicação judiciosa dos meios** (a destinação dos meios é orientada para as atividades mais alinhadas com os objetivos e as áreas geográficas de maior interesse) (DAEBAI, 2016). A seguir, conforme apresentado na figura 1, pode-se depreender as prioridades estabelecidas pelo EB.

**Figura 1 – Resumo das prioridades estabelecidas para as atividades na área internacional**

Áreas Geográficas	Objetivos				
	Desenvolvimento de ações de cooperação	Desenvolvimento de ações de integração	Funcionamento de um efetivo Sistema de Doutrina Militar Terrestre (DMT)	Funcionamento efetivo de 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: DAEBAI, 2016.

Para o EB, a diplomacia militar 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. Dentre as atividades vinculadas a essa diplomacia, destacam-se: a) missões permanentes no exterior; b) conferências e reuniões, bilaterais ou multilaterais; c) cursos, estágios, seminários e visitas; d) intercâmbios militares diversos; e) exercícios/treinamentos em conjunto; e f) participações em missões de paz e de ajuda humanitária (DAEBAI, 2016).

Para a Força, os propósitos da sua diplomacia militar são: 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 (DAEBAI, 2016).

Quanto aos interesses específicos do EB, a Diretriz esclarece que a Missão do Exército (SIPLEX-1), a Política Militar Terrestre (SIPLEX-3) e a Estratégia Militar Terrestre (SIPLEX-4) são peças fundamentais para pautar a atuação internacional da Instituição. A diplomacia militar deve favorecer o conjunto de ações voltadas para a prevenção e neutralização de agressões que tornariam imperativo o uso da força militar pelo Brasil em condições que potencialmente escalariam a situação para uma crise mais grave. Assim, poderá incluir programas de

cooperação específicos para um determinado país, definindo estratégias diferenciadas para a atuação de adidos militares e para o oferecimento de oportunidades de intercâmbio subsidiadas pelo Brasil (DAEBAI, 2016).

Dessa forma, o Exército Brasileiro entende que o papel da diplomacia militar desenvolvida pela Força é o de uma ferramenta de apoio aos objetivos da política de defesa para o campo internacional. Não obstante inferir, em razão da conectividade entre a citada política e a PEB, da relevância da contribuição de sua atuação internacional para a projeção da imagem do País no exterior, constituindo-se, por conseguinte, em um ator cooperativo no amplo processo voltado para tonificar a inserção do Brasil no contexto global.

## 5. Considerações finais

O Brasil mantém uma tradição diplomática consolidada, na qual baseia a defesa dos seus interesses por intermédio, principalmente, da adoção de um discurso orientado pela construção de uma ordem global mais próspera e pacífica, além de mais justa e inclusiva. A celebração de acordos de cooperação com um número relevante de países é uma forma de instrumentalizar e diversificar suas parcerias estratégicas e, por conseguinte, intensificar e ampliar sua presença no mundo. No escopo dessa maneira de agir, perante o sistema internacional, é que se enquadra a diplomacia militar, objeto deste artigo.

Sob uma perspectiva histórica, as relações internacionais do Brasil têm se pautado, prioritariamente, pela postura da busca pela autonomia na condução da sua política exterior. Ao tratar de assunto intimamente relacionado a atividades típicas de Estado, este trabalho buscou valorizar a observação sobre o papel desempenhado por duas das

mais importantes estruturas burocráticas com responsabilidade direta nos processos atinentes à inserção internacional do País – a defesa e a diplomacia.

**Privilegiou-se neste artigo a visão realista tradicional**, que considera o Estado o ator central das interlocuções no campo internacional. Ao soldado e ao diplomata foram atribuídos o protagonismo na transmissão das principais mensagens que materializam o posicionamento do Brasil frente ao complexo conjunto de assuntos que pautam a agenda internacional, cada um com um peso diferente, coerente com o acumulado de poder do País. Buscou-se destacar as figuras do soldado e do diplomata como as principais vozes externas do Estado brasileiro, “instrumentos complementares para transmitir a mesma mensagem”.

No que tange à realidade brasileira, é possível observar avanços na supracitada complementariedade avocada, em especial, após a criação do MD (1999), quando ocorre a gradual aproximação, ainda que de forma não linear, entre as esferas do Setor de Defesa e da PEB. Cabe destacar, como elemento positivo relevante, a estruturação de uma agenda internacional na órbita daquele ministério que, por sua vez, levou à formalização de canais de comunicação com o MRE.

Tais ações deram ensejo ao arranjo ora existente na estrutura do Itamaraty, que estabeleceu instâncias próprias para o acompanhamento dos temas de segurança e de

defesa, hoje materializadas pelo Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança Internacional. Destaca-se, nesse processo, a construção de uma autonomia suficientemente robusta, por parte da Defesa, para pautar suas agendas internacionais, em especial àquelas concernentes às atividades da cooperação e da diplomacia militar.

Dessa forma, considera-se que a desejável e necessária sinergia entre as supracitadas burocracias, marcadamente caracterizadas como atividades de Estado, perpassa as iniciativas institucionais de aproximação ora elencadas. Seria produtora para o País que se mantivesse uma trajetória convergente de interlocução, pautada por debate perene e construtivo acerca dos temas centrais da política exterior do Brasil que, marcadamente, estejam alinhados com os objetivos estratégicos de mais alto nível do País e, sobretudo, com a defesa dos interesses nacionais. Tal concepção concorre, de forma contributiva, para o esboço de um projeto efetivo de uma grande estratégia brasileira.

Fundamentado nas crenças elencadas no Art 4º da Constituição Federal, o Exército Brasileiro, por intermédio do incremento da diplomacia militar, tornou-se ator efetivo desse processo, contribuindo para o esforço de fortalecimento de redes de alianças políticas e comerciais, bilaterais ou multilaterais, que, pela finalidade, objetivam instrumentalizar o aumento da flexibilidade estratégica da PEB.

## Referências

- ALSINA JÚNIOR, J. P. S. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, v. 52, n. 2, pp.173-191, 2009.
- ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Defesa, MRE e GSI aproximam agendas internacionais e criam mecanismo de coordenação**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/26193-defesa-mre-e-gsi-aproximam-agendas-internacionais-e-criam-mecanismo-de-coordenacao>>. Acesso em 13 jan. 2020.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria nº 184, de 2 de março de 2016**. Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional – DAEBAI (EB10-D-01.001) e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/>>. Acesso em: 13 jan. 2020.
- BULL, Hedley. **The anarchical society**. A study of order in world politics. 2.ed. New York: Columbia University Press, 1995.
- CARVALHO, G. O. G. **A cooperação internacional em defesa no entorno estratégico no governo Lula da Silva**: uma eficiente ferramenta para a política externa? Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2018.
- CERVO, A. L. **Inserção Internacional**: formação de conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COTTEY, Andrew; FOSTER, Anthony. Reshaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance. **Adelphy Papers** n. 365. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- FUCCILLE, A.; BARRETO, L.; GAZZOLA, A. E. T. Novos tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional-BEPI**, n. 22, 2016.
- HILSMAN, Roger. **The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs**. New York: Harper and Row, Publishers, 1971.
- LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, 2018.
- LIMA, M. R. S. Agência da política externa brasileira: uma análise preliminar. In NETO, W. A. D.; FLORENCIO S. A. L.; JUNIOR H. R.; FILHO E. B. S. (orgs.). **Política externa brasileira em debate**: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília, IPEA, FUNAG, p. 49, 2018.
- MAGALHÃES, J. C. **A diplomacia pura**. Venda Nova: Bertrand Editora, 1996.
- MIYAMOTO, S. Do alinhamento ao pragmatismo: militares e política externa. **Revista Século XXI**. Porto Alegre, v. 5, n. 1, 2014.
- MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**. Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- MUTHANNA, Colonel KA. **Enabling Military-to-Military Cooperation as a Foreign Policy Tool**: Options for Índia. United Service Institution of Índia Centre for Research. New Delhi: Knowledge World, 2006.

NYE, Joseph S. **Soft Power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, E. R. O. Democracia e defesa nacional: uma agenda a partir do poder legislativo. In OLIVEIRA E. R. O. (org.). **Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina, 2007.

PEREIRA, S. P. **Diplomacia de defesa: instrumento estratégico de poder inteligente na política externa do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2017.

SAINT-PIERRE, H. L. **Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas**. Paper apresentado no Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico March 15-18, 2006. Disponível em <[https://www.academia.edu/3807847/politica\\_de\\_defesa\\_e\\_relacoes\\_internacionais\\_no\\_brasil\\_o\\_destino\\_das\\_paralelas](https://www.academia.edu/3807847/politica_de_defesa_e_relacoes_internacionais_no_brasil_o_destino_das_paralelas)>. Acesso em: 13 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. SILVA, D. L. A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em defesa. **Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**. Brasília, 56 (1), pp. 40-59, 2013.

SILVA, A. R. A. **A diplomacia de defesa na sociedade internacional**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. A diplomacia de defesa na política internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, pp. 179-202, 2015.

SOARES e SILVA, F. J. S. O poder militar brasileiro como instrumento de política externa. In: SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. (orgs.) **Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. Brasília: IPEA, pp. 149-181, 2012.

SOBRINHO, S. A. A. L. F.; FILHO, E. B. S. A agenda da política externa brasileira no período pós-crise: uma análise crítica. In: NETO, W. A. D.; FLORENCIO S. A. L.; JUNIOR H. R.; FILHO E. B. S. (orgs.). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília, IPEA, FUNAG, p. 25, 2018.

SPEKTOR, M. O projeto autonomista na política externa brasileira. In NETO, A. M. (org.). **Desenvolvimento nas ciências sociais: o estado das artes**. Política externa, espaço e desenvolvimento, livro 3. Brasília: IPEA, pp. 17-54, 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.

WALT, S. M. The renaissance of security studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, issue 2, pp. 211-239, 1991.

WATSON, Adams. **Diplomacy: The Dialogue between States**. London: Methuen, 1982.