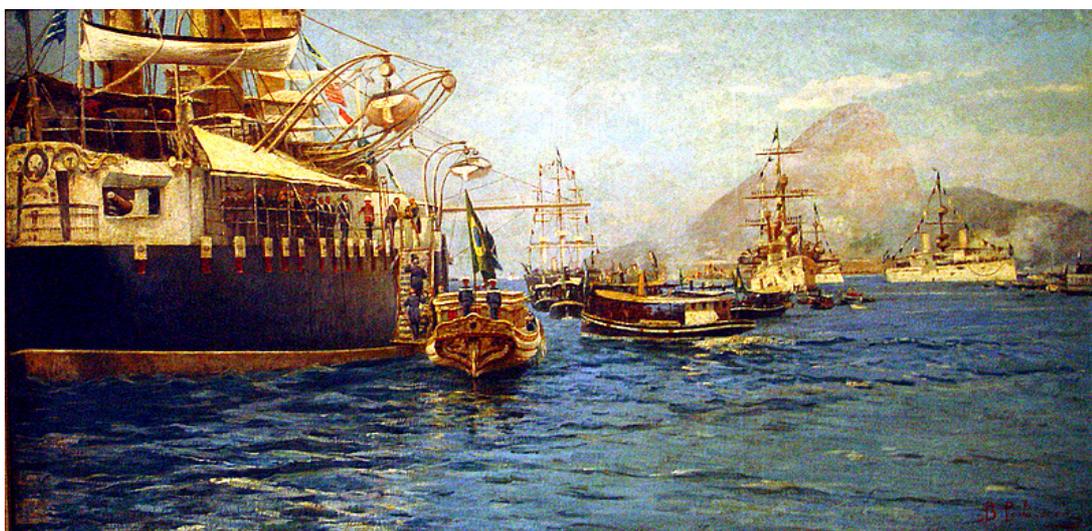




DEFESA E DIPLOMACIA ⁱ

Contra-Almirante (RM-1) Guilherme Mattos de Abreu
Escola Naval



Oleo sobre tela de Benjamin Parlagrecco, pertencente à coleção do Museu Histórico e Diplomático do Ministério das Relações Exteriores, Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, o qual, de certo modo, sintetiza o tema.

Retrata o Presidente da República Argentina, General Júlio Argentino Roca Paz (fardado), sendo recebido pelo Presidente Manuel Ferraz de Campos Salles, a bordo do Encouraçado *Riachuelo*, na Baía de Guanabara, Rio de Janeiro, em 8 de agosto de 1899. Atracada ao *Riachuelo*, vê-se a *Galeota Imperial*, mandada construir por D. João VI na Bahia, em 1808, a qual durante mais de um século foi utilizada nos eventos de grande pompa, como a recepção de autoridades ilustres, hoje no acervo do Museu Naval. Ao fundo aparecem fundeados, em postos de continência, o Encouraçado *San Martin*, que transportou o Presidente argentino, e seus navios-escolta, o *Buenos Aires* e o *Pátria*.

Essa visita representou um marco nas relações entre os dois países, sendo o primeiro evento relacionado à Diplomacia Presidencial de nossa História, o qual, como de praxe, teve suporte em meios militares. Um detalhe importante, que encerra algum simbolismo, é o fato de que o Presidente Campos Salles recebeu o Presidente Roca a bordo de um navio de guerra, em vez de esperá-lo em terra. No ano seguinte, embarcado no mesmo *Riachuelo*, Campos Salles viajaria a Buenos Aires, retribuindo a visita.

Os sentimentos de apreço que o Presidente Roca demonstrava em relação ao Brasil foram forjados na Campanha da Tríplice Aliança, onde combatera lado a lado com os seus companheiros de nosso Exército.

O Encouraçado *San Martin* era o navio mais moderno da Armada Argentina na ocasião. A sua presença exibia uma amostra do desenvolvimento e capacidade de projeção do Poder Militar, bem como, simbolicamente, do Poder da Nação argentina, aspecto que insere a visita também no contexto da Diplomacia Naval.



Curiosamente, quando pela primeira vez desenvolvia este tema, ouvi de um diplomata chinês: - “Militares e diplomatas são parceiros de toda hora! São como se fossem as duas mãos de um mesmo corpo!”

Também compartilhava desta opinião, pois, ao longo da carreira, sedimentara a profunda convicção da importância das Forças Armadas (FA) como instrumento de Política Externa.

No entanto, a interação funcional com diversos segmentos permitiu constatar, particularmente nos círculos acadêmicos, a ênfase conferida ao discurso “política externa sem segurança ou defesa”, ainda que a história e o acompanhamento do noticiário no dia-a-dia indiquem que, infelizmente, os conflitos façam parte da realidade humana e assim continuarão por muito tempo.

Ouvi argumentos relacionados a eventuais ações no campo externo, em que os formuladores imaginavam escudar-se na fórmula soft power (poder suave ou brando), em uma visão ingênua e incompatível com o que se observa no cenário internacional; bem como em desacordo com o preconizado pelo autor do conceito, Dr. Joseph Nye Jr ⁱⁱ.

Nye apontou, claramente, que o soft power não exclui a necessidade dos Poderes Militar e Econômico. Entretanto, permite menor dispêndio para aquele que aplica o Poder e, conseqüentemente, maior eficiência. Sintetizou o conceito em uma consagrada metáfora:

O conceito básico de Poder é a habilidade de influenciar os outros a fazer o que você quer que eles façam. Existem três maneiras de fazê-lo: a primeira é ameaçá-los com varas; a segunda é suborná-los com cenouras; a terceira é atraí-los ou cooptá-los, de modo que eles queiram o que você quer que queiram. Se você é capaz de seduzi-los de modo que façam o que você quer, isso significará menor dispêndio com cenouras ou varas.

A leitura de Nye indica que países econômica e militarmente fracos carecem não apenas dos recursos de hard power (os relacionados à aplicação dos Poderes Militar e Econômico), mas também dos relacionados ao soft power, ou seja, a capacidade de sedução e a de influenciar a agenda internacional.

O próprio autor enfatizou a importância de um Poder Militar com credibilidade por meio de outra metáfora, atribuída a Osama Bin Laden: “As pessoas ao verem um cavalo forte e um fraco, por natureza, gostarão do forte”.

Joseph Nye Jr., a despeito do sucesso de sua proposição, não apresentava novidades, pois apenas ajustava para o nosso tempo concepções antigas e consagradas. Sun Tzu, em A Arte da Guerra, há 2500 anos, preconizava:



**Excelência mais alta está em obter uma vitória e subjugar o inimigo sem, no entanto, lutar.
O prêmio maior de uma vitória é triunfar por meio de estratégias, sem usar as tropas.**

Ainda pensando em como desenvolver o tema, imaginei buscar auxílio nos escritos do Barão do Rio Branco e apontar que o diplomata e o militar “são sócios que se prestam mútuo auxílio. Um expõe o direito e argumenta com ele em prol da comunidade, o outro bate-se para vingar o direito agredido, respondendo a violência com violência”. Entretanto, o argumento mostrou-se inadequado, pois pressupõe o fracasso de um segmento, para que o outro possa ter alguma utilidade.

O Barão também apontou que independia da vontade de uma nação evitar conflitos; e que, portanto, era preciso estar preparado para a imediata e eficaz repulsa.

Nesses argumentos avançou-se um pouco, mas ainda não se atendeu à complexidade do século XXI. Rio Branco, consoante o abordado até aqui, guiar-se-ia pelo realismo e aparentava atuar apenas com base no culto ao Direito e no poder coercitivo, ainda que, na leitura de seus feitos, constata-se que também se escudava em seu profundo conhecimento e capacidade de persuasão, além de recorrer ao Poder Econômico, pois, de outra forma, não viabilizaria as compensações acordadas nas negociações.

O fato é que o culto ao Direito e o uso do poder coercitivo são temas recorrentes na abordagem do binômio diplomatas & militares. Entretanto, esta visão é muito restrita, pois a interação entre eles vai muito mais além.

Diplomatas e militares são parceiros de toda hora, principalmente se considerarmos que a diplomacia tornou-se tão complexa para os diplomatas, quanto a guerra para os generais.



CONCEITOS IMPORTANTES

1. Diplomacia Paralela

A expressão *Diplomacia Paralela* é empregada associada ao relacionamento externo exercido por organizações públicas e privadas e indivíduos não vinculados diretamente ao Ministério das Relações Exteriores (MRE).

2. Diplomacia da Defesa

A expressão Diplomacia da Defesa é atribuída à Diplomacia Paralela, de qualquer natureza, exercida pela estrutura do Ministério da Defesa, Forças Singulares incluídas.

3. Diplomacia Militar

Neste artigo adotou-se a expressão Diplomacia Militar para englobar as ações em que se mobilizem meios militares, impliquem ou não em emprego de força ou ameaça do uso de força.

4. Poder Nacional

O conceito de Poder é complexo e admite acepções tanto reativas quanto impositivas: a disposição para resistir a pressões; a capacidade de realizar algo; a habilidade em se obter os resultados desejados; a competência para afetar o comportamento das pessoas com o propósito de fazer as coisas acontecerem de modo a alcançar os resultados almejados, etc.

O Poder Nacional pode ser definido como o conjunto de condições políticas, psicossociais, econômicas, militares e científico-tecnológicas de que uma nação dispõe para alcançar e manter, tanto no âmbito interno, quanto no campo internacional, seus objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos. Trata-se de um conceito que engloba homens e meios e guarda relação direta com o de segurança exposto a seguir.

É relativamente simples avaliar se uma nação é poderosa ou não a partir de dados concretos, como grandeza populacional e territorial, disponibilidade de recursos naturais, poder econômico e estabilidade social. Mas tais parâmetros são insuficientes, pois há necessidade de se considerar - e muito - recursos menos palpáveis, como a existência da habilidade de construir e moldar estratégias de qualidade.

5. Segurança & Defesa (segundo a *Política de Defesa Nacional (PDN)* - Decreto nº 5.484 de 30 de junho de 2005.)

Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; e

Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.



OS INSTRUMENTOS DE PODER DE UMA NAÇÃO

Alguns escritos apontam que a diplomacia brasileira prescindiu do braço armado como instrumento de política externa, em maior parte do século XX. Esse *modus operandi* minimiza a importância de eventos que encerram lições significativas, ainda que possam ser avaliados como em pequeno número, comparativamente a outras nações, considerando a estatura de nosso país. O fato de o Brasil sempre ter primado pela busca de soluções pacíficas para as controvérsias não é justificava para que a visão predominante olvide experiências passadas e, ao confinar o foco ao emprego clássico do Poder Militar, ignore o vulto do que a Diplomacia da Defesa realiza no presente; bem como dificulte o aproveitamento de todo o seu potencial, por imaginá-la pouco relevante.

Ao longo do século XX, o braço armado foi utilizado para apoiar o processo de definição e delimitação de nossas fronteiras; participou dos dois conflitos mundiais em dimensões ditadas por decisões políticas e não, apenas, pelas necessidades de defesa do país; atuou na crise denominada Guerra da Lagosta (1963); apresou ou impediu a presença de embarcações de pesca estrangeiras em situação irregular em nossas águas jurisdicionais, consolidando a decisão brasileira de estender o seu Mar Territorial para duzentas milhas marítimas (Decreto-lei n.º 1.098, de 25 de março de 1970); e participou de missões de paz e de operações humanitárias.

Ao considerarmos que a decisão de não se empregar o braço armado, quando existe demanda externa neste sentido (atuação sob a égide de organismos internacionais, por exemplo), é uma postura política, também devemos levar em conta as ocasiões em que o Brasil não atendeu a “convocação”.

Verifica-se, portanto, que o tema “emprego das Forças Armadas em proveito da Política Externa” não é alheio à diplomacia brasileira no século XX, seja como evento ou como ausência deliberada. Mas as possibilidades de aplicação do segmento Defesa transcendem ao exposto até aqui!

Antes de prosseguirmos, torna-se conveniente categorizar os Instrumentos de Poder de que dispõe uma Naçãoⁱⁱⁱ, de modo a facilitar a percepção das possibilidades e amplitude de atuação do setor Defesa em proveito da Política Externa, cabendo destacar que, eventualmente, as atividades descritas poderão atender a mais de uma categoria:

- a) Instrumentos Não-Militares
 - A Diplomacia, que inclui a Diplomacia tradicional, a Diplomacia Paralela, a Diplomacia Pública e a atuação em Organizações Internacionais.
 - Instrumentos Econômicos
- b) Instrumentos Político-Militares
 - Base Tecnológica e Produtiva
 - Controle de Armas
 - Atuação do Sistema de Defesa em Período de Paz
 - Assistência Militar
 - Educação Militar



- Diplomacia Militar (Ações de Presença (Mostrar a Bandeira), Exercícios com Forças Armadas Estrangeiras, Operações de Paz e Operações de Apoio Humanitário).
- c) Instrumentos Militares (que, exceto no caso dos denominados Instrumentos Militares Emergentes^{iv}, implicam em uso ou ameaça de uso de força, compelindo ou em violência declarada).

Detalhar a atuação, instrumento por instrumento, excederia o espaço disponível para este artigo. Assim, a argumentação a seguir limitar-se-á àqueles aspectos menos perceptíveis da atuação do setor Defesa.

A Diplomacia

A atividade diplomática tornou-se cada vez mais complexa, dinâmica e multidisciplinar, envolvendo uma diversidade de órgãos e agentes, que podem e devem ser combinados para permitir alcançar os efeitos desejados. Por óbvio, o coração do sistema é o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Em um cenário tão complexo, coordenar e orientar todos os componentes do sistema constituem desafios. Neste ambiente, as Forças Armadas atuam desde a dissuasão à assistência a países em dificuldade (tarefas humanitárias e operações de paz). Contribuem tanto para a execução de ações de apoio, de persuasão ou de coerção, quanto para o desenvolvimento de medidas de confiança mútua. Além disso, conduzem atividades de assessoria e de apoio tecnológico, logístico e de segurança aos empreendimentos e missões. Aqui, destaca-se a relevante ação das Forças Armadas na delimitação de nossas fronteiras terrestres; e, mais recentemente, a atuação persistente da Marinha no estabelecimento dos limites da Plataforma Continental, propiciando que, em pleno século XXI, no mar, tracemos a nossa última fronteira – os limites da rica Amazônia Azul.

Diplomacia Paralela

Uma ampla variedade de organizações públicas e privadas e indivíduos, nos mais variados níveis, atuam na Diplomacia Paralela, em caráter oficial ou informal. Entre eles, obviamente, encontram-se os militares. Em todo o mundo, a atuação do Ministério ou Departamento de Defesa na Diplomacia Paralela, normalmente, é expressiva.

No Brasil, o vulto da atuação da Diplomacia da Defesa é atestado pelo número de interações registradas na rubrica “Medidas de Fortalecimento de Confiança Mútua e Segurança de Caráter Militar”, no âmbito do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Singulares. São mais de meio milhão de interações a cada ano, compreendendo reuniões de alto nível, visitas de autoridades e delegações, operações com forças armadas estrangeiras, intercâmbios, estágios, cursos, etc.

Diplomacia Pública

Tem o propósito de alcançar e persuadir públicos-chave e líderes estrangeiros e neutralizar ou desmentir boatos. Utiliza, como instrumentos, declarações públicas, visitas de alto nível, intercâmbio cultural, eventos culturais, artísticos e esportivos, programas de visitas e de intercâmbio voltados para indivíduos com boas perspectivas de carreira em áreas de interesse, apoio a organizações privadas, etc.



Uma dimensão marcante da Diplomacia Pública é o desenvolvimento de relações duradouras com indivíduos-chave ao longo dos anos, através de bolsas de estudo, intercâmbio, treinamentos, seminários, conferências e acesso aos canais de mídia.

O exemplo norte-americano é significativo. Dados de 2003 indicavam que mais de duzentas personalidades, então chefes de estado em exercício ou ex-chefes de estado, faziam parte do contingente de estrangeiros que passaram por programas de intercâmbio cultural e acadêmico nos EUA, após a Segunda Guerra Mundial.

No Brasil, o trabalho desenvolvido pelas Forças Armadas neste campo é relevante. Desde 1940^v, cerca de 3.500 militares e civis estrangeiros, de mais de cinquenta países, realizaram estágio ou receberam ensino ou instrução em instituições militares brasileiras. O estudo da trajetória dos estagiários e alunos que participaram de diversos de seus programas, certamente, indicará a existência de inúmeros indivíduos que atingiram elevados postos de natureza militar ou civil em seus países: Comandantes de Força, Ministros, Embaixadores, titulares de instituições de relevo, etc.



Oficiais-Alunos do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra (Turma de 2006)

Base Tecnológica e Produtiva

A capacidade de influenciar a agenda internacional depende em larga escala da riqueza da nação. Os países desenvolvidos, em maior ou menor grau, atuam no segmento, controlando o acesso ao mercado e à tecnologia, inclusive influenciando eventos em outros países, por meio de empresas multinacionais.



Para muitos, pode parecer que os militares estariam alheios ao abordado neste tópico. Entretanto, a base produtiva e tecnológica está intimamente ligada ao Poder Militar. Isto ocorre, basicamente, pelo excepcional arraste propiciado pelas tecnologias e capacitações desenvolvidas para atender as necessidades das Forças Armadas.

Registros históricos indicam que existe conexão entre o crescimento e o declínio econômico de uma grande potência e o crescimento e declínio de sua importância como poder militar, em função dos saltos tecnológicos e organizacionais, que são obtidos por algumas sociedades, mas não por outras.^{vi}

Diplomacia Militar

Neste artigo adotou-se a expressão Diplomacia Militar para englobar as ações em que se mobilizem meios militares, impliquem ou não em emprego de força ou ameaça do uso de força. Esses meios podem ser utilizados de diferentes maneiras, como, por exemplo, posicionando-os de modo a negociar a partir de uma situação de força, por ocasião de uma crise (o que pode ser atendido pela realização de exercícios em áreas de interesse), ou mesmo aplicando-os em diversas tarefas de apoio ou de representação (estas últimas, tradicionalmente associadas à expressão “mostrar a bandeira”). Assim, a Diplomacia Militar pode estar enquadrada como Instrumento Político-Militar e como Instrumento Militar.

Como Instrumento Político-Militar, historicamente, a Diplomacia Naval, por suas características, é a que tem maior tradição na Diplomacia Militar. Isto porque, ao contrário das limitações que sofrem as outras forças armadas, as forças navais são os únicos dispositivos militares capazes de atuar com significativa liberdade em tempo de paz, pois os navios de guerra, a despeito de todo armamento que dispõem, podem visitar portos estrangeiros sem provocar comoção. Característica que diversos governos aproveitam para empregar politicamente as suas marinhas.

Operações de Paz

A participação em operações de paz propicia o estreitamento do relacionamento com outros países, a acumulação de conhecimentos, a identificação de oportunidades para negócios e a demonstração de capacitação militar e tecnológica; bem como contribui para a obtenção de prestígio internacional (obviamente, negativo, em caso de insucesso).

A afirmativa remete a um aspecto importante: os objetivos relacionados à Política Externa que são atendidos por operações desta natureza. O que, por sua vez, nos remete aos custos, que podem ser significativos. Aspecto que suscitou muita discussão, nas oportunidades em que se cogitou ou se decidiu pela participação do Brasil nesses eventos.

Salvo situações específicas, a participação em uma operação de paz é um ato voluntarioso (inclusive quanto a vulto de atuação), que encerra entre os seus objetivos proeminentes angariar prestígio



internacional. Assim, todas as condições para o sucesso devem ser disponibilizadas para os meios envolvidos, sendo que os custos previsíveis, de qualquer natureza, têm que ser identificados no momento da decisão.

É oportuno lembrar que, de maneira geral, as operações de paz são de difícil condução, em face das dificuldades de coordenação (idioma, cultura, ...), descontrole, eventuais rivalidades entre países, etc. Além disso, para os países envolvidos, há risco de revés militar, de associação de sua política externa a um contexto indesejável e de se criar problemas domésticos e internacionais por erros de procedimento. Nesse ambiente, as chances de sucesso aumentam significativamente com o preparo, coordenação e controle meticulosos.

De um povo faminto e castigado pelas conseqüências de uma guerra, não se pode esperar que saiba discriminar o sucesso militar da força de paz do fracasso administrativo na execução do apoio humanitário. A repercussão internacional dessa incapacidade de percepção leva os países que têm as suas bandeiras costuradas nos uniformes dos *peacekeepers* a assumir, involuntariamente, uma boa parcela do ônus político decorrente do insucesso na prestação desse apoio.^{vii}

Quaisquer que sejam os considerandos em relação ao tema, é indiscutível que o fator mais importante para o desenvolvimento de uma operação de paz, sem grandes atropelos, é a manutenção das FA no nível de aprestamento apropriado, tanto para a defesa da Pátria, quanto para aquilo que a Nação deseja empreender.



A repercussão internacional do fracasso administrativo de uma missão de paz leva os países que têm as suas bandeiras costuradas nos uniformes dos peacekeepers a assumir, involuntariamente, uma boa parcela do ônus político decorrente do insucesso na prestação desse apoio.



Operações de Apoio Humanitário

Apoiar outros países em momentos de dificuldade constitui uma boa ocasião para promover a aproximação entre povos e a construção de relações capazes de gerar oportunidades em proveito mútuo, bem como de se obter prestígio internacional.

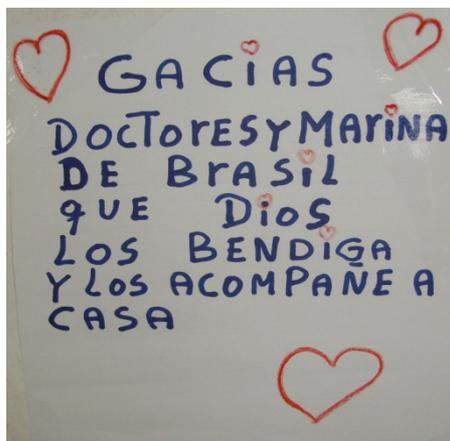
Para execução desse apoio, os recursos e a capacitação disponíveis nas Forças Armadas são extremamente úteis, circunstância que as tornam atores tradicionais nas tarefas de apoio humanitário.

A natureza e qualidade do apoio estão vinculadas ao vulto do incidente e do nível de preparo do país sinistrado em enfrentar a adversidade. Mesmo operações em menor escala, limitadas ao transporte aéreo de pessoal e material, podem ter grandes resultados e repercussão, como é o caso do envio de equipe de socorro para a Bolívia, em decorrência das inundações (janeiro de 2008); ou do apoio ao Chile, após o terremoto de 27 de fevereiro de 2010, onde o auxílio de maior visibilidade foi a instalação de um hospital de campanha da Marinha do Brasil, na região metropolitana de Santiago, o qual, após acionamento, em menos de 48 horas começou a ser deslocado para a região (ao todo, foram necessários seis vôos de aeronaves C-130).

Verifica-se que o fato da faixa litorânea, em todo o mundo, abrigar a maior parte das grandes concentrações populacionais faz com que expressiva parcela das ações humanitárias de vulto possam ser apoiadas do mar. Assim, a combinação logística “aeronaves & navios” mostra-se de emprego adequado: os aviões transportam o auxílio imediato, as equipes precursoras e, quando necessário, o apoio à Embaixada e ao Corpo Diplomático; os navios, com grande capacidade de carga e de alojar pessoal, além de outras facilidades, mas de deslocamento mais lento, realizam o transporte por superfície e apóiam na cena de ação as equipes que conduzem o auxílio efetivo e de longa duração (unidades de engenharia, hospitais, distribuidores de gêneros, etc.).

Tal combinação de meios logísticos de transporte foi utilizada, por exemplo, quando do socorro prestado pelo Brasil à Nicarágua, após o terremoto de 22 de dezembro de 1972; e o proporcionado ao Haiti, após o terremoto de 14 de janeiro de 2010.

Obviamente, a nossa extensa fronteira terrestre também propicia que o auxílio chegue por terra e pelos rios.



Bilhete afixado por uma criança chilena em uma barraca do Hospital de Campanha da Marinha do Brasil, nos últimos dias da missão no Chile.^{viii}

INSTRUMENTOS MILITARES

Enquadram-se nesta categoria os empreendimentos que impliquem em uso ou ameaça de uso de força, em vários níveis, até alcançar o extremo, que é a guerra.

Há um significativo arcabouço legal a orientar e regular, no Brasil, o emprego dos Instrumentos Militares, começando pela Constituição da República^{ix}, e abordá-los foge ao escopo deste artigo.

Também é oportuno destacar que a América Latina e países adjacentes ocupam uma zona periférica que não tem abrigado pontos de conflitos significativos ao longo da história, comparativamente com o vulto dos verificados no hemisfério norte. Na atualidade, temos a prevalência de relações pacíficas entre Estados. Tais aspectos, em combinação com outros fatores e não levando em conta a extrema diversidade de expressão dos diversos países da região, criaram, em alguns segmentos, a falsa impressão de que estes países, entre eles o Brasil, pudessem prescindir de Forças Armadas.

No entanto, uma análise mais detalhada do tema identifica múltiplos fatores que recomendam, para o Brasil, a existência de Forças Armadas adequadamente aprestadas e dimensionadas para o que se tem a proteger e o que se deseja empreender.



Intimidando em Situação de Crise ou Negociação

Consiste na presença de uma força militar em determinada área, com o propósito de exercer a dissuasão por ocasião de uma crise. Não realiza, em princípio, ações diretas. A história apresenta inúmeros eventos desta natureza, inclusive envolvendo o Brasil, como a já citada Guerra da Lagosta (1963), ocasião em que a França enviou um navio de guerra para o litoral do Nordeste.

Intervenção Militar Limitada

As operações de apoio (não-combatente) a aliados em conflito e operações de evacuação e resgate de cidadãos em zona de risco, entre outras, enquadram-se neste tópico.

A literatura aponta a expectativa de que operações de evacuação e resgate tornem-se cada vez mais freqüentes neste início de século, o que as tornam uma hipótese de emprego bastante plausível. Destaca-se que tais operações podem ser relativamente simples, limitando-se à logística de transporte; mas também de grande envergadura, envolvendo a necessidade de proteção armada e coordenação com outros países.

Emprego do Poder Militar em Conflito Externo

Por fim, chegamos ao extremo do emprego do Poder Militar que é a Guerra. E, aqui, nos restringiremos a um breve comentário a respeito da participação do Brasil nas duas Guerras Mundiais (GM), tendo como foco o emprego do Poder Militar em proveito da política externa, de modo a extrair algumas lições.

O Brasil foi o único país latino-americano a participar, com algum relevo, dos dois conflitos mundiais. Essas participações tiveram como motivação os ataques ao tráfego mercante, mais outros considerandos estratégicos, como a posição geográfica e a disponibilidade de matérias-primas e de uma frota mercante expressiva (e necessária para o esforço de guerra dos Aliados) influenciaram o processo.

Tais aspectos, em princípio, não seriam suficientes para levar o país a operar no estrangeiro. Tal ocorreu em decorrência de decisões políticas.

O governo brasileiro, por ocasião da Conferência Interaliada de Paris (20 de novembro a 3 de dezembro de 1917), colocou uma Divisão Naval, uma missão médica e um grupo de aviadores navais à disposição das potências aliadas – proposta que foi acolhida e se materializaria com pequenos ajustes.^x

Tal contribuição, ainda que pouco expressiva, teve alto significado político, pois o país ganhou o direito de se fazer representar na Conferência de Paz de Versalhes e assumiu papel de relevo na Liga das Nações.



As preocupações iniciais do Brasil com a relação à IIGM, que cedo chegou ao Atlântico Sul, limitavam-se a proteção do próprio território e ao tráfego mercante em águas próximas. Foram acentuadas com o massacre ocorrido de 15 a 19 de agosto de 1942, quando um único submarino alemão afundaria seis embarcações, matando 607 pessoas, entre passageiros e tripulantes, levando o país a declarar-se em Estado de Guerra com a Alemanha e Itália (31 de agosto).

Logo surgiram propostas para que tropas brasileiras atuassem no exterior, como, por exemplo, ocupando os Açores e Cabo Verde ou combatendo na África, que não prosperaram. Mas, em dezembro de 1942, o Presidente Vargas assinalou que as tropas brasileiras poderiam lutar ativamente na guerra. No encontro de Vargas com Roosevelt em Natal (28 de janeiro de 1943), ocorreram entendimentos para que o Brasil tivesse participação em combate mais efetiva, o que se materializaria com a ida da Força Expedicionária Brasileira para a Itália, em 1944. A literatura aponta que esta decisão tinha, entre os seus intentos, alcançar maior projeção no cenário internacional no pós-guerra.

Cessado o conflito, o país encontrava-se prestigiado. Mas a situação já assumia os novos contornos do que seria a Guerra Fria e o Brasil não seria brindado com o reconhecimento que esperava.

Uma análise detalhada indicaria que, nessas duas oportunidades em que o Governo brasileiro decidiu empregar em larga escala as Forças Armadas, observou-se:

- Prontidão operacional das Forças Armadas inadequada para o tipo de missão;
- demora no processo decisório, em decorrência tanto de sua complexidade quanto dos múltiplos atores e fatores envolvidos;
- não atendimento tempestivo das necessidades apresentadas pelas FA, seja por insuficiente percepção ou debilidade conjuntural, decorrente de limitações do próprio país;
- conhecimentos profissionais militares defasados em relação ao estado da arte; e
- que, a despeito das dificuldades, as Forças Armadas sempre cumpriram as missões que lhes foram atribuídas.



CONCLUSÃO

*Diplomacia sem força militar é como música sem instrumentos.
Frederico o Grande, da Prússia (1712-1786).*

*Você pode fazer muito com a diplomacia, mas, é claro, você pode fazer muito mais com diplomacia
respaldada na determinação e na força.*

Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU, de 1997 a 2006.

A afirmativa do monarca prussiano é mais uma das muitas utilizadas para justificar o emprego das Forças Armadas como suporte à atividade diplomática. Mas é inadequada para o nosso tempo. O ex-Secretário-Geral Kofi Annan, de certo modo, assinalou esta evolução em sua declaração.

É fato que militares e diplomatas são parceiros de toda hora. Também é fato que a Diplomacia tornou-se muito complexa, seja pelo número de atores envolvidos, seja pela velocidade de nosso tempo. Portanto, mais apropriado seria dizer: Diplomacia sem força militar é como uma orquestra em que faltam músicos e instrumentos.

Verifica-se, ao longo da história de nosso país, uma série de espasmos desenvolvimentistas no campo da Defesa. Como não apresentam continuidade, perde-se boa parte dos ganhos auferidos nesses surtos. É o que ocorreu nos últimos anos, onde a falta de investimento implicou em não-renovação, tanto de material quanto de indivíduos de alta qualificação, representando uma perda de qualidade.

Tais constatações convidam-nos à reflexão. O Brasil vem atuando em vários ambientes, com o propósito de aumentar a sua inserção no cenário internacional. Mesmo considerando as nossas tradições pacíficas, tal postura aumentará a possibilidade de que ocorram eventos em que seja necessário empregar as Forças Armadas em proveito da política externa, uma vez que, para um país do porte do Brasil, é simplesmente inviável um processo desmilitarizado de inserção internacional.

Assim, no que se refere à componente militar do Poder Nacional, é imprescindível dispor de Forças Armadas modernas, adestradas e com prontidão operacional compatível com o que se tem a proteger; bem como capacitadas a se conformarem adequadamente aos desígnios de nossa Política Externa. Caso contrário, o insucesso em seu emprego, no mínimo, configurará situações danosas para a imagem do país.

É também necessário desenvolver-se, no Brasil, uma cultura compatível com uma potência de porte médio, consciente de seus deveres e responsabilidades; com capacidade de pensar



estrategicamente e em longo prazo e de compreender as questões concernentes à Segurança e à Defesa. Esta é uma tarefa complexa e trás em seu cerne o amadurecimento das instituições.

Obviamente, o preparo e o emprego das Forças Armadas demandam tempo de maturação e recursos. Mas este investimento pode ser feito com ganhos colaterais em diversos campos, se realizado em bases apropriadas, maximizando os efeitos positivos de sua existência e atuação, em benefício do povo brasileiro.

Nesse ponto, é auspicioso ressaltar que vivemos um momento incomum, em que o tema Defesa ingressou na agenda nacional, passando a ser debatido na mídia, no Congresso e em diversos círculos, o que não acontecia, em tempo de paz, desde a primeira década do século XX. A discussão sobre a recente Estratégia Nacional de Defesa^{xi} (e providências decorrentes) foi o grande motivador para que isto ocorresse.

Por fim, faz-se necessário lembrar que, além de outros predicados, Forças Armadas equipadas, adestradas e com credibilidade compõem a boa imagem do país, atributo essencial para o exercício do denominado *soft Power*.



ⁱ Adaptação e atualização do artigo *Defesa e Diplomacia: Uma Visão Geral*, publicado na Revista do Clube Naval nº 344, out/nov/dez de 2007. Trata-se de um trabalho acadêmico, não expressando a opinião do Ministério da Defesa, do Comando da Marinha ou da Escola Naval.

ⁱⁱ NYE, Jr., Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Perseus Book Group. Cambridge. MA. EUA. 2004.

ⁱⁱⁱ Adaptação da segmentação adotada na publicação *Strategic Assessment 1996: Instruments of U. S. Power (1996)*. Institute for National Strategic Studies. National Defense University. Washington, D.C., EUA.

^{iv} Os Instrumentos Militares Emergentes não são caracterizados pelo uso da força, mas são de emprego cada vez mais relevante. O emprego militar da tecnologia da informação, que permite, entre outros aspectos, ao país agir remotamente, sem nem mesmo deixar vestígios de sua atuação, está enquadrado nesta categoria.

^v O autor, em pesquisa informal, coletou informações de diversas instituições militares, tendo encontrado, como registro mais antigo, uma matrícula na Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME), em 1940. Entretanto, avalia que a prática, possivelmente, já era realizada anteriormente, entre outros aspectos, em função da existência da Circular nº 11, de 28/02/1918, do Ministério das Relações Exteriores às legações americanas aqui acreditadas, que ofereceu a oportunidade de matrícula de alunos estrangeiros nas escolas naval e militar, “com o intuito de desenvolver cada vez mais a política de fraternidade americana, a que Sua Excelência o senhor presidente da República presta a mais solícita atenção e dá o mais decidido apoio”. (*A Versão Oficial (Parte V) - Circulares do Ministério das Relações Exteriores (1912 – 1930)*. Cadernos do CHDD / Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de História e Documentação Diplomática. Ano V, n. 8. Brasília, DF: 2006. Página 64)

^{vi} KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers* (1987). Randon House Inc. New York. Apud Strategic Assessment 1996: Instruments of U. S. Power (1996).

^{vii} ZUCCARO, Paulo. *A Participação das Forças Armadas Brasileiras em Operações de Manutenção de Paz como Instrumento da Política Externa Brasileira e seus Reflexos para o Poder Naval*. Monografia apresentada no Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro.

^{viii} Foto: CF (Md) Álvaro Figueiredo Bisneto, Encarregado do Hospital de Campanha da Marinha do Brasil instalado no Chile.

^{ix} A Constituição de 1988, em seu artigo 4º, estabelece que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

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

^x A Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG) deslocar-se-ia para a costa ocidental africana, onde ficou sob controle operacional britânico; a missão médica, constituída por militares e civis, atuou na França; o grupo de aviadores, acrescido de um oficial do Exército, foi incorporado à Real Força Área Britânica; além disso, alguns oficiais da Marinha e do Exército foram destacados na Marinha Real Britânica e no Exército Francês.

^{xi} Decreto Nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008