

DIPLOMACIA MILITAR COMO INSTRUMENTO DA ESTRATÉGIA MILITAR TERRESTRE

MILITARY DIPLOMACY AS A TOOL FOR THE LAND WARFARE STRATEGY

MARCO ANTONIO DE FREITAS COUTINHO
MARCOS AUGUSTO COSTA BASTOS

RESUMO

As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo são de grande interesse e importância para o Brasil, decorrentes de um esforço governamental coordenado entre os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa. A atuação do Exército Brasileiro, na arena internacional, deverá ser realizada em perfeita consonância e alinhamento com uma robusta base legal e normativa, devendo a visão do todo permear toda essa atuação. Para cumprir tais demandas, a atuação da Diplomacia Militar deve ser maior do que seu aspecto mais visível, qual seja, a presença de Adidos Militares nas embaixadas, tratando de questões no âmbito da Segurança e da Defesa. O objetivo deste estudo é apresentar um modelo que adicione maior efetividade ao emprego da Diplomacia Militar, no âmbito das relações internacionais do Exército Brasileiro, de forma a melhor contribuir para o desenvolvimento das estratégias militares terrestres.

PALAVRAS-CHAVE

Diplomacia de Defesa; Diplomacia Militar; Relações Internacionais; Cooperação Militar Internacional.

ABSTRACT

Foreign and defence policies are complementary and inseparable. The maintenance of regional stability and the construction of a more cooperative international environment are of great interest and importance to Brazil, and results from a coordinated governmental effort between the Ministries of Foreign Affairs (MRE) and Defense (MD). The action of the Brazilian Army in the international arena should be carried out in perfect consonance and alignment with a robust legal and normative basis, and this vision of the whole should permeate all our international action. To fulfill those demands, the role of the military diplomacy must be greater than its most visible aspect, which is the presence of military attaches in embassies, dealing with issues in the field of security and defense. The objective of this study is to present a model that adds greater effectiveness to the use of military diplomacy in the field of international relations of the Brazilian Army, in order to better contribute to the development of land warfare military strategies.

KEY WORDS

Defence Diplomacy; Military Diplomacy; International Relations; Military International Cooperation.

OS AUTORES

Oficial do Quadro de Material Bélico da Reserva Remunerada do Exército Brasileiro; Bacharel em Ciências Militares (AMAN, 1986), Mestre em Operações Militares (EsAO, 1994), Mestre em Ciências Militares (ECEME, 2003). Pós-graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2018).



Oficial de Infantaria da Reserva Remunerada do Exército Brasileiro; Bacharel em Ciências Militares (AMAN, 1990), Mestre em Operações Militares (EsAO, 1997), Mestre em Ciências Militares (ECEME, 2007). Pós-graduado em História Militar pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL, 2010), em Defesa e Integração Regional pela Universidade de San Carlos de Guatemala (2012) e em Estudos de Defesa e Estratégia pela Universidade Nacional de Defesa da República Popular da China (2017).



Diplomatas e soldados são agentes do Estado e, como tal, vinculados a uma *raison d'état*, por meio da qual os agentes não podem simplesmente substituir seu próprio julgamento pelo da Autoridade Nacional devidamente constituída da qual recebem diretrizes políticas. Eles devem exercer seu próprio julgamento em seus esforços para implementá-las e promovê-las junto aos representantes estrangeiros. Como os homens e mulheres no terreno, eles são os servidores mais capazes de avaliar o modo de como persuadir os homólogos estrangeiros a ver as coisas da mesma forma que seu próprio governo faz. (FREEMAN JR., 2022)

1. Introdução

As Políticas Externa e de Defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo são de grande interesse e importância para o Brasil, decorrentes de um esforço governamental coordenado entre os Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE).

A diplomacia, no âmbito da defesa, à medida que constitui um canal de comunicação entre os estamentos militares dos Estados, assume um caráter estratégico, ao contribuir para a manutenção da paz e da estabilidade regional e global, por meio da criação de um ambiente de confiança recíproca e de um constante mecanismo de consulta sobre temas de defesa e segurança.

No presente momento, existe a previsão de 51 adidos militares estrangeiros acreditados junto ao Exército Brasileiro (EB), assim como de 56 Aditâncias militares do Exército, em Nações Amigas, números que, por si só, revelam a importância dessa atividade.

Outro número relevante refere-se aos Acordos de Cooperação, na Área de Defesa, assinados com Nações Amigas, que hoje já ultrapassam meia centena.

Apesar de seu estudo não ser ainda tão disseminado no meio acadêmico brasileiro, os conceitos de Diplomacia de Defesa e Diplomacia Militar vêm ganhando, cada vez mais, interesse em nível internacional. Entretanto, a simples presença de Adidos Militares nas embaixadas, tratando de

questões no âmbito da segurança e da defesa, não se mostra suficiente para uma compreensão analítica do que eles realmente fazem e da importância efetiva de seu trabalho, de forma a permitir que a atividade diplomática militar seja inserida em um contexto teórico mais amplo.

O objetivo deste estudo é apresentar um modelo conceitual que permita melhor representar o emprego da Diplomacia Militar no âmbito das relações internacionais do EB.

O modelo conceitual, ora proposto, buscará validar cognitivamente as terminologias e postulados empregados, no âmbito da teoria e da prática das ações de cooperação internacional desenvolvidas no âmbito Exército Brasileiro, permitindo estabelecer uma reflexão geral em torno da natureza, áreas de atuação, linhas de esforços, processos e limites dessa importante área das Ciências Militares, que se desenvolve para cooperar com os objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Defesa (PND).

O atual acirramento da competição geopolítica no sistema internacional, caracteristicamente multipolar e em um ambiente de crescente imprevisibilidade, demanda a utilização de abordagens estratégicas muito efetivas para a consecução dos objetivos nacionais, com destaque para as questões afetas à segurança e à defesa.

Como país dotado de ampla gama de recursos naturais e de uma das maiores economias do planeta, o Brasil pode ser afetado por eventuais conflitos de interesses que coloquem em risco a economia e a soberania nacionais. A possibilidade de que esses conflitos se intensifiquem, na área correspondente ao entorno estratégico brasileiro, é bastante real, tornando imprescindível que o País possua uma adequada capacidade de dissuasão, apontada como pilar central da concepção estratégica definida pela Estratégia Nacional de Defesa (END).

Este estudo pretende demonstrar a importância da Diplomacia Militar como um instrumento a ser empregado no âmbito das estratégias militares terrestres, de forma a contribuir com a missão e a visão de futuro do EB.

2. Marco Legal

Todas as atividades realizadas pelas instituições do Estado brasileiro, aí incluídas as Forças Armadas, devem ser amparadas na legislação existente, pois são esses instrumentos legais que definem os valores e os objetivos, a serem alcançados pela nação, e direcionam todo o esforço de planejamento estratégico das atividades a implementar, para o atingimento dos objetivos elencados.

O chamado Marco Legal é um conjunto de documentos, composto pelas principais legislações nacionais que regem um determinado assunto, iniciando pela Constituição, ao que se seguem as Leis, Políticas Nacionais, Estratégias, Planos, Diretrizes Setoriais, etc.

O objetivo desse Marco é, além de orientar e direcionar os esforços nacionais sobre o assunto que embasa, proporcionar segurança jurídica às instituições para implementar as ações necessárias e fornecer à sociedade as informações necessárias ao entendimento da finalidade da adoção dessas ações.

2.1 Constituição Federal e Leis Complementares

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a lei fundamental e suprema do Brasil, estando no topo do ordenamento jurídico e servindo de base para todas as demais legislações brasileiras.

No que se refere ao relacionamento do Brasil com os demais países, a Constituição prevê, em seu artigo 4º, os princípios para o seu relacionamento internacional:

- I - independência nacional;
 - II - prevalência dos direitos humanos;
 - III - autodeterminação dos povos;
 - IV - não-intervenção;
 - V - igualdade entre os Estados;
 - VI - defesa da paz;
 - VII - solução pacífica dos conflitos;
 - VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
 - IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
 - X - concessão de asilo político.
- (BRASIL, 1988)

O parágrafo único desse mesmo artigo estabelece, ainda, um claro direcionamento para as relações exteriores do Brasil, pois diz que o país “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com vistas à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

De acordo com o contido na Carta Magna e nas leis que dela advieram, as instituições de Estado, como o Itamaraty e as Forças Armadas, por meio do Ministério da Defesa, podem orientar suas atividades na esfera internacional.

Desse modo, para poder implementar e estabelecer as diretrizes necessárias às Forças Armadas, foi promulgada a Lei Complementar (LC) Nr 97, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (BRASIL, 1999). Em seu artigo 2º, modificado pela Lei complementar nº 136 (BRASIL, 2010), cita-se que:

“ao Ministro de Estado da Defesa compete a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor”. (BRASIL, 2010)

O *Livro Branco de Defesa Nacional* deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos: cenário estratégico para o século XXI; Política Nacional de Defesa; e Estratégia Nacional de Defesa. Dessa maneira, conforme prevê a LC Nr 97 (BRASIL, 1999), a cada quatro anos, esses documentos devem ser atualizados, de maneira a que, sempre, respondam às necessidades do país nas áreas de segurança e defesa.

2.2 Política e Estratégia Nacional de Defesa

A PND é o documento de mais alto nível do país em questões de defesa, baseado nos princípios constitucionais e alinhado às aspirações e aos Objetivos Nacionais Fundamentais.

Considerando-se: a complexidade de um cenário externo composto por uma multiplicidade de atores; o elevado grau de interdependência; e as inúmeras influências que incidem na consecução dos objetivos nacionais de cada país, a PND atribui à articulação diplomático-militar um papel fundamental para o êxito das ações a serem executadas, pois as Políticas de Defesa e Externa são complementares e indissociáveis, devendo ser conduzidas, portanto, de forma harmônica, em busca da unidade de ação.

A PND contém a concepção política de defesa, a qual estabelece que a paz e a estabilidade nas relações internacionais dependem de: ações integradas e coordenadas nas esferas do desenvolvimento (redução de deficiências estruturais); da diplomacia (conjugação dos interesses conflitantes de países); e da defesa (dissuasão ou enfrentamento de ações hostis).

Na PND, também são estabelecidos os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), que orientarão todos os esforços do país, com vistas a assegurar a Defesa Nacional e a contribuir para a percepção de um estado de Segurança Nacional.

As ações da Diplomacia Militar permeiam a quase totalidade dos OND. Todavia, podem-se destacar os seguintes, que têm ligação direta com as relações internacionais de defesa:

V. Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior.

VII. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.

VIII. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais. (BRASIL, 2022)

Para o direcionamento eficaz dos esforços nacionais, a PND estabelece como área de interesse prioritário, sem descuidar a esfera global como um todo, o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, os países da costa ocidental da África, devido ao compartilhamento do Atlântico Sul, a Antártica e, por seus laços culturais e históricos comuns, os países integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Após a publicação da PND, é elaborada a END, a qual define, de forma clara e objetiva, as estratégias que deverão orientar os esforços de toda a sociedade brasileira nas ações de defesa da Pátria, contendo o embasamento para a estruturação dessa defesa, traçando as ações que devem ser implementadas, coordenadamente, entre os três poderes da República e os segmentos não governamentais do País.

Tal qual a PND, que estabelece a concepção política de defesa, a END traça a concepção estratégica de defesa, que prevê a prevalência da ação diplomática, em tempo de paz ou de crise, sempre observando os preceitos do direito internacional e os compromissos firmados pelo País.

Destaca que as ações do setor de Defesa devem contribuir para o propósito da Diplomacia, ao interagir com as contrapartes de outros países, incrementando-se a confiança mútua e os laços de amizade, estimulando o conhecimento recíproco entre nações e permitindo a conciliação de eventuais divergências em interesses comuns.

A Diplomacia de Defesa contribui para a execução da estratégia de defesa, uma vez que promove a confiança mútua, a cooperação e o estreitamento de laços de amizade.

A participação integrada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais, como, por exemplo, nos diálogos político-militares entre países, incrementa a possibilidade das políticas externa e de defesa do País se anteciparem às transformações do sistema internacional.

Dessa maneira, seguindo as premissas apresentadas, o Brasil direciona, orienta e prioriza suas ações na área internacional segundo as Estratégias de Defesa (ED). Nesse

documento, a END estabelece dezoito Estratégias de Defesa, e, apesar das atividades internacionais permearem, tal qual a PND, quase todas as estratégias, destacam-se as que abordam temas diretamente relacionados à área internacional:

ED-12 Emprego de ações diplomáticas relacionadas à Defesa. (Refere-se às atividades mantidas entre o Setor de Defesa brasileiro e os congêneres estrangeiros, visando ao fortalecimento da confiança, ao estreitamento dos laços de amizade, ao conhecimento mútuo e ao desenvolvimento de um ambiente de camaradagem e cooperação)

ED-15 Promoção da integração regional. (Trata-se das ações que visam à consolidação de uma mentalidade própria de defesa no âmbito da América do Sul, buscando-se incrementar o nível de comprometimento dos países da Região nos esforços conjuntos para solução de problemas comuns nesse tema.)

ED-16 Promoção da cooperação internacional. (Refere-se às atividades mantidas entre o Setor de Defesa brasileiro e os congêneres estrangeiros, visando ao estreitamento dos laços de amizade, ao conhecimento mútuo e ao desenvolvimento de um ambiente de camaradagem e cooperação.)

ED-17 Atuação em organismos internacionais. Trata da atuação do Brasil em foros e organizações internacionais e da participação das Forças Armadas e de contingentes policiais em missões humanitárias e de operações de paz sob o mandato de organismos multilaterais.

ED-18 Atuação com base no multilateralismo. (Refere-se à atuação do Setor de Defesa em consonância com o posicionamento político do Brasil, no sentido de defender o princípio do multilateralismo nas relações internacionais, nas operações internacionais e nas ações de cooperação com outros países e organismos estrangeiros, de modo a ampliar a participação dos países na discussão de temas de interesse global, conferindo às decisões maior legitimidade.) (BRASIL, 2022. *Grifo nosso*)

Para implementar cada ED citada, foram estabelecidas Ações Estratégicas de

Defesa (AED), com o objetivo de orientar as medidas que deverão ser tomadas pelas Forças Singulares, para que possam elaborar suas políticas e estratégias setoriais, no sentido de colaborar na consecução dos OND.

Como consta da END (BRASIL, 2022), pode-se citar, a título de exemplo, a AED-77: “Intensificar as parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas dos países sul-americanos”. Essa AED contribui para o atingimento da ED-15 Promoção da Integração Regional, que por sua vez contribui para o êxito do OND VII “Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais”.

Como consta do documento, importante destacar que uma ED pode contribuir para mais de um OND, sendo passível de ocorrer o mesmo com as AED em relação às Estratégias.

2.3 Diretriz de Defesa para a Área Internacional (DIRDAI)

Aprovadas a PND e a END, o MD por meio do EMCFA, emite a DIRDAI, estabelecendo bases e parâmetros para o exercício da Diplomacia de Defesa, regulando o planejamento e a execução, no âmbito do próprio Ministério da Defesa e das Forças Singulares, das atividades na área internacional, a fim de proporcionar o melhor aproveitamento possível dos recursos humanos, materiais e orçamentários disponibilizados pela União.

Nesta Diretriz, são estabelecidos os aspectos julgados relevantes para orientar a atuação integrada entre o MD e o MRE (BRASIL, 2017):

- i. realização de diálogos político-estratégicos;
- ii. apoio à promoção comercial de Produtos de Defesa (PRODE);
- iii. atuação integrada em organismos regionais e mundiais,
- iv. presença de aditâncias militares nas representações diplomáticas;
- v. emissão de pareceres conjuntos sobre temas diversos;

- vi. manutenção pelo MD de um Assessor Militar no MRE;
- vii. atuação em estreita ligação da Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) do MD com a Divisão de Assuntos de Defesa e Segurança, no MRE;
- viii. atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em apoio à Defesa; e
- ix. controle da exportação de bens sensíveis.

O documento discrimina 28 (vinte e oito) temas que servem de escopo às atividades da Defesa na área internacional, podendo ser, de acordo com a evolução do contexto mundial, novos objetos de interesse para a Defesa. São exemplos desses temas: atualizações das conjunturas de segurança regional e internacional; interoperabilidade nas operações conjuntas e internacionais; operações militares binacionais ou multinacionais; operações de paz; operações de ajuda humanitária; educação/ ensino militar; defesa cibernética; segurança marítima; conhecimentos e tecnologia aeroespaciais e enfrentamento ao terrorismo, entre outros.

A DIRDAI define as áreas geográficas de interesse para a Defesa, priorizando e orientando quais tipos de atividades devem ser buscadas para realização em cada área, de acordo com o contido na PND e na END. Também, emite orientações sobre Produtos de Defesa (PRODE), com ênfase na ampliação e prospecção de novos mercados e na construção de acordos para pesquisa e desenvolvimento de equipamentos e materiais de uso militar, de forma conjunta com outros países.

Essas orientações atendem aos interesses de, cada vez mais, desenvolver a Indústria de Defesa nacional, adquirindo tecnologias de alto valor agregado no campo da defesa e ampliando o relacionamento comercial do País, contribuindo para esse importante vetor de progresso científico, tecnológico, industrial e comercial.

A DIRDAI, com suas definições e orientações, permite ampliar a sinergia entre a Política de Defesa e a Política Externa,

facilitando a consecução dos objetivos e interesses da Defesa no relacionamento internacional do Brasil.

2.4 Diretriz do Comandante do Exército 2022

A Diretriz do Comandante do Exército é emitida após o Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx), seguindo o faseamento previsto. Busca, prioritariamente, a orientação das ações dos comandos e dos órgãos, bem como o balizamento da atuação de todos os integrantes da Força, com vistas à contínua transformação e à modernização do EB.

Além de fortalecer a coesão interna da Instituição, por meio da valorização da dimensão humana, do culto aos valores e às tradições e da Família Militar, o documento objetiva manter os elevados índices de operacionalidade alcançados pela Força, para que o Exército possa ser empregado no contexto atual e, simultaneamente, preparar-se para os desafios do futuro.

Igualmente, apresenta as premissas que devem nortear as atividades a serem desenvolvidas. Entre elas, destacam-se: o aprimoramento da capacidade dissuasória, fundamentada em alto nível de preparo e na incorporação de novas capacidades e a capacitação técnica do militar para enfrentar os desafios da guerra moderna. Essas premissas influenciam o planejamento das ações de diplomacia militar, para que o respeito internacional obtido pelo Exército, decorrente do nível de preparo demonstrado em operações no País e no exterior, possa ser explorado como elemento de dissuasão, permitindo que se exerça influência extrarregional e projeção no cenário internacional.

Assim sendo, no que tange às atividades afetas à Diplomacia Militar, nos dois itens que tratam do assunto, o documento estabelece o seguinte:

21. Prosseguir com as gestões no nível político – Ministério da Defesa (MD) – a fim de aproveitar as oportunidades de participação em Operações de Paz e Ajuda Humanitária, individuais e com o emprego de tropas.

22. Manter em alto nível a cooperação e a Diplomacia Militar junto às Nações amigas, por meio de eficiente sistema que permita a alocação racional de pessoal no exterior e a troca de conhecimentos nos campos da Doutrina; da Inteligência; da Defesa Cibernética; da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de SMEM, com a participação efetiva da Base Industrial de Defesa (BID), com vistas a preencher as lacunas de capacidades da Força Terrestre, maximizando o aproveitamento dos mecanismos bilaterais aprovados no âmbito do Ministério da Defesa. (BRASIL, 2022)

2.5 Plano Estratégico do Exército

Confeccionado de acordo com o Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPEX) e orientado pela Diretriz do Comandante do Exército, o Plano Estratégico do Exército (PEEX) é um

documento norteado pela missão e visão de futuro do EB, direcionando o foco da Força para um quadriênio determinado.

O PEEX em vigor, referente ao período 2020-2023, estabelece 15 (quinze) Objetivos Estratégicos do Exército (OEE). Tal qual citado anteriormente, mesmo que as atividades internacionais apareçam incluídas transversalmente nos outros objetivos, o OEE Nr 2: Ampliar a Projeção do Exército no Cenário Internacional- está diretamente relacionado às atividades da Diplomacia Militar.

Para atingir os resultados buscados, o OEE Nr 2 foi dividido conforme **Quadro 1**, a seguir. Cada estratégia e respectiva ação estratégica gera atividades específicas para a efetiva obtenção das capacidades militares terrestres a serem alcançadas. Além disso, são atribuídas aos diferentes órgãos setoriais do Exército as responsabilidades por sua execução e coordenação.

Quadro 1: Estratégias e Ações Estratégicas OEE 2

ESTRATÉGIA	AÇÃO ESTRATÉGICA
2.1 INCREMENTO DA ATUAÇÃO DA DIPLOMACIA MILITAR	2.1.1 Incrementar as medidas de cooperação, integração e confiança mútua com as Nações Amigas.
	2.1.2 Racionalizar a participação do Exército em postos e atividades relevantes de organismos internacionais.
2.2 AUMENTO DA CAPACIDADE DE PROJEÇÃO DE PODER	2.2.1 Promover e participar de fóruns e atividades internacionais de interesse do Estado Brasileiro que tenham implicações na missão do Exército.
	2.2.2 Participar de missões de paz e de ações de caráter humanitário (de acordo com a decisão do nível político).
	2.2.3 Desenvolver capacidade expedicionária e de emprego multinacional.

Fonte: PEEX 2020-2023 (BRASIL, 2020)

2.6 Diretriz para a Atuação do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI)

A DAEBAI tem por finalidade estabelecer as orientações básicas e de caráter geral, destinadas a subsidiar o planejamento e as ações da Diplomacia Militar afetas ao EB, definindo os critérios que permitam a priorização e a eficácia desse esforço, a fim de que possa alcançar os OEE e, dessa forma, contribuir na consecução dos OND.

Além disso, regula os procedimentos e define as prioridades pertinentes ao Estado-Maior do Exército (EME), que, por meio da sua 5ª Subchefia, tem a missão de, após a avaliação estratégica das relações internacionais, propor, planejar, coordenar e orientar a execução das atividades internacionais a serem desenvolvidas pelo Exército.

Tendo como foco o OEE Nr 2, a DAEBAI segue o alinhamento estratégico por intermédio de ações que contribuam, transversalmente, na obtenção dos demais objetivos do PEEEx.

O documento prevê que, além dos preceitos constitucionais e da defesa, o EB deverá seguir os seguintes princípios na condução de suas atividades internacionais: unidade de ação com a Política Externa Brasileira (PEB) e com as diretrizes emanadas pelo MD; respeito aos compromissos internacionais assumidos durante reuniões bilaterais ou multilaterais com exércitos de Nações Amigas; integração e coordenação de esforços entre todos os órgãos do EB; e eficácia e aplicação judiciosa dos recursos disponíveis, orientando-os para as atividades mais necessárias em função dos objetivos e das áreas geográficas de maior interesse, privilegiando a qualidade em detrimento da quantidade.

Em razão do diferente nível de desenvolvimento dos exércitos de Nações Amigas com os quais o EB mantém relacionamento internacional, localizados em todos os continentes, foram estabelecidas, seguindo o previsto na DIRDAI, áreas geográficas e respectivas ideias-força a serem aplicadas em cada uma delas.

Nesse sentido, para melhor compreensão do foco do EB na área internacional, a DAEBAI estabelece as seguintes ideias-força para atuação:

- a. Capacitação: atividades que visam à busca de conhecimentos necessários para o desenvolvimento ou a atualização de novas capacidades adquiridas junto às Nações Amigas, devido ao alto valor agregado para o EB, são consideradas prioritárias. O “Arco do Conhecimento” – região geográfica composta pelos Estados Unidos da América, Canadá e Europa – apresenta as melhores oportunidades para intercâmbios dessa natureza.
- b. Cooperação: ações coordenadas entre as nações que possibilitam estabelecer ambiente de confiança mútua entre os exércitos. Enquadram-se, nessa categoria, os convites e solicitações para que a Força forneça instrutores e assessores militares a outros países. Coerente com os marcos legais, a América do Sul, a América Central, o México, o Caribe e a África balizam os intercâmbios dessa natureza.
- c. Integração: atividades que objetivam o trabalho combinado entre os exércitos, por meio da participação em exercícios e operações internacionais. O EB buscará oportunidades dessa natureza junto aos seus vizinhos da América do Sul, aos EUA e à Europa.
- d. Novas Oportunidades: cabe ao EME definir as atividades a serem desenvolvidas com foco em novas oportunidades, baseado nos relatórios de missões cumpridas na Ásia, Oriente Médio e Oceania. (BRASIL, 2020)

As ideias-força e as respectivas áreas para a atuação do EB podem ser observadas, conforme **figura 1**, na página seguinte.

Em face da necessidade de se otimizar os recursos disponíveis para a obtenção dos resultados desejados, a Diretriz também estabelece as seguintes prioridades:

- (1) Prioridade 1: Acordos Internacionais assumidos. O fiel cumprimento dos acordos estabelecidos pelas Forças Armadas Brasileiras é de fundamental importância para a manutenção da credibilidade do País junto às Forças Armadas de Nações Amigas e aos organismos internacionais.

Figura 1: Mapa Mundial

Fonte: [DAEBAI] EXÉRCITO BRASILEIRO, 2016.

(2) Prioridade 2: entendimentos resultantes da Conferência dos Exércitos Americanos (CEA), Reuniões Bilaterais ou Multilaterais no âmbito da Defesa e Conferências Bilaterais de Estado-Maior (CBEM). Esses mecanismos constituem a porta de entrada principal para que sejam acordadas as diversas demandas entre a Força e os exércitos das Nações Amigas. Esses instrumentos devem ser priorizados para o acerto de atividades internacionais em detrimento de propostas/convites inopinados.

(3) Prioridade 3: entendimentos resultantes de Reunião de Coordenação Militar (RCM). As RCM constituem importantes instrumentos para a manutenção do controle e segurança de nossas fronteiras terrestres e para o incremento da confiança mútua com os exércitos dos países sul-americanos.

(4) Prioridade 4: entendimentos resultantes de Reunião Regional de Intercâmbio Militar (RRIM). Assim

como as RCM, as RRIM são mecanismos significativos de gerenciamento do controle e segurança de nossos limites territoriais e do bom relacionamento com os exércitos dos nossos países limítrofes, voltadas para a área de Inteligência.

(5) Prioridade 5: intercâmbios, cursos, estágios, viagens, visitas e representações não contempladas nas prioridades anteriores (atividades inopinadas). As atividades elencadas nesta prioridade visam a marcar a presença da Força no cenário internacional, buscando novos conhecimentos e experiências, cultivando as relações de amizade, de confiança e de reciprocidade com exércitos de nações amigas. Visam, ainda, a atender aos convites formulados ao EB, considerando o princípio da reciprocidade, no que for avaliado como oportuno e pertinente. (BRASIL, 2020)

Tal qual a PND, a END e o PEEEx, a DAEBAI será atualizada a cada quadriênio, a fim de estar sempre coerente com as novas tendências conjunturais, que irão influenciar o planejamento e a condução das atividades internacionais. Além disso, o EME publicará, anualmente, o Plano de Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (PAEBAI), que incluirá a previsão das principais atividades na área internacional para o ano A+1, bem como a atualização dos temas relevantes para a Força Terrestre em cada área geográfica.

Dessa maneira, essas diretrizes, ao consolidar todas as normas e orientações emitidas, dentro do Marco Legal citado, permitem que o direcionamento das atividades internacionais do EB atenda às demandas da Política Externa Brasileira em favor da segurança, da paz internacional e da integração regional, contribuindo assim para o fortalecimento do Brasil como ator global.

3. Epistemologia do termo Diplomacia

Segundo Chas Freeman and Sally Marks¹, o termo “diplomacia” tem origem no grego *díploma*, cujo significado original era “objeto (documento) dobrado ao meio”. O documento dobrado e selado conferia determinados privilégios ao seu detentor. Com o tempo, o termo passou a denotar documentos pelos quais os príncipes concediam favores a pessoas que julgassem merecedoras de tais distinções. Posteriormente, o termo acabou se aplicando a todos os documentos solenes emitidos por chancelarias, especialmente, àqueles que contêm acordos entre soberanos.

Para entender a diplomacia, precisamos melhor compreender sua estreita ligação com as expressões “Política de Estado” (*statecraft*) e “política externa”.

O termo *statecraft* foi citado por Roby (2021, p.13) como sendo a “gestão hábil dos assuntos de Estado”. Por outro lado, Thomas

Roby apresenta também o conceito de que a política externa seria “a soma total das decisões tomadas em nome de uma determinada unidade política (geralmente um Estado), e que implica em propósitos com referência direta ao seu ambiente externo”².

Entretanto, segundo o diplomata Oswaldo Henrique Teixeira de Macedo, a expressão “diplomacia” é muitas vezes utilizada incorretamente, tratada como um mero sinônimo de política externa.

Com efeito, a diplomacia seria, na verdade, um dos instrumentos empregados para conduzir a política externa. Neste sentido, Macedo conclui: “Em última análise, a diplomacia pode ser entendida como o principal meio de comunicação de que dispõem os países para relacionarem-se uns com os outros” (MACEDO, 2013, p. 22).

Landim (2014, p. 28) também baseia seu ponto de vista no mesmo diapasão, ao afirmar que a diplomacia constitui o sistema e a arte da comunicação entre os Estados.

Citando Harold Nicolson, Roby (2021, p.14) destaca outro importante aspecto, ao afirmar que “a diplomacia não é um fim, mas um meio, não um propósito, mas um método”. Ainda neste mesmo sentido, McKercher (2022, p. 17) afirma que “a diplomacia deve ser considerada como o que economistas e estrategistas chamam de fator multiplicador, não um elemento de poder em si”. McKercher conclui, dizendo que “a diplomacia pode ser chamada de arte de convencer sem usar a força, e a estratégia a arte de vencer pelo menor custo” (ibid).

Entretanto, a diplomacia, em que pese ser realizada por pessoas investidas de representatividade, não se baseia simplesmente em uma comunicação interpessoal.

Em primeiro lugar, o exercício da ação diplomática requer uma perfeita compreensibilidade transcultural, por isso, há a necessidade do desenvolvimento de uma linguagem específica da diplomacia. Em segundo lugar, ela deverá sempre decorrer de

¹ Encyclopaedia Britannica, online. <https://www.britannica.com/topic/diplomacy>. Acesso em: 14 abr. 2020.

² apud SMITH, Steve et al. Foreign Policy: Theories, Actors, Cases (2nd ed.), Oxford, UK: Oxford University Press, 2012, p. 392.

deliberação cuidadosa, baseada nos interesses e na Política Externa do Estado. Em terceiro lugar, devido ao seu papel estratégico, o exercício do diálogo diplomático encontrará nos seus contrapartes um público questionador e inquisitivo (McKERCHER, 2022, p. 22).

Cabe aqui destacar um conceito apresentado por Macedo (2013, p. 56). Segundo ele, a diplomacia clássica pressupõe que seus agentes desempenhem uma série de atividades de condução de política externa que, de forma sumária, podem ser agrupadas em três funções: representar, informar e negociar.

Sem a preocupação de estabelecer um critério de hierarquia para as citadas funções apontadas por Macedo, é válido considerar que a condição em que se dão a informação e a negociação dependem, prioritariamente, da representação, uma vez que é como representante de seu país que o agente diplomático do Estado acreditante é reconhecido pelo Estado acreditado.

De fato, a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, incorporada ao direito nacional pelo Decreto Nr. 56.435/65 (BRASIL, 1965), inclui o exercício da representação como um aspecto basilar da comunicação interestatal. A partir desse reconhecimento, pode o agente diplomático iniciar suas outras duas atividades-fim, quais sejam, a de informar e a de negociar.

3.1 Diplomacia Política x Diplomacia de Defesa

A diplomacia política é aquela executada pelos representantes do Ministério das Relações Exteriores, ou pelo próprio chefe de Estado, em atendimento direto aos rumos determinados pela política externa. Entretanto, segundo Macedo (2013, p.19), a política externa passou a lidar, a partir do final da Guerra Fria, com um número cada vez maior de desdobramentos que se vieram sobrepor às lides da diplomacia tradicional.

De fato, em complemento às tarefas clássicas da diplomacia bilateral de caráter político, somaram-se as múltiplas outras vertentes, entre as quais podem ser destacadas

as diplomacias multilateral, comercial, ambiental, de saúde e, no caso do presente estudo, a Diplomacia Militar ou de Defesa.

Constitui um princípio fundamental a noção de que a política externa de um país é uma só e, conquanto possa haver diversas áreas e métodos de atuação diplomática, esses formatos só podem fazer sentido na medida em que venham a compor um conjunto de ações coerentes e processadas de forma harmoniosa e uníssona (*ibid*, p.20).

Em tempos de paz, a atuação externa de países como o Brasil, que dispõe de um reconhecido serviço exterior, bem como de forças militares organizadas e estruturadas, deve ser conduzida em conjunto, por meio das diplomacias política e militar (*ibid*, p.19).

A Política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos ao desenvolvimento e à segurança do País. O caráter estratégico do relacionamento internacional evidencia a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty, no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto.

A expressão “diplomacia de defesa” foi oficialmente introduzida no jargão das ciências militares no ano de 2000, por meio do documento denominado *Defence Strategic Review*, emitido pelo Ministério da Defesa do Reino Unido.

Uma nova missão chamada Diplomacia de Defesa foi criada para dar maior prioridade, ímpeto e coerência a esses tipos de atividades e garantir o alinhamento com os objetivos da política externa e de segurança do Governo. (MINISTRY OF DEFENCE, 2000, p.2. Tradução Nossa.)

O *Policy Paper 1 - Defence Diplomacy* definiu Diplomacia de Defesa como

capacidade de atender às variadas atividades realizadas pelo MD para dissipar hostilidades, construir e manter a confiança e ajudar no desenvolvimento de forças armadas democraticamente responsáveis, contribuindo assim, significativamente, para a prevenção e resolução de conflitos. (*ibid*, p. 2)

Segundo essa visão inovadora, a missão da Diplomacia de Defesa abrangeria uma ampla gama de atividades, incluindo: cursos de treinamento e programas de educação, incluindo oportunidades para estudantes estrangeiros participarem de cursos em estabelecimentos de treinamento militar; fornecimento de equipes de treinamento, conselheiros civis e militares para governos estrangeiros; visitas por navios, aeronaves e outras unidades militares; visitas internas e externas por ministros e por militares e civis em todos os níveis; palestras, conferências e seminários para melhorar a compreensão mútua; intercâmbio de pessoal civil e militar; e exercícios. (ibid, p. 4).

Inclusive, é importante destacar a afirmação de Barkawi (2011, p. 599), o qual nos lembra que a Diplomacia de Defesa somente deve ocorrer entre Estados soberanos independentes, dotados de suas próprias forças armadas nacionais.

Da mesma forma, é relevante relembrar o conceito apresentado por Macedo (2013, p.19), segundo o qual a Diplomacia Militar deve agir até o ponto em que sua atuação não interfira na soberania de outros Estados, pois, se tal limite for ultrapassado, ficaria caracterizado o emprego puro e simples do poder militar.

Mais recentemente, Erik Pajtinka, professor do Departamento de Relações Internacionais e diplomacia da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Matej Bel (Eslováquia), elaborou um estudo bastante aprofundado sobre as funções básicas da Diplomacia de Defesa, aperfeiçoando sua definição de forma que se permitisse identificar perfeitamente uma validação cognitiva da terminologia e de seus postulados.

Pajtinka (2016, p. 184) assevera que a definição da expressão Diplomacia de Defesa deveria ser caracterizada pelos seguintes parâmetros: seus atores devem ser membros das forças armadas ou servidores civis do Ministério da Defesa de um Estado principalmente; os objetivos da política externa devem balizar a sua atuação, particularmente aqueles que estejam diretamente ligados às questões de segurança

externa e de defesa do Estado; a natureza das atividades deve basear-se na utilização de métodos diplomáticos (sem emprego da força).

Com base nessas premissas, Pajtinka definiu a Diplomacia de Defesa como “um conjunto de atividades realizadas principalmente pelos representantes dos órgãos de defesa do Estado, bem como de outras instituições estatais, destinadas a perseguir os interesses de política externa do Estado no campo da política de segurança e Defesa” (ibid, p. 184).

Neste estudo, com base no trabalho do Prof. Pajtinka, a definição possível para a Diplomacia de Defesa, no âmbito da realidade brasileira, é:

o conjunto de atividades realizadas, no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Singulares, com o objetivo de cooperar com os interesses do Estado em matéria de Política Externa, no domínio da Segurança e da Defesa.

Nesse contexto, a Diplomacia de Defesa deve atuar na promoção de intercâmbios e cooperações, nos âmbitos da segurança e da defesa com nações amigas, contribuindo para a construção de um ambiente de confiança, colaborando para o desenvolvimento de capacidades militares de interesse mútuo, e principalmente, para a segurança nacional, a estabilidade regional e a paz mundial.

A Diplomacia de Defesa pode compreender um vasto leque de atividades, entre as quais se destacam: contatos bilaterais e multilaterais entre oficiais e civis da área de defesa; nomeação de Adidos Militares e de Defesa para países estrangeiros; compromissos bilaterais de cooperação em defesa; treinamento de pessoal civil e militar estrangeiros; intercâmbio de conhecimentos militares de interesse mútuo; contatos e intercâmbios entre militares, unidades militares e visitas de navios; alocação de militares ou civis nos Ministérios da Defesa ou Forças Armadas de países amigos, por meio de missões militares ou equipes de treinamento; provisão de equipamento militar e outras ajudas financeiras ou de material; e, não menos importante, realização de exercícios militares bilaterais ou multilaterais

para fins de treinamento (LANDIM, 2014, p.39).

Nessas funções, o braço armado da Nação, ou seja, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, deve contribuir no âmbito de uma perspectiva coerente, compartilhada e focada nas diretrizes das políticas externa e de defesa, tornando a Diplomacia de Defesa mais eficaz.

Neste sentido, o conceito ora apresentado para a Diplomacia de Defesa implica a existência de três outros níveis de diplomacia a ela subordinados: a Diplomacia Naval (a cargo do Comando da Marinha do Brasil); a Diplomacia Militar Terrestre (a cargo do Comando do Exército Brasileiro); e a Diplomacia Aeroespacial (a cargo do Comando da Aeronáutica).

Somente uma integração efetiva das atividades internacionais das Forças Armadas no âmbito da política externa será capaz trazer o papel dos militares na diplomacia para os patamares da necessidade e da relevância (ROBY, 2021, p. 19).

Conforme pode ser observado no estudo da Estratégia Nacional de Defesa, a área de interesse prioritário para a Diplomacia de Defesa é incluída no chamado entorno estratégico, ou seja, um conceito geopolítico aplicado à Política Nacional de Defesa. Tal conceito deve servir de base principal para o planejamento integrado da diplomacia nas suas dimensões militares (naval, militar terrestre e aeroespacial).

O grande desafio para se estabelecer uma estratégia, no âmbito da Diplomacia de Defesa, para o entorno estratégico brasileiro reside na sua própria importância geoestratégica.

O crescente desdobramento de componentes militares de potências extrarregionais demonstra claramente a existência de interesses geopolíticos e econômicos duradouros na região, os quais buscam empreender iniciativas de cooperação e assistência militar com parceiros regionais, utilizando, para tal intento, recursos materiais, humanos e financeiros de grande monta, os quais a realidade orçamentária brasileira dificilmente nos permitirá igualar.

3.2 Diplomacia Militar Terrestre

Da mesma forma que a Marinha do Brasil identifica sua atuação internacional por meio do conceito de Diplomacia Naval, o mesmo entendimento pode ser estendido para o âmbito do Exército Brasileiro, por meio da Diplomacia Militar Terrestre.

Conforme já abordado, necessário pensar em uma Diplomacia Aeroespacial referente à atuação da Aeronáutica no campo internacional.

No contexto da realidade do setor de defesa no Brasil, cabe às Diplomacias Naval, Aeroespacial e Militar Terrestre um papel de grande relevo, e, talvez, de linha de frente para a Diplomacia de Defesa, devendo estar perfeitamente alinhadas a ela, segundo o que se estabelece na Política e na Estratégia Nacional de Defesa.

Neste sentido, também se verifica a necessidade de caracterização adequada do escopo e da abrangência de atuação da Diplomacia Militar Terrestre, assim como a atividade diplomática das forças coirmãs. Isso se mostra essencial, uma vez que a ausência de uma clara definição para cada uma delas, certamente, levará a uma variedade de interpretações e mesmo à indefinição de objetivos.

Para fins do presente estudo, será adotada a seguinte definição para a Diplomacia Militar Terrestre:

conjunto de atividades realizadas pelo Exército Brasileiro na área internacional, visando a cooperar com os Objetivos Nacionais de Defesa e com os Objetivos Estratégicos do Exército.

Conforme abordado anteriormente, tanto no planejamento estratégico da Defesa, quanto no do Exército, apresentam-se objetivos bem claros para a atuação da Força no campo internacional. Assim, o desenvolvimento das ações no âmbito da Diplomacia de Defesa, em geral, e de sua dimensão militar terrestre, em particular, constituem empreendimentos de ordem estratégica.

Considerando que os aspectos geopolíticos são determinantes no

planejamento estratégico da defesa, há que se lembrar que a geopolítica não considera apenas a geografia física, mas também a política, a humana, a econômica e a ambiental, cujo peso relativo tem de ser igualmente considerado na formulação das estratégias a serem executadas pela Diplomacia Militar Terrestre.

De fato, os ambientes históricos, culturais, sociais e econômicos, embora não se sobreponham hierarquicamente, são expressivas variáveis que, por sua incidência conjuntural, transcendem o simples posicionamento geográfico de determinadas nações em face do globo terrestre.

A Diplomacia Militar Terrestre vem contribuindo e ampliando seu espaço de atuação em prol das políticas externa e de defesa ao longo dos anos, atuando com grande proeminência em áreas e temas de que são exemplo as Operações de Paz sob a égide das Nações Unidas, assim como o apoio técnico especializado em discussões nas quais o Brasil se faz representar em organizações internacionais, tais como as afetas aos temas de desarmamento e não proliferação, terrorismo e, mais recentemente, aos temas que envolvam as ameaças cibernéticas, entre outras.

Também contribuem diretamente para a manutenção de um ambiente de confiança mútua, paz e estabilidade em áreas de interesse prioritário da política externa, tais como a participação destacada em fóruns como a Conferência dos Exércitos Americanos (CEA), a Conferência dos Comandantes de Exércitos do Cone Sul, a Conferência Multilateral de Fronteiras (na região amazônica), assim como a participação nas Operações Felino, sob a coordenação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Nessas áreas de atuação, a Diplomacia Militar Terrestre não somente apoia a Diplomacia Política e a Diplomacia de Defesa, mas também adquire espaços de manobra cada vez mais peculiares e estratégicos.

3.3 Linhas de Esforço da Diplomacia Militar Terrestre

A relação dos militares do EB com a Diplomacia, bem como sua efetiva e tradicional participação nas relações interestatais, reforçam a importância e existência da Diplomacia Militar Terrestre que, como já foi observado, deve estar muito bem delimitada em seu escopo e abrangência.

Macedo (2013, p. 23) destaca um aspecto que deve, necessariamente, preceder qualquer análise sobre a atuação da Diplomacia Militar: a questão de se estabelecer o limiar que separa a prática diplomática, no âmbito da Defesa, e o emprego da força.

Referindo-se à Diplomacia Naval especificamente, mas cuja observação se aplica perfeitamente à Diplomacia Militar Terrestre, Macedo afirma:

trata-se de uma distinção bastante tênue, uma vez que muitas das práticas que se convencionou associar à diplomacia naval acabaram por dilatar de tal forma o conceito que se torna necessário definir até que ponto se poderá considerar uma ação como sendo de natureza diplomática.” (ibid, p.23)

Ainda segundo Macedo, um critério simples, porém efetivo, é o de sempre se avaliar o emprego do poder militar como instrumento de apoio à política externa. Caso esse emprego avance a ponto de comprometer diretamente a soberania de outra nação, estar-se-á diante de um ato de força que já não pode mais ser caracterizado como uma ação diplomática simplesmente.

O exemplo disso seria a realização de um grande exercício combinado, ou seja, envolvendo alguma nação extraterritorial em uma faixa de fronteira, sem a participação ou, ao menos, conhecimento prévio da nação limdeira, ação que certamente em nada contribuiria para a construção de um ambiente de confiança mútua.

Com base no conceito de Macedo (2013, p. 56) de que a diplomacia clássica pressupõe a existência de três funções básicas, quais sejam, as de representar, informar (aqui incluída a troca de conhecimentos e

experiências) e negociar, é possível buscar uma sistematização das principais linhas de esforço da Diplomacia Militar Terrestre.

3.4 Representação Diplomática ou Militar

Diretamente relacionada aos aspectos da representatividade e da negociação, talvez a mais importante linha de esforço da Diplomacia Militar Terrestre seja a Representação Diplomática ou Militar.

A representação pode ser considerada a condição primordial da atividade diplomática tradicional: aquela que permite informar e negociar como parte integrante e indissociável da política externa. Ademais, ela constitui o caráter simbólico que dá substância e efetiva validade à Diplomacia Militar Terrestre.

Ainda, trata do desempenho ou exercício de cargo permanente no exterior, podendo ser de natureza diplomática ou militar, conforme estabelecido nos Decretos que fixam a lotação dos Adidos Militares em representações diplomáticas e discriminam os cargos militares considerados missões permanentes no exterior.

Também caracteriza a execução de visitas de alto nível ao exterior, chefiadas por oficial-general, participação em conferências e reuniões, bilaterais ou multilaterais, assim como participação em negociações de compromissos internacionais no nível de Defesa ou de Exército de Nações Amigas.

3.5 Ação Colaborativa

Em que pese o papel de relevo da atividade de representação, a Diplomacia Militar Terrestre não está limitada apenas às ações dos adidos militares. Ela é mais ampla e abarca um significativo e abrangente corolário de atividades.

A ação colaborativa constitui uma linha de esforço muito ligada ao aspecto da negociação, à medida que atua para conciliar o atendimento às demandas de Nações Amigas, observando os princípios da neutralidade, não condicionalidade e os benefícios mútuos. Nessa linha de esforço, podem estar incluídos: o atendimento a

pedidos de doação pelo EB de Materiais de Emprego Militar e suprimentos relacionados (mediante autorização do Congresso Nacional); e a inclusão de Nações Amigas em programas voltados para o custeio da formação de estudantes militares em estabelecimentos do sistema de ensino do Exército, financiados por meio de recursos disponibilizados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores.

Os programas de ação colaborativa contribuem diretamente para cooperar na formação, não apenas de aspectos de caráter técnico-profissional de militares dos Estados parceiros, mas também no campo psicossocial, traduzindo-se em um ambiente de confiança recíproca mais amplo e duradouro.

Segundo Landim (2014, p.47), a exposição de valores, doutrina e modo de vida da nação apoiadora pode, frequentemente, ampliar significativamente as relações bilaterais (LANDIM, 2014, p.47).

3.6 Cooperação Técnico-militar

A Cooperação Técnico-militar compreende as atividades no domínio da Diplomacia Militar, muito ligadas ao campo informacional e de negociação, relacionadas com o apoio à promoção comercial, exportação ou importação de sistemas de materiais de emprego militar, bem como de viabilização de entendimentos internacionais voltados para seu desenvolvimento, aquisição, transferência de tecnologias relacionadas e execução de compensação comercial e tecnológica.

Essa linha de esforço colabora, inclusive, com a divulgação e a promoção das indústrias de produtos de defesa e de segurança da Base Industrial de Defesa brasileira, em consonância com as orientações do Ministério da Defesa e do Estado-Maior do Exército.

Investir na ciência e na tecnologia, por meio dessa linha de esforço, contribui para a inserção e desenvolvimento do Brasil, seja no cenário internacional, no comércio exterior,

na defesa dos interesses estratégicos nacionais ou na cooperação internacional.

Segundo Barbosa (2016, p.10), esse investimento implica ganhos iguais aos parceiros, à medida que cada parte compartilha o seu melhor, sempre com benefícios mútuos.

3.7 Cooperação Militar

A Cooperação Militar compreende atividades originadas por meio da negociação, que resultam em um maior fluxo de intercâmbio de informações, mediante entendimentos estabelecidos em acordos internacionais, assumidos junto aos Ministérios da Defesa ou Forças Armadas de Nações Amigas, assim como com Organizações Internacionais.

A modernização e a transformação do EB surgem como importantes produtos que podem ser obtidos por meio da Diplomacia Militar Terrestre, alimentando um círculo virtuoso, no qual as Forças Armadas ganham com as interações internacionais, à proporção que os objetivos da Política Nacional de Defesa vão sendo alcançados. Esse ganho personificado no desenvolvimento reverte em novas oportunidades de interação e influência sobre outras Forças Armadas e Estados, sempre com base em um processo de construção de confiança mútua.

A Cooperação Militar poderá envolver exercícios, adestramentos, intercâmbios diversos, tais como os de caráter doutrinário, educacional, esportivo ou culturais, entre outros. O desenvolvimento de programas de construção da capacidade de treinamento de pessoal militar estrangeiro é parte integrante dessa linha de esforço e alcança o propósito da diplomacia do Estado para a paz (SINGH, 2011, p. 795).

Esse modelo de cooperação pode ser implementado por meio de: recebimento de alunos militares estrangeiros; envio de instrutores do EB para escolas de Nações Amigas; e estabelecimento de missões de treinamento no exterior, isoladamente ou em parceria com outras Nações Amigas ou, ainda, em parceria com Organizações Internacionais.

3.8 Operações de Paz ou de Assistência Humanitária

A fim de deter e dissuadir a ocorrência de conflitos em nível mundial, assim como minimizar as consequências de catástrofes e outros eventos que possam ameaçar a segurança humana, a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras organizações internacionais podem convocar a comunidade internacional a contribuir com tropas para Operações de Paz ou de Assistência Humanitária.

No entanto, o sucesso dessas operações depende da credibilidade, da neutralidade e da operacionalidade de tropas fornecidas pelo maior número possível de países-membros. Considerando a destacada posição que ocupa o Brasil no concerto das nações sul-americanas, e, ainda, sua crescente projeção internacional, o EB foi, muitas vezes e com sucesso, solicitado a compor Forças multinacionais e tem se preparado para ser empregado, sempre com a determinação da Política Externa e aprovação do Congresso Nacional.

A participação do EB em missões de paz da ONU configura-se como importante ferramenta da Diplomacia Militar Terrestre, pois permite atingir três objetivos simultaneamente: construção de uma imagem positiva perante a comunidade internacional sobre o discurso de paz; aumento da influência estratégica no âmbito regional; e construção de capacidades e aprendizado (SINGH, 2011, p. 796).

3.9 Emprego da Diplomacia Militar como parte de uma estratégia brasileira de segurança cooperativa

A afirmação de Morgenthau (1997, p. 31) de que “a política internacional, como toda política, é uma disputa pelo poder” leva, certamente, a uma visão realista para o emprego da Diplomacia de Defesa, no contexto da sua possível incorporação em estratégias militares.

Ainda, segundo o jurista alemão, o poder político constitui uma relação psicológica entre quem o exercita e quem sofre seus impactos, os quais devem ser avaliados sob três aspectos: expectativa dos benefícios, temor das desvantagens e respeito pelo ser humano e pelas instituições.

Por outro lado, Joseph Nye (2004) traz outra visão sobre a questão do poder, ao afirmar que, dependendo da capacidade de um Estado de atrair e persuadir outros atores do sistema internacional, um “Poder Suave” (*Soft Power*) poderia ser exercido de forma a atender efetivamente os interesses nacionais. Essa seria uma habilidade a ser desenvolvida no contexto das relações internacionais, cuja essência seria a capacidade de moldar as preferências dos outros Estados (NYE, 2004, p. 5).

Também, segundo Nye (2004, p. 14), as fontes do poder suave seriam baseadas em três recursos principais: a cultura do país, baseada em valores que possam ser considerados universais; os seus valores político-democráticos exercidos internamente; e a legitimidade e a coerência da sua política externa.

O Brasil reúne condições para atuar no campo internacional, lançando mão de estratégias que poderiam se basear nas diferentes formas de aplicação do poder, seja conforme o modelo defendido por Morgenthau ou segundo um modelo baseado nas ideias de Nye.

De fato, diferentes estratégias podem ser elaboradas com base em uma visão mais carregada de um viés realista, em uma postura mais “suave”, ou em uma terceira forma que envolve um arranjo de atitudes com a combinação de duas posturas (*hard* ou *soft*), dependendo da situação vivenciada em alguma situação hipotética de crise.

O Almirante Karambir Singh, chefe do Estado-Maior Naval da Índia, defendeu um modelo baseado nesse arranjo de atitudes. Segundo Singh (2019), o lado mais significativo da Diplomacia de Defesa reside em seu componente comparativamente mais suave, por ele designada como “Diplomacia de Defesa Cooperativa”.

Nesse modelo, o Ministério da Defesa deve empregar todas as suas ferramentas cooperativas, para gerenciar o cenário da política externa. Constituindo um conjunto de medidas relativamente maior, ela precisa ser compartimentada em porções gerenciáveis para facilitar a compreensão.

O modelo tradicional adotado para a dissuasão de ameaças tem sido o de identificar inimigos potenciais, avaliar sua força e fraqueza, preparar-se para detê-lo ou dissuadi-lo mediante a formação de forças suficientemente numerosas ou detentoras de capacidade tecnológica superior.

Entretanto, o cenário internacional que vem sendo visualizado, em médio e longo prazo, é caracterizado por: perspectivas de alterações significativas nos centros de gravidade até então existentes; incertezas generalizadas; e ameaças difusas, pouco mensuráveis.

Assim, a criação de uma estratégia de atuação para a Diplomacia Militar, segundo o modelo baseado no conceito da segurança cooperativa com as Nações Amigas, conforme propôs o Almirante Karambir Singh, parece ser um caminho passível adoção para direcionar os esforços do EB na área internacional.

De fato, a Política Externa Brasileira já vem adotando uma estratégia baseada no modelo de segurança cooperativa com sucesso ao longo dos anos. A assinatura do Tratado de Itaipu e a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle Nuclear (ABACC) constituem bons exemplos.

Uma estratégia de segurança cooperativa, no âmbito da diplomacia militar terrestre, pode envolver um conjunto de ações voltadas para o estabelecimento de medidas de confiança entre o EB e os Exércitos das Nações Amigas, tais como: reuniões de alto nível entre Comandantes; adoção de planos plurianuais de cooperação; e aumento do nível de integração operacional, doutrinária, de equipamento, de padrões de investimento e de outros aspectos relevantes entre as respectivas forças militares, mediante consentimento e benefícios mútuos.

Essa estratégia pode contribuir para a formação de um ambiente seguro e estável no entorno regional, assim como potencializar interações que fortalecem o processo de transformação do EB.

3.9.1 Diplomacia Militar aplicada às Estratégias Militares de Emprego

Para o cumprimento da sua destinação constitucional e das atribuições subsidiárias, as Forças Armadas utilizam estratégias militares como fundamentos para o seu emprego.

Segundo a Doutrina Militar de Defesa, a Estratégia Militar constitui a arte e a ciência de prever o emprego, preparar, orientar e aplicar o poder militar durante os conflitos, considerados os óbices existentes ou potenciais, visando à consecução ou manutenção dos objetivos fixados pelo nível político (Ministério da Defesa, 2017).

O citado ato normativo estabelece, ainda, que as Forças Armadas poderão empregar, de forma isolada ou associada, as estratégias da Ação Independente, Aliança, Defensiva, Dissuasão, Ofensiva, Presença, Projeção de Poder e Resistência.

Para o presente estudo, o foco são as seguintes estratégias de emprego: Dissuasão, caracterizada pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar; Aliança, caracterizada pelo emprego do Poder Nacional, com preponderância da Expressão Militar, em conjugação com a expressão militar de um ou mais países, constituindo uma aliança ou coalizão de Estados, cujos objetivos e interesses sejam coincidentes; e Projeção de Poder, desenvolvida por meio da participação militar além fronteiras, em situações que possibilitem o respeito internacional ao País, por iniciativa própria ou atendendo a solicitações provenientes de acordos externos, visando a dissuadir potenciais agressores e a apoiar os interesses nacionais relacionados com a manutenção da paz internacional.

Essas estratégias de emprego, quando usadas no contexto de uma fase de escalada

de crise, admitem que os Estados em litígio adotem ações militares limitadas, complementadas por ações de caráter econômico, psicológico e, principalmente, de caráter diplomático, caracterizando uma estratégia militar da ação indireta (FERREIRA, 2021).

O Coronel Walter e o Professor Augusto Teixeira Júnior, na obra *Estratégia Militar Aplicada*, consideram que “numa estratégia militar da ação indireta, as ações políticas, econômicas, psicológicas e diplomáticas seriam mesmo as mais decisivas para a solução do litígio” (ibid).

Logo, com base na análise realizada nos diversos documentos que balizam o marco legal das Políticas Externa e Nacional de Defesa, assim como nos documentos de planejamento estratégico do Exército Brasileiro, observa-se que a atuação da Diplomacia Militar Terrestre (DMT) se mostra uma ferramenta plenamente capaz de contribuir com a consecução dos Objetivos Nacionais de Defesa, constantes da PND, particularmente: (1) a garantia da soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; (2) a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas; (3) a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa; (4) a salvaguarda de pessoas, bens, recursos e interesses nacionais situados no exterior; (5) a estabilidade regional, a paz e a segurança internacionais; e (6) a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

Além disso, a DMT também possibilita: aprofundar as relações no campo militar com Exércitos de maior interesse para o EB; manter um diálogo regular sobre questões bilaterais e multilaterais de interesse mútuo, fomentando a cooperação, a integração e a confiança recíproca; realizar a defesa dos interesses do EB por meio dos Adidos do Exército e dos Adidos estrangeiros acreditados no Brasil, de autoridades militares brasileiras em visita ao exterior e de autoridades militares estrangeiras em visita ao Brasil; 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; e buscar a capacitação qualificada em áreas de interesse da Força Terrestre.

A **figura 2**, a seguir, apresenta uma representação esquemática, na qual as linhas de esforço da Diplomacia Militar Terrestre podem ser organizadas em um arranjo cooperativo, estabelecendo uma transição entre o *soft power* e o *hard power*. No esquema apresentado, destaca-se que a realização de operações e adestramentos combinados pode, eventualmente, constituir uma ação de *soft power* da diplomacia militar, mas nunca além do ponto em que a soberania de um determinado país possa ter sido posta em cheque

O emprego inteligente das diversas linhas de esforços disponíveis no âmbito da Diplomacia Militar Terrestre constitui uma habilidade intuitiva que pode ajudar os formuladores das estratégias militares a alinhar as táticas com os objetivos, potencializando os efeitos dissuasórios, evitando-se o emprego prematuro da força militar mesmo em caso de crise.

4. Conclusão

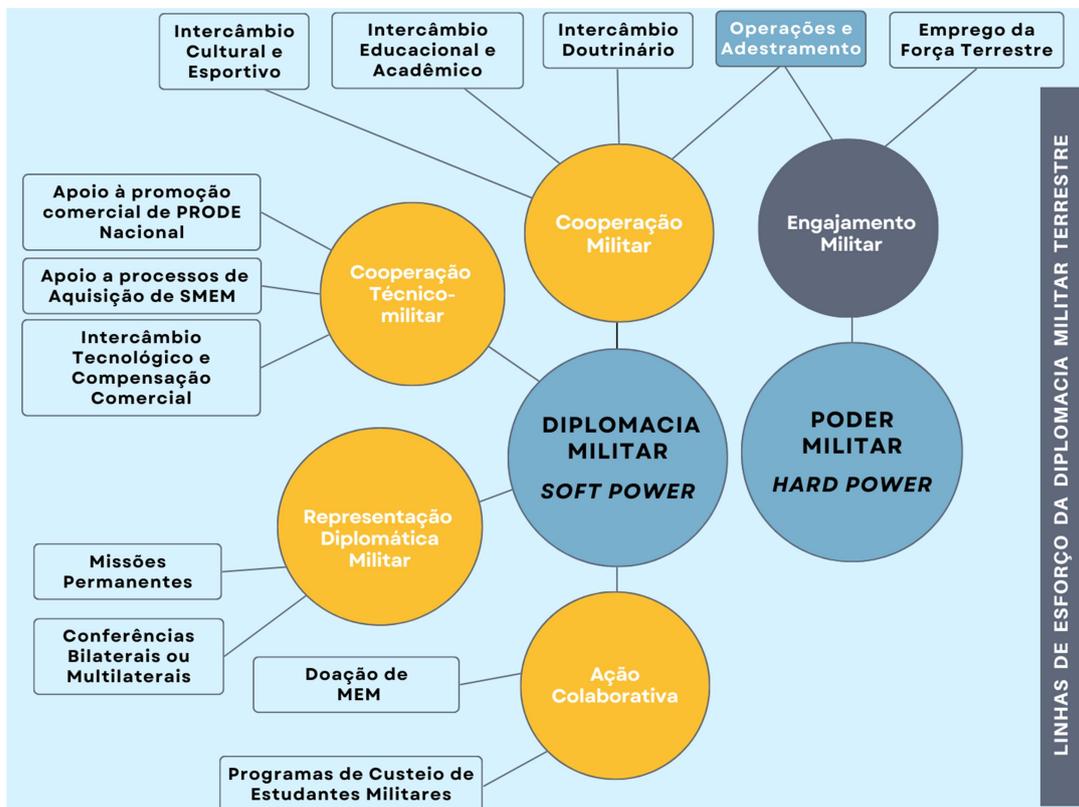
Uma estratégia militar terrestre, como qualquer estratégia nacional, deve apontar o caminho para se atingir os objetivos fixados pela política. Seu conceito envolve preparar e aplicar o poder para, superando óbices de toda ordem, alcançar os objetivos fixados pela política (BRASIL, 2004, p. 1-4).

Como foi possível observar ao longo do presente trabalho, a atuação do Exército Brasileiro, na área internacional, deverá ser realizada em perfeita consonância e alinhamento com uma robusta base legal e normativa. A visão do todo deve permear toda essa atuação internacional.

O aspecto mais visível da Diplomacia de Defesa, a manutenção de Adidos Militares em Embaixadas, constitui apenas um nó em uma densa rede de intercâmbio internacional.

Conforme exposto, as diferentes linhas de esforço da Diplomacia Militar Terrestre conferem a essa atividade do Exército Brasileiro um papel abrangente e significativo

Figura 2: Linhas de Esforço da Diplomacia Militar Terrestre



Fonte: 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército.

para as relações internacionais militares, no âmbito da política externa.

Nesse sentido, uma estratégia militar para atuação no campo internacional deve estar lastreada em robustos conceitos teórico-doutrinários, requerendo uma compreensão completa das características únicas dos interesses do Estado em matéria de Política Externa, no domínio da Segurança e da Defesa, particularmente, nos campos da representação diplomático-militar, da cooperação militar, da cooperação técnico-militar, da ação colaborativa e na atuação do Exército Brasileiro no âmbito das operações de paz e de assistência humanitária internacional.

O Brasil não pode prescindir da capacidade militar de dissuasão e do emprego do poder militar para defesa contra ameaças externas, o que não significa descuidar do desenvolvimento de soluções diplomáticas militares, no âmbito de estratégias de segurança cooperativa. Assim, em caso de crise, por meio das linhas de esforço da Diplomacia Militar Terrestre, comporta medidas aplicáveis no contexto de uma estratégia militar de ação indireta, contribuindo eventualmente com a dissuasão, ou mesmo para a formação de alianças e projeção do poder.

O fortalecimento da Diplomacia Militar Terrestre permite não só cooperar com os Objetivos da Política Nacional de Defesa, mas também proporcionar melhor coerência e impulso renovado às atividades internacionais em tempo de paz. Dessa forma, contribui para a prevenção de conflitos, a construção e a manutenção da confiança mútua entre Nações Amigas e o desenvolvimento da Força Terrestre, no sentido de sua permanente transformação, para se adequar às novas ameaças.

Referências

- BARBOSA, Ariane Vasconcelos Gadelha et al. A Diplomacia Naval Brasileira: instrumento articulador da política externa com a política de defesa na inserção internacional pós-guerra fria. Orientador: José Gilberto Quintero Torres. 2016. 16 p. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade da Amazônia, Manaus, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xiv_cadn/aa_diplomaciaa_navala_brasileiraa_coomoa_instrumentoa_articuladora_daa_politicaa_externa_a_coma_aa_politicaa_de.pdf. Acesso em: 7 jun. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 7 jun. 2022.
- _____. Decreto nº 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm. Acesso em: 7 jun. 2022.
- _____. Decreto nº 8.654, de 28 de janeiro de 2016. Aprova o Regulamento para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8654.htm. Acesso em: 7 jun. 2022.
- _____. Decreto Legislativo nº 179, de 17 de dezembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) nº 2 de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). [S. l.], 17 dez. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decreeletolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-publicacaooriginal-156961-pl.html>. Acesso em: 7 jun. 2022.
- DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. História das Relações Internacionais do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 168 p. ISBN 978-85-7144-128-6.
- EXÉRCITO BRASILEIRO. Política Militar Terrestre. 2019. Disponível em: http://intranet.eme.eb.mil.br/emenet/sites/3sch/images/Politica-Militar-Terrestre_v-20.12.19_final_Impressao-completo.pdf. Acesso em: 7 jun. 2022.
- _____. Estratégia Militar Terrestre. 2019. Disponível em: http://intranet.eme.eb.mil.br/emenet/sites/3sch/images/EMT_SIPLEX-Fase-4_v-20.12.19_final_Impressao.pdf. Acesso em: 7 jun. 2022.
- _____. Concepção Estratégica do Exército. 2019. Disponível em: http://intranet.eme.eb.mil.br/emenet/sites/3sch/images/concepcao_estrategica.pdf. Acesso em: 7 jun. 2022.
- _____. Diretriz do Comandante do Exército 2022-2023. 2022. Disponível em: <https://pt.calameo.com/exercito-brasileiro/read/001238206167558433d7e>. Acesso em: 7 jun. 2022.

_____. Portaria nº 184/Cmt Ex. Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI 2016-2019). Brasília, 2 mar. 2016.

_____. Portaria nº 653/Cmt Ex. Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI 2020-2023). Brasília, 6 jul. 2020.

_____. Manual de campanha: Estratégia. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2004. (Manual de Campanha C 124-1).

FERREIRA, Walter da Costa; TEIXEIRA JUNIOR, Augusto W. M. *Estratégia Militar Aplicada: metodologia de emprego*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2021. 188 p. ISBN 978-65-5652-063-6.

FREEMAN JR., Chas W. *Diplomacy as an Instrument of Statecraft: A Practicum*. In: *Remarks to the Washington International Diplomatic Academy*. Arlington, VA: Association for Diplomatic Studies & Training Podcast, 10 jan. 2022. Disponível em: <https://adst.org/diplomacy-as-an-instrument-of-statecraft-a-practicum/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

LANDIM, Hiarley Goncalves Cruz. A diplomacia militar do Exército Brasileiro e o ambiente de segurança e defesa na América do Sul. Orientador: Adriana Aparecida Marques. 2014. 180 f. Monografia (Tese para a obtenção do título de Doutor em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.eceme.eb.mil.br/images/IMM/producao_ci_entifica/teses/tese_hiarley-goncalves-cruz-landim.pdf. Acesso em: 7 jun. 2022.

MARINHA DO BRASIL. Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). 2020. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html. Acesso em: 7 jun. 2022.

MACEDO, Oswaldo Henrique Teixeira. A Diplomacia Naval: uma perspectiva para o Século XXI. Orientador: Eduardo Hartz Oliveira. 2013. 73 p. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br.egn/files/41%20CPEM13%20MONO%20CONSELHEIRO%20OSVALDO.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2022.

McKERCHER, B.J.C. *The Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*. 2. ed. New York: Routledge, 2022.

MENEZES, Delano Teixeira. O militar e o diplomata. 1. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997. 142 p. ISBN 85-7011220-3.

MINISTÉRIO DA DEFESA (Brasil). Portaria Normativa nº 49/MD. Aprova a Diretriz de Defesa para a Área Internacional (DIRDAI). Brasília, 12 dez. 2017.

_____. Portaria normativa N° 113 /SPEAI/MD. Dispõe sobre a Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04. Brasília, 1 fev. 2007.

MINISTRY OF DEFENCE (United Kingdom). *Policy Paper no. 1. Defence Diplomacy*. Londres, 14 jul. 2000. Disponível em: <https://gcedi.tripod.com/Publications/UK-polpap1.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2022.

MORGENTHAU, H. J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. 6. ed. Peking: Peking University Press, 1997.

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

PAJTINKA, Erik. *Military Diplomacy and Its Present Functions*. *SECURITY DIMENSIONS: International & National Studies*, Frankfurt, n. 20, p. 179-194, 2016. Disponível em: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=555604>. Acesso em: 10 jun. 2022.

PEREIRA, Eduardo de Souza. *Diplomacia de Defesa: Ferramenta de Política Externa*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2021. 261 p. ISBN 97865-250-0497-6.

ROBY, Thomas. *Indian Defence Diplomacy: a Handbook*. 74. ed. Nova Delhi: Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses, nov. 2021. 145 p. ISBN 978-81-953957-0-5. Disponível em: <https://idsa.in/system/files/monograph/monograph74.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2022.

SINGH, Karambir. *Cooperative Defence Diplomacy*. *The Economic Times*, 18 out. 2019. Disponível em: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/indian-navy-fully-seized-of-its-role-in-maritime-cooperation-navy-chief/articleshow/71645073.cms>. Acesso em: 7 jun. 2022.

SINGH, Prashant Kumar. *China's Military Diplomacy. Strategic Analysis*. Vol. 35, No. 5, September 2011, 793-818, *Institute for Defence Studies and Analyses*. New Delhi, 2011.