

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**  
**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**  
**2022/2023**



**TII**

**DIPLOMACIA MILITAR: CONTRIBUIÇÃO DO EXÉRCITO  
BRASILEIRO À POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA.**

**Sandro Silva Ruiz**  
**CORONEL DE CAVALARIA (BRASIL)**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DIPLOMACIA MILITAR: CONTRIBUIÇÃO DO EXÉRCITO**  
**BRASILEIRO À POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA**

**COR CAV Sandro Silva Ruiz (Exército Brasileiro)**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2022/2023

Pedrouços 2023



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DIPLOMACIA MILITAR: CONTRIBUIÇÃO DO EXÉRCITO**  
**BRASILEIRO À POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA**

**COR CAV Sandro Silva Ruiz (Exército Brasileiro)**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2022/2023

Orientador: BGEN António Moldão

Pedrouços 2023

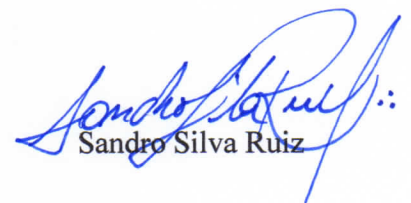


### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, **Sandro Silva Ruiz**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Diplomacia Militar: contribuição do Exército Brasileiro à Política Nacional de Defesa** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do **Curso de Promoção de Oficial General 2022-2023** no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **08 de maio de 2023**.

  
Sandro Silva Ruiz



## **Agradecimentos**

À tríade “Deus, Pátria e Família”: a Deus, agradeço pela saúde, física e mental, e pelas bênçãos recebidas, todos os dias; à Pátria, especialmente ao Exército Brasileiro, agradeço pela oportunidade de representar a instituição e o país no exterior, e pela confiança para cumprir tal desiderato; e à Família, pelo apoio incondicional e pela companhia acolhedora, sempre, nos melhores momentos, mas também naqueles mais difíceis.

Ao Brigadeiro-General Piloto Aviador António Manuel Gomes Moldão, meu orientador, agradeço pela paciência, pela atenção e pela disposição ao longo de todo o período de realização deste trabalho, mesmo no desempenho de suas tarefas e atribuições profissionais de grande responsabilidade como Comandante da Zona Aérea dos Açores; e pela motivação e rigor nos momentos em que se fizeram necessários, para que a investigação atingisse seu objetivo.

Finalmente, aos docentes do Instituto Universitário Militar e ao Curso de Promoção de Oficiais Gerais 2022-2023, particularmente ao seu Diretor e aos camaradas de jornada, agradeço pelo apoio pessoal, profissional e acadêmico, sempre que demandas nestas áreas se apresentavam no caminho.



## Índice

1. Introdução .....	1
2. Aspectos essenciais da investigação .....	4
2.1 Enquadramento teórico e conceptual .....	4
2.1.1 Revisão da literatura .....	4
2.1.2 Modelo de Análise .....	7
2.2 Metodologia e método .....	8
2.2.1 Metodologia .....	8
2.2.2 Método .....	8
3. Diplomacia e Defesa .....	9
3.1 Contexto histórico .....	9
3.2 A formulação da Política Nacional de Defesa .....	12
3.3 Enquadramento legal .....	15
4. A Diplomacia Militar no âmbito do Exército Brasileiro .....	21
5. A Diplomacia Militar do Exército Brasileiro na América do Sul .....	24
6. Conclusões .....	31
Referências bibliográficas .....	36

## Índice de Apêndices

Apêndice A - Modelo de Análise .....	Apd A - 1
Apêndice B - Quantidade de atividades internacionais firmadas pelo EB em CBEM na América do Sul (2017-2022) .....	Apd B - 1



## **Resumo**

Diplomacia e Defesa, de forma geral, são instrumentos da Política Externa. Assim, meios de Defesa, inclusive as Forças Armadas, podem ser empregues como instrumentos para se atingir objetivos no plano internacional, por meio das Diplomacias de Defesa e Militar.

O Exército Brasileiro contribui como ferramenta de Diplomacia Militar para a consecução de Objetivos Nacionais de Defesa previstos na Política Nacional de Defesa. O presente trabalho buscou analisar a Diplomacia Militar do Ramo na América do Sul, nomeadamente as atividades definidas por meio dos entendimentos firmados em Conferências Bilaterais com exércitos de países da região, no período de 2017 até 2022.

Para tal, foi utilizado um raciocínio indutivo, associado a uma estratégia de investigação qualitativa, a um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso, e a um instrumento de recolha e análise de dados baseado na Análise Documental.

Ficou demonstrado que a Diplomacia Militar do Exército Brasileiro, mantendo o alinhamento estratégico e o enquadramento legal, contribui para a Política Nacional de Defesa, pois planeia e executa atividades de Cooperação e Integração que colaboram no atingimento dos Objetivos Nacionais voltados para a área internacional, com prioridade para o subcontinente, reforçando as relações de amizade e confiança mútua na região.

## **Palavras-chave:**

Diplomacia de Defesa; Diplomacia Militar; Política Nacional de Defesa; Exército Brasileiro.



***Abstract***

Diplomacy and Defense, in general, are instruments of Foreign Policy. Thus, means of Defense, including the Armed Forces, can be used as instruments to achieve objectives at the international level, through Defense and Military Diplomacy.

The Brazilian Army contributes as a tool of Military Diplomacy for the achievement of National Defense Objectives foreseen in the National Defense Policy. The present work sought to analyze the Military Diplomacy of the Branch in South America, namely the activities defined through the understandings signed in Bilateral Conferences with armies of countries in the region, in the period from 2017 to 2022.

To this end, inductive reasoning was used, associated with a qualitative research strategy, a case study research design, and a data collection and analysis instrument based on Document Analysis

It was demonstrated that the Military Diplomacy of the Brazilian Army, maintaining the strategic alignment and the legal framework, contributes to the National Defense Policy, as it plans and executes Cooperation and Integration activities that collaborate in the achievement of the National Objectives focused on the international area, with priority for the subcontinent, strengthening relations of friendship and mutual trust in the region.

***Keywords:***

Defense Diplomacy; Military Diplomacy; National Defense Policy; Brazilian Army.



## Lista de abreviaturas, siglas e acrônimos

### A

AED Ação(ões) Estratégica(s) de Defesa

### C

CBEM Conferência(s) Bilateral(is) de Estado-Maior

CF88 Constituição da República Federativa (do Brasil) de 1988

CN Congresso Nacional

CPD Conceção Política de Defesa

### D

DAEBAI Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional

### E

EB Exército Brasileiro

ED Estratégia(s) de Defesa

EME Estado-Maior do Exército

END Estratégia Nacional de Defesa

EUA Estados Unidos da América

### F

FFAA Forças Armadas

### M

MD Ministério da Defesa

MRE Ministério das Relações Exteriores

### N

NEP Norma de Execução Permanente

### O

OE Objetivo(s) Específico(s)



OEE	Objetivo(s) Estratégico(s) do Exército
OG	Objetivo Geral
OND	Objetivo(s) Nacional(is) de Defesa
<b>P</b>	
PEB	Política Externa Brasileira
PEEx	Plano Estratégico do Exército
PND	Política Nacional de Defesa
<b>Q</b>	
QC	Questão Central
QD	Questão(ões) Derivada(s)
<b>R</b>	
RCM	Reuniões de Coordenação Militar
RI	Relações Internacionais
RRIM	Reuniões Regionais de Intercâmbio Militar
<b>S</b>	
SF	Senado Federal
<b>T</b>	
TII	Trabalho de Investigação Individual
<b>U</b>	
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



## **1. Introdução**

Segundo os princípios fundamentais expressos na Constituição da República Federativa de 1988 (CF88), o Brasil é um país que defende a paz e privilegia a solução pacífica das controvérsias entre os Estados (Senado Federal, 2016, p. 11).

A ordem mundial estabelecida, especialmente após o fim da Guerra Fria, trouxe um ambiente internacional globalizado, multipolar e mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil. Para atuar nesse cenário, o país necessita de um esforço coordenado entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD), de modo que a Política Externa Brasileira (PEB) e a Política Nacional de Defesa (PND) sejam complementares e indissociáveis (Coutinho e Bastos, 2022, p. 79).

Porém, no Brasil, há uma percepção de que a participação da Defesa (poder militar) como instrumento de diplomacia é secundária no que tange à atuação do País no campo internacional, e que qualquer ação nessa área deve ser de responsabilidade única e exclusiva do MRE (Alsina Jr, 2003, p. 60).

Mesmo assim, o poder militar brasileiro, constituído nomeadamente pelo MD e pelos Ramos das Forças Armadas (FFAA) brasileiras (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro [EB] e Força Aérea Brasileira), foi e continua a ser utilizado como instrumento de diplomacia para que o Brasil atinja seus objetivos de segurança e defesa no ambiente internacional, conforme estabelecido pela PND (Ministério da Defesa, 2016b, p. 11).

Na mesma linha de raciocínio, Roque (2005, p. 6) já havia ressaltado que o emprego da Defesa, em geral, e das FFAA, em particular, como instrumentos não-violentos da política externa é vantajoso para a concretização de importantes objetivos no plano internacional.

Portanto, segundo Coutinho e Bastos (2003, p. 91), o EB contribui como importante ferramenta de diplomacia para a consecução dos objetivos da PND para a área internacional, seguindo diretrizes específicas que definem a estratégia para sua atuação nessa área, em perfeita sintonia com aquela política.

Assim, face à importância do assunto em pauta, o tema deste Trabalho de Investigação Individual (TII) é “Diplomacia Militar: Contribuição do Exército Brasileiro à Política Nacional de Defesa”.

Ademais, devido ao baixo interesse de civis em assuntos militares no Brasil, somente há muito pouco tempo o assunto passou a ganhar o espaço e o reconhecimento devido, quer em termos políticos, quer acadêmicos (Silva, 2012, p. 176).



Logo, a investigação justifica-se por ratificar o emprego do EB como ferramenta de apoio aos objetivos da PND para o campo internacional e, conseqüentemente, como componente ativo da PEB. Este tema é igualmente importante para suscitar o debate sobre o assunto com possível colaboração entre diplomatas, militares e acadêmicos, visando aprimorar as Relações Internacionais (RI) do Brasil.

O objeto de investigação deste TII é a Diplomacia Militar do EB. Por forma a viabilizar a condução da pesquisa nos moldes determinados, conforme Santos e Lima (2019), procedeu-se à delimitação da investigação no seu conteúdo, no tempo e no espaço.

Em relação ao conteúdo, a pesquisa tem como foco, no contexto da Diplomacia Militar desenvolvida pelo EB no ambiente internacional, somente as atividades definidas por meio dos entendimentos firmados nas Conferências Bilaterais de Estado-Maior (CBEM), principalmente pela prioridade que lhes é atribuída para fins de planejamento e execução das atividades internacionais.

Já no que tange ao tempo, a investigação cinge-se ao período de vigência da atual PND e documentos derivados da mesma, tanto no nível MD, como no nível EB, ou seja, de 2017 até 2022.

Cabe aqui uma observação especial sobre a PND. Conforme o disposto no parágrafo 3º do artigo 9º da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, alterada pela Leis Complementares nº 117, de 02 de setembro de 2004 e nº 136, de 25 de agosto de 2010,

O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações: I - a Política de Defesa Nacional [sic]; II - a Estratégia Nacional de Defesa; [...].  
(Presidência da República, 1999, p. 1)

A primeira versão da PND foi, então, feita em 2012 e aprovada em 25 de setembro de 2013, pelo Decreto Legislativo Nº 373. Todavia, considerando a disponibilidade dos arquivos e documentos para pesquisa e o tempo necessário para a realização deste trabalho, optou-se por utilizar a PND feita em 2016, e aprovada em 14 de dezembro de 2018 pelo Decreto Legislativo Nº 179.

Ainda que a aprovação da PND 2016 tenha demorado praticamente dois anos, as estratégias e ações estratégicas nela contidas começaram a ser implementadas no início de 2017, logo após o Congresso Nacional (CN) ter iniciado os trâmites para sua apreciação e transformação em decreto legislativo.



Ressalta-se, ainda, que a PND 2016 sofreu algumas atualizações na PND 2020, mas o novo documento ainda não foi aprovado por meio de Decreto Legislativo, encontrando-se na fase de Projeto de Decreto Legislativo (sob o Nº 1127/2021, de 08 de junho de 2022).

Sobre a delimitação do espaço, considerando que o EB possui relações diplomáticas com diversos exércitos em todos os continentes, ficou estabelecido que a pesquisa buscaria a atuação da Diplomacia Militar do EB na América do Sul, conforme os entendimentos oriundos de suas relações bilaterais com os exércitos dos países desse subcontinente, nomeadamente por intermédio das CBEM.

O Objetivo Geral (OG) desta pesquisa é analisar a Diplomacia Militar do EB, com base na PND. Os Objetivos Específicos (OE) são: analisar a PND como instrumento de diplomacia; e identificar a participação do EB na Diplomacia Militar, conforme a delimitação do objeto estabelecida anteriormente.

Diretamente relacionada com o OG deste TII, sua Questão Central (QC) é a seguinte: com base na PND, quais os contributos do EB para a referida Política? Na mesma linha, as Questões Derivadas (QD) são: de que forma a PND é utilizada como instrumento de diplomacia? (relacionada ao primeiro OE); e qual é a participação do EB na Diplomacia Militar? (relacionada ao segundo OE).

Finalmente, sobre a proposta de organização da estrutura do TII, em linha com o estatuído na Norma de Execução Permanente (NEP)/INV-003 (Instituto Universitário Militar, 2020, pp. 2-2), a estrutura utilizada neste trabalho é a de “formato escolar”, segundo o modelo que consta no apêndice A da referida NEP. Deste modo, o documento está organizado em seis capítulos, sendo o primeiro a presente introdução. O segundo apresenta o enquadramento teórico e conceptual, o modelo de análise e a descrição da metodologia e do método utilizados. Os terceiro, quarto e quinto são dedicados à apresentação e análise dos dados, discussão dos resultados e resposta às questões de investigação. No sexto são elencadas as conclusões, contributos para o conhecimento, limitações, sugestões de estudos futuros e recomendações.



## **2. Aspectos essenciais da investigação**

### **2.1 Enquadramento teórico e conceptual**

#### **2.1.1 Revisão da literatura**

O trabalho insere-se no âmbito das Ciências Militares, na área de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados, na subárea de Contexto Internacional (Política Externa e Diplomacia), conforme o previsto no Decreto-Lei nº 249/2015, de 28 de outubro, do Ministério da Defesa Nacional, e no Anexo A à Informação nº 09/2017/DE-AEA, de 26 de maio, do Centro de Investigação do Instituto Universitário Militar.

Segundo Carvalho (2019, p. 7), a Diplomacia é um instrumento pacífico da política externa de um Estado, que opera em um campo de atuação complexo, multifacetado e plural, característico do atual cenário internacional.

Além disso, é sabido que o emprego da Defesa, em geral, e das FFAA, em particular, como instrumentos não-violentos da política externa é vantajoso para a concretização de importantes objetivos no plano internacional, como referiu Roque (2005, p. 6).

Nesse contexto, as FFAA brasileiras “têm sido empregadas, historicamente, para garantir a integridade do território nacional, defender os interesses do Brasil e projetar internacionalmente o país” (Silva, 2012, p. 149).

Para Silva (2015, p. 181), os membros civis e militares que constituem os Ministérios da Defesa e seus Ramos - Marinha, Exército e Força Aérea - são, muitas vezes, “agentes diplomáticos”, que atuam em práticas relacionadas com o uso não-coercitivo dos recursos da Defesa, a chamada de Diplomacia de Defesa.

Deste modo, a fim de orientar a atuação da Defesa no cenário internacional, o MD elabora uma PND, baseada necessariamente em uma avaliação do quadro político-estratégico internacional, e com o intuito de otimizar esforços, reunir capacidades e desenvolver condições para garantir a soberania do país, sua integridade e a consecução dos objetivos nacionais (Ministério da Defesa, 2016b, p. 7).

Tal documento serve de diretriz basilar para que os Ramos, cada qual no seu âmbito interno, também possam planejar suas diretrizes e ações específicas para o ambiente internacional. No caso específico do EB, Coutinho e Bastos (2022, p. 79) afirmam que a atuação do Ramo na arena internacional deve manter perfeita consonância e alinhamento com uma robusta base legal e normativa, desde a PND até os objetivos estratégicos do Ramo.

Assim, foram conceitos estruturantes nesta investigação: Política Externa, Diplomacia, Diplomacia de Defesa, Diplomacia Militar.



Ao investigar sobre a Política Externa de Portugal, Roque (2005, p. 9) concluiu que, de um modo geral, a mesma corresponde à atividade desenvolvida por Portugal em relação a outros Estados e aos atores com relevância internacional, visando garantir as melhores condições para a realização dos objetivos e a defesa dos seus interesses.

Nessa mesma linha, Silva (2012) definiu a PEB como:

as ações do Estado brasileiro em direção a outros Estados e a outros atores externos. Estas ações são provenientes da vontade da sociedade e respaldadas, a fim de serem reconhecidas como legítimas, pelos recursos de poder à disposição do Estado. Tudo com vistas a manter a soberania nacional e a autonomia decisória da sociedade brasileira. (Silva, 2012, p. 154)

Logo, sintetizando as duas definições apresentadas, tem-se que Política Externa pode ser entendida como a atividade desenvolvida por um Estado em relação a outros atores, estatais ou não, proveniente da vontade social e respaldada pelos recursos de poder desse Estado, com o fito de implementar uma agenda externa que reflita seus interesses no ambiente internacional.

Em seguida, tem-se o conceito de Diplomacia, que possui inúmeras definições e significados. Por isso, deu-se preferência para o estabelecido por Magalhães (1982, p. 88), que afirmou que diplomacia é um instrumento da política externa, utilizada para o estabelecimento e desenvolvimento de contactos pacíficos entre governos de diferentes Estados, empregando para tal intermediários, mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes.

Do mesmo modo, é importante destacar a diferença entre Política Externa e Diplomacia. Macedo (2013) fez essa diferenciação referindo que:

a expressão diplomacia é muitas vezes utilizada incorretamente como um mero sinónimo de política externa. Com efeito, a diplomacia é um dos instrumentos empregados para conduzir a política externa, ou seja, a substância, os objetivos e as atitudes de um Estado em relação a outros. (Macedo, 2013, p. 22)

No que concerne agora à Diplomacia de Defesa, cabe ressaltar que, segundo Silva (2014, p. 45), em RI, admite-se a existência de ‘diplomacias setoriais’, sob responsabilidade de outras agências governamentais, as quais se podem relacionar, diretamente, com seus



congêneres dos demais países no cenário internacional. Conseqüentemente, a Diplomacia de Defesa pode ser apontada como uma destas diplomacias setoriais.

Coutinho e Bastos (2022, p. 89) mostraram que a expressão ‘Diplomacia de Defesa’ foi oficialmente introduzida no jargão das ciências militares no ano de 2000, em um documento emitido pelo Ministério da Defesa do Reino Unido, denominado *Defence Strategic Review*. Tratava-se de uma missão criada para dar maior prioridade e coerência às atividades internacionais daquele ministério, a fim de “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” (United Kingdom, 2000, p.2, tradução livre).

Assim, uma definição bastante completa do termo é dada por Penedos (2014) que, com base no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal, de 2013, entendeu Diplomacia de Defesa como:

o emprego não violento de meios e recursos militares, pelo Ministério da Defesa Nacional e pelas Forças Armadas, em atividades de cooperação com os nossos aliados, parceiros e outros países estrategicamente relevantes, de forma a promover o cumprimento dos objetivos da Política de Defesa Nacional, em consonância com a ação externa do Estado. (Penedos, 2014, p. 4)

Seguindo a linha dos conceitos estruturantes apresentados, é possível agora descer um nível e seguir para o de Diplomacia Militar. Importante ressaltar que Silva (2015, pp. 190 e 191) fez a diferenciação entre Diplomacia de Defesa e Diplomacia Militar, ao definir que, nesta última, as práticas sociais específicas de agentes oficiais para administrar as relações não coercitivas entre os Estados ocorre no âmbito militar, ou seja, é menos abrangente que a Diplomacia de Defesa, que trata de questões que vão além de aspectos técnico-militares ou específicos das FFAA.

Assim, o EB incorporou essa definição ao introduzi-la na sua Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI). Nesse articulado, Diplomacia Militar é considerada um instrumento que visa promover intercâmbios e cooperações na área internacional, construindo relações de confiança mútua e colaborando com a capacitação do pessoal, a segurança, o desenvolvimento, a estabilidade regional e a paz mundial (Exército Brasileiro, 2020b, p. 20).



Na mesma linha e a fim de apoiar a estrutura desta investigação, definem-se os seguintes conceitos enquadrantes: Dissuasão, Projeção de Poder, Cooperação, Integração, Capacitação e Novas Oportunidades.

Sobre Dissuasão e Projeção de Poder, por estarem diretamente relacionados à atuação na área internacional não somente do EB, mas das demais FFAA brasileiras por meio de suas respectivas diplomacias, o MD os considera conceitos ‘doutrinários’, fazendo-os constar na Doutrina Militar de Defesa do país. Assim, as respectivas definições são as seguintes:

Dissuasão: caracteriza-se pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar.

[...]

Projeção de Poder: desenvolve-se 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 dissuadir potenciais agressores e a apoiar os interesses nacionais relacionados com a manutenção da paz internacional.

(Ministério da Defesa, 2007, pp. 35 e 36)

Relativamente aos conceitos de Cooperação, Integração, Capacitação e Novas Oportunidades, não são considerados doutrinários como os três anteriores, mas estão definidos na DAEBAI do EB, referida anteriormente, por estarem diretamente relacionados com as ações de Diplomacia Militar do Ramo. Tais conceitos serão apresentados posteriormente, no capítulo 4, quando da identificação da participação do EB na Diplomacia Militar, conforme o OE N.º 2 deste trabalho.

### 2.1.2 Modelo de Análise

O modelo de análise em questão considerou os aspetos abordados e apresentados até agora no presente trabalho, tanto conceituais, como metodológicos. Estão consolidados no quadro constante no Apêndice A.



## **2.2 Metodologia e método**

### **2.2.1 Metodologia**

A presente investigação foi orientada por um raciocínio indutivo, associado a uma estratégia de investigação qualitativa, e a um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso (Santos & Lima, 2019).

### **2.2.2 Método**

A ideia principal deste TII foi utilizar, como instrumentos de recolha e análise de dados, a Análise Documental. Dessa forma, realizou-se a consulta, recolha e análise de documentos considerados cientificamente válidos, como legislações, normas, livros, estudos, artigos publicados em jornais/revistas especializadas, fotos e outros (fontes primárias e secundárias).

Em complemento, não foram realizadas entrevistas nem questionários, uma vez que a Análise Documental feita na bibliografia consultada foi suficiente para responder à QC desta investigação.



### **3. Diplomacia e Defesa**

#### **3.1 Contexto histórico**

No período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial, os estudos de segurança internacional privilegiavam a guerra e o poder militar como questões centrais. Tal abordagem ganhou destaque com o desenvolvimento da Guerra Fria, trazendo à tona uma maior preocupação dos Estados com a (própria) segurança nacional (Carvalho, 2019, p. 12).

Alsina Jr. (2003, p. 72) já havia dito que, perante as transformações ocorridas no sistema internacional durante esse período, a diplomacia caminhava na direção de destacar o tradicional conceito de dissuasão na política externa dos países, ou seja, tornando-a prioritária nas RI.

Para Neto et al. (2015, p. 7), a queda do muro de Berlim, em 1989, sucedida pela derrocada da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, tornaram-se os dois principais eventos que marcaram o fim da Guerra Fria no final do século XX. A partir daí houve um acelerado processo de reestruturação das relações de poder entre os Estados, caracterizado pela transformação de um sistema bipolar (Estados Unidos da América [EUA]-URSS) para outro caracterizado inicialmente pela unipolaridade (EUA) e, posteriormente, pelo fortalecimento económico das grandes potências e de algumas potências regionais (multipolaridade).

Nessa mesma linha, Carvalho (2019, p. 15) considera que o período da Guerra Fria foi caracterizado por uma agenda de segurança global baseada em elevados orçamentos, intervenções e presença militar em larga escala. A partir de então, com o arrefecimento da "ameaça comunista", a agenda de segurança e defesa difundida pelos EUA passou a ser norteada pelas "novas ameaças", migrando do foco na doutrina de Segurança Nacional, de âmbito puramente militar, para uma ampliação da abrangência da aplicação do conceito de segurança (securitização).

Segundo Alsina Jr. (2003, p. 54), tal ampliação foi baseada, principalmente, nos estudos de segurança e defesa levados a cabo por Buzan e outros autores da Escola de Copenhague, que o estenderam para além do tradicional domínio militar, incorporando também os setores económico, político, ecológico e social.

Com a nova ordem multipolar, a reconfiguração do sistema internacional e o aumento da interdependência entre os Estados e suas respectivas agendas globais, a coexistência de potências tradicionais e novas potências emergentes trouxe oportunidades e desafios, tanto no plano da diplomacia como no plano da defesa, levando muitos governos a reavaliarem



suas políticas e seus objetivos nessas áreas. O diálogo, a cooperação, a ênfase no multilateralismo e o respeito ao direito internacional passaram a ser atributos importantes para a sustentação desse sistema multipolar (Paim, 2018, p. 158).

Paralelamente ao processo de multipolarização progressiva do sistema internacional, Neto et al. (2015, p. 7) afirmaram que uma onda de regionalismo veio definir que a era da globalização dos fluxos econômicos, humanos e informacionais também seria caracterizada pela compartimentalização das RI em blocos econômicos e políticos regionais.

Assim, a ascensão de potências regionais importantes na política internacional – como, por exemplo, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, agrupadas no acrônimo BRICS – especialmente em função de seu crescimento econômico, revelou, além de uma certa perda da capacidade de liderança dos EUA, a continuidade da redistribuição de poder no sistema internacional rumo à multipolaridade e o incremento das relações políticas entre essas potências e seu entorno imediato, fortalecendo o regionalismo (Neto et al., 2015, p. 8).

Esse fortalecimento do regionalismo foi também objeto de estudo da já referida Escola de Copenhague, que criou o conceito de Complexos Regionais de Segurança, no intuito de entender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista. “Por essa teoria, desenvolvida mais a fundo por Buzan e Wæver (2003), os problemas de segurança estão mais intrinsecamente associados à sua região, mas continuam sofrendo a interferência da polaridade do sistema internacional” (Fuccille e Rezende, 2013, p. 78).

Nas Américas, uma das soluções apresentadas foi capitaneada pelos EUA e veio na forma de uma proposta de agenda hemisférica de ameaças, as quais seriam comuns a todos os países do chamado Hemisfério Ocidental (as Américas). Relativamente à América do Sul, o Brasil decidiu priorizar uma agenda regional mais restrita, voltada para este subcontinente, em especial por meio do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, e da hoje frustrada União de Nações Sul-Americanas, a Unasul (Carvalho, 2019, p. 13).

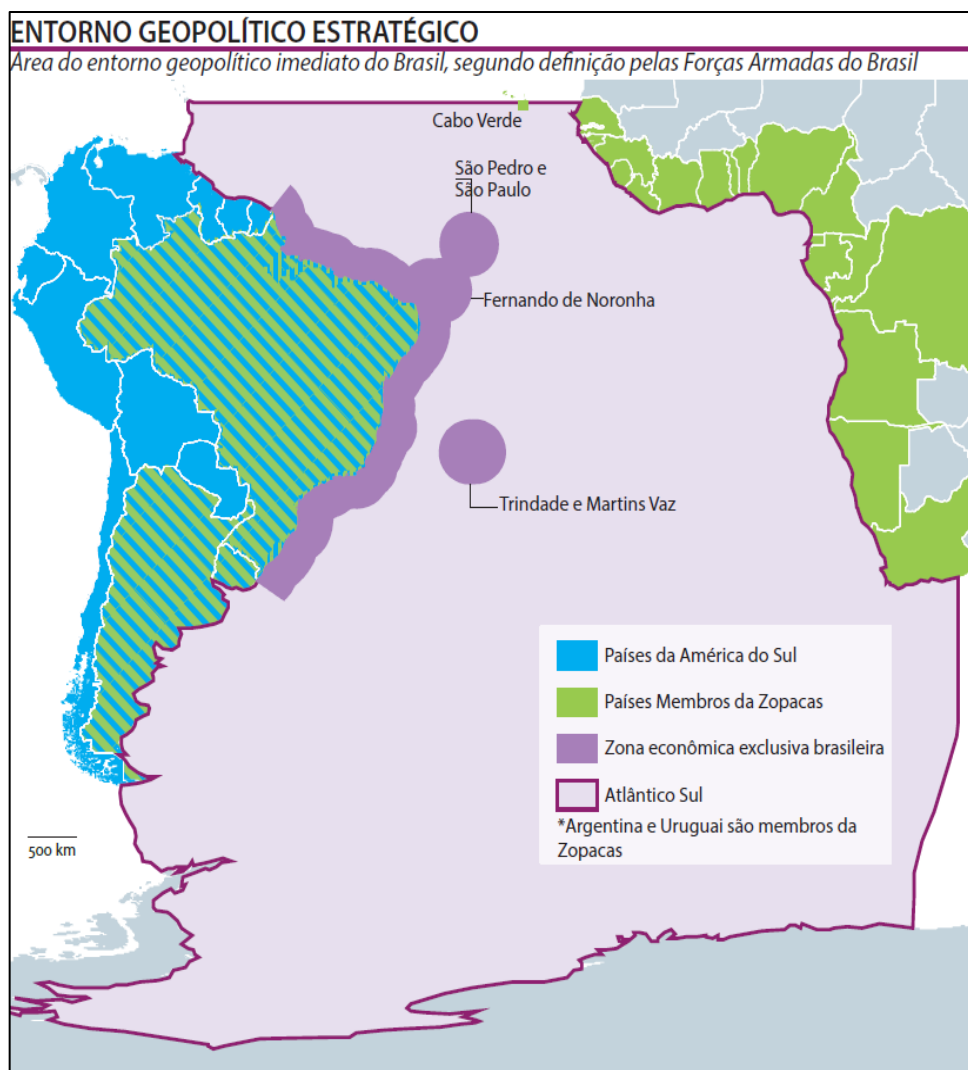
Assim, a predominância da democracia em todo o subcontinente sul-americano, os processos de aproximação comercial entre os países, a avaliação do ambiente interno e a baixa capacidade de projeção de poder do Brasil no cenário internacional favoreceram o foco prioritário na América do Sul, nomeadamente em termos econômicos, em detrimento da dimensão política (Alsina Jr., 2003, pp. 59).

Portanto, o interesse prioritário da diplomacia brasileira na América do Sul estava exatamente de acordo com os princípios constitucionais previstos em sua Carta Magna. Nesse mesmo rumo, a política de defesa estabeleceu que "em termos geopolíticos, o Brasil



dá prioridade a seu entorno imediato, definido como *entorno estratégico* (grifo nosso, Figura 1), o qual é constituído pela América do Sul, Atlântico Sul, costa ocidental da África e Antártica" (Ministério da Defesa, 2016b, p. 14).

Portanto, a mudança da bipolaridade para a multipolaridade favoreceu, em termos mundiais, o regionalismo. O Brasil passou, então, a priorizar a cooperação e a integração regional como conceitos e estratégias em sua Política Externa. Celso Amorim, diplomata brasileiro que chefiou o MRE (de 1993 a 1995 e de 2003 a 2011) e também o MD (de 2011 a 2015), deixou isso claro no prefácio do atlas de Lima et al. (2017), quando disse que “foi pensando sobretudo na América do Sul que busquei juntar os conceitos de cooperação e dissuasão (ambos fundamentais na política de defesa), sublinhando que em nossa região imediata, *a cooperação é a melhor dissuasão* (grifo nosso) (Celso Amorim cit. por Lima, 2017, p. III).



**Figura 1 - Entorno estratégico do Brasil para a área de Defesa**

Fonte: Lima et al. (2017, p. 52).



### **3.2 A formulação da Política Nacional de Defesa**

Segundo Carvalho (2019, p. 12), a política de defesa, assim como a política externa, também pode ser considerada como uma política pública. Ambas as políticas, pelos traços característicos de sua atuação - distendida no tempo e íntima ligação com os interesses nacionais - tendem a ser tratadas como políticas de Estado.

Em consequência, uma política de defesa deve ser vista como uma política pública responsável por regular não somente a estruturação das FFAA como instrumentos do poder nacional, mas, sobretudo, garantir que o poder militar gerado pelos Ramos seja capaz de equilibrar as relações de força existentes entre os Estados no plano internacional. Daí a forte conexão que deveria haver entre a política externa e a política de defesa (Alsina Jr., 2003, p. 55).

Em sentido estrito, os principais instrumentos que operacionalizam uma política externa e uma política de defesa são a Diplomacia e a Defesa (refere-se às estruturas relacionadas à Defesa Nacional), respetivamente. Conforme referido no Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil, “são importantes vetores para a preservação e o fortalecimento da Soberania Nacional, o que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece salvaguardas imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional” (Ministério da Defesa, 2016a, p. 14).

Tal conexão e estreita coordenação foi reforçada por Celso Amorim, já citado acima:

Como ministro das Relações Exteriores não me faltaram oportunidades de observar como a Diplomacia e a Defesa devem interagir. [...] Em conferências e discursos que proferi como ministro da Defesa, vali-me com frequência do conceito de Grande Estratégia, com o qual procurava conjugar os objetivos da política externa com os da política de defesa. (Celso Amorim cit. por Lima et al., 2017, p. III)

No entanto, de acordo com Alsina Jr. (2003, pp. 69-71), é preciso admitir que, no Brasil, diplomatas e militares possuem visões discrepantes sobre política de defesa. A principal discrepância entre a visão do MD e a do MRE reside na avaliação da importância do instrumento militar como ferramenta política.

O MRE, de cariz eminentemente idealista, trata a problemática de defesa como um elemento de menor importância no contexto da política externa. Na verdade, o autor considera que a diplomacia brasileira do século XX atuou quase sempre de maneira independente do poder militar.



Adicionalmente, embora o MRE reconhecesse que a capacidade estratégico-militar ainda era significativa na avaliação do poder, ele descartava a força militar do “jogo estratégico”, ao “desqualificar a ação militar como substituto eventual da ação diplomática. Em última análise, a política externa brasileira não considerava a política de defesa como um instrumento significativo para a consecução dos interesses nacionais no plano externo” (Alsina Jr., 2003, pp. 69-71).

Marques (2005, p. 110), em reforço a esse pensamento, afirmou que “embora o país apresente uma extensão territorial continental, reservas de recursos naturais e um mercado consumidor potencial e relativamente grande, o Brasil não manifesta força militar relevante [...]”.

Já o MD, em geral, e os Ramos, em particular (realistas), têm a certeza de que o poder militar continua sendo elemento fundamental para a projeção nacional no plano externo e essencial para alcançar os objetivos nacionais. Atento à recomposição do sistema internacional, o MD chamou atenção para o fato de que “a coexistência de várias potências não é, por si só, suficiente para garantir que prevaleçam relações não conflituosas entre Estados e que predominem soluções negociadas de controvérsias, com o emprego preponderante de instrumentos diplomáticos, económicos e/ou jurídicos” (Ministério da Defesa, 2016b, p. 14).

Mas, enquanto o fim da Guerra Fria estabeleceu o desafio de criar condições de influência frente às incertezas de um sistema internacional em processo de reordenamento, passando de uma lógica bipolar para uma multipolar, a relativa autonomia do MRE na formulação da política externa brasileira começou a mudar, na medida em que as alterações dos cenários nacional, regional e internacional se consolidavam. O regionalismo surgiu como reação à situação de expansão dos movimentos globais e como instrumento para aumentar os benefícios provenientes da globalização (Mariano, 2015, pp. 115-116).

Conforme as prioridades regionais estabelecidas e no contexto específico da formulação de uma política de defesa para o Brasil, o MRE manteve o foco na relação entre democracia, integração regional e desenvolvimento, amplamente reiterada por meio da menção ao papel do Brasil na construção de uma América do Sul livre de conflitos. No entender dos diplomatas, “a consolidação da democracia no subcontinente e a nova configuração do sistema internacional condicionavam a redação da política de defesa, cabendo ao Brasil o papel de liderar o processo de integração regional na América do Sul” (Alsina Jr., 2003, pp. 69-71).



Um importante marco na área de Defesa para o Brasil foi a própria criação do MD, em 1999. Dos fatores positivos advindos com a criação dessa burocracia, quatro estavam diretamente relacionados com o lançamento de uma política de defesa de âmbito nacional, conforme Alsina Jr. (2003, pp. 75-76).

Em primeiro lugar, representou um avanço no sentido de conseguir uma maior integração entre Marinha, Exército e Aeronáutica, tanto burocrática como operacionalmente, e no sentido de uma maior subordinação das FFAA ao poder civil.

Em segundo lugar, dotou o país de um “arcabouço mais moderno para o gerenciamento da problemática de defesa nacional, compatível com o padrão identificado na grande maioria das nações democráticas”, por meio de uma nova abordagem ao planejamento político-estratégico de Defesa, traduzida no Plano Plurianual 1996/1999.

Em terceiro lugar, foi criada a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional no âmbito do Conselho de Governo, com atribuições de formulação de políticas, estabelecimento de diretrizes, e aprovação e acompanhamento de programas governamentais nas seguintes áreas: cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, integração fronteiriça, populações indígenas e direitos humanos, operações de paz, narcotráfico e outros delitos internacionais, imigração e atividades das informações.

Por último, mas não menos importante, foi lançado um documento chamado Bases para uma Política de Defesa, elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, órgão do executivo federal, e que serviu de base para o grupo de trabalho responsável pela elaboração da política de defesa brasileira.

O mesmo autor considerou que

A formulação da política de defesa, desde sua gênese, apresentou aspectos positivos e inovadores. O aspecto inovador mais evidente é o da participação de civis no processo de formulação da Política de Defesa Nacional. Esse fato rompe com o padrão de monopólio militar sobre a elaboração de documentos relacionados com a defesa, bem como com o caráter sigiloso até então atribuído a instrumentos semelhantes. Outro aspecto foi a determinação explícita de que a referida política teria por base as ameaças provenientes do exterior, vinculando-a de maneira inequívoca às relações exteriores ou, em outras palavras, *conectando militares e diplomatas* (grifo nosso). Um outro ainda foi o condicionamento do aprontamento militar no sentido da participação em missões de paz da



ONU [Organização das Nações Unidas], o que poderia ajudar na elevação da estatura estratégica nacional e contribuir para um possível assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por fim, a política de defesa destacou a importância dos esforços de integração com os Estados vizinhos. (Alsina Jr., 2003, pp. 75-76)

Portanto, Lima et al. (2017, p. 68) consideraram que a política de defesa valorizou a posição do Brasil na América do Sul e seu possível status de potência regional, uma vez que a ambição de protagonismo regional foi contrastada com as capacidades materiais de que dispunha o país para projeção internacional de poder em seu entorno estratégico. Ou seja, o Brasil apresentava-se como o detentor das mais elevadas capacidades militares em relação aos demais países situados no seu entorno estratégico. A fragilidade brasileira, porém, revelava-se na análise do orçamento das FFAA. A pouca prioridade e o baixo investimento no setor de defesa denotavam limitações estruturais importantes na possibilidade de projeção de poder, ainda que o Brasil fosse o maior detentor de capacidades militares tradicionais se comparado com países do seu entorno estratégico.

Dessa forma, a ideia de protagonismo regional oriunda da reconfiguração do sistema internacional e as mudanças políticas internas que ocorreram no Brasil propiciaram, à época, importantes reformas no setor de Defesa, nomeadamente a criação do MD e a redação de uma nova política de defesa nacional, transformando a América do Sul não só em uma área de influência brasileira, mas também em uma plataforma para a inserção internacional do país (Neto et al., 2015, p. 22).

### **3.3 Enquadramento legal**

Os princípios fundamentais das RI do Brasil estão expressos na CF88, nomeadamente nos incisos VI, VII e IX do seu artigo 4º. É possível, portanto, verificar que o país defende a paz, privilegia a solução pacífica dos conflitos e controvérsias entre os Estados, e busca o diálogo e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Os eventos que marcaram a história do Brasil atestaram tal postura e fundamentaram seu posicionamento no cenário internacional (SF, 2016, p. 11).

Ainda assim, é essencial que o país se dedique contínua e atentamente à defesa de seus interesses, atendendo à instabilidade dos relacionamentos entre atores estatais e não estatais no cenário internacional (Ministério da Defesa, 2016b, p. 4).



Nesse contexto, alinhado conceptualmente aos princípios fundamentais das RI expressos na CF88 e baseado na análise do ambiente internacional complexo e globalizado no qual o Brasil estava inserido, o MD, em coordenação com os demais ministérios, particularmente o MRE, produziu no ano de 2012 uma PND, o documento de mais alto nível do país em questões de Defesa. Esse documento foi atualizado e teve uma nova versão lançada em 2016, com o intuito de mostrar um claro aperfeiçoamento na concepção da estrutura de defesa do Brasil e um permanente esforço de articulação diplomático-militar (Ministério da Defesa, 2016b, p. 11).

Sobre o ambiente internacional no qual o Brasil estava inserido, tanto à época da produção da primeira versão da PND, como da sua atualização, continuava fortemente influenciado pela globalização e pelo incremento da interdependência político-econômica entre os Estados (Ministério da Defesa, 2016b, p. 16).

Por seu lado, havia assimetrias de poder a gerar tensões e instabilidades regionais em várias partes do mundo, favorecendo o surgimento de grupos nacionalistas e organizações terroristas, e o aumento da incidência de guerras irregulares e híbridas.

Em complemento, a ampliação da procura por recursos naturais, nomeadamente os minerais e a água, alimentos e energia, associada à degradação do meio ambiente, exercia também grande pressão para que os países empregassem ainda mais seus instrumentos diplomáticos, no intuito de negociar condições mais favoráveis conforme seus interesses.

No contexto da América do Sul, o ambiente proporcionava uma convergência de interesses a contribuir para o aumento da cooperação, da integração regional e da confiança mútua, que englobava a área da Defesa. Entretanto, ainda que considerada uma das regiões mais estáveis do mundo, a América do Sul poderia ser palco de conflitos e sanções político-econômicas, nomeadamente por conta da presença de significativas reservas de recursos naturais, compelindo o Brasil “a contribuir para a solução de eventuais controvérsias, ou mesmo, defender seus interesses” (Ministério da Defesa, 2016b, p. 18), e colocar em prática seu papel de liderança na região.

O resultado da análise desse ambiente internacional complexo e globalizado do qual o Brasil faz parte, conjugado com os princípios fundamentais das RI brasileiras foi a Concepção Política de Defesa (CPD), um conjunto de posicionamentos do Estado brasileiro a orientar os esforços de toda a nação para a Defesa Nacional (Ministério da Defesa, 2016b, p. 20), e determinante para o estabelecimento dos Objetivos Nacionais de Defesa (OND).



Das diversas abordagens, é possível destacar alguns diretamente relacionados com ações de Diplomacia, seja por meio da Diplomacia “pura”, a cargo do MRE, seja por meio da Diplomacia de Defesa, a cargo do MD, ou seja por meio da Diplomacia Militar, a cargo dos Ramos das FFAA:

- I. privilegiar a solução pacífica das controvérsias;
- II. apoiar o multilateralismo no âmbito das relações internacionais;
- III. atuar sob a égide de organismos internacionais, visando à legitimidade e ao respaldo jurídico internacional, e conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais;
- [...]
- V. participar de organismos internacionais, projetando cada vez mais o País no concerto das nações;
- VI. participar de operações internacionais, visando contribuir para a estabilidade mundial e o bem-estar dos povos;
- [...]
- VIII. sem prejuízo da dissuasão, privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países sul-americanos, visando encontrar soluções integradas para questões de interesses comuns ou afins;
- IX. promover o intercâmbio com países de maior interesse estratégico no campo de defesa;
- [...]. (Ministério da Defesa, 2016b, p. 20)

Finalmente, ainda na decorrência da análise do ambiente internacional, bem como da perspectiva do Brasil expressa sob a forma de CPD, foram estabelecidos oito OND, considerados como as condições a serem alcançadas e mantidas permanentemente pela nação brasileira no âmbito da Defesa, dos quais três estão diretamente relacionados com as ações de Diplomacia:

- [...]
- III. Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados *no exterior* [grifo nosso]. Significa proporcionar condições de segurança aos brasileiros no exterior, assegurando o respeito aos direitos individuais ou coletivos, privados ou públicos, a execução de acordos internacionais, de modo a zelar também pelo patrimônio, pelos ativos



econômicos e recursos nacionais existentes fora do Brasil, de acordo com o regramento jurídico internacional.

[...]

V. Contribuir para a *estabilidade regional* [grifo nosso] e para *a paz e a segurança internacionais* [grifo nosso]. Refere-se à participação do Brasil nos mecanismos de resolução de controvérsias no âmbito dos organismos internacionais, complementada pelas relações com toda a comunidade mundial, na busca de confiança mútua, pela colaboração nos interesses comuns e pela cooperação em assuntos de segurança e defesa.

VI. Contribuir para o incremento da *projeção do Brasil no concerto das nações* [grifo nosso] e sua inserção em processos decisórios internacionais. Caracteriza-se pelas ações no sentido de incrementar a participação do Brasil em organismos e fóruns internacionais, em operações internacionais, visando auferir maior influência nas decisões em questões globais.

[...]. (Ministério da Defesa, 2016b, p. 24-25)

Em continuação à análise da PND, o Brasil, para além de estabelecer os OND nesse documento, estabeleceu, de forma clara e objetiva, as estratégias de como os setores do governo, em geral, e a Defesa, em particular, deveriam planejar e executar suas ações para alcançar aqueles objetivos: as denominadas Estratégias de Defesa (ED).

As ED são, portanto, as bases sobre as quais deve estar estruturada a defesa do país, assim como indicam as articulações que deverão ser conduzidas, no âmbito dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judicial – e as interações entre os diversos escalões que participam dessas estratégias (Ministério da Defesa, 2016b, p. 31). Estão consolidadas em um documento único, chamado Estratégia Nacional de Defesa (END).

Mas para que as ED pudessem ser operacionalizadas, ou seja, para que cada estratégia pudesse ser colocada em prática, foram definidas as Ações Estratégicas de Defesa (AED), “que visam orientar as medidas que deverão ser implementadas no sentido da consecução dos Objetivos Nacionais de Defesa” (Ministério da Defesa, 2016b, p. 58).

Além disso, como é possível verificar no documento em questão, uma ED pode contribuir para a persecução de mais do que um OND, o mesmo ocorrendo com as AED em relação às Estratégias.



Da mesma maneira que ocorre com os OND, é possível destacar algumas ED e suas respectivas AED que também estão relacionadas com as ações de Diplomacia de Defesa e Diplomacia Militar, já referidas anteriormente. São ED e AED que contribuem para o alcance dos OND III, V e VI já citados, conforme se vê no Quadro 1:

**Quadro 1 - OND, ED e AED relacionadas à área da Diplomacia de Defesa**

<b>OND-III Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior.</b>
ED-6 Fortalecimento da capacidade de dissuasão: trata do desenvolvimento, do aprimoramento e da consolidação dos fatores que conferem ao País condições para desestimular qualquer ação hostil contra sua soberania, seus interesses, anseios e aspirações.
AED-33 Incrementar a participação das Forças Armadas em exercícios operacionais com outros países.
AED-34 Promover o adestramento, a atualização tecnológica dos meios materiais e doutrínaria dos recursos humanos, para a participação das Forças Armadas em operações internacionais
<b>ED-7 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 estreitar dos laços de amizade, ao conhecimento mútuo e ao desenvolvimento de um ambiente de camaradagem e cooperação. Considera, adicionalmente, o relacionamento do Setor de Defesa com demais órgãos estatais e não-estatais e com a sociedade de outros países.</b>
AED-36 Incrementar o relacionamento com o Setor de Defesa de outros países.
<b>OND-V: Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.</b>
ED-11 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.
AED-44 Estimular o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa.
AED-45 Intensificar as parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas dos países da União das Nações Sul-Americanas, a UNASUL.
<b>ED-12 Promoção da cooperação internacional: refere-se às atividades mantidas entre o Setor de Defesa brasileiro e os congêneres estrangeiros, visando ao estreitar dos laços de amizade, ao conhecimento mútuo e ao desenvolvimento de um ambiente de camaradagem e cooperação.</b>
AED-47 Intensificar as medidas de fomento da confiança mútua e da segurança internacionais.
AED-48 Intensificar a realização de intercâmbios e acordos na área de defesa com outros países.
AED-49 Intensificar a realização de operações internacionais, unilateralmente ou em arranjos plurilaterais, e de iniciativas de cooperação em áreas de interesse de defesa.
AED-50 Intensificar a atuação em foros multilaterais e em mecanismos inter-regionais.
<b>OND-VI: Contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.</b>
ED-12 (idem).
AED-47 a 50 (idem).

Fonte: Adaptado a partir de Ministério da Defesa (2016b, pp. 62-66).

Assim, verifica-se que a PND considerou, em alguns de seus objetivos e estratégias, a possibilidade de atuação das Diplomacias de Defesa e Militar, de forma alinhada aos princípios constitucionais das RI brasileiras e segundo um planejamento independente, mas suficientemente coordenado entre o próprio do MD e os Ramos das FFAA.

Portanto, segundo a PND, as relações diplomáticas do Brasil, na perspectiva da Defesa Nacional, devem anteceder o uso da força para a solução de conflitos, por intermédio da



observância dos princípios fundamentais contidos na CF88 (Ministério da Defesa, 2016b, pp. 40-41). Em consequência, ainda que a política externa seja de competência do MRE para sua formulação e condução, o relacionamento internacional na área de Defesa pode contribuir para a PEB, uma vez que, conceptualmente, promove a confiança mútua, a cooperação, a integração e o estreitar de laços de amizade entre os países.



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

Como já referido anteriormente, a fim de orientar a atuação da Defesa na área internacional, o MD elaborou uma PND e uma END, necessariamente baseadas numa avaliação do quadro político-estratégico internacional e nos princípios fundamentais do Estado brasileiro para a atuação nessa área. Tais documentos estabeleceram os OND, as ED e as AED, de modo a otimizar esforços, reunir capacidades e desenvolver condições para que o país alcançasse aqueles objetivos (Ministério da Defesa, 2016b, p. 7).

Assim, tanto a PND como a END serviram de documentos basilares para que o MD e os Ramos das FFAA, cada qual no seu âmbito, também pudessem planejar as suas diretrizes e ações específicas para o ambiente internacional.

No caso do EB, o Ramo, através de uma metodologia própria de planejamento estratégico, concebeu e aprovou, em 03 de dezembro de 2019, o Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2020-2023, contendo os Objetivos Estratégicos do Exército (OEE) para esse período. O desdobramento dos OEE em Estratégias e Ações Estratégicas, assim como a própria PND, conferem ao PEEx o necessário alinhamento estratégico com aquele documento (Exército Brasileiro, 2019b, p. 7).

Dentre os 15 OEE estabelecidos no PEEx 2020-2023, um deles está diretamente relacionado às ações de Diplomacia Militar do EB na área internacional. Trata-se do OEE 2, apresentado juntamente com suas estratégias e ações estratégicas no Quadro 2:

Quadro 2 - OEE relacionado à área da Diplomacia Militar

<b>OEE 2 - Ampliar a projeção do Exército no cenário internacional</b>
<b>2.1 Incremento da atuação da Diplomacia Militar.</b>
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.
<b>2.2 Aumento da capacidade de projeção de poder.</b>
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: Adaptado a partir de Exército Brasileiro (2019b, pp. 14-15).

Conseqüentemente e com base no OEE 2, o Estado-Maior do Exército (EME) concebeu, em 2020, a DAEBAI, contendo a estratégia do EB para o planejamento, a preparação e a execução das atividades afetas ao Ramo na área internacional.

Tal estratégia foi baseada em dois pilares principais. O primeiro, define quatro ideias-força orientadoras e condicionantes ao planejamento e execução das atividades desenvolvidas



pelo EB no plano internacional, cada qual relacionada com uma ou mais áreas geográficas mundiais, conforme a Figura 2.

Capacitação: atividades que visam a aquisição de conhecimentos necessários para o desenvolvimento ou a atualização de novas capacidades adquiridas junto às nações amigas. Devido ao alto valor agregado, são consideradas prioritárias. Regiões geográficas: EUA, Canadá e Europa ("Arco do Conhecimento");

Cooperação: atividades coordenadas entre as nações que possibilitam estabelecer um ambiente de confiança mútua entre os exércitos. Regiões geográficas: América do Sul, América Central, México, Caribe e África;

Integração: atividades que objetivam o trabalho combinado entre os exércitos, por meio da participação em exercícios e operações internacionais. Regiões geográficas: América do Sul, EUA e Europa; e

Novas oportunidades: atividades a serem definidas pelo EME e desenvolvidas com foco em novas oportunidades. Regiões geográficas: Ásia e Oceania. (Exército Brasileiro, 2020b, pp. 23-24)

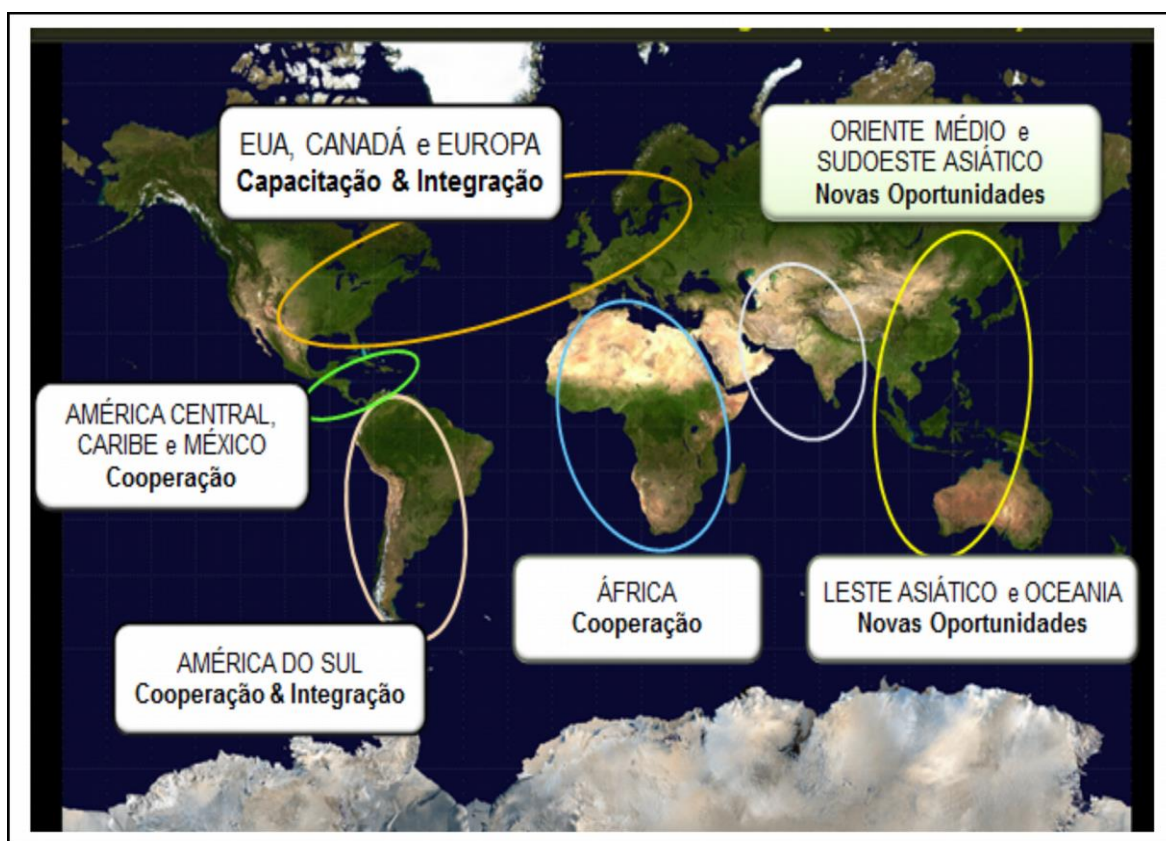


Figura 2 - Ideias-força e áreas geográficas do mundo

Fonte: Exército Brasileiro (2020b, p. 23).



O segundo, estabelece as prioridades do EB para planejamento e execução das atividades na área internacional, nomeadamente por conta da otimização dos recursos destinados a essas atividades, conforme visto no Quadro 3:

**Quadro 3 - Prioridades para as atividades internacionais do EB**

Prioridades		Atividades
1	Acordos internacionais assumidos	Participação em atividades, reuniões e conferências no âmbito de regimes e Organismos Internacionais, a fim de acompanhar e preservar os interesses da Força em temas relativos à concretização dos mais variados tratados, convenções e protocolos.
2	Conferência dos Exércitos Americanos, Reuniões Bilaterais ou Multilaterais no âmbito da Defesa e Conferências Bilaterais de Estado-Maior	Os entendimentos resultantes são enquadrados como Compromissos Internacionais, materializados em atividades que contribuem para o fortalecimento da confiança mútua e dos laços de amizade.
3	Reuniões de Coordenação Militar (RCM) *	Os entendimentos resultantes constituem-se importantes instrumentos para o controle e a segurança das fronteiras terrestres dos países sul-americanos, e para o incremento do bom relacionamento e da confiança mútua entre os exércitos.
4	Reuniões Regionais de Intercâmbio Militar (RRIM) *	Idem acima, mas com foco na área das Informações.
5	Atividades inopinadas	Intercâmbios, cursos, estágios, viagens, visitas e representações que visam marcar a presença do EB no cenário internacional, buscando novos conhecimentos e experiências, e cultivando as relações de amizade, de confiança e de reciprocidade com exércitos de nações amigas.

\* - Exclusivamente para países limítrofes da América do Sul.

Fonte: Adaptado a partir de Exército Brasileiro (2020b, p. 24).

Portanto, com base nas ideias-força orientadoras e nas prioridades estabelecidas, o EB planeia e executa as atividades internacionais segundo seus interesses, de modo a cumprir os OEE estabelecidos pelo comando do Ramo, mantendo o alinhamento com os OND e, consequentemente, com a PND.

Segundo a estratégia descrita (Exército Brasileiro, 2020b, pp. 25-26), as principais atividades internacionais do EB em proveito da Diplomacia Militar são: a representação diplomática/militar; as missões de Oficiais de Ligação/Doutrina; a participação de instrutores, monitores e alunos em estabelecimentos de ensino; as missões operacionais; as missões de assessoria militar; as visitas e viagens de intercâmbio.

Contudo, tal estratégia é plenamente flexível, permitindo a ocorrência de exceções, conforme o interesse do EB. A título de exemplo refiram-se as capacitações que ocorrem em países da América do Sul e da Ásia, apesar dessas regiões não pertencerem ao “Arco do Conhecimento”.



## 5. A Diplomacia Militar do Exército Brasileiro na América do Sul



Figura 3 - Mapa político da América do Sul

Fonte: United States (2022).

Com uma extensão de cerca de 17,8 milhões de km<sup>2</sup>, a América do Sul possui 12 países – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela – e um território ultramarino francês, a Guiana Francesa (Figura 3). Possui ainda outros territórios de extensão reduzida, como, por exemplo, as ilhas britânicas Falklands, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul (Faria, 2022).

O subcontinente é banhado à leste pelo Oceano Atlântico e à oeste pelo Oceano Pacífico; é atravessado pela Linha do Equador e pelo Trópico de Capricórnio e possui a segunda maior cordilheira (Andes), a maior bacia hidrográfica (bacia do rio Amazonas) e a maior floresta equatorial do mundo (floresta Amazônica). Os principais idiomas são o português (somente no Brasil) e o espanhol (Faria, 2022).

Em relação à América do Sul, o Brasil possui o maior território (aproximadamente metade de todo subcontinente), é o país mais populoso, mais industrializado e com a economia mais forte, além de possuir o maior gasto na área de Defesa, em números absolutos (SIPRI, 2022).



Como já referido, no que concerne à PEB, foi grande a mudança na forma como o país se colocou no ambiente internacional,

abandonando o foco em participar passivamente dos regimes internacionais criados pelas grandes potências ocidentais, para então enfatizar a diversificação de parceiros e a aposta no multilateralismo como ferramentas para ampliar a autonomia do país e tentar modificar as regras que regem a governança global. Essa estratégia de cooperação Sul-Sul empreendida pelo novo governo teve duas faces principais: de um lado, a cooperação para o desenvolvimento, em suas diversas modalidades, destinada mormente aos países africanos de língua portuguesa e aos países latino-americanos; de outro, a coalizão internacional com as demais potências emergentes e também outros países do Sul, objetivando a atuação conjunta para obter composição de poder de barganha em espaços multilaterais. E a América do Sul ocupou espaço central nessa estratégia. (Neto et al., 2015, p. 78)

Logo, o Brasil passou a ter o papel de incentivador e promotor da cooperação e da integração também em matéria de defesa com os vizinhos sul-americanos, muito por conta da experiência adquirida no âmbito do sistema internacional forjado após a Segunda Guerra Mundial, bem como no âmbito da cooperação entre os regimes militares na América do Sul ao longo de boa parte da Guerra Fria (Neto et al., 2015, pp. 55-56).

Nesse novo contexto geopolítico de maior ênfase na regionalização e foco no entorno estratégico, especialmente na América do Sul, o MD estabeleceu, em suas políticas e estratégias, as devidas prioridades na área de Defesa para o subcontinente.

Mantendo o enquadramento legal e o alinhamento político-estratégico, o EB traduziu as prioridades estabelecidas para a América do Sul definindo uma série de atividades relacionadas com a Diplomacia Militar para o subcontinente. No âmbito deste TII, as atividades que foram consideradas, para fins da pesquisa documental, foram as seguintes: a representação diplomático-militar; as visitas e/ou viagens de representação; os oficiais de ligação e/ou de doutrina; as missões de assessoria militar; os instrutores, professores, monitores e alunos em diversas atividades de ensino, como cursos, estágios, simpósios, seminários e conferências; as viagens/reuniões de intercâmbio de conhecimento; os exercícios e/ou operações militares; entre outras atividades não enquadradas nas tipologias anteriores (adaptado de Exército Brasileiro, 2020b, pp. 25-26).



Refira-se ainda que, fruto da delimitação do tema estabelecida na introdução deste trabalho, ficaram definidos apenas oito países sul-americanos com os quais o Brasil possui entendimentos firmados em CBEM, no período de 2017 a 2022, a saber: (a) Grupo Cone Sul - Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai; e (b) Grupo Andes - Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (divisão nestes grupos meramente didática, feita pelo autor).

No que concerne às prioridades estabelecidas pela DAEBAI para planejamento e execução das atividades do EB na área internacional, é possível verificar que as CBEM se encontram em segundo lugar, ou seja, são bastante relevantes para a Diplomacia Militar do Ramo.

Já no que concerne às ideias-força também estabelecidas pela DAEBAI, as duas diretamente relacionadas à atuação da Diplomacia Militar do EB na América do Sul são a “Cooperação” e a “Integração” (Exército Brasileiro, 2020b, pp. 23-24).

Nesse sentido, foram enquadradas como atividades de “Integração” aquelas que dizem respeito aos exercícios militares, simulados ou não, e às operações militares de qualquer natureza, conforme o conceito anteriormente apresentado. Todas as demais foram enquadradas como atividades de “Cooperação”, inclusive as representações diplomático-militares (Adidos de Defesa ou do EB) que, apesar de não serem negociadas e firmadas em CBEM, exprimem a essência da Diplomacia Militar.

Sobre as CBEM, foram analisadas as atas assinadas bilateralmente pelo EB e pelos exércitos das nações amigas sul-americanas, no período considerado da pesquisa (2017 a 2022), conforme o Quadro 4 a seguir:

**Quadro 4 - CBEM analisadas (2017-2022)**

<b>Países/Ano</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Argentina						
Bolívia						
Chile						
Colômbia						
Equador						
Paraguai						
Peru						
Uruguai						
Totais/ano	2	4	3	4	4	4
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>21</b>					

Fonte: Adaptado a partir de Exército Brasileiro (2017, 2018, 2019a, 2020a, 2021 e 2022).

O Quadro 5 abaixo e o Apêndice B apresentam os números referentes às atividades integrantes das CBEM analisadas, conforme as ideias-força e a tipologia já referidas:



Quadro 5 - Quantidade de atividades conforme a tipologia definida

	Tipologia	Cone Sul	Andes	Total	%
Cooperação	Representação diplomático-militar	24	17	41	<b>2,47</b>
	Visitas e/ou viagens de representação	24	9	33	<b>1,99</b>
	Oficiais de Ligação e/ou Doutrina	19	1	20	<b>1,20</b>
	Missões de assessoria militar	3	8	11	<b>0,66</b>
	Instrutores, monitores, professores e alunos	627	289	916	<b>55,15</b>
	Viagens/Reuniões de intercâmbio de conhecimento	305	243	548	<b>32,99</b>
	Outras atividades não enquadradas nas anteriores	9	6	15	<b>0,90</b>
Integração	Exercícios e/ou operações militares	72	5	77	<b>4,64</b>
	<b>Total</b>	<b>1083</b>	<b>578</b>	<b>1661</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado a partir de Exército Brasileiro (2017, 2018, 2019a, 2020a, 2021 e 2022).

Logo, é possível observar que tanto o EB, como os demais exércitos da América do Sul considerados nessa pesquisa, priorizaram fortemente as atividades enquadradas na ideia-força “Cooperação”, ou seja, tais atividades correspondem a mais de 95% do total de atividades oriundas dos entendimentos das CBEM, enquanto que os exercícios e operações militares, que representam a ideia-força “Integração”, respondem por menos de 5% do total de atividades, aproximadamente.

Especificamente sobre Cooperação, é possível verificar que a presença de instrutores, professores e monitores em estabelecimentos de ensino, e a participação destes e de alunos em cursos, estágios, simpósios, seminários, conferências e outras atividades acadêmicas correspondem praticamente a 55% das atividades firmadas nos entendimentos das CBEM.

Igualmente relevantes em termos de Cooperação são as viagens, visitas e reuniões de intercâmbio de conhecimento técnico-militar, que correspondem a quase um terço das atividades de Diplomacia Militar estabelecidas nas CBEM.

Os dois tipos de atividades de Cooperação supracitados correspondem a mais de 88% das atividades firmadas nos entendimentos das CBEM.

Importa notar que, face à importância do Brasil no cenário regional (e mesmo internacional) e à relevância da área de Defesa brasileira relativamente aos demais países sul-americanos, existe a possibilidade de que os exércitos com os quais o EB se relaciona bilateralmente possam vislumbrar uma oportunidade de “Capacitação” de suas forças e seus efetivos, segundo o conceito expresso na DAEBAI, isto é, por meio da aquisição de conhecimentos necessários para o desenvolvimento ou atualização de novas capacidades, sendo o Brasil o próprio “Arco do Conhecimento” sul-americano.



É possível verificar também que as ações de Cooperação e Integração mais relevantes ocorrem, bilateralmente, entre o Brasil e seus vizinhos de sul, na seguinte ordem: Paraguai, Argentina e Uruguai. Isso ocorre, provável e paradoxalmente, por ser a região da América do Sul onde se encontravam as principais “ameaças” militares para o Brasil, e, ainda, por ter sido palco do maior conflito bélico ocorrido na história do subcontinente, a Guerra da Tríplice Aliança, que envolveu justamente esses quatro países.

Ao levar em consideração os países andinos, o Equador e a Colômbia são os maiores destaques em termos de Cooperação e Integração, respectivamente. Nesse caso, a Amazônia é o grande vetor que une os três países na busca de soluções cooperativas e integradas para os problemas na região, que vão desde questões de segurança interna até de defesa nacional (ainda que o Equador, especificamente, não tenha fronteira com o Brasil).

Mesmo não fazendo parte do escopo deste trabalho a comparação com as ações de Diplomacia Militar do EB em outras regiões geográficas do globo, é possível estimar o grande peso da América do Sul nessas relações diplomáticas, só pelas mais de 1500 atividades previstas nos entendimentos das CBEM realizadas com oito países, pelo período de seis anos.

Além disso, conforme as prioridades do EB para planejamento e execução das atividades na área internacional estabelecidas na DAEBAI (Exército Brasileiro, 2020b, p. 24), existem ainda as RCM, que acontecem bilateralmente entre o EB e os exércitos sul-americanos, e cujos entendimentos resultantes constituem-se importantes instrumentos para o controle e a segurança das fronteiras terrestres dos respectivos países signatários; e as RRIM, idênticas às anteriores, mas com foco na área das Informações. Ambas dão origem a atividades que contribuem igualmente para a Cooperação e a Integração, incrementando também o bom relacionamento e a confiança mútua entre os exércitos; todavia, não foram objeto de investigação neste trabalho por conterem material classificado.

Em síntese, no que concerne aos contributos da Diplomacia Militar do EB para a PND, verifica-se que a prioridade dada pelo Ramo no planejamento e execução de atividades internacionais no âmbito da Cooperação e Integração, particularmente na América do Sul, contribui para o atingimento dos OND voltados para a área internacional definidos na PND, na medida em que colabora tanto com a estabilidade regional (OND-V), por meio de parcerias, intercâmbios militares, acordos nas áreas de interesse para o EB (e para a Defesa) e participação em exercícios e operações militares no subcontinente, como com a



salvaguarda dos interesses nacionais no exterior (OND-III), por intermédio do incremento da capacidade de dissuasão e das ações de Diplomacia Militar.

Em complemento e como consequência, uma vez que há o alinhamento estratégico e o enquadramento legal desde a DAEBAI até a PND, a Diplomacia Militar do EB também permite o atingimento do OEE 2, contribuindo para a ampliação da projeção do EB (e, por sua vez, do Brasil [OND-VI]) no cenário internacional, através, principalmente, do incremento das atividades de Cooperação e Integração, ou seja, da própria Diplomacia Militar.

Um sumário da análise da Diplomacia Militar do EB feita neste capítulo pode ser vista no Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 - Contribuição da Diplomacia Militar do EB ao PEEEx e à PND

DAEBAI		PEEEx	PND			
		OEE 2	OND-III		OND-V	OND-VI
<b>Ideias-Força</b>	<b>Tipologia estabelecida para as atividades das CBEM (2ª prioridade)</b>	2.1 Incremento da atuação da Diplomacia Militar	ED-6 Fortalecimento da capacidade de dissuasão	ED-7 Emprego de ações diplomáticas relacionadas à Defesa	ED-11 Promoção da integração regional	ED-12 Promoção da cooperação internacional
<b>Cooperação</b>	Representação diplomático-militar	2.1.1 Incrementar as medidas de <u>Cooperação, Integração</u> e confiança mútua com as Nações Amigas.	AED-33 Incrementar a participação das Forças Armadas em <u>exercícios operacionais</u> com outros países.	AED-36 Incrementar o <u>relacionamento</u> com o Setor de Defesa de outros países.	AED-45 Intensificar as parcerias estratégicas, a <u>cooperação e o intercâmbio militar</u> com as Forças Armadas dos países da América do Sul.	AED-48 Intensificar a realização de <u>intercâmbios e acordos</u> na área de defesa com outros países.
	Visitas e/ou viagens de representação					
	Oficiais de Ligação e/ou Doutrina					
	Missões de assessoria militar					
	Instrutores, monitores, professores e alunos					
	Viagens/Reuniões de intercâmbio de conhecimento					
	Outras atividades não enquadradas nas anteriores					
<b>Integração</b>	Exercícios e/ou operações militares				AED-49 Intensificar a realização de <u>operações internacionais</u> , unilateralmente ou em arranjos plurilaterais.	
	Documentos.					
	Objetivos.					
	Estratégias.					
	Ações Estratégicas.					



Portanto, a Diplomacia Militar do EB contribui com a PND porque planeia e executa atividades de Cooperação e Integração, com prioridade para a América do Sul (segundo a PEB e a PND), colaborando no atingimento dos OND voltados para a área internacional e reforçando os laços históricos e de confiança mútua entre os exércitos dos países dessa região.



## 6. Conclusões

Durante o período histórico da Guerra Fria, ocorrido entre o fim da Segunda Grande Guerra, em 1945, e a dissolução da URSS, em 1991, os estudos de segurança privilegiavam o poder militar, a dissuasão e a preocupação com a Segurança Nacional como questões prioritárias na política externa dos principais países do tabuleiro global. O sistema internacional era bipolar, dominado pelas potências rivais EUA x URSS. Com a queda desta última, o sistema internacional passou a ser unipolar, com hegemonia dos EUA. “Novas ameaças” surgiram nas agendas externas, especialmente na da potência hegemônica emergente, o que provocou a ampliação dos conceitos de segurança e defesa para além das questões de soberania e segurança nacional.

Entretanto, à unipolaridade política e militar norte-americana sucedeu-se um sistema economicamente multipolar, favorecendo o aparecimento de blocos políticos e econômicos, liderados por potências regionais. A partir de então, os estudos de segurança passaram a privilegiar a cooperação e a integração, especialmente a regional, como questões prioritárias na política externa dos principais países do globo.

Ou seja, os Estados passaram a empregar, de forma mais destacada, os seus meios e recursos de Defesa como instrumentos de Diplomacia para atingirem seus objetivos no ambiente internacional, a fim de contribuir para a melhoria das relações e para a prevenção e resolução de conflitos num ambiente internacional mais pacífico e colaborativo: a Diplomacia de Defesa, propriamente dita, e a Diplomacia Militar, ao nível dos Ramos das FFAA.

Nessa conjuntura, o Brasil, ciente de sua importância política, econômica e militar na América do Sul, passou a aspirar ao papel de líder regional para, posteriormente, explorar essa posição de liderança como “ trampolim ” para reforçar suas intenções de se tornar um ator relevante no cenário internacional, definindo este subcontinente como prioritário em sua PEB e em sua PND.

Em consequência, o setor de Defesa brasileiro vislumbrou uma melhor oportunidade de utilizar as Diplomacias de Defesa e Militar para atingir os OND da PND, especificamente relacionados à área internacional, a fim de promover a confiança mútua e fortalecer os laços de amizade entre os países.

E o EB, no contexto da Diplomacia Militar, contribui como importante ferramenta de Diplomacia para a consecução dos objetivos supracitados, mantendo, especialmente com os



países sul-americanos, uma vertente de Cooperação e de Integração importante para o incremento do bom relacionamento entre os exércitos desses países da região.

Nesse sentido, este TII teve como OG analisar a Diplomacia Militar do EB, com base na PND, investigando as relações bilaterais do Ramo com outros exércitos na América do Sul, firmadas em CBEM, no período de 2017 até 2022.

De forma a sistematizar a presente investigação pautou-se, metodologicamente, por um raciocínio indutivo, com base numa estratégia de investigação qualitativa e num desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

Com base em alguns conceitos estruturantes e enquadrantes definidos no trabalho, buscou-se verificar de que forma a PND é utilizada como instrumento de Diplomacia (QD1). Para tal, a PND foi então analisada como instrumento de Diplomacia (OE1), com base no contexto histórico no qual se inseriu sua concepção, na sua formulação e no seu enquadramento legal.

Dessa análise, concluiu-se em primeiro lugar que, relativamente ao contexto histórico, a mudança da bipolaridade para a multipolaridade favoreceu, em termos mundiais, tanto o regionalismo, como as iniciativas de cooperação e integração entre os países, inclusive na América do Sul. Em consequência, favoreceu também a busca, pelo Brasil, de um protagonismo político, económico e militar nesse subcontinente.

Em segundo lugar, relativamente à formulação da PND, conclui-se que a ideia desse protagonismo, combinada com a nova configuração do sistema internacional e com as mudanças internas políticas que ocorriam no Brasil, propiciou reformas na área de Defesa, especialmente a criação do MD e a redação de uma política de defesa nacional, mais tarde transformada na PND.

E em terceiro lugar, relativamente ao enquadramento legal, conclui-se que a PND considerou em seus objetivos e estratégias, a possibilidade de atuação das Diplomacias de Defesa e Militar, de forma alinhada aos princípios constitucionais das RI brasileiras e buscando contribuir com a PEB na promoção da cooperação, da integração, da confiança mútua e do estreitamento dos laços de amizade com todos os países, mas com prioridade para o entorno estratégico, em geral, e para a América do Sul, em particular.

Em síntese, as relações diplomáticas do Brasil devem anteceder o uso da força na solução de conflitos. Entretanto, uma vez que o emprego da Defesa, como instrumentos da política externa é vantajoso para a conquista de objetivos no plano internacional, as Diplomacias de Defesa e Militar podem contribuir para a PEB e para a PND.



Em seguida, buscou-se verificar como se dá a participação do EB na Diplomacia Militar (QD2). Para tanto, foi identificada a estratégia de participação do Ramo na Diplomacia Militar, expressa na DAEBAI e devidamente alinhada com a PND (QD 2). A análise prévia da PND serviu como “pano de fundo” para essa identificação, mais simples em termos de taxonomia, mas muito importante para a análise final.

Assim, concluiu-se que o EB possui uma estratégia de participação na Diplomacia Militar baseada em dois pilares principais: (a) ideias-força orientadoras e condicionantes ao planejamento e execução das atividades desenvolvidas no plano internacional, cada qual relacionada com uma ou mais áreas geográficas mundiais; e (b) prioridades para planejamento e execução das atividades internacionais.

Portanto, com base nas ideias-força e nas prioridades estabelecidas, o EB planeia e executa suas atividades internacionais, no contexto da Diplomacia Militar, segundo seus OEE, mantendo o alinhamento com os OND e, conseqüentemente, com a PND (DAEBAI => PEEEx => PND).

Por último, buscou-se verificar quais os contributos da Diplomacia Militar do EB para a PND (QC). Para tal, foi analisada a Diplomacia Militar do EB, com base na PND, investigando-se as atividades firmadas em CBEM, entre o Ramo e os exércitos dos países da América do Sul com os quais se relaciona, de 2017 até 2022 (OG).

Dessa análise, concluiu-se, em primeiro lugar, que, relativamente à estratégia para a área internacional prevista na DAEBAI, no âmbito da América do Sul, o EB tem priorizado as atividades relacionadas às ideias-força “Cooperação” e “Integração”, principalmente por meio das CBEM realizadas com os exércitos dos países sul-americanos. A grande maioria das atividades estão no domínio da Cooperação (mais de 95%), o que contribui sobremaneira para o estabelecimento de um ambiente de confiança mútua, paz e amizade entre os exércitos e os países envolvidos.

Em segundo lugar, relativamente ao OEE para a área internacional estabelecido no PEEEx (OEE 2), ao incrementar as medidas de Cooperação e Integração e, por consequência, a atuação da Diplomacia Militar, o EB atinge seu objetivo estratégico de ampliar sua projeção no cenário internacional, particularmente na América do Sul.

E em terceiro lugar, relativamente à PND e seus objetivos, estratégias e ações estratégicas, as atividades de Diplomacia Militar do EB, no âmbito da Cooperação e Integração, contribuem, de forma direta, para a estabilidade regional (OND-V), tanto por meio da integração da América do Sul, intensificando as parcerias e o intercâmbio militar,



como por meio da cooperação internacional, intensificando os acordos nas áreas de interesse da Defesa e a participação em operações militares internacionais.

Para além disso, contribuem para a salvaguarda dos interesses nacionais no exterior (OND-III), tanto por meio do fortalecimento da capacidade de dissuasão, incrementando a participação do Ramo em exercícios e operações com exércitos de outros países sul-americanos, como por meio do emprego de ações de Diplomacia Militar propriamente dita, incrementando o bom relacionamento com esses exércitos. E contribuem também, de certa forma, para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações (OND-VI), por intermédio da mesma cooperação internacional supracitada no OND-V (acordos nas áreas de interesse da Defesa e a participação em operações militares internacionais).

Em síntese, ficou demonstrado nestas conclusões que a Diplomacia Militar do EB, mantendo o alinhamento estratégico e o enquadramento legal, contribui com a PND na medida em que planeia e executa atividades de Cooperação e Integração que colaboram no atingimento dos OND voltados para a área internacional, com a particularidade de considerar a prioridade para a América do Sul, atribuída tanto pela PEB como pela PND, a fim de reforçar as relações históricas e de confiança mútua entre os exércitos dos países dessa região.

É possível destacar alguns contributos desta investigação: (a) foi possível mostrar como os meios de Defesa podem e devem ser utilizados como instrumentos da Política Externa, em complemento à Diplomacia, nomeadamente através da Diplomacia de Defesa e da Diplomacia Militar; (b) foi possível mostrar que o EB, sem prejudicar a sua missão principal - defesa da Pátria - faz-se presente em todos os continentes do mundo, com prioridade para a América do Sul, cumprindo atividades em proveito da Diplomacia Militar, a fim de contribuir com a PND para a estabilidade e a paz mundial, e para o fortalecimento do Brasil como ator global; e (c) foi possível analisar dados sobre as CBEM firmadas entre o EB e outros exércitos da América do Sul, permitindo levantar a quantidade e os tipos de atividades, segundo a delimitação imposta ao objeto de estudo.

Sobre as limitações à pesquisa, a PND utilizada como referência foi a de 2016, uma vez que a de 2012, apesar de conter praticamente os mesmos OND, em especial os relacionados às Diplomacias de Defesa e Militar, não apresentava uma estrutura baseada em ED e AED, o que dificultaria a análise das atividades internacionais das CBEM relativamente à tipologia adotada. Consequentemente, uma outra limitação surgiu uma vez que a PND 2016 só foi apreciada pelo CN em 2018, e só foi considerada oficialmente pelo



EB, em termos de enquadramento legal, em 2019, na aprovação do PEEEx 2020-2023. Por isso, a DAEBAI utilizada foi a de 2020.

Juntando-se a essas limitações a questão de disponibilidade dos arquivos e documentos para pesquisa e a restrição de acesso direto aos dados sobre as CBEM que, apesar de não serem classificados, precisam ser tratados nos termos da Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), por isso foi então definida a delimitação de tempo no período de 2017 a 2022.

De qualquer forma, ainda que a aprovação da PND 2016 tenha demorado praticamente dois anos, as estratégias e ações estratégicas nela contidas já começaram a ser implementadas tacitamente, no início de 2017, tão logo o CN haver iniciado os trâmites para sua apreciação.

Além disso, houve poucas alterações nos conteúdos dos documentos consultados em relação aos seus anteriores – PND 2012, PEEEx 2016-2019 e DAEBAI 2016 – principalmente no que concerne à área internacional.

Finalmente, o presente trabalho abre oportunidades para estudos futuros no nível político-militar, podendo suscitar o debate colaborativo entre diplomatas, militares e acadêmicos, a fim de não só aprimorar as RI do Brasil, mas também integrar de forma mais efetiva a PEB e a PND, com reflexos positivos para as Diplomacias de Defesa e Militar. Abre também a possibilidade desses estudos ao nível do EB, facultando o estudo mais aprofundado das atividades internacionais em todos os aspectos da estratégia identificada na DAEBAI – no contexto das quatro ideias-força apresentadas, das prioridades estabelecidas e da tipologia das atividades internacionais definida especificamente para este TII – e para além das delimitações de conteúdo, tempo e espaço impostas ao objeto de estudo.



## Referências bibliográficas

- Alsina Jr, J. P. S. (2003). A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2), pp. 53-86. doi: 10.1590/S0034-73292003000200003.
- Carvalho, C. G. O. G. de. (2019). O papel da Diplomacia Militar e o Exército Brasileiro. *Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Artigos Estratégicos*, 7 (2), pp. 7-20. Retirado de <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExArE/article/view/3347>.
- Centro de Investigação do Instituto Universitário Militar (2017). Anexo A à informação n.º 09/2017/DE-AEA, de 26 de maio. *Áreas das Ciências Militares*. Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Universitário Militar.
- Coutinho, M.A.F. & Bastos, M. A. C. (2022). Diplomacia Militar como instrumento da Estratégia Militar Terrestre. *Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica*. Ano 7, Vol. 27, n.º 5, Set/Nov 2022, pp. 75-95. Retirado de <http://http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/issue/view/1392>.
- Decreto-Lei nº 249/2015, de 28 de outubro (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, 1ª Série, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Exército Brasileiro. (2017). *Anexo C às Atas das Conferências Bilaterais de Estado-Maior Brasil-Chile e Brasil-Uruguai*. Arquivo da 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército. Brasília: Estado-Maior do Exército.
- Exército Brasileiro. (2018). *Anexo C às Atas das Conferências Bilaterais de Estado-Maior Brasil-Argentina, Brasil-Ecuador, Brasil-Paraguai e Brasil-Peru*. Arquivo da 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército. Brasília: Estado-Maior do Exército.
- Exército Brasileiro. (2019a). *Anexo C às Atas das Conferências Bilaterais de Estado-Maior Brasil-Bolívia, Brasil-Colômbia e Brasil-Uruguai*. Arquivo da 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército. Brasília: Estado-Maior do Exército.
- Exército Brasileiro. (2019b). Portaria n.º 1.968-Cmt Ex, de 03 de dezembro de 2019. *Aprova o Plano Estratégico do Exército 2020-2023, integrante do Sistema de Planejamento do Exército, e dá outras providências*. Separata ao Boletim do Exército n.º 51, de 20 de dezembro de 2019. Brasília: Gabinete do Comandante do Exército.



- Exército Brasileiro. (2020a). *Anexo C às Atas das Conferências Bilaterais de Estado-Maior Brasil-Argentina, Brasil-Chile, Brasil-Ecuador e Brasil-Paraguai*. Arquivo da 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército. Brasília: Estado-Maior do Exército.
- Exército Brasileiro. (2020b). Portaria n.º 653-Cmt Ex, de 06 de julho de 2020. *Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI 2020-2023)*. Boletim do Exército n.º 29, de 17 de julho de 2020. Brasília: Gabinete do Comandante do Exército.
- Exército Brasileiro. (2021). *Anexo C às Atas das Conferências Bilaterais de Estado-Maior Brasil-Bolívia, Brasil-Colômbia, Brasil-Peru e Brasil-Uruguai*. Arquivo da 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército. Brasília: Estado-Maior do Exército.
- Exército Brasileiro. (2022). *Anexo C às Atas das Conferências Bilaterais de Estado-Maior Brasil-Argentina, Brasil-Chile, Brasil-Ecuador e Brasil-Paraguai*. Arquivo da 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército. Brasília: Estado-Maior do Exército
- Faria, C. C. (2022). América do Sul. *Infoescola.com*. Retirado de <https://www.infoescola.com/geografia/geografia-da-america-do-sul/>.
- Fuccille, A., & Rezende, L. P. (2013). Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, 35 (1), pp. 77-104. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica.
- Instituto Universitário Militar (2020). NEP/INV-003. *Estrutura e regras de citação e referência de trabalhos escritos a realizar no Instituto Universitário Militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Lima, M. R. S. de., Milani, C. R. S., Duarte, R. de S., Albuquerque, M. R. A. de., Acácio, I. D. P., Carvalho, T. C., ... Lemos, J. P. (2017). *Atlas da Política Brasileira de Defesa*. Rio de Janeiro: CLACSO/Latitude Sul. Retirado de <https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctv253f67d.1.pdf>.
- Macedo, O. H. T. D. (2013). *A diplomacia naval: uma perspectiva para o século XXI*. (Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval como requisito parcial para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas). Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro.
- Magalhães, J. C. de. (1982). *A diplomacia pura*. Lisboa: Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais.
- Mariano, M. P. (2015). *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*. São Paulo: Universidade do Estado de São Paulo.



- Marques, S. F. (2005). *A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995–2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média*. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Retirado de <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq@1>.
- Ministério da Defesa (2007). *Doutrina Militar de Defesa*. Brasília: autor.
- Ministério da Defesa (2016a). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: autor.
- Ministério da Defesa (2016b). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: autor.
- Paim, R. de. A. (2018). A Diplomacia (Militar) nas Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, 10 (19). pp. 157-178. Retirado de <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/146>.
- Penedos, M. R. V. S. S. (2014). *Diplomacia de Defesa: o Diálogo da Força ou a Força do Diálogo?* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Presidência da República (1999). Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Brasília: autor. Retirado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm).
- Roque, J. M. M. (2005). *Diplomacia militar. Um conceito para Portugal*. (Trabalho Individual de Longa Duração). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. V. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.<sup>a</sup> Ed.). Cadernos do IUM N.º 8. Lisboa: Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar.
- Senado Federal (2016). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n.º 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008. Brasília : Coordenação de Edições Técnicas do Senado Federal.
- Silva, A. R. de. A. (2014). *A diplomacia de defesa na sociedade internacional*. (Tese de Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.



- Silva, A. R. de. A. (2015). A diplomacia de defesa na política internacional. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 21 (2), pp. 181-204. doi: 10.21544/1809-3191/regn.v21n2p181-204.
- Silva, F. J. S. S. (2012). O poder militar brasileiro como instrumento de política externa. Em: Silva Filho, E. B. & Moraes, R. F. (Org.). *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA, 149-181.
- Stockholm International Peace Research Institute. (2022). *SIPRI Military Expenditure Database*. Retirado de <https://milex.sipri.org/sipri>.
- United Kingdom. Ministry of Defence. (2000). *Policy Paper nº 1 - Defence Diplomacy*. Londres: Ministry of Defence. Retirado de <https://gcdi.tripod.com/Publications/UK-polpap1.pdf>.
- United States. Central Intelligence Agency. (2022). Mapa da América do Sul. *The World Factbook*. Washington-DC: autor. Retirado de [https://www.cia.gov/the-world-factbook/static/57275a9c02995bfd31c79e1fa4887f27/south\\_america\\_pol.pdf](https://www.cia.gov/the-world-factbook/static/57275a9c02995bfd31c79e1fa4887f27/south_america_pol.pdf).

**Apêndice A – Modelo de análise**

<b>Tema =&gt; Diplomacia Militar: Contributos do Exército Brasileiro à Política Nacional de Defesa</b>					
<b>Objeto de Estudo</b>	A Diplomacia Militar do EB.	<b>Delimitação</b>	As <u>relações bilaterais do EB na Diplomacia Militar</u> , no período de vigência da PND 2016 e documentos derivados (nível MD e nível EB) - <u>2017 até 2022</u> - na <u>América do Sul</u> , conforme os exércitos dos países com os quais o EB se relaciona.		
<b>OG</b>	Analisar a Diplomacia Militar do EB, com base na PND.	<b>QC</b>	Quais os contributos da Diplomacia Militar do EB para a PND?		
<b>OE</b>	<b>QD</b>	<b>Conceitos</b>	<b>Dimensões</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Técnicas de recolha de dados</b>
<b>OE1</b> Analisar a PND como instrumento de Diplomacia.	<b>QD1</b> De que forma a PND é utilizada como instrumento de Diplomacia?	Política Externa	Diplomacia “pura”	PEB	Análise Documental: consulta, recolha e análise de documentos considerados cientificamente válidos, como legislações, normas, livros, estudos, artigos publicados em jornais/revistas especializadas, fotos e outros (fontes primárias e secundárias).
			Diplomacia de Defesa	PND	
		PND	Histórica	Regionalismo MD	
			Genética	Política de Defesa Nacional	
<b>OE2</b> Identificar a estratégia de participação do EB na Diplomacia Militar.	<b>QD2</b> Qual é a estratégia de participação do EB na Diplomacia Militar?	Diplomacia Militar do EB	Legal	CF88, PND e END (alinhamento)	
			Ideias-força	Cooperação	
			Prioridades	Integração	
				CBEM	

**Apêndice B – Quantidade de atividades internacionais firmadas pelo EB em CBEM na América do Sul (2017-2022)**

Tipologia	ARGENTINA			URUGUAI			CHILE			PARAGUAI			Totais p/ Tipologia
	CBEM 2018	CBEM 2020	CBEM 2022	CBEM 2017	CBEM 2019	CBEM 2021	CBEM 2017	CBEM 2020	CBEM 2022	CBEM 2018	CBEM 2020	CBEM 2022	
Representação diplomático-militar* <sup>1</sup>	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	24
Visitas e/ou viagens de representação	5	5	5	1	1	1	0	1	1	1	1	2	24
Oficiais de Ligação/Doutrina	3	2	2	1	1	0	1	2	3	4	0	0	19
Missões de assessoria militar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3
Instrutores, monitores e alunos* <sup>2</sup>	69	62	68	53	56	42	8	13	35	118	45	58	627
Viagens/Reuniões de intercâmbio de conhecimento	17	18	33	21	13	10	22	25	35	43	27	41	305
Outras atividades	0	0	1	0	1	4	1	0	0	1	1	0	9
Exercícios e/ou Operações* <sup>3</sup>	9	4	7	12	4	2	5	1	5	10	6	7	72
<b>Total p/ CBEM</b>	<b>105</b>	<b>93</b>	<b>118</b>	<b>90</b>	<b>78</b>	<b>61</b>	<b>39</b>	<b>44</b>	<b>81</b>	<b>180</b>	<b>83</b>	<b>111</b>	<b>1083</b>
<b>Total p/ país</b>	<b>316</b>			<b>229</b>			<b>164</b>			<b>374</b>			
Tipologia	BOLÍVIA		PERU		COLÔMBIA		EQUADOR			Totais p/ Tipologia			
	CBEM 2019	CBEM 2021	CBEM 2018	CBEM 2021	CBEM 2019	CBEM 2021	CBEM 2018	CBEM 2020	CBEM 2022				
Representação diplomático-militar* <sup>1</sup>	2	1	2	2	2	2	2	2	2	17			
Visitas e/ou viagens de representação	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9			
Oficiais de Ligação/Doutrina	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1			
Missões de assessoria militar	1	0	0	0	4	2	0	0	1	8			
Instrutores, monitores e alunos* <sup>2</sup>	32	29	29	19	47	26	38	24	45	289			
Viagens/Reuniões de intercâmbio de conhecimento	11	9	14	18	55	43	26	17	50	243			
Outras atividades	2	1	0	0	0	0	1	1	1	6			
Exercícios e/ou Operações* <sup>3</sup>	0	1	0	0	3	1	0	0	0	5			
<b>Total p/ CBEM</b>	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>46</b>	<b>41</b>	<b>112</b>	<b>75</b>	<b>68</b>	<b>45</b>	<b>100</b>	<b>578</b>			
<b>Total p/ país</b>	<b>91</b>		<b>87</b>		<b>187</b>		<b>213</b>						

\*<sup>1</sup> - Não prevista em CBEM por ser uma atividade sob coordenação dos respectivos MD: 1 (um) Adido de Defesa e 1 (um) Auxiliar do Adido (incluídos pela importância do cargo).

\*<sup>2</sup> - Professores ou Alunos em cursos, estágios, simpósios, seminários, conferências, etc.

\*<sup>3</sup> - Atividades consideradas no âmbito da Integração (ideia-força). Todas as demais são consideradas no âmbito da Cooperação, conforme a DAEBAI.