

Formação de uma estratégia diplomática – Relendo Sun Tzu para fins menos belicosos

Paulo Roberto de Almeida*

Resumo: Releitura introdutória do clássico *Arte da Guerra*, de Sun Tzu, adaptando seus argumentos para o objetivo de formulação de uma estratégia diplomática, necessariamente distinta da concepção militar que presidiu à sua elaboração.

Palavras-chave: Sun Tzu. Arte da Guerra. Estratégia diplomática.

Os argumentos constantes do presente ensaio analítico se inserem num conjunto de trabalhos – já feitos ou em preparação – que podem ser enfileirados na categoria dos “clássicos revisitados”, entre os quais um *Manifesto Comunista* adaptado a estes tempos de globalização,¹ e um *Moderno Príncipe*,² que pretende aproveitar os conceitos do florentino para a política atual. Da mesma forma, pode-se reler Sun Tzu e aproveitar os ensinamentos contidos na *Arte da Guerra*³ para uma reflexão de caráter conceitual sobre a estratégia



Sun Tzu (孫子) (pinyin: Sūn Zǐ) (544 – 496)

diplomática – referida simplesmente como ED – no contexto das relações internacionais contemporâneas. A esse título, não se trata de refazer, obviamente, uma “arte da guerra para diplomatas”, e sim tão somente de tecer considerações sobre *uma* (e não *a*) estratégia diplomática, com

base nos argumentos basicamente filosóficos – e, claro, muitas regras práticas – presumivelmente redigidos pelo conhecido mestre chinês, legitimamente considerado o “pai da estratégia” (no seu caso, militar).

Da diplomacia como um instrumento do Estado

A diplomacia é de vital importância para o Estado. Talvez não tão crucial quanto a defesa do Estado por suas forças armadas, pois destas depende a própria sobrevivência física do Estado. Este pode, teoricamente, sobreviver sem manter intensas relações internacionais ou sem exercer uma diplomacia ativa. Mas ele dificilmente teria vida longa, ou

¹ Ver Paulo Roberto de Almeida, *Velhos e novos manifestos: o socialismo na era da globalização* (São Paulo: Juarez Oliveira, 1999).

² Cf. Paulo Roberto de Almeida, *O Moderno Príncipe: Maquiavel revisitado* (Brasília: Senado Federal, 2010).

³ O clássico de Sun Tzu pode ser encontrado facilmente na internet, numa infinidade de edições eletrônicas, em várias línguas e nas mais diferentes traduções e adaptações para o Português, voltadas tanto para o contexto militar quanto para o mundo dos negócios.

conseguiria preservar seus interesses vitais, sem uma capacitação adequada em matéria de instrumentos defensivos (que são, igualmente, mecanismos ofensivos, credíveis, tanto para a dissuasão quanto para o ataque).

A diplomacia é, todavia, crescentemente relevante não apenas para a defesa dos interesses fundamentais de um Estado, mas sobretudo para se alcançar os objetivos nacionais relevantes de uma nação no contexto contemporâneo, partindo do pressuposto que a sociedade humana e a comunidade das nações se afastam, cada vez mais, do direito da força para aderir à força do direito. O mundo contemporâneo abandonou, progressivamente, os esquemas restritos dos arranjos interimperiais – embora a última instância da política internacional permaneça com as grandes potências – para adentrar no multilateralismo dos esquemas de segurança coletiva consolidados nos instrumentos onusianos. Da diplomacia depende – paralelamente ao exercício potencial do poder militar – a preservação de um ambiente de paz e de estabilidade, tanto quanto de cooperação nos planos bilateral, regional ou multilateral a que aspira todo Estado que privilegia a solução de controvérsias pela via das negociações. Esta é uma condição essencial, hoje indispensável, para o crescimento econômico sustentado, os avanços tecnológicos, o progresso social, a preservação do meio ambiente, enfim, para a prosperidade comum.

Adaptando nossa releitura de Sun Tzu ao contexto diplomático, poderíamos dizer que a arte da diplomacia implica cinco fatores principais, que devem ser objeto de nossa contínua reflexão, com vistas a aperfeiçoá-los e incorporá-los cada vez mais às nossas práticas de servidores do Estado no campo da política externa. Estes cinco fatores são: a doutrina, a interação entre a conjuntura

e a estrutura, os condicionantes econômicos e geopolíticos da ação diplomática, o comando e a disciplina. A partir desses cinco fatores é possível elaborar uma “estratégia diplomática”, que será objeto da segunda seção deste ensaio introdutório.

A **doutrina** tem a ver com a concepção mesma da diplomacia, a sua razão de ser. Ela diz respeito aos princípios inspiradores da diplomacia, aos valores que fundamentam a sua ação, às diretrizes que guiam essa ação na prática. Ela também se refere a uma noção clara dos interesses nacionais e aos instrumentos indispensáveis à implementação dos objetivos fundamentais do Estado, cujo pressuposto básico é, obviamente, o ato de dispor de uma doutrina básica para sua atuação diplomática – sem esquecer uma estratégia militar – no cenário internacional.

A **interação entre a conjuntura e a estrutura** pode ser vista como o equivalente funcional daquilo que Sun Tzu chamava de **tempo**. Essa interação supõe a combinação da sincronia e da diacronia – ou seja, o momento presente e a flecha do tempo –, que constituem os dois vetores de atuação diplomática ao longo de um determinado período. Toda diplomacia lida com o **aqui** e o **agora**, mas ela o faz tendo em vista as consequências futuras das ações adotadas na presente conjuntura e levando em consideração a herança recebida do passado recente, que imprime sua marca sobre a mente dos diplomatas e determina, em grande medida, a forma como eles vão agir no presente.

Os condicionantes econômicos e geopolíticos representam o fator que Sun Tzu chamava de **espaço**, isto é, o ambiente concreto no qual devem se movimentar os “exércitos” diplomáticos,

em busca da materialização dos objetivos nacionais.

O **comando** atende aos mesmos critérios estabelecidos pelo mestre chinês da arte da guerra para esse conceito. Ele tem a ver com a capacidade exibida pelas lideranças diplomáticas – o estadista, o chanceler, os altos responsáveis pela formulação da doutrina e pela definição das principais diretrizes diplomáticas – de indicar claramente aos membros da comunidade diplomática nacional quais são os objetivos pelos quais eles devem se bater.

Sun Tzu considerava que o comando deveria ter as seguintes qualidades: sabedoria, sinceridade, benevolência, coragem e disciplina. Dessas cinco qualidades, a primeira é certamente necessária ao comandante, assim como a quarta, embora esta deva pertencer mais ao comandante militar do que propriamente ao chefe da diplomacia. Maquiavel certamente descartaria a segunda e a terceira, ou seja, a sinceridade e a benevolência, embora considerasse esta última como um recurso a que o *condotier* poderia apelar quando estivesse em situação de força, justamente. Quanto à última, deve ser considerada mais como uma variante do rigor consigo mesmo do que o exercício da disciplina “contra” seus próprios subordinados, que é o objeto do último fator da arte da diplomacia.

A **disciplina**, no plano da diplomacia, tem a ver com organização e métodos, ou seja, a construção de uma ferramenta burocrática que seja, ao mesmo tempo, eficiente e inovadora, prudente e ousada, preparada no plano da informação e do conhecimento e apta a seguir instruções de forma ordenada e coerente, atuando como uma agência homogênea e uniforme. Isto é possível quando o estamento burocrático-diplomático possui processos de socialização e de

construção de um pensamento relativamente unificado e convergente.

Com base nesses cinco fatores, as autoridades diplomáticas de um Estado podem planejar seus objetivos externos – a que chamaremos de “estratégia diplomática” – a partir de um conjunto adicional de fatores instrumentais que têm a ver, essencialmente, com a implementação prática desses objetivos, quaisquer que sejam eles. Entre esses fatores figuram os seguintes: a capacidade dos dirigentes diplomáticos em formular metas realistas e adequadas para a mobilização efetiva do estamento profissional diplomático; a avaliação correta dos limites e possibilidades oferecidas pelo sistema internacional para que aqueles objetivos possam ser alcançados; o uso eficiente de todos os mecanismos e instrumentos do sistema internacional – instituições formais, grupos informais, coalizões temporárias de interesse, combinação de iniciativas bilaterais, coordenação regional e exploração dos canais multilaterais – segundo a natureza de algum objetivo específico; coordenação interna das agências públicas que detêm alguma interface internacional e instruções claras aos agentes diplomáticos nas diversas frentes negociadoras para se alcançar eficácia máxima nas iniciativas diplomáticas desse Estado.

Mesmo sob condições democráticas, e portanto transparentes, a eficiência e a eficácia na ação diplomática de um Estado depende, em parte, do tratamento discreto que possa atribuir a determinados temas de seu interesse crucial na frente externa. Toda negociação diplomática é, por definição, uma barganha entre interesses por vezes convergentes, mas em certa medida contraditórios, quando não divergentes ou opostos (na medida em que todo e qualquer acordo sempre implica em custos políticos e econômicos, a

começar pela perda relativa de soberania, o que se deve limitar o máximo possível). Daí a necessidade de se encaminhar um determinado tema com base em argumentos de utilidade geral e de benefício recíproco que podem oferecer a base para um entendimento mais próximo dos interesses nacionais.

Esta questão implica também que o trabalho de avaliação deve envolver não apenas os interesses próprios do Estado em questão, mas igualmente os interesses do Estado, ou dos Estados com os quais se negocia, de maneira a permitir as acomodações necessárias. Dito isto, caberia, portanto, passar aos argumentos principais, que têm a ver com a elaboração e a implementação de uma estratégia diplomática (ED).

Da estratégia diplomática como uma das artes especializadas do Estado

Analogamente a seu equivalente militar, mas nisso talvez destoando um pouco de Sun Tzu, poderíamos dizer que a ED consiste na mobilização de instrumentos políticos, econômicos e militares – ponderados com base numa avaliação comparada e em análises conceituais e factuais sobre as intenções dos demais participantes do jogo diplomático – com vistas à consecução de objetivos nacionais bem definidos, mas sem o recurso à, ou a ameaça do uso da, força militar ou à guerra. Nesse sentido, a ED se opõe à, ou se distingue da, estratégia militar, que pressupõe, de sua parte, o uso ou a ameaça de uso da força bruta, segundo linhas que já foram suficientemente discutidas ao longo da história, desde Sun Tzu até os modernos estrategistas militares, passando por Clausewitz, Henry Kissinger ou Raymond Aron.

No plano puramente conceitual, a formulação de uma ED implica a análise dos fatores contingentes, de obstáculos

conjunturais e de barreiras de caráter estrutural que dificultam – em alguns casos até obstaculizam – o atingimento dos objetivos nacionais, tais como definidos pelos estrategistas de um determinado Estado, uma comunidade variada que pode envolver desde estadistas até burocratas do planejamento governamental, passando por representantes da cidadania e consultores independentes (membros da academia, especialistas setoriais, etc.). No plano operacional, a ED pressupõe a mobilização de **todos** os instrumentos à disposição desse Estado para o atingimento daqueles objetivos, o que implica o uso dos meios propriamente diplomáticos, mas também o apoio das forças armadas e da comunidade econômica do país.

Todo Estado moderno, atuante, inserido na comunidade internacional, normalmente dotado de órgãos executivos e de planejamento, possui, ou deveria possuir, uma ED. Não se deve, evidentemente, superestimar uma ED: não se trata de algo fixo ou rígido, estruturalmente determinado, mas de uma concepção determinada por fatores conjunturais e até contingentes, concomitante às iniciativas dos Estados e às ações humanas.

Uma ED realista e flexível deve submeter-se, desde logo, a constantes revisões, tantos são os fatores de mudança conjuntural e as alterações no cenário político internacional que influenciam ou impactam os objetivos nacionais de um Estado. Ela deve estar, portanto, sujeita a avaliações regulares por parte de um *staff* especialmente preparado para essa finalidade e dedicado funcionalmente a esse tipo de tarefa. Não conviria, aliás, que o órgão encarregado da elaboração de uma ED fosse exclusivo e excludente, ou seja, trabalhando unicamente em torno da ED, e sim que ele seja aberto a insumos

externos e à colaboração de especialistas e consultores alheios ao próprio órgão, de forma a manter uma atmosfera aberta inovadora, permitindo até revisões radicais da “velha” ED (ou seja, indo temporariamente num sentido contrário à “razão de Estado”).

Uma ED, ainda que elaborada por um governo determinado, não é, ou não deveria ser, uma concepção e uma ação de um governo, e sim uma iniciativa e uma postura de Estado, ou seja, interessando antes à Nação do que aos partidos e personalidades ocupando temporariamente o poder. Como atividade típica de Estado, a ED deve estar sujeita ao escrutínio de todas as forças, movimentos e grupos de opinião representativos da Nação, ser objeto de discussão e de avaliação quanto a seus fundamentos concretos, seus instrumentos operacionais, seus objetivos explícitos e suas metas implícitas. Normalmente é isso que ocorre em sistemas democráticos, tanto mais intensamente quanto mais abertos e transparentes são os elementos centrais que definem e ajudam a implementar uma ED.

Os processos de concepção, elaboração e de revisão da ED se dão no corpo do Estado, envolvendo as agências voltadas para as relações exteriores, os órgãos de defesa e o governo central, ademais das instâncias voltadas precipuamente para planejamento de políticas e de análises aplicadas; eles passam pelo parlamento e alcançam a sociedade, por meio da opinião pública, devidamente informada pelos órgãos de informação.

O planejamento de uma ED implica, antes de qualquer outra ação, tratar dos meios próprios a uma organização diplomática: de nada serve ter uma ED sem a ferramenta que a implementará. Estamos falando aqui de funcionários, equipamentos, recursos, organização,

enfim, todos os meios com os quais todo e qualquer Estado leva sua ED da fase de concepção à de aplicação no terreno. Na diplomacia, como na guerra, nada existe estaticamente, ou de forma puramente passiva, mas, sim, compõe-se de interações dinâmicas; os meios precisam ser sempre mantidos, aperfeiçoados, substituídos, instruídos e monitorados.

Diferentemente da guerra, porém, não é preciso ter um planejamento logístico destinado a concentrar forças e operações ofensivas num espaço de tempo delimitado e num terreno previamente estudado. Em outros termos, as ações diplomáticas não necessitam de uma “concentração de fogo” para se lograr alguma vantagem decisiva no calor da batalha. A dinâmica diplomática é mais cumulativa, do que “destrutiva”, e as operações podem ser delongadas em função de uma avaliação contínua e mutável das condições do “terreno”, em função da interação com o “adversário”, que, no ambiente diplomático, não significa uma atitude de confrontação como na guerra e nas demais operações militares. A ED é bem mais intangível do que a EM, baseada no planejamento, certamente, mas em última instância na força bruta.

Diferente da guerra, também, a conduta diplomática se baseia menos em meios materiais, ou equipamentos “pesados”, e mais em negociações diretas, quase pessoais, entre os atores. Não se trata de “aniquilar” o inimigo, mas sim de convencer e compor com um parceiro, mais que um adversário. A guerra desgasta, se mantida durante muito tempo, ao passo que a diplomacia avança, com a composição de interesses. A “logística” da diplomacia possui uma lógica própria, baseada – aliás, como no caso das operações militares – na presença sobre o “terreno” e na interação constante com o “adversário”;

diferentemente, porém, não se trata de vencê-lo, mas de compor com ele um novo terreno de interações e de cooperação.

Essa presença tem um “preço”, que é o custo da manutenção de representantes diretos – os “agentes avançados” dos serviços de inteligência militar – e do envio de missões temporárias e permanentes, assim como o engajamento pleno em negociações em nível bilateral, regional ou multilateral. Esse preço pode ser o equivalente funcional da manutenção, bastante custosa no âmbito militar, de equipamentos pesados que se destinam, na verdade, a não serem usados, mas que servem basicamente para dissuasão. No caso da diplomacia, a “dissuasão” é na verdade o diálogo e o entendimento, se possível no mais alto nível (mas de ordinário mantida pelo representante permanente, normalmente chamado de embaixador).

A condução da diplomacia será, evidentemente, diferente, segundo o Estado ostenta um regime político centralizado ou unitário, próximo do autoritarismo, ou se esse Estado exhibe características claras de descentralização, com dispersão relativa dos centros de poder e participação de vários atores políticos e sociais. O Estado do mestre chinês da arte da guerra, não obstante a descontinuidade ocasional trazida por uma sucessão extraordinária de dinastias, invasões e de reconstruções sucessivas do sistema político, exibiu notável continuidade na centralização imperial, no limite do

despotismo “hidráulico”. Nesse tipo de regime, a condução da diplomacia obedece, simplesmente, à vontade do soberano, com alguma participação dos cortesãos e membros do aparato estatal restrito (antigos mandarins, modernos *aparatchiks*).

A condução da diplomacia nas modernas condições democráticas se faz sob forte pressão de forças sociais suscetíveis de expressar posições distintas e de influenciar o processo de tomada de decisão no plano externo. A despeito da legitimidade que possam exibir essas demandas, seria conveniente que o Estado, em especial seu aparelho diplomático, preservasse sua latitude de ação e ampla margem de opções, de maneira a escolher as melhores vias – que envolvem alianças ocasionais, coordenações formais e até iniciativas individuais – para alcançar os objetivos nacionais desse Estado. Pode-se inclusive conceber certa autonomia de iniciativa e de ações atribuída ao negociador principal, da mesma forma como se concede pleno poder de comando ao general em seu campo de batalha. Em momentos decisivos, essa autonomia deve ser plena, posto que a autoridade responsável pelo sucesso (ou fracasso) de uma negociação ou iniciativa diplomática é o próprio agente no terreno, não o soberano em sua capital distante.

Em todas essas questões, Sun Tzu tem muito a ensinar aos diplomatas profissionais (e até aos iniciantes).



* **PAULO ROBERTO DE ALMEIDA** é Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico, Diplomata de carreira. Site: www.pralmeida.org. Email: pralmeida@mac.com