

# A DIPLOMACIA NAVAL BRASILEIRA NO FOMENTO À BASE INDUSTRIAL DE DEFESA NO CONE SUL (2021-2023)<sup>1</sup>

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a11

---

Carlos Eduardo Felipe de Freitas Silva<sup>2</sup>

Valter de Sousa Matos<sup>3</sup>

Fábio Albergaria de Queiroz<sup>4</sup>

## Resumo

O artigo investiga o papel dos adidos navais na promoção da Base Industrial de Defesa (BID) do Brasil no Cone Sul, focando no período de 2021 a 2023. O objetivo é refletir sobre como esses agentes podem contribuir para o fomento da BID. Utilizando uma abordagem exploratória e comparativa, o estudo analisa como a diplomacia naval pode ser um mecanismo facilitador para a consecução dos interesses nacionais, dentro do contexto da economia azul, e descreve os desafios enfrentados pelos adidos navais em sua atuação nesse campo específico. A pesquisa inclui uma análise da evolução orçamentária destinada à defesa e o impacto dos recentes investimentos na indústria de defesa brasileira. Foram coletados, por meio de entrevistas semiestruturadas e *desk research*, dados com foco em Argentina, Paraguai e Uruguai. A hipótese testada sugere que uma maior aderência dos adidos navais aos atributos comerciais da diplomacia pode potencializar ganhos para a BID.

**Palavras-chave:** Base Industrial de Defesa; Diplomacia Naval; Cone Sul.

---

1 As opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, o posicionamento da Escola Superior de Defesa (ESD), da Marinha do Brasil e/ou do Ministério das Relações Exteriores.

2 Oficial da Marinha do Brasil atualmente servindo como Adido Naval na Argentina. E-mail: freitas.silva@marinha.mil.br

3 Servidor da Controladoria-Geral da União – CGU, cedido para a Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA. E-mail: valter.matos@advdf.com.br; vasom33@gmail.com

4 Professor adjunto na Escola Superior de Defesa (ESD). Possui doutorado e pós-doutorado em Relações Internacionais e pós-doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: fabioaq@hotmail.com ; fabio.queiroz@defesa.gov.br

# BRAZILIAN NAVAL DIPLOMACY IN PROMOTING THE DEFENSE INDUSTRIAL BASE IN THE SOUTHERN CONE (2021-2023)

---

## Abstract

This article investigates the role of naval attachés in promoting Brazil's Defense Industrial Base (BID) in the Southern Cone, focusing on the period from 2021 to 2023. The objective is to reflect on how these agents can contribute to the promotion of the BID. The study uses an exploratory and comparative approach to analyze how naval diplomacy can be a facilitating mechanism for achieving national interests within the context of the blue economy and describes the challenges faced by naval attachés in their work in this specific field. The research includes an analysis of the evolution of the defense budget and the impact of recent investments in the Brazilian defense industry. Data focusing on Argentina, Paraguay, and Uruguay were collected through semi-structured interviews and desk research. The hypothesis tested suggests that greater adherence by naval attachés to the commercial attributes of diplomacy can enhance gains for the BID.

**Keywords:** Defense Industrial Base; Naval Diplomacy; Southern Cone.

# LA DIPLOMACIA NAVAL BRASILEÑA EN LA PROMOCIÓN DE LA BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA EN EL CONO SUR (2021-2023)

---

## Resumen

Este artículo investiga el papel de los agregados navales en la promoción de la Base Industrial de Defensa (BID) de Brasil en el Cono Sur, centrándose en el periodo comprendido entre 2021 y 2023. El objetivo es reflexionar sobre cómo estos agentes pueden contribuir a la promoción de la BID. El estudio utiliza un enfoque exploratorio y comparativo para analizar cómo la diplomacia naval puede ser un mecanismo facilitador para el logro de los intereses nacionales en el contexto de la economía azul y describe los retos a los que se enfrentan los agregados navales en su trabajo en este ámbito específico. La investigación incluye un análisis de la evolución del presupuesto de defensa y el impacto de las recientes inversiones en la industria de defensa brasileña. Los datos centrados en Argentina, Paraguay y Uruguay se recopilaron mediante entrevistas semiestructuradas y investigación documental. La hipótesis probada sugiere que una mayor adhesión de los agregados navales a los atributos comerciales de la diplomacia puede aumentar los beneficios para el BID.

**Palabras clave:** Base industrial de defensa; diplomacia naval; Cono Sur.

## 1. Introdução

O Brasil é um país de dimensões continentais e que tem no contorno atlântico um inestimável ativo que lhe confere uma territorialidade marítima valiosa pela biodiversidade, pelos recursos econômicos e por servir como o mais importante modal para seu comércio exterior, porquanto, conforme assevera Pereira (2021):

Na área da Amazônia Azul estão as reservas do pré-sal e dele se retira cerca de 85% do petróleo, 75% do gás natural e 45% do pescado produzido no país. Via rotas marítimas são escoados mais de 95% do comércio exterior brasileiro. Nessa área existem recursos naturais e uma rica biodiversidade ainda inexplorados.

Além disso, na atual ordem internacional, dinâmica e interconectada, é por meio de cabos submarinos que flui o tráfego de dados responsável por quase toda a comunicação com o mundo, incluindo a Internet. Assim é que o setor da indústria de defesa tem se beneficiado dessa economia azul, por intermédio dos recentes contratos alavancando alguns segmentos específicos da Base Industrial de Defesa (BID) como, por exemplo, a aquisição de navios pela Marinha do Brasil (MB), que contribuem para a segurança, desenvolvimento e defesa do país (Brasil, 2022). Da mesma forma, depreende-se que o Brasil poderia expandir sua BID por intermédio do incremento de ofertas desses produtos de defesa (PRODES)<sup>5</sup>, em seu entorno estratégico, mais especificamente no Cone Sul.

Quanto ao recorte temporal, o texto analisará o período entre 2021 e 2023, o que permitirá estudar a relação entre a BID e as ações implementadas para o seu desenvolvimento a partir de marcos relevantes desse período. A título de contextualização, sabe-se que em 2021, a proposta de orçamento, no âmbito das políticas orçamentárias empregadas naquela época, aportou fatia considerável para o aumento das despesas com as forças armadas<sup>6</sup>. Além disso, o chefe do Poder Executivo no momento em que o artigo é escrito, Luiz Inácio Lula da Silva, anunciou, em 2023, um novo Plano de Aceleração do

5 PRODES – são todos os bens, serviços, obras ou informações, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/copy\\_of\\_perguntas-frequentes](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/copy_of_perguntas-frequentes)>. Acesso em: 13 nov. 2024.

6 Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/08/31/gastos-bilionarios-que-bolsonaro-propoe-para-a-defesa-levarao-a-cortes-em-outras-areas-em-2021>>. Acesso em: 10 set. 2024.

Crescimento (PAC) que prevê gastos de US\$10,6 bilhões para a defesa, prevendo recursos para a modernização e melhoria da indústria de defesa do país.

Nesse contexto, diplomacia e defesa são, por excelência, instrumentos para a consecução dos interesses de um país no plano externo e, espera-se que o Ministério da Defesa (MD) e as Forças Singulares, bem assim o Ministério das Relações Exteriores (MRE), como burocracias especializadas<sup>7</sup>, construam sinergias que apontem rumos para a consecução dos objetivos nacionais. É assim que se infere que, dentre os agentes das citadas burocracias, os adidos navais possuem potencial para emprego de suas tarefas como ferramenta diplomática no exercício da política externa (Silva e Gonçalves, 2010).

Quanto à dimensão normativa que valida esta pesquisa, vale ressaltar que conforme a Convenção de Viena Sobre Relações Diplomáticas 1961 (CRVD) (Brasil, 1965), em seus arts. 3 e 7, a missão diplomática inclui adidos militares, navais ou aéreos e a elas compete, dentre outras atribuições, negociar nesta área particular da ação política dos governos. Logo, na diplomacia de defesa, civis e militares que atuam nos Ministérios da Defesa e nas forças armadas podem atuar como agentes diplomáticos, na execução de tarefas relacionadas com o uso não coercitivo dos recursos da defesa (Silva, 2018).

Por conseguinte, entender as nuances atinentes ao exercício dessa função torna-se tarefa relevante para dimensionar possíveis conexões entre a diplomacia e a defesa. Logo, nesse âmbito, definimos como objetivo precípua refletir sobre que papel os adidos navais seriam capazes de desempenhar, enquanto agentes da política externa brasileira, em específico da diplomacia naval, no que diz respeito ao fomento da BID no contexto da “economia azul”.

Esse intento assume ainda maior relevância no contexto da chamada “década do mar”, ou Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030) – assim definida pela Comissão Oceanográfica Internacional (COI) – ao abrir espaço para a reflexão sobre ações urgentes e necessárias para o uso e proteção do espaço costeiro e marinho no país, que vislumbra um oceano: 1. limpo; 2. seguro; 3. saudável e resiliente; 4. produtivo e explorado sustentavelmente; 5. previsível; 6. transparente; e 7. conhecido e valorizado; o que se coaduna com os interesses da MB (Santos e Beirão, 2021).

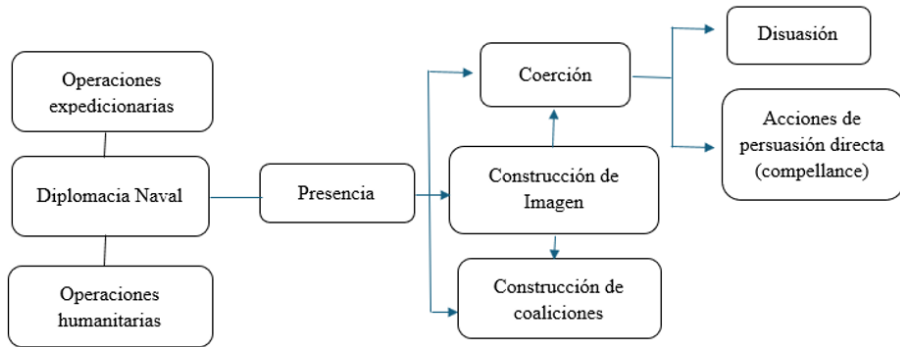
Para essa análise, amparados em evidências empíricas e na literatura sobre o tema, partimos da premissa de que o Brasil tem relevante destaque regional, objetivamente se comparado aos países da América do Sul em atributos quantitativos, quando analisados os gastos com PRODES, conforme infere-se

7 Aqui parte-se da definição weberiana de burocracia, entendida como um corpo funcional altamente especializado na execução de funções que demandam competência técnica e qualificações específicas.

de dados compilados pelo *International Institute for Strategic Studies* (2024, p.403) e pela *Red de Seguridad y Defensa de América Latina* (2024, p. 8-9).

Há, portanto, um campo propício ao estudo da atuação dos adidos navais no fomento da BID, junto aos países sul-americanos, baseando-se nas concepções e entendimentos de acadêmicos como Till (2009), no que se refere ao uso da diplomacia naval como instrumento para se obter resultados desejados:

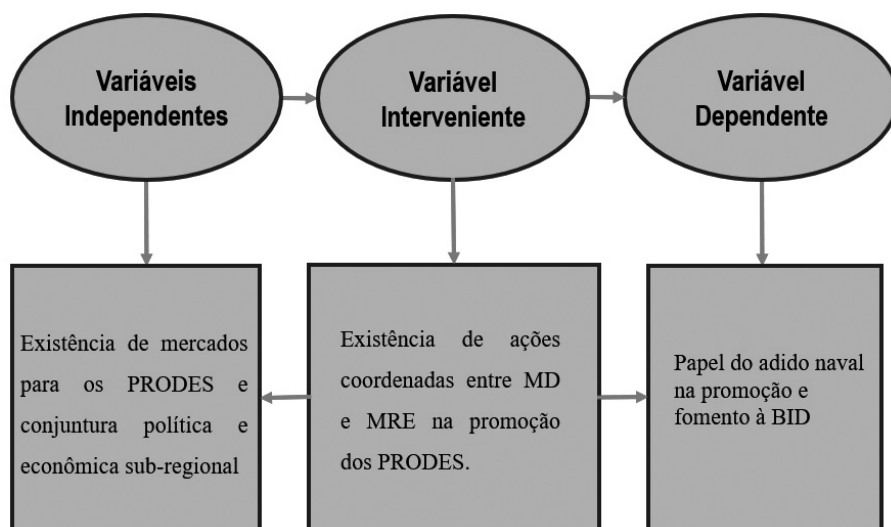
Figura 1. Componentes da diplomacia naval



Fonte: Elaborado a partir de Till (2009, p. 257).

Assim sendo, a partir da premissa levantada, é que buscamos testar a hipótese relacional direta de que quanto maior for a aderência dos adidos navais aos atributos comerciais da diplomacia, maiores serão as possibilidades de maximizar ganhos para a BID. Para tanto, tem-se, como objetivos específicos: 1) analisar o papel da diplomacia naval como mecanismo facilitador na promoção dos interesses nacionais; e 2) descrever desafios enfrentados pelos adidos navais em nosso universo de pesquisa.

Complementarmente, para testar as possíveis interconexões entre diplomacia e defesa, parte-se da seguinte cadeia causal:

Figura 2. Cadeia Causal<sup>8</sup>

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Quanto ao recorte espacial, no contexto do Cone Sul, optou-se por Argentina, Uruguai e Paraguai, uma vez que se sobrepõem às fronteiras comerciais estabelecidas pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bloco criado pelo tratado de Assunção em 1991 e que prevê a criação de uma área de livre comércio na sub-região<sup>9</sup>. Por fim, mas não menos importante, quanto aos aspectos metodológicos da pesquisa, trata-se de um estudo de caso exploratório e comparativo pela técnica da mais semelhança. Para a coleta de dados recorre-se à técnica do *desk research* e entrevistas semiestruturadas junto aos adidos navais de Argentina, Paraguai e Uruguai, contendo perguntas fechadas e abertas, com questionários em formato *Google Forms*, cujo modelo consta no apêndice ao fim deste texto.

8 Na cadeia causal encontram-se elencadas as variáveis selecionadas para o estudo a ser conduzido. A variável dita independente é aquela que afeta outras variáveis, são fenômenos úteis na explicação das características ou do comportamento do objeto de estudo. Por conseguinte, a variável dependente é o que se deseja explicar em função da influência de uma ou mais variáveis independentes. Por fim, a variável interveniente é aquela que, em uma sequência causal, se coloca entre a variável independente e a variável dependente ajudando a explicar o processo pelo qual a primeira influencia a segunda.

9 A Bolívia não foi considerada no estudo em virtude da pequena dimensão de sua Marinha.

## 2. Economia Azul

O Banco Mundial (2018) definiu economia azul como sendo a economia oceânica sustentável, onde a atividade econômica é equilibrada com ecossistemas costeiros e marinhos saudáveis a longo prazo. Essa definição é algo que surge no mundo contemporâneo como uma evolução do conceito de economia do mar que, em tese, seria a mesma ideia sem, contudo, considerar o aspecto “sustentabilidade”. De forma semelhante, Santos e Polette (2020, p. 93) definem economia azul como:

o uso sustentável dos recursos oceânicos para o desenvolvimento econômico, melhores meios de subsistência e empregos, e para a saúde intrínseca do ecossistema oceânico. A economia azul abrange os espaços aquáticos e marinhos, incluindo o oceano, mares, costas, lagos, rios e águas subterrâneas, e compreende uma série de setores produtivos, como a pesca, a aquicultura, o turismo, o transporte marítimo, a construção naval, a energia renovável, a bioprospecção, a mineração submarina e atividades relacionadas; e os serviços dos ecossistemas.

Assim, para os fins desta pesquisa, cabe analisar a relação entre a economia azul e a vocação marítima do Brasil de forma a mapear possíveis resultados dessa sinergia. Nessa direção, sabe-se que o Brasil possui o quinto maior litoral do mundo (Carvalho, 2021), possibilitando a existência de portos que permitem a atracação de grandes embarcações e uma excelente navegação de cabotagem<sup>10</sup>.

Além disso, destaca-se que o Atlântico Sul tem inegável importância estratégica, considerando-se sua relação direta com as rotas comerciais, o acesso à Antártica e outras possibilidades. Ademais, o Brasil conta com relevante área submarina com grande potencial para ser explorada, cerca de 900 mil km<sup>2</sup>, rica em minerais<sup>11</sup> e elementos químicos, a chamada Elevação do Rio Grande (ERG). Tal é a importância dessa área que tem sido denominada de “pré-sal da mineração brasileira” (Ferreira, 2023), trazendo inúmeros desafios de exploração e vigilância (CPRM [...], 2020).

10 Navegação de cabotagem é aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores.

11 Argilas vermelhas com alguns minerais como caulinita, magnetita, magnetita oxidada, hematita e goethita. Disponível em: <<https://portaldaminerao.com.br/estudo-revela-que-elevacao-do-rio-grande-era-gigantesca-ilha-tropical-proxima-ao-brasil-e-rica-em-minerio/>>. Acesso em: 15 set. 2024.

Essa potencialidade da economia azul, representada pelo transporte marítimo, pela exploração de riquezas e outros recursos torna relevante a atenção necessária para a sua garantia, sendo primordial a obtenção de meios necessários e demais PRODES alinhados ao desenvolvimento da BID. Essa mentalidade estratégica pode ser identificada no Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) o qual preconiza o potencial do Programa de Construção do Núcleo do Poder Naval, incluindo o Programa de Submarinos (PROSUB), o Programa Classe Tamandaré (PCT), entre outros, para “alavancar o desenvolvimento da indústria nacional e segmentos correlatos, favorecendo o estabelecimento de ‘clusters marítimos’<sup>12</sup>, com geração de empregos qualificados, diretos e indiretos” (Brasil, 2020a, p. 83), na medida em que demanda a produção de artefatos de uso dual para a BID, cabendo ressaltar que podem ter seu apelo comercial potencializado pela ação dos adidos navais.

Assim, infere-se que a MB tem potencial protagonismo nesse debate, com o fortalecimento dos conceitos de Amazônia azul e economia azul, e com as responsabilidades próprias da Autoridade Marítima Nacional em suas ações de monitoramento, vigilância e uso de tecnologias inovadoras em fomento da BID (Santos e Beirão, 2021).

---

### 3. BID no contexto da economia azul

Conforme descrito anteriormente, a vocação marítima do Brasil, associada à sua relevância no cenário econômico internacional, permite que sejam vislumbradas diversas iniciativas que tenham como objetivo habilitar o setor de defesa a cumprir a sua missão constitucional<sup>13</sup>, especificamente em relação à BID. Isso nos convida a buscar identificar quais benefícios essas potencialidades poderiam acarretar aos interesses do país no Cone Sul, no que diz respeito às possibilidades de fomento à BID.

Para o caso em tela, cabe definir o que seria especificamente BID. No Brasil, a Estratégia Nacional de Defesa considera a BID o conjunto de empresas públicas e privadas “que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de PRODES no país” (Brasil, 2020b).

---

12 Associação responsável por reunir as empresas de diferentes segmentos relacionadas com a economia do mar, um cluster marítimo desempenha um papel importante para o desenvolvimento dos países.

13 Art. 142 da Constituição Federal de 1988: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Ainda nessa linha, pode-se identificar elementos associados à BID nos documentos de defesa, como na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa (PND/END)<sup>14</sup>, especificamente quando trata de “apoio à política externa”. Logo, no âmbito das relações internacionais, identifica-se o elo da BID com a Política Naval<sup>15</sup> e o PEM<sup>16</sup>.

Por sua vez, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) entende que: “a BID reúne o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participam de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de Produtos Estratégicos de Defesa” (Abreu, 2015). Nesse sentido, em 2012, a BID ganhou um reforço, com um novo incentivo introduzido pela Lei nº 12.598/2012, como marco legal para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa no país. (Brasil, 2012).

Em um mapeamento da BID realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2016) apresentou-se uma análise em oito segmentos, nos quais foram estudados fatores como produção, recursos humanos e inovação para o comércio internacional. Na maioria dos segmentos, observou-se que os produtos exportados possuem média e alta intensidade tecnológica, o que indica serem produtos de maior valor agregado. A maioria das empresas menciona dificuldades em acessar o mercado internacional, devido à produção dos grandes países produtores, e que, em contraposição, o número de empresas que utilizam instrumentos públicos de apoio à exportação é relativamente baixo (Brasil, 2020b).

Nesse sentido, como resultado dessa busca do incremento da BID, ressalta-se que durante o painel “Base Industrial de Defesa – Proteção, desenvolvimento e geração de empregos”, realizado durante a 6ª Mostra BID Brasil, de 7 a 9 de dezembro de 2021, em Brasília, foram destacados os avanços nas exportações da BID e no segmento de defesa e segurança. A BID gera 2,9 milhões de empregos no Brasil, sendo 1,6 milhão diretos e 1,3 milhão indiretos<sup>17</sup>, e valores em torno de US\$ 1,5 bilhão na comercialização de produtos para o exterior. Uma análise das exportações brasileiras e do

---

14 A END como marco normativo é administrativamente organizada em Objetivos Nacionais de Defesa (OND), dos quais derivam as Estratégias de Defesa (ED) e, por conseguinte, as Ações Estratégicas de Defesa (AED).

15 Documento elaborado pelo Comando da Marinha do Brasil que orienta o planejamento estratégico da Força e estabelece os objetivos navais, dentre eles, “apoiar a política externa”.

16 Documento elaborado pelo Comando da Marinha do Brasil que apresenta elementos conceituais e doutrinaários de alto nível e respectivas ações estratégicas para uma visão de futuro até o ano 2040.

17 Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-supera-1-5-bilhao-dolares-em-exportacoes-em-2021>>. Acesso em: 15 set. 2024.

PIB da defesa e segurança, ao longo dos últimos anos, demonstra a evolução crescente dos investimentos nesse setor (Nóbrega, 2021; Vicara, 2024).

Tais fatos denotam a constatação de que o Brasil busca consolidar em seus documentos de mais alto nível uma mentalidade estratégica que possa colaborar para o desenvolvimento da BID e seu emprego, produzindo e operando PRODES. Tal fato pode ser identificado na PND, que dentre seus fundamentos, considera que:

Os recursos orçamentários destinados à Defesa devem garantir a estabilidade orçamentária de investimentos voltados à aquisição de Produtos de Defesa – PRODE, estimulando os programas de desenvolvimento de tecnologias na busca pela redução da defasagem tecnológica das Forças Armadas e, assim, fortalecendo a Base Industrial de Defesa – BID [Brasil, 2020b, p. 13].

Especificamente no setor da indústria naval, observa-se que, nos últimos anos, o setor tem se beneficiado de encomendas militares, no contexto da renovação de embarcações da MB, contribuindo para a presença, a proteção e a preservação das águas da Amazônia azul<sup>18</sup> (Brasil, 2020a). Dentre os projetos para o reaparelhamento e a aquisição de novos meios de atuação, no setor de defesa, destaca-se o Plano de Articulação e de Equipamento de Defesa (PAED) e, no que tange à indústria naval, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER) incluindo a obtenção dos navios classe Tamandaré (Brasil, 2020a).

No entanto, em uma breve análise que tem como referência o desempenho do PIB, no qual as exportações brasileiras alcançaram US\$ 340 bilhões em 2023, impulsionadas pelo agronegócio e pela indústria extrativa, fica latente a comparação com as vendas para o exterior da indústria de transformação, que decaíram 2,3% (Brasil, 2020b). Tal fato reflete a necessidade de se entender variáveis capazes de impactar a inserção exitosa da BID nos mercados externos. Nesse contexto, identifica-se que a atuação do Estado é um importante agente facilitador, na medida em que o suporte estatal a financiamentos de programas, desenvolvimento, produção, aquisições e comercialização de PRODES tende a proporcionar maior confiança aos potenciais compradores (Brasil, 2020b).

18 Conceito associado ao fato de o Brasil possuir uma extensa área marítima, com importância inquestionável por ser a principal via de transporte do comércio exterior brasileiro, por sua diversidade de recursos naturais, como a pesca, a biodiversidade marinha, por suas reservas de petróleo e gás e outros recursos minerais, além de sua influência sobre o clima brasileiro, sendo uma área de 67% do nosso território terrestre, com dimensão e biodiversidades semelhantes ao da Amazônia verde, o qual convencionou-se chamar de Amazônia azul. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/amazoniazul>>. Acesso em: 15 set. 2024.

#### 4. Fomento da BID no Cone Sul

Como dito, os projetos para o reaparelhamento e a aquisição de novos meios de atuação, no setor de defesa, específicos à indústria naval, trazem consigo a possibilidade de alavancar a BID, por intermédio do incremento de ofertas desses PRODES ao exterior. Tal como pontuado na introdução desse texto, optou-se por concentrar a pesquisa no continente sul-americano, especificamente no Cone Sul, uma vez que coincide com as fronteiras comerciais estabelecidas pelo MERCOSUL<sup>19</sup>.

Em 2021, os presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, por ocasião da LIX Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, reconheceram, em uma Declaração Presidencial sobre Cooperação em Defesa, a importância da construção da confiança na região por meio do diálogo e da cooperação em temas de defesa e segurança.

Destacou-se a conveniência de dispor de uma BID pujante nos países da região e a integração entre as cadeias produtivas da indústria de defesa contribuindo para a prosperidade econômica e desenvolvimento social para a construção de um ambiente de confiança mútua, além do desejo de estimular o intercâmbio comercial e a pesquisa e o desenvolvimento em inovação e em tecnologias de defesa entre os países do MERCOSUL<sup>20</sup>.

Segundo Kinsella (1999) dentre os determinantes da produção de PRODES nos países em desenvolvimento, particularmente naqueles mais participativos, como Brasil e Argentina, dentre outros, sobressaem os seguintes fatores: dinâmica da segurança regional, forças domésticas (fatores econômicos e políticos), difusão tecnológica e cultural militar, sendo evidenciado que a capacidade de produção depende da capacitação industrial nacional, reforçada pela possibilidade de exportação.

Mais especificamente para o nosso universo de análise, cabe uma avaliação específica dos países abordados nesse estudo, começando pela Argentina. Como um breve histórico, que auxiliará nossa análise, percebe-se que houve uma deterioração contínua nas Forças Armadas daquele país, desde a Guerra das Malvinas (1982). Desde então, Buenos Aires aportou cada vez menos recursos para o setor da defesa, o que tem gerado, como consequência, a exponencial

19 O MERCOSUL tem como um de seus objetivos principais propiciar um espaço comum que gere oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional por meio da criação de uma área de livre comércio. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>>. Acesso em: 15 set. 2024.

20 Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-do-mercosul-sobre-cooperacao-em-defesa](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-do-mercosul-sobre-cooperacao-em-defesa)>. Acesso em: 15 set. 2024.

deterioração de equipamentos e instalações (Neves e Franchi, 2021). No setor naval, em 2007, o estaleiro Tandamor foi reestatizado e o estaleiro Domecq Garcia, renomeado como Almirante Storni, foi reaberto.

Atualmente, esses dois estaleiros encontram-se fundidos, formando o Complexo Industrial Naval Argentino (CINAR), que foi utilizado para a manutenção e recuperação de navios militares argentinos (Garré, 2009) e para a produção de navios-patrolha oceânicos, por intermédio de um acordo com o Chile para a absorção de tecnologia, como forma de enfrentar a perda de capacidade tecnológica (Argentina, 2010). No entanto, esse histórico de produção de baixa escala indica o discreto desenvolvimento de sua BID, causado pelo baixo nível de atividades nessa última década.

Essa situação pode abrir oportunidades para a BID brasileira. Como exemplo, em janeiro de 2024, a indústria brasileira de defesa Mac Jee assinou um contrato para fornecimento de espoletas<sup>21</sup> para a Força Aérea Argentina (FAA), sendo escolhida como fornecedora em virtude de sua experiência no mercado, principalmente nos segmentos de defesa e aeroespacial (Wiltgen, 2024). Esse exemplo ressalta a possibilidade de exportação de PRODES por parte de empresas que façam parte da BID do Brasil.

No que diz respeito ao Uruguai, em abril de 2024, o Governo apresentou um plano de ação para fortalecimento da indústria nacional e, nessa ocasião, foi ressaltado pela Câmara das Indústrias do Uruguai (CIU) que nos últimos 10 anos foram perdidos cerca de 6 mil empregos industriais e 50 empresas nacionais cessaram a sua atividade, sabendo-se que o setor industrial produz, anualmente, um valor de US\$ 17 bilhões, dos quais US\$ 10 bilhões são exportados, gerando também 266 mil empregos diretos e indiretos (Governo [...], 2024). Esses dados indicam tratar-se de um setor discreto, especificamente, no campo da indústria naval de defesa uruguaia, se comparado a outros países, como Brasil e Argentina.

Assim como no Uruguai, a indústria de defesa no Paraguai é incipiente, sendo priorizada a importação de equipamentos, o que representa potencial oportunidade de divulgação de PRODES. Em 2024, foram iniciadas as negociações para venda de aviões da Embraer, por parte do Ministro da Defesa, José Múcio, junto ao presidente paraguaio, Santiago Peña, em um negócio que pode alcançar cerca de US\$ 100 milhões (Bergamasco, 2024). Especificamente no setor da indústria de defesa naval, a essa característica pode ser acrescida a obsolescência dos navios de sua frota. Em 2017, foram

21 Pequeno artefato que recebe o impacto da agulha do armamento e serve para inflamar a carga de pólvora dos projéteis das armas de fogo.

descomissionados navios com mais de 80 anos de uso e, como consequência, a Armada Paraguaia intenciona uma renovação dos meios, buscando mercados fornecedores nas indústrias navais da Espanha e da Itália, mas também na América do Sul, como a proposta de aquisição de um navio de desembarque projetado e construído pela indústria naval colombiana (Lopes, 2017).

As exportações brasileiras da indústria de defesa bateram recorde histórico em 2024, alcançando US\$ 3 bilhões, quase o dobro se comparadas às realizadas no período de 2021 a 2023, em cerca de US\$ 1,621 bilhão, US\$ 700 milhões e US\$ 1,440 bilhão, respectivamente (Bergamasco, 2024). Logo, infere-se a possibilidade de direcionamento dos questionamentos propostos na introdução quanto à análise e identificação das possibilidades e de que forma as adidâncias navais podem maximizar ganhos para a BID na Argentina, Uruguai e Paraguai.

---

## 5. Diplomacia e defesa como indutores dos interesses nacionais

Há uma correlação indissociável entre diplomacia e defesa. Assim, conforme Silva e Gonçalves (2010, p. 165) “a negociação internacional pode ser considerada a própria essência da diplomacia”. Ou, ainda, como salienta Till (2009, p. 259, em livre tradução): “[...] grande parte da política internacional gira em torno da percepção de quão fortes e resolutos parecemos aos olhos dos outros”.

É nesse sentido que diplomacia e defesa, como funções de múltiplos fatores, com destaque para os de caráter geopolítico e econômico, se apresentam como as duas faces da mesma moeda, conforme destacam Pinto, Rocha e Silva (2004, p. 49), ao pontuar que:

[...] a política externa e a política de defesa são complementares e constituem dimensões fundamentais na vida do Estado. É através delas que o Brasil, como qualquer Estado, relaciona-se com os demais Estados, explorando as possibilidades que se oferecem, no exterior, à satisfação das necessidades da nação. Ambas, a política externa e a política de defesa, destinam-se à proteção dos próprios interesses do Estado e à defesa de sua integridade, ou seja, diplomacia e força são duas faces da mesma moeda que, ao longo da história das civilizações, sempre caminharam juntas, com prevalência ora de uma, ora de outra.

Logo, como defendem Cottey e Forster (2004), a diplomacia de defesa envolve a utilização cooperativa, em tempos de paz, das forças armadas e das infraestruturas conexas (principalmente dos Ministérios da Defesa) como ferramenta de política externa e de segurança.

Para os fins deste artigo, vale destacar, igualmente, as contribuições de Drab (2018) sobre diplomacia de defesa como sendo a utilização do diálogo e da cooperação em atividades pacíficas internacionais pelo MD e instituições e forças a ele subordinadas com o apoio de arranjos de segurança bilaterais, multilaterais e internacionais. É o intercâmbio das forças armadas de determinado estado com seus congêneres no sentido de se construir a política externa e de segurança, incluindo princípios de cooperação com outras instituições do Estado, especialmente com o Ministério das Relações Exteriores.

Busca-se, pois, dessa maneira, promover a cooperação bilateral e/ou multilateral no âmbito militar, de segurança e de defesa, com preparação, negociação e assinatura de instrumentos normativos na área da defesa, além do fornecimento de equipamentos e materiais militares, de assistência logística em crises e operações humanitárias, apoio na construção de infraestrutura militar, apoio com consultoria, formação ou transferência de equipamentos e armas militares, cooperação técnica no domínio das indústrias de defesa.

Tecidas essas breves reflexões semântico-conceituais, nesta investigação, partindo das contribuições ora citadas, apresentam-se a diplomacia de defesa, e, mais especificamente, a diplomacia naval, como ferramentas para a alavancagem da BID brasileira. Por isso, na sequência, dedicamos espaço para uma análise da importância dessa relevante variante para os fins desta pesquisa.

---

## 6. Diplomacia Naval

A diplomacia naval se privilegia do fato de as forças navais terem a liberdade de, em tempos de paz, transitar pelos oceanos e visitar portos estrangeiros, mesmo portando armamentos em seus navios, sem causar nenhum tipo de comoção. Aproveitando-se desta característica, muitos governos fazem uso político de suas marinhas, especialmente para o fomento de sua BID (Abreu, 2010). Alonso Torres e Uribe-Cáceres (2022), interpretando o pensamento de Le Mière (2014), fazem distinção entre diplomacia naval e diplomacia marítima, por dizer que o segundo termo é mais abrangente, porque inclui todos os atores que se utilizam do mar como meio de movimento, recurso ou outra atividade nele contida.

Na mesma linha de raciocínio sobre diplomacia de defesa, quanto à dependência da diplomacia em relação à força projetada por um Estado, Till (2009) reforça essa ideia ao dizer que os ataques a partir do mar se circunscrevem, muitas vezes, no âmbito da diplomacia naval. A Doutrina Militar Naval (DMN) brasileira define a diplomacia naval como o emprego do Poder Naval no sentido de apoiar a política externa do Estado, com vistas a, dentre outros objetivos, garantir acordos e alianças e demonstrar intenções em áreas de interesse comum.

Conforme o PEM 2040, a MB entende a diplomacia naval como um instrumento por excelência das relações internacionais, especialmente destacando-se o aspecto da cooperação, que pode mitigar antagonismos futuros e, também, fomentar a BID, como bem expressa o Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille (2012, *apud* Penedos, 2014, p. 85) ao destacar que:

Outro aspecto importante da diplomacia naval é a [...] econômica [...] diretamente relacionada com a utilização de meios navais para divulgar as próprias construções em estaleiros nacionais, bem como equipamentos da indústria de defesa. Fazer demonstrações *in loco* do meio naval em países potenciais compradores com explicações detalhadas sobre a operação e o funcionamento de sistemas constitui a melhor forma de promoção da indústria naval nacional.

---

## 7. MRE e MD na promoção dos interesses nacionais

Embora a diplomacia brasileira seja área de competência do MRE<sup>22</sup>, há participação de outros órgãos estatais nesse mister, a exemplo do MD e da MB, por meio de suas adidâncias. É nesse sentido que se manifestam Brigagão e Fernandes (2012, p. 188) ao afirmarem que “a política externa vai além da diplomacia e dos diplomatas. Ela é resultado das ações, com ou sem coordenação político-diplomática, dos vários atores que compõem a projeção internacional do país”.

Ademais, Alonso Torres e Uribe-Cáceres (2022) entendem que a diplomacia naval deve ser versátil, buscando os objetivos nacionais com as ferramentas políticas próprias das relações exteriores, num ambiente de relação harmoniosa com os ministérios das relações exteriores e da defesa.

---

22 Artigo 44 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023 (Brasil, 2023).

Daí a grande importância de os adidos navais brasileiros se manterem em sintonia com as respectivas representações diplomáticas do MRE nos países onde atuam para um diálogo constante na busca de boas negociações para o fortalecimento da BID na interação entre Marinha e MRE. Entretanto, Alsina Jr. (2009, p. 185) mostra-se pessimista quanto ao grau de articulação entre as políticas de defesa e exterior ao admoestar que:

no Brasil, se registra um **grau de articulação insuficiente entre as políticas de defesa e externa**. [...] Uma complexa gama de fatores contribui para que tal ocorra. [...] serão aludidos apenas quatro fatores que ajudam a explicar o por que [*sic*] da insuficiência acima mencionada: a baixa prioridade da política de defesa, a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa, o perfil não confrontacionista da política externa e a **ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as duas** [grifo nosso].

Da mesma forma, Cortes (2019, *apud* Abreu, 2020, p. 29), assinalou que “a tradição do Itamaraty sempre foi o bom relacionamento com [o] setor defesa, mas que dificilmente se encontrariam documentos formais a respeito, dada à sensibilidade do tema”. Segundo Abreu (2020), por exemplo, o MRE não apresentaria o mesmo interesse que os militares em relação ao Atlântico, especialmente, considerando-se a importância com a qual a região é tratada pela defesa, em especial pela MB.

Por outro lado, de acordo com Coutinho (2022), o processo de diálogo institucional entre a Marinha Brasileira e o Ministério das Relações Exteriores tem sido gradual, através da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END). Destaque-se que a MB iniciou sua aproximação com o tema política externa, mesmo sem a participação do MRE, a partir da PND de 2005 e da END de 2008, e, dessa forma, não obstante a grande importância e necessidade de diálogo institucional entre ambas as burocracias, o processo de aproximação está um tanto quanto lento. Ainda segundo Coutinho (2022, não paginado):

Gradualmente, os documentos de Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa começaram a aproximar a defesa com a política externa. Inicialmente, ainda sem a participação do MRE, as promulgações da PND [de 2005] e da END [de 2008] tentaram instrumentalizar a relação entre defesa e política externa a partir da menção das Forças Armadas como importantes para a projeção do

país no sistema internacional e para os objetivos do país no exterior (Ferreira, 2019). Apesar do progresso, as investidas foram realizadas sem a presença do MRE, fator que corrobora com a dicotomia entre MD e MRE [...] A partir de 2012, com a revisão da END [de 2012] ficou evidente que as Forças Armadas devem somar-se à política exterior a fim de apoiá-la internacionalmente.

Portanto, é nesse contexto de utilização da Marinha como agente de política externa e de segurança, na linha de Le Mière (2014), da diplomacia cooperativa, ou de Till (2009), da diplomacia de construção de coalizão, que este artigo busca entender o papel dos adidos navais (como representantes da MB) no fomento da BID brasileira, através do exercício da diplomacia naval nos Estados Acreditados<sup>23</sup>, mais especificamente, nos países do Cone Sul.

---

## 8. O papel do Adido Naval

A END (Brasil, 2020b) destaca que em tempos de paz, o setor de defesa atua de maneira a contribuir para as ações de diplomacia empreendidas pelo país, o que pode ser identificado nas ações diplomáticas de defesa que visam, dentre outras coisas, ao estreitamento dos laços e conhecimento mútuo e ao desenvolvimento da cooperação, orientando o incremento do relacionamento com o setor de defesa de outros países.

Percebe-se, pois, que dentro da estrutura do setor de defesa, a MB desempenha um papel estratégico na política externa e de segurança do país, atuando como um agente de diplomacia cooperativa e de construção de coalizões, conforme os conceitos vistos anteriormente, desenvolvidos por Le Mière (2014) e Till (2009).

Os adidos navais, representantes da MB, são elementos cruciais nesse cenário. Sua atuação transcende as funções tradicionais militares, englobando a promoção de interesses nacionais e a ampliação das redes de colaboração internacional no âmbito da segurança e defesa. Por meio do exercício da diplomacia naval, esses adidos atuam nos Estados Acreditados e, como visto nas laudas prévias, podem ser empregados com um enfoque especial nos países do Cone Sul, promovendo parcerias e cooperações que potencializem a capacidade de defesa do Brasil, e que consolidem a presença estratégica

---

23 Estado Acreditante é aquele que envia o representante diplomático, aquele que exerce o direito de legação ativa. Estado acreditado é aquele que recebe a missão diplomática, aquele que exerce o direito de legação passiva. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/relacoes-diplomaticas/402262446>>. Acesso em: 26 jul. 2024.

do Brasil na região. Os Adidos Navais na prática se tornam Embaixadores, possuindo potencial para promoção dos PRODES.

Essas ações podem ser relacionadas ao termo “diplomacia de defesa” que, segundo Cottey e Forster (2004), denota um meio alternativo e amplo de se alcançar objetivos de segurança e de política externa, que envolve o uso pacífico das forças armadas e a infraestrutura relacionada, como uma ferramenta de política externa e de segurança. Por comparação, incluem-se, nesse contexto, as adidâncias militares<sup>24</sup>, tendo em vista que possuem tarefas específicas de assessoramento aos Ministérios da Defesa e forças armadas dos seus países, previstas no Decreto nº 8.654, de 28 de janeiro de 2016, que estabelece normas para orientar o MD e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica no trato desses assuntos (Brasil, 2016).

Esse alinhamento às características que representam os conceitos de cooperação militar envolvidos na diplomacia de defesa, associado ao fato de que as adidâncias têm por missão representar seu país junto às forças armadas dos estados aos quais estiverem acreditadas<sup>25</sup>, sendo chefiadas por um adido de defesa ou adido militar, que é um oficial das forças armadas do país de origem, pode trazer consigo possibilidades em diversas áreas de relacionamento.

Cabe ressaltar inicialmente, nesse contexto de atuação no ambiente diplomático, que a seleção e designação dos adidos navais para compor a missão diplomática, conforme estabelecido pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961 (CVRD) (Brasil, 1965), prevê privilégios e imunidades, direitos e deveres que decorrem do ato de notificação ou de credenciamento do agente diplomático pelo Estado acreditante junto ao Ministério do Exterior do Estado acreditado.

24 Segundo a MD53-I-01: Instruções Gerais para as relações entre o Ministério da Defesa e as forças armadas, o adido militar (ADIMIL) – é o assessor militar de missão diplomática, cargo este exercido por oficial das forças armadas (FA) integrante da respectiva missão para o exercício de qualquer uma das funções, como adido de defesa (ADIDEF) – adido militar que representa o MD; adido naval (ADINAV) – adido militar pertencente à Marinha e que a representa; adido do Exército (ADIEX) – adido militar pertencente ao Exército e que o representa; adido aeronáutico (ADIAER) – adido militar pertencente à Aeronáutica e que a representa; ou acumular cargos, como adido de defesa e naval (ADIDEF/NAV) – adido militar que representa o MD e a Marinha; adido de defesa, naval e do Exército (ADIDEF/NAVEX) – adido militar que representa o MD, a Marinha e o Exército; adido de defesa, naval e aeronáutico (ADIDEF/NAVAER) – adido militar que representa o MD, a Marinha e a Aeronáutica; adido de defesa, naval, do Exército e aeronáutico (ADIDEF/NAVEXAER) – adido militar que representa o MD, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica; adido naval e do Exército (ADINAVEX) – adido militar que representa a Marinha e o Exército; e adido naval e aeronáutico (ADINAVAER) – adido militar que representa a Marinha e a Aeronáutica.

25 De acordo com a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961 (CVRD), credenciação é o ato do governo brasileiro conferindo poderes a alguém para representar o seu Estado, na qualidade especificamente indicada, perante uma nação estrangeira ou organismo internacional.

A aceitação do agente diplomático constitui atributo da soberania do Estado acreditado, incluindo as prerrogativas do beneplácito para os adidos militares ou do credenciamento de membro do pessoal diplomático. Nessa categoria enquadram-se, nos termos do artigo 1, alínea “e”, os membros do pessoal diplomático da missão, ou seja, os que têm qualidade de diplomata, fixando como norma para sua caracterização serem eles assim reconhecidos pelo Estado acreditante (art. 9), por meio de consulta ou comunicação formal ao Estado acreditado (beneplácito, nos casos de adidos)<sup>26</sup>, o que permite ao adido naval realizar interações e interlocuções diversas junto às estruturas do país em que estará lotado, caracterizando o emprego da diplomacia naval.

Especificamente, no que diz respeito à BID, suas atribuições incluem a interlocução entre a MB e as congêneres do Estado em que atuar e a colaboração para a divulgação e promoção das indústrias de PRODES e de segurança da BID brasileira, informando possíveis intenções de aquisição na área de material de defesa e de segurança, auxiliando na divulgação da participação de empresas brasileiras de PRODES em feiras e convenções (Brasil, 2016).

Nesse contexto, identifica-se a oportunidade de emprego da diplomacia naval, dentro dos espectros apresentados por Till (2009), especificamente na aplicação da construção de coligações.

---

## g. Diplomacia e Defesa: o que demonstram as evidências empíricas?

Tendo como objetivo aportar contribuições para os estudos e pesquisas bibliográficas aqui utilizadas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com Oficiais da MB, que servem ou serviram como adidos navais na Argentina, no Paraguai e no Uruguai, no período estudado, e que observaram *in loco* as interconexões que tomam e tomaram forma a partir da diplomacia naval em cada um dos países que estão ou estiveram lotados. Os resultados das entrevistas são apresentados a seguir, permitindo extrair inferências causais entre as variáveis de nossa cadeia causal.

### g.1. Análise das respostas à questão 1

Quando perguntado aos adidos navais de Argentina, Paraguai e Uruguai se, durante o período em que exerceram os cargos, *houve oportunidade de*

---

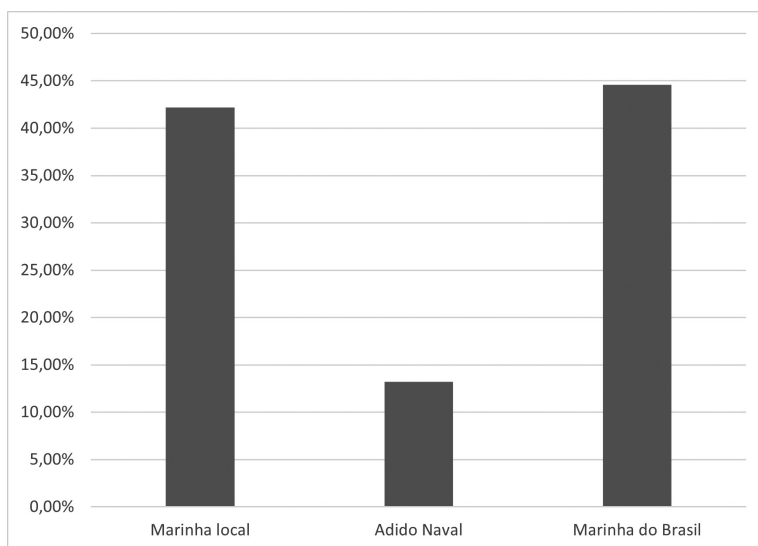
26 De forma complementar, o art. 6º do Anexo do Decreto nº 8.654/2016 (Brasil, 2016) prevê que a seleção para esse cargo requer que eles sejam ocupados por oficiais superiores nos dois últimos postos e que eles sejam possuidores do Curso de Comando e Estado-Maior ou equivalente, definido pela respectiva Força, de forma a satisfazer os requisitos indispensáveis para o exercício do cargo, sendo considerados como fatores preponderantes o grau de merecimento profissional e a aptidão para o exercício do cargo.

*tratar de assuntos relacionados à BID*, observa-se que 100% dos adidos navais responderam positivamente. Porém, ao analisarmos com que frequência ocorreram tais ações, essas interações não ultrapassaram uma dezena de tratativas ao ano, observando-se, também, uma diferença sutil entre as frequências com que cada adido lidou com o assunto. Tal fato pode ser analisado como uma ausência de padronização das atividades atinentes aos PRODES, por parte da vertente administrativa superior, o que poderia ser solucionado, por exemplo, por intermédio da criação de uma agenda que oriente tratativas e a frequência específica para essas abordagens, a fim de se obter resultados mais homogêneos e assertivos.

### 9.2. Análise das respostas à questão 2

No que tange às iniciativas das tratativas dos assuntos relacionados à BID, ao solicitar que os adidos navais de Argentina, Paraguai e Uruguai descrevessem *de quem partiram tais iniciativas, seja por demanda da MB, da Marinha local ou por iniciativa própria do adido naval*, constatou-se que a maioria das tratativas foi realizada a partir de demanda da MB, havendo, também, uma considerável quantidade de ações por iniciativa da Marinha local, conforme se depreende do gráfico a seguir:

Gráfico 1. Questão 2 – Iniciativa das demandas

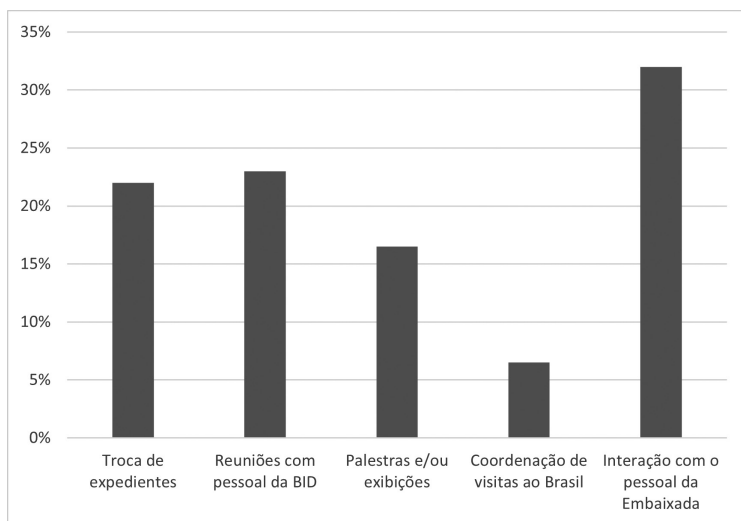


Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

### 9.3. Análise das respostas à questão 3

Os adidos navais de Argentina, Paraguai e Uruguai foram questionados sobre *quais mecanismos foram utilizados nas interações que trataram da BID*. Cabe ressaltar, nesse contexto de interação diplomática, a utilização de mecanismos provenientes da estrutura do MERCOSUL como uma possibilidade de incremento das interlocuções que tratem de PRODES. Como exemplo, houve a implementação de uma Declaração Conjunta elaborada entre Brasil e Argentina em 2023, que pode ser utilizada como uma ferramenta para a cooperação no campo da defesa, cujas orientações decorrentes podem ser implementadas com o apoio dos adidos navais.<sup>27</sup> Por fim, os resultados atinentes aos mecanismos utilizados nas interações envolvendo a BID são descritos no gráfico a seguir:

Gráfico 2. Questão 3 – Mecanismos utilizados nas interações que trataram da BID



Fonte: Elaborado pelos autores.

Note-se que, dentre as várias possibilidades listadas, destacam-se as interações do adido naval com o pessoal diplomático da Embaixada do país em que está lotado.

27 No dia 23 de janeiro de 2023, o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, realizou visita oficial à República Argentina em atenção a convite do Presidente daquele país na ocasião, Alberto Ángel Fernández. Reunidos em Buenos Aires, os dois Presidentes reafirmaram a aliança estratégica entre os dois países, revisaram o amplo espectro da relação bilateral e avaliaram o estado de implementação dos compromissos existentes. Nesse contexto, reiteraram sua intenção de aprofundar e intensificar o diálogo bilateral em áreas estratégicas, incluindo o setor de defesa.

#### 9.4. Análise das respostas às questões 4, 5, 6 e 7

Quando perguntados sobre *as dificuldades encontradas para a realização das ações atinentes às tratativas dos assuntos relacionados à BID*, os aspectos apontados nas respostas das questões indicam que as maiores dificuldades encontradas, do ponto de vista dos adidos navais, são a disponibilidade de recursos materiais e financeiros para que possam dinamizar esse incremento. No que diz respeito ao *direcionamento do diálogo diretamente com o corpo diplomático da embaixada ou pelo MRE, via MB*, as respostas indicam que houve fluxo de informações e atualizações de tratativas com as forças militares locais, compartilhadas com o Embaixador do Brasil e seus assessores, incluindo as tratativas para possíveis aquisições de PRODES e coordenações para tratar do assunto em reuniões diplomáticas bilaterais.

Além desses aspectos, os adidos navais foram perguntados sobre *que outras oportunidades de melhoria identificariam para o fomento da BID*. As respostas apontam possíveis iniciativas, como o incremento das ações junto ao Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, uma melhor preparação dos adidos para a missão, no que tange à BID, e à promoção de visitas de autoridades desses estados a eventos realizados no Brasil, como por exemplo a LAAD<sup>28</sup>.

---

## 10. Considerações finais

O artigo procurou analisar a contribuição dos adidos navais no fomento à BID, no Cone Sul do subcontinente, especificamente Argentina, Paraguai e Uruguai, entre 2021 e 2023, sob o ponto de vista da diplomacia naval, utilizando, para tal, alguns dos principais teóricos do tema – em especial Till (2009) – como apoio epistemológico na interpretação dos dados coletados, por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

Para tal, buscou-se contribuir no entendimento da correlação entre diplomacia e defesa, sendo elencadas as sinergias que apontam caminhos para a consecução dos objetivos nacionais, em especial, identificando as potencialidades do emprego dos adidos navais na promoção de PRODES no Cone Sul do subcontinente, entre 2021 e 2023.

---

28 A LAAD Defence & Security – Feira Internacional de Defesa e Segurança – é uma feira de defesa e segurança realizada no Brasil e que conta com o apoio institucional do Ministério da Defesa, das Forças Armadas, do Ministério da Justiça e da estrutura brasileira de Segurança Pública. A exposição reúne fabricantes e fornecedores de tecnologias para as Forças Armadas, Polícias, Forças Especiais, executivos da indústria de defesa e segurança e agências governamentais. Disponível em: <<https://laadexpo.com.br/>>. Acesso em: 15 out. 2024.

A pesquisa apontou que a economia azul, definida como o uso sustentável dos recursos oceânicos para promover o desenvolvimento econômico, melhorar os meios de subsistência e para garantir a saúde dos ecossistemas aquáticos integra aspectos de sustentabilidade que não eram considerados pela economia do mar tradicional. Ademais, no contexto brasileiro, a economia azul está fortemente ligada à vocação marítima do país que possui um dos maiores litorais do mundo, além de uma significativa área submarina com grande potencial de exploração, a exemplo da Elevação do Rio Grande.

Identificou-se, ainda, que o Brasil tem buscado alinhar suas capacidades marítimas com a economia azul, enfatizando o desenvolvimento da BID. Isso inclui a produção de artefatos de uso dual (civil e militar), como embarcações de patrulhamento e da marinha mercante. Apesar dos avanços, a BID enfrenta desafios, como a dificuldade de acessar mercados internacionais e a baixa utilização de instrumentos públicos de apoio à exportação. No entanto, iniciativas como a 6ª Mostra BID Brasil simbolizam o potencial de crescimento do setor, que já gera milhões de empregos e contribui para as exportações do país.

A pesquisa também analisou o papel da BID a partir da diplomacia naval como instrumento estratégico para alavancar o setor. O estudo concentrou-se na integração entre diplomacia e defesa, evidenciando que essas duas áreas são complementares, sendo fundamentais para a projeção internacional do Brasil. Foi observado que a BID tem um grande potencial de crescimento e de exportação, principalmente para os países do MERCOSUL, onde a demanda por equipamentos e serviços de defesa pode ser explorada. Nesse contexto, foi constatado que a diplomacia naval se destaca como uma ferramenta essencial para fortalecer as relações diplomáticas e militares, além de contribuir para abrir novos mercados para a indústria de defesa brasileira.

Com relação aos elementos da cadeia causal, especificamente a respeito das ações coordenadas entre a MB e o MRE como variável interveniente, identificou-se nas respostas livres dos questionários que há iniciativas no sentido de promover ações para a divulgação de PRODES, utilizando-se, para tanto, a diplomacia naval. Tal fato indica a potencialidade da interação entre a MB e o MRE.

Destaque-se, ainda, conforme as respostas às entrevistas semiestruturadas, que essa via diplomática pode ser ampliada para a obtenção de resultados mais efetivos por intermédio: 1) do incremento do fluxo de informações e atualizações de tratativas com as forças militares locais, 2) com o apoio do Embaixador do Brasil local e seus assessores, incluindo as tratativas para possíveis aquisição de PRODES e coordenações para tratar do assunto em reuniões diplomáticas bilaterais, e 3) fomento a possíveis iniciativas, como

o incremento das ações junto ao Estado-Maior Conjunto das forças armadas. Além disso, uma melhor preparação dos adidos para a missão, no que tange à BID, pode colaborar com as tarefas desempenhadas por esse ente.

Na exploração da variável dependente, a pesquisa identificou condições críticas que devem ser consideradas nas estratégias para a consecução dos objetivos nacionais, especificamente para a divulgação dos PRODES, a saber: 1) a construção de um ambiente de confiança, que é o principal aspecto da diplomacia naval; 2) promoção de interações, por intermédio de tratativas, reuniões, participação em eventos, que podem materializar o emprego da política externa sob responsabilidade do MRE, com a contribuição da MB, ampliando as potencialidades de suporte e fomento da divulgação dos PRODES e da BID. Esses aspectos são decorrentes da utilização do canal diplomático adequado e de confiabilidade estabelecida entre o adido naval e a Marinha do estado em que ele está exercendo o cargo, para tratar de assuntos relacionados aos PRODES.

Portanto, o estudo aponta que o incremento da sinergia entre defesa e diplomacia, por meio de uma atuação coordenada dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, é vital para maximizar as oportunidades da BID no Cone Sul. Nesse sentido, as adidâncias navais, além de exercerem uma função tradicional de representação diplomática, emergem como agentes estratégicos na construção de uma rede de cooperação internacional voltada para o desenvolvimento da indústria de defesa.

Por fim, durante o período analisado (2021-2023), os adidos atuaram não apenas como interlocutores entre governos e forças armadas, mas também como facilitadores de oportunidades de negócios para a BID, promovendo tecnologias, produtos e serviços da indústria militar brasileira nos mercados do Cone Sul. Esses resultados corroboram a hipótese de que a diplomacia naval, por meio das adidâncias, desempenha um papel estratégico no fortalecimento da BID, ampliando a sua presença e competitividade no cenário internacional e, também como agente impulsionador da BID, contribuindo para a inserção do Brasil em cadeias produtivas regionais.

---

## Referências

ABREU, Guilherme Mattos de. Defesa e Diplomacia. In: Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, 7. ed, 2010. Rio de Janeiro. *Suplemento Revista Villegagnon*. Rio de Janeiro: Escola Naval, 2010.

ABREU, Guilherme Mattos de. *O Setor Defesa na Política Externa Brasileira: subsídio para o planejamento de forças*. 178 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020.

ABREU, Heitor Freire de. Apoio Logístico Integrado: Peculiaridades da Indústria de Defesa e Tecnologia. *Rev. Bra. Est. Def.*, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 53-72, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/download/51459/35228>>. Acesso em: 15 set. 2024.

ALONSO TORRES, Darwin Alberto; URIBE-CÁCERES, Sergio. La diplomacia naval como herramienta de la política exterior y de la defensa nacional. In: RIVIERA-PAEZ, S; ESPINEL BERMUDEZ, J. R. *El poder marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2022.

ALSINA JR., João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Rev. Bras. Polít. Int.*, São Paulo, v. 52, n. 2, p. 173-191, 2009.

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. *Amplios anuncios de Garré sobre equipamiento y servicios para las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2010. Disponível em: <<https://www.zona-militar.com/foros/threads/argentina-noticias-del-ministerio-de-defensa.1991/page-345>>. Acesso em: 1º set. 2024.

BANCO MUNDIAL. *A transição para uma economia azul na região das Caraíbas Orientais*. [S. l.]: Banco Mundial, 2018. Disponível em: <<https://www.bancomundial.org/es/results/2018/05/08/transitioning-toward-a-blue-economy-in-grenada-and-other-eastern-caribbean-states>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BERGAMASCO, Débora. Paraguai inicia negociações para compra de até seis aviões da Embraer. *CNN Brasil*. [S. l.], 2 maio 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/debora-bergamasco/economia/paraguai-inicia-negociacoes-para-compra-de-ate-seis-avioes-da-embraer/>>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Decreto n. 8.654 de 28 de janeiro de 2016. Aprova o Regulamento para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras. Brasília: Presidência da República,

2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8654.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8654.htm)>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Decreto n. 56.435, de 8 de junho de 1965. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d56435.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm)>. Acesso em: 31 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Conversão da Medida Provisória nº 544, de 2011. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm)>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.600 de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/%5C\\_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Marinha. E-Navigation traz mais segurança e aprimora a navegação. *Agência Marinha de Notícias*, Rio de Janeiro, 24 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/e-navigation-traz-mais-seguranca-e-aprimora-navegacao>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Marinha. *Plano Estratégico da Marinha* (PEM 2040). Brasília: Marinha do Brasil, 2020a. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/pem2040>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b. Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 61 de 23 de maio de 2024. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_1.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (org.). *Diplomacia Brasileira para a Paz*. Brasília: FUNAG, 2012.

CARVALHO, Andrea Bento. No encerramento deste ano, dose dupla de Cultura Oceânica: falamos sobre economia do mar e relembramos outros temas abordados pela coluna. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, dez. 2021. Disponível em: <<https://cienciahoje.org.br/artigo/economia-do-mar/#:~:text=A%20economia%20do%20mar%20%C3%A9,ou%20indiretamente%20relacionadas%20ao%20mar>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. Reshaping Defense Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance. *Adelphi Paper*, New York, n. 365, abr. 2004.

COUTINHO, Fernanda Carvalho Calado. Diplomacia política e diplomacia naval: interoperabilidade no Atlântico Sul. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 12, Niterói. *Anais [...]* Niterói: ENABED, 2022.

CPRM Divulga Mapa da Elevação Rio Grande. In *The Mine*, [s. l.], 12 maio 2020. Disponível em: <<https://www.inthemine.com.br/site/cprm-divulga-mapa-da-elevacao-rio-grande/>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. *Maritimidade nos trópicos: por uma geografia do litoral*. Fortaleza: Edições UFC, 2009. Disponível em: <<http://www.ppggeografia.ufc.br/images/maritimidadenostropicos.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DRAB, Lech. *Defence Diplomacy: An Important Tool for the Implementation of Foreign Policy and Security of the State*. Warsaw: War Studies University, 2018.

FERREIRA, Ronaldo. A Elevação do Rio Grande e a importância do mar para o futuro do Brasil. *Velho General*, [s. l.], 19 jun. 2023. Disponível em: <<https://velhogeneral.com.br/2023/06/19/a-elevacao-do-rio-grande-e-a-importancia-do-mar-para-o-futuro-do-brasil/>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

GARAY, Cristina Crespo. O que é a economia azul e por que ela é tão importante? [S. l.]: *National Geographic*, [2024]. Disponível em: <<https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/o-que-e-a-economia-azul-e-por-que-ela-e-tao-importante>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

GARRÉ, Nilda. Discurso pronunciado en la “Inauguración del SINPRODE”. [S. l.], 11 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.mindef.gov.ar/discursos\\_discurso\\_garre.asp?Id=803](http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=803)>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GOVERNO do Uruguai apresenta plano de defesa da indústria nacional. *Prensa Latina*, Montevideu, 25 abr. 2024. Disponível em: <[www.prensalatina.com.br/2024/04/25/governo-do-uruguai-apresenta-plano-de-defesa-da-industria-nacional/](http://www.prensalatina.com.br/2024/04/25/governo-do-uruguai-apresenta-plano-de-defesa-da-industria-nacional/)>. Acesso em: 15 ago. 2024.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The Military Balance 2024*. Londres: IISS, 2024.

IPEA. *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2016. v. 1.

KINSELLA, David. Arms Production in the Third World: An Analysis of Opportunity and Willingness. *International Interactions*, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 253-286, 1999.

LE MIÈRE, Christian. *Maritime Diplomacy in 21st Century: Drivers and Challenges*. London: Routledge, 2014.

LOPES, Roberto. Paraguai dá baixa em patrulheiros com 80 anos de uso (mas mantém um de 110 anos...). *Poder Naval*, [s. l.], 2017. Disponível em: <<https://www.naval.com.br/blog/2017/12/19/paraguai-da-baixa-em-patrulheiros-com-80-anos-de-uso-mas-mantem-um-de-110-anos/>>. Acesso em: 15 set. 2024.

NEVES, Angela Nogueira; FRANCHI, Tássio. Orçamento em defesa e capacidades estratégicas: dissimilaridades entre os países da América do Sul. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Porto Alegre, v. 10, n. 20, jul./dez., p. 175-197, 2021. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/issue/view/4492/984>>. Acesso em: 15 set. 2024.

NÓBREGA, Isabela. Defesa supera 1,5 bilhão de dólares em exportações em 2021. *Ministério da Defesa – Notícias*, Brasília, DF, 8 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-supera-1-5-bilhao-de-dolares-em-exportacoes-em-2021>>. Acesso em: 15 set. 2024.

PENEDOS, Maria do Rosário Valente da Silva Simões dos. *Diplomacia de defesa: o diálogo da força ou a força do diálogo?* 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2014.

PEREIRA, Roger. O que é a Amazônia Azul e por que o Brasil quer se tornar potência militar no Atlântico. *Jornal dos Municípios*, [s. l.], 2021. Disponível em: <<https://www.jornaldosmunicipiosap.com.br/noticia/o-que-e-a-amazonia-azul>>. Acesso em: 15 set. 2024.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (org.). *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 2).

RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*: edición 2024. RESDAL Internacional – 1. ed. Montevideo, Uruguay: RESDAL Internacional, 2024.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Unesp Digital, 2018.

SANTOS, Claudia Regina dos; POLETTE, Marcus (org.). *A Gestão Costeira Integrada no Brasil: Histórico, Processos e Desafios*, Itajaí: Univale, 2020.

SANTOS, Thauan; BEIRÃO, André. 2021: ano do início da Década do Oceano. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/economia-azul/noticias/2021-ano-do-inicio-da-decada-do-oceano>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SILVA, A. R. A. *A Diplomacia de Defesa na Política Internacional*. Porto Alegre: Palmarinca, 2018.

SILVA, G. A.; GONÇALVES, W. *Dicionário de Relações Internacionais*. 2. ed. Barueri: Manole, 2010.

TILL, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. 2. ed. New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2009.

VICARA, Mariana. Até julho de 2024, exportações de produtos de defesa somaram R\$8,4 bilhões superando o total do ano passado. *Ministério da Defesa – Notícias*, Brasília, DF, 3 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ate-julho-de-2024-exportacoes-de-produtos-de-defesa-somaram-r-8-4-bilhoes-superando-o-total-do-ano-passado>>. Acesso em: 15 set. 2024.

WILTGEN, Guilherme. Mac Jee fecha contrato com Força Aérea Argentina para fornecimento de equipamentos de defesa. *Revista de Defesa Aérea Naval*, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <[www.defesaaereanaval.com.br/defesa/mac-jee-fecha-contrato-com-forca-aerea-argentina-para-fornecimento-de-equipamentos-de-defesa](http://www.defesaaereanaval.com.br/defesa/mac-jee-fecha-contrato-com-forca-aerea-argentina-para-fornecimento-de-equipamentos-de-defesa)>. Acesso em: 5 set. 2024.

**APÊNDICE – Questionário aplicado aos adidos navais da MB junto às Marinhas da Argentina, do Paraguai e do Uruguai**

1. Durante o período em que o Sr. exerceu o cargo, houve oportunidade de tratar de assuntos relacionados à BID?

- sim. Nesse caso, com que frequência foram conduzidas essas ações?
- não.

1.1. Caso tenha assinalado “sim”, com que frequência foram conduzidas essas ações?

2. ,O Sr. poderia descrever de quem foram as iniciativas para tratar dos assuntos relacionados à BID, de maneira percentual aproximada?

% de tratativas realizadas por demanda da MB: \_\_\_\_\_

% de tratativas realizadas em resposta a uma demanda da Marinha local: \_\_\_\_\_

% de tratativas por iniciativa própria do adido naval: \_\_\_\_\_

3. O Sr. poderia representar quais mecanismos foram utilizados nas interações que trataram da BID, de maneira percentual aproximada:

% de interações utilizando apenas troca de expedientes: \_\_\_\_\_

% de interações utilizando reuniões de trabalho: \_\_\_\_\_

% de interações assistindo ou apresentando palestras: \_\_\_\_\_

% de interações para coordenação de envio ou recepção de representantes da BID: \_\_\_\_\_

% de outros tipos de interação: \_\_\_\_\_ (quais?)

4. Quais foram as dificuldades encontradas para a realização dessas ações?

- disponibilidade de tempo
- disponibilidade de recursos financeiros e materiais
- outras
- não houve

4.1. Caso a resposta escolhida tenha sido outras, o Sr. gostaria de descrever quais foram as dificuldades encontradas para a realização dessas ações?

5. Durante o período em que o Sr. exerceu o cargo, no que tange aos assuntos relacionados à BID, houve um direcionamento ou diálogo com o corpo diplomático da embaixada ou diretamente pelo MRE, via MB? Com que frequência foram conduzidas essas ações?

6. Quais as oportunidades de melhoria vislumbradas pelo Sr. para incrementar o fomento da BID, no que diz respeito às iniciativas implementadas que possam contar como o apoio do adido naval?

7. O Sr. gostaria de fazer outras observações sobre o papel da adidância na promoção da BID?