

DIPLOMACIA DAS GRANDES POTÊNCIAS

Arxosstra

Amostra

DIPLOMACIA DAS GRANDES POTÊNCIAS

*De Átila a Kissinger: a arte de
governar em tempos de conflito*

A. WESS MITCHELL



ALTA BOOKS
GRUPO EDITORIAL
Rio de Janeiro, 2026

Diplomacia das Grandes Potências

Copyright © 2026 STARLIN ALTA EDITORA E CONSULTORIA LTDA.

Copyright © 2026 A. Wess Mitchell

ISBN: 978-85-508-2979-1

Alta Cult é um selo do Grupo Editorial Alta Books (Starlin Alta Editora e Consultoria LTDA.).

Translated from original GREAT POWER DIPLOMACY © 2026 by A. Wess Mitchell. ISBN 9780691236872. This translation is published and sold by Princeton University Press, the owner of all rights to publish and sell the same. PORTUGUESE language edition published by Starlin Alta Editora e Consultoria Eireli, Copyright © 2026 by STARLIN ALTA EDITORA E CONSULTORIA LTDA.

Impresso no Brasil – 1ª Edição, 2026 – Edição revisada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 2009.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M681d
Mitchell, A. Wess.
Diplomacia das grandes potências: De Átila a Kissinger: a arte de governar em tempos de conflito / A. Wess Mitchell. 1.ed. - Rio de Janeiro: Alta Books, 2026.
336 p.; 15,7 x 23 cm.

Título original: *Great Power Diplomacy*.
ISBN 978-85-508-2979-1

1. Relações internacionais. 2. Diplomacia. 3. Política internacional. 4. Estratégia. I. Título.

CDD 327

Índice para catálogo sistemático:

1. Relações internacionais: Diplomacia estratégica 327

Todos os direitos estão reservados e protegidos por Lei. Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida. A violação dos Direitos Autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/98 e com punição de acordo com o artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta obra fora formulado exclusivamente pelo(s) autor(es).

Marcas Registradas: Todos os termos mencionados e reconhecidos como Marca Registrada e/ou Comercial são de responsabilidade de seus proprietários. A editora informa não estar associada a nenhum produto e/ou fornecedor apresentado no livro.

Material de apoio e erratas: Se parte integrante da obra e/ou por real necessidade, no site da editora o leitor encontrará os materiais de apoio (download), errata e/ou quaisquer outros conteúdos aplicáveis à obra. Acesse o site www.altabooks.com.br e procure pelo título do livro desejado para ter acesso ao conteúdo.

Suporte Técnico: A obra é comercializada na forma em que está, sem direito a suporte técnico ou orientação pessoal/exclusiva ao leitor.

A editora não se responsabiliza pela manutenção, atualização e idioma dos sites, programas, materiais complementares ou similares referidos pelos autores nesta obra.

Produção Editorial: Grupo Editorial Alta Books

Diretor Editorial: Anderson Vieira

Editor da Obra: J. A. Ruggeri

Vendas Governamentais: Cristiane Mutüs

Produtora Editorial: Rita Motta

Revisão: João Guterres



Rua Viúva Cláudio, 291 – Bairro Industrial do Jacaré
CEP: 20.970-031 – Rio de Janeiro (RJ)
Tels.: (21) 3278-8069 / 3278-8419
www.altabooks.com.br – altabooks@altabooks.com.br
Ouidoria: ouidoria@altabooks.com.br



Editora
afiliada à:

Para Larry Hirsch, meu amigo e mentor.

Amostra

Uma língua suave quebra os ossos.

— PROVÉRBIOS 25:15

Amostra

SUMÁRIO

Prefácio . 1

Agradecimentos . 5

Uma Nota Sobre os Mapas . 9

CAPÍTULO 1.	A Arte Perdida da Diplomacia	11
CAPÍTULO 2.	O Eunuco e o Bárbaro	33
CAPÍTULO 3.	Ducados para o Sultão	63
CAPÍTULO 4.	Rainha Negra, Cardeal Vermelho	89
CAPÍTULO 5.	A Teia da Aranha	119
CAPÍTULO 6.	O Boneco de Pancadas	151
CAPÍTULO 7.	O Polvo	181
CAPÍTULO 8.	Caos sob o Céu	221
CAPÍTULO 9.	A Necessidade de Diplomacia	261

Notas . 281

Índice . 325

Amostra

PREFÁCIO

Este é um livro sobre como grandes potências usam a diplomacia para sobreviver e prosperar na desafiadora arena de competição com outros Estados muito poderosos.¹ Seu tema unificador é a afirmação de que a diplomacia encontra sua expressão mais elevada e duradoura não como agente de uma paz abstrata ou mera serva do poder militar, mas como instrumento de grande estratégia que os Estados utilizam para rearranjar o poder no espaço e no tempo e evitar testes de força além de sua capacidade de suportar. Jamais os serviços do diplomata são mais urgentemente necessários do que quando as habilidades do general são superadas por inimigos poderosos demais, numerosos demais ou ferozes demais para serem derrotados apenas pela força das armas. É nesses momentos de perigo supremo que a diplomacia encontra sua expressão essencial como ferramenta de atuação estratégica para perdurar em meio aos perigos e contradições da geopolítica. Por causa de sua centralidade para a própria sobrevivência do Estado, todas as outras tarefas da diplomacia são de importância secundária ou derivada para o sucesso nesse que é seu papel mais elementar.

A diplomacia desse tipo é tão antiga quanto a humanidade. Em inúmeras ocasiões ao longo dos séculos, sociedades humanas se viram confrontadas, muitas vezes de forma súbita, com adversários perigosos que não podiam ser derrotados apenas pelos seus meios militares. Muitas sucumbiram e seguiram o destino de Nínive e Tiro, na *Recessional* de Kipling, “pó valente que constrói sobre pó”. Mas outras não. Muitas das grandes potências mais bem-sucedidas da história perduraram porque seus líderes aprenderam a usar o que Richelieu chamava de “a arte de falar” para virar o tabuleiro a seu favor e superar probabilidades aparentemente impossíveis.

Frequentemente, os resultados foram nada menos que salvadores para as sociedades envolvidas: grandes cidades foram poupadas, antigos modos de vida preservados e inúmeras pessoas comuns salvas de destinos cruéis. Átila, o Huno; Solimão, o Magnífico; Frederico, o Grande; Napoleão; e o kaiser Guilherme são apenas alguns dos grandes capitães cujas espadas foram embotadas pelas penas de diplomatas. Se não fosse pelos esforços de

enviados há muito esquecidos que reuniram coalizões de Estados mais fracos, as nações do Ocidente talvez tivessem caído há muito, sob o calcanhar de um dos conquistadores que surgem a cada poucas gerações para perturbar a paz. Sem diplomacia, o mundo seria um lugar muito mais sombrio.

Mas a diplomacia tornou-se, em certa medida, uma arte perdida no mundo moderno. As sociedades ocidentais hoje obtêm segurança de duas fontes: o soldado e o advogado. O primeiro protege a nação com um conjunto de tecnologias tão deslumbrantes e aterrorizantes que, espera-se, nenhum adversário ousaria nos atacar. O último envolve a nação em uma trama de regras multilaterais, presididas por órgãos globais com nomes portentosos que prometem governar os “commons globais” com justiça e equidade, combater as mudanças climáticas e, com o tempo, abolir a própria guerra. Atrás de ambos está o banqueiro, que arma a nação com um arsenal de sanções que prometem derrubar até o adversário mais poderoso com precisão calibrada ao toque de um teclado.

Nesse admirável mundo novo, o diplomata recuou lentamente para as sombras. Ser diplomata na era da pax Americana era atuar em um mundo já tornado seguro pelo poder militar dominante dos Estados Unidos — distribuir “soft power” por meio da diplomacia pública, realizar nation-building nas guerras periféricas americanas e atuar como árbitro de disputas envolvendo pessoas, lugares e problemas distantes das costas dos EUA. Sem um rival de grande potência no horizonte, a diplomacia americana pôde se concentrar no que era, essencialmente, uma operação global de limpeza — expandir a democracia e administrar crises periféricas — ou, como afirmou um livro recente sobre diplomacia, “gerenciar os problemas dos outros”.² Nesse cenário, o papel do Pentágono e do Departamento do Tesouro na política externa americana expandiu-se de forma constante, enquanto o do Departamento de Estado diminuía no mesmo ritmo.³

Pela primeira vez na história, a diplomacia do tipo praticado pelas sociedades humanas desde os dias dos faraós parecia ter se tornado repentinamente obsoleta. O soldado e o advogado tinham tudo sob controle. A estratégia no mundo pós-Guerra Fria transformou-se na ciência de calibrar sanções até que o inimigo peça arrego — e, se isso falhar, derrotá-lo com armas controladas remotamente, com resultados televisionados. A paz tornou-se a ciência da administração: obter a combinação certa de instituições, apoiadas pela quantidade exata de ajuda e supervisionadas pelas autoridades adequadas. Nenhuma dessas tarefas tinha grande necessidade da diplomacia no sentido tradicional — a arte de negociar, recrutar aliados e evitar guerras entre grandes potências.

Não é exagero dizer que muitos consideram a diplomacia morta.⁴ Diplomatas foram comparados a navios à vela antigos, carteiros glorificados e maîtres exaustos precisando de descanso. Alguns observadores sugeriram

que embaixadas deveriam ser abolidas e diplomatas, convertidos em operadores de redes sociais; outros sugeriram que deveriam ceder o campo inteiramente à inteligência artificial, a grandes fundações ou a celebridades como Bono e Angelina Jolie. Espremida por instituições multilaterais de um lado e por um aparato militar de alta tecnologia do outro, a diplomacia aparentemente não teria mais nada a oferecer.

Mas eu discordo. O diplomata, argumenta este livro, desempenha um papel indispensável na vida das nações; um que nem o soldado nem o advogado podem substituir. A necessidade de habilidade diplomática não desapareceu; apenas ficou temporariamente adormecida pelas condições artificiais do período pós-Guerra Fria, quando um país singularmente poderoso manteve a paz. Mas a maior parte da história humana não se pareceu com esse período, e o futuro tampouco será assim. Já agora, as certezas do passado recente estão desaparecendo e dando lugar a uma era mais turbulenta, competitiva e, de certo modo, mais perigosa, na qual grandes potências de escala continental, mais poderosas do que qualquer coisa já vista sob o sol, colidem pelos antigos objetos de disputa que têm movido a humanidade desde seus primórdios: território, aliados e prestígio.⁵

Nesse cenário perigoso, nem o substituto do soldado para a diplomacia, nem o do jurista, serão suficientes por si sós. Nem as tecnologias mais impressionantes podem oferecer segurança total em um mundo com múltiplas potências nucleares e ritmos desiguais de crescimento econômico. E nem as instituições mais idealistas podem exorcizar a guerra da condição humana. Quer gostemos ou não, teremos de sobreviver em um mundo que se parece menos com a aldeia global ordenada que alguns imaginaram, e mais com a savana vermelha em dentes e garras que tem sido a norma ao longo da história.

Em resumo, teremos de redescobrir a diplomacia à moda antiga, não como serviço auxiliar das Forças Armadas ou guardião de normas globais, mas como instrumento de grande estratégia que os Estados utilizam para ampliar seu próprio poder e influência e para resistir e conter o poder de outras grandes potências. Diplomacia desse tipo é uma das maiores (e mais esquecidas) heranças do Ocidente. Por meio de diplomacia habilidosa, os Estados constroem combinações que freiam aspirantes a hegemônicos e erguem paliçadas temporárias contra o caos e o perigo da geopolítica. Historicamente, foi o meio crucial pelo qual grandes potências evitaram a guerra e garantiram que, se ela viesse, estivessem em melhor posição que seus adversários para vencê-la. O líder que sabe fazer isso com destreza possui uma vantagem considerável sobre o que não sabe.

Redescobrir o papel da diplomacia nessa sua forma clássica é o propósito deste livro. A diplomacia, defendo, tem um papel tão vital quanto a força militar (e muito mais vital do que o Direito Internacional) para garantir a

segurança da nação. Sem diplomacia eficaz, até os maiores exércitos podem ser esticados além de seus limites ou desperdiçados em objetivos inalcançáveis, e até as aspirações mais elevadas encaixam nos bancos de areia da guerra entre grandes potências. Como tudo o que nasce da madeira torta da humanidade, a diplomacia é propensa a fracassos; sua história está repleta de patifes e tolos, ao menos na mesma medida que de heróis. Mas, quando utilizada com habilidade, a diplomacia pode produzir resultados desproporcionais ao esforço e ao custo que exige, e gerar feitos tão nobres e intrépidos quanto os da guerra, ainda que raramente sejam lembrados como tais.

Para compreender o papel da diplomacia, precisamos olhar para trás, além das condições dos últimos 35cinco anos, até os muitos séculos que os precederam. A geração pós-Guerra Fria não testemunhou diplomacia de grandes potências em condições de rivalidade intensa. A própria Guerra Fria é importante e está incluída neste livro, mas talvez esteja um pouco estudada demais nos dias atuais, devido à sua familiaridade. Rever uma história mais longa nos permite recuar e comparar diferentes estratégias para lidar com múltiplos rivais de grande potência. A história continua sendo o melhor recurso ao nosso alcance para compreender os dilemas de nossa espécie, o repositório indispensável onde, como disse Winston Churchill, “estão todos os segredos da arte de governar”.

Com esse objetivo, este livro oferece uma reflexão sobre a diplomacia sob o prisma da estratégia, da Antiguidade à era moderna. Meu propósito é dar vida à diplomacia para o leitor e transmitir a sensação de habilidade, persistência e, ocasionalmente, aventura que seu uso muitas vezes exigiu. Fazer isso requer enxergar a anatomia da diplomacia tal como foi concebida e praticada por líderes individuais no nevoeiro e no ruído das salas de gabinete e das tendas de campanha, em momentos que realmente importaram, quando a vida de grandes Estados estava em jogo.

Ao relembrar como a diplomacia foi usada por gerações passadas, espero redescobrir alguns de seus atributos como ferramenta de grande estratégia e separar o que é permanente do que é transitório. Também espero resgatar a diplomacia de muitos mitos persistentes e recuperar um pouco do assombro que ela merece como campo de atuação humana. Ao fazer isso, não busco lições prontas para o presente. “O valor da história”, escreveu o filósofo inglês R. J. Collingwood, “é que ela nos ensina o que o homem fez e, assim, o que o homem é.”⁶ Por mais que tenha mudado ao longo do milênio e meio coberto por este livro, a natureza humana certamente não mudou. Estudar o passado nos dá uma oportunidade ampliada de refletir sobre certos elementos que estarão presentes enquanto houver seres humanos. Somente escapando da miopia e da arrogância que afligem a mente humana quando ela se fixa no presente podemos perceber, ainda que de forma tênue, os contornos do que está por vir.

AGRADECIMENTOS

Contraí muitas dívidas durante a longa gestação deste livro. Graham Allison foi o primeiro a perceber mérito na ideia de estudar o papel da diplomacia na grande estratégia quando lhe propus esse tema para um artigo no Applied History Project, do Belfer Center da Universidade Harvard, há muitos anos. Andrew May há muito incentiva minha curiosidade sobre o elemento do tempo na estratégia, que é um tema importante ao longo do texto. Gostaria de agradecer a Marin Strmecki, da Smith Richardson Foundation, que concedeu o subsídio que tornou este livro possível. Eric Crahan, da Princeton University Press, teve o bom senso de me estimular a escrever o livro de um modo que atraísse um público amplo. Alena Chekanov, da editora, foi um apoio constante durante todo o processo de redação e, junto com Bridget Flannery-McCoy, deu-me o tempo extra de que precisava para concluir o manuscrito. David McBride ajudou a levar o livro até a linha de chegada. Angela Piliouras e Michelle Starika foram editoras criteriosas e generosas.

Sou especialmente grato aos meus colegas da Marathon Initiative. Meu mentor, Larry Hirsch, foi um apoiador firme desde o início; sem seus muitos anos de incentivo e apoio, um esforço dessa magnitude jamais teria sido remotamente possível. Meu grande amigo e parceiro Elbridge Colby foi uma fonte inesgotável de camaradagem e sabedoria estratégica. Meu querido amigo Jakub Grygiel ajudou a refinar algumas das ideias mais importantes do livro (e a eliminar algumas ruins). Chris Vassallo serviu de interlocutor e redigiu memorandos de contexto impressionantes sobre vários temas abordados nos capítulos. William Ellison realizou revisões bibliográficas, recuperou dados obscuros e ajudou com traduções do francês. Jack Ellis localizou fontes difíceis e atendeu a solicitações de pesquisa a qualquer hora do dia e da noite. Robert Delfeld, Allison Francis, Ilona Teleki, Carsten Schmiedl, Joan Renner, Paul Kentes e Mohit Chawla ofereceram um apoio administrativo animado.

Enquanto trabalhava no manuscrito, beneficiei-me das reflexões de diversos estudiosos com conhecimento especializado sobre temas variados do livro. Lucien Bély, John Bew, Andrew Ehrhardt, Charles Ingrao, Katja Hoyer, Edward Luttwak, Bronwen McShea, Brendan Simms, Hubert Védrine e Odd Arne Westad leram versões preliminares dos capítulos e ofereceram sugestões construtivas. Andrew Rhodes forneceu ao livro mapas singulares, que me ajudaram a visualizar o mundo pela perspectiva dos tomadores de decisão históricos.

Meu entendimento de diplomacia foi enriquecido pelo tempo que passei no Bureau de Assuntos Europeus e Eurasianos do Departamento de Estado. Sou grato a Rex Tillerson e Mike Pompeo, pela oportunidade de servir ao meu país como diplomata, e aos homens e mulheres do serviço exterior e do serviço civil, que deram exemplo de profissionalismo na prática moderna da diplomacia.

Ampliando a lente, ao longo dos anos me beneficiei do apoio, do exemplo, da luz e da amizade de várias pessoas que contribuíram de uma forma ou de outra para este livro. Gostaria de agradecer especialmente a Jamal Al-Mussawi, Gérard Araud, Neal Blue, Tyler Brace, Ulrich Brechbühl, Zbigniew Brzezinski†, Roger Chickering, Chris Chivvis, Thomas de Maizière, Jackie Deal, Colin Dueck, Eugene Fishel, Rose Gottemoeller, Nick Gvosdev, Emily Haber, Steve Hadley, David Hale, Rebecca Heinrichs, Roger Hertog, Brad Hirsch, Susan Hirsch, Leonard Hochberg, Brian Hook, Ken Howery, John Hulsman, Dhruva Jaishankar, Reuben Jeffery, Robert Kaplan, Charles Kupchan, Andy Krepinevich, Dan Kurtz-Phelan, Thomas Lehrman, Michael Linse, Evan Loomis, Kent Lucken, Tom Mahnken, Octavian Manea, Jim Mattis, H. R. McMaster, Walter Russell Mead, Andrew Michta, Elisabeth Millard, Jim Mitre, Raja Mohan, Colin Moran, Michael Murphy, Robert C. O'Brien, Asier Parra, Matthew Palmer, Yashar Parsie, Marcin Piatkowski, Matthew Pottinger, Brad Roberts, Andrew Rose, Peter Rough, Eberhard Sandschneider, David Satterfield, Nadia Schadlow, Will Schirano, Griffin Schroeder, Luis Simón, Byron Smith, Will Snellings, Danielle Stoebe, Tomasz Szatkowski, Jan Techau, Ashley Tellis, Maximilian Terhalle, Stefan Theil, Jim Thomas, Michael Thompson, Alex Velez-Green, Chart Westcott e Justin Winokur.

Agradeço ao Reverendo Miles Smith e à Grace Episcopal Church, em Keswick, Virgínia, por fornecerem um lugar tranquilo para escrever na biblioteca da paróquia.

Por fim, sou grato à minha família por seus muitos anos de apoio inflexível. Meus pais, Larry e Dessa, e meus irmãos, Wade e Audra, incentivaram desde cedo os meus interesses intelectuais, que eram, para dizer o mínimo, incomuns para uma criança crescendo no interior do Texas. Minha avó Elinor Dodd alimentou o meu apetite infantil por conhecimento esotérico

com o uso criativo da biblioteca pública local. Meus sogros, Ed e Linda Leon, e minha avó “Duck” também merecem reconhecimento, por seu amor e apoio. Acima de tudo, sou grato à minha amada esposa, Elizabeth, que foi um modelo de graça diplomática, paciência e prudência durante o que acabou se revelando um empreendimento muito longo. Meu filho, Wesley, ofereceu percepções precoces sobre batalhas, mapas e natureza humana. Minha filha, Charlotte, ajudou a escolher as ilustrações do livro, levou flores ao meu escritório durante longas sessões de redação e foi um lembrete constante de por que a busca da paz é tão preciosa e importante em todas as eras. Foi com o futuro deles em mente, e na esperança de uma tranquilidade mais duradoura do que a que atualmente parece provável, que este livro foi escrito.

Amostra

Amostra

UMA NOTA SOBRE OS MAPAS

Andrew Rhodes

Os mapas neste volume nasceram de uma conversa entre um pensador estratégico e um cartógrafo. Conversas assim deveriam ocorrer com muito mais frequência do que ocorrem, pois a combinação pode ser poderosa. Elas exigem um diálogo criativo, no qual o estrategista recorre à ajuda do cartógrafo para trazer um argumento a um novo enquadramento visual. O vaivém entre ambos gera mapas melhores e pode até ajudar o estrategista a enxergar com novos olhos e lançar uma perspectiva renovada sobre o argumento escrito.

No início de nossas conversas sobre os mapas deste livro (por Zoom, devido à pandemia de covid-19), Wess e eu levantamos, ao mesmo tempo, exemplares estimados do clássico de 1944 de Richard Edes Harrison, *Look at the World: The Fortune Atlas of World Strategy*. Harrison era mestre no uso inovador da projeção ortográfica, que mostra a Terra como um globo tridimensional e enfatiza o contexto geográfico das escolhas estratégicas em um planeta esférico melhor do que a maioria das outras projeções. Harrison gostava de criar mapas ortográficos a partir de um ângulo baixo e oblíquo, para transmitir a impressão de olhar para fora, partindo de um ponto específico, em direção ao horizonte. Isso permite que o leitor veja o mundo pelos olhos das pessoas em determinado lugar. É especialmente útil em um livro sobre estratégia porque chama a atenção para a fronteira inquietada e, desse modo, transmite a perspectiva de líderes observando uma ameaça (ou ameaças), como fizeram os dos episódios históricos tratados neste livro.

Assumi, sem disfarces, a tentativa de emular o estilo característico de Harrison em alguns dos mapas que aparecem neste livro. Quatro (Bizâncio, a República de Veneza, França e a Alemanha de Bismarck) usam a projeção ortográfica. Dois (a Grã-Bretanha do período entre guerras e os Estados Unidos da era da Guerra Fria) utilizam a projeção azimutal equidistante, outra favorita de Harrison, que enfatiza os desafios estratégicos das grandes

distâncias enfrentadas por potências globais na “era do ar”, pois preserva a propriedade de distância a partir de pontos fixos.

Para alguns dos mapas deste livro, o maior desafio foi acertar as fronteiras históricas de um momento específico no caos interminável de ascensão e queda, guerras e disputas entre grandes potências. Em outros casos, o desafio foi ir além da referência geral e tentar capturar visualmente a perspectiva geográfica de uma nação observando com cautela as ameaças em suas fronteiras, os desafiantes em ascensão que se aproximam ou um vizinho outrora estável que mergulha no caos. Tal perspectiva nacional é difícil de transmitir com um mapa em uma página pequena e em preto e branco. Dada a oportunidade, a maioria dos cartógrafos preferiria criar um mapa mural profissional, lindamente colorido e impresso. Mas compromissos são inerentes a todos os meios (assim como na geopolítica) e, às vezes, as limitações ajudam a concentrar o argumento por meio de uma priorização implacável do que entra na página.

Os mapas deste livro são ilustrações simples; cada um deles inevitavelmente terá limitações, seja por causa dos compromissos impostos pelo meio, seja por meus próprios erros. Sou grato a Wess por permitir que eu contribuísse com os mapas e incluísse esta nota cartográfica. Tenho certeza de que ambos desejaríamos mais mapas (e melhores) para um livro como este. Mas encontro algum consolo na crença de que este livro publicará mais mapas, e melhores, do que a maioria de seus pares.

CAPÍTULO UM

A Arte Perdida da Diplomacia

Os embaixadores não têm navios de guerra à sua disposição, nem infantaria pesada, nem fortalezas; suas armas são palavras e oportunidades.

— DEMÓSTENES

Eu não queria ser um desses homens do guarda-chuva, como Chamberlain.

— PRESIDENTE LYNDON BAINES JOHNSON

No verão de 432 a.C., os líderes de Esparta se reuniram para decidir se deveriam ir à guerra contra sua poderosa vizinha, Atenas. Havia meses, as tensões vinham crescendo entre as duas cidades-Estado gregas. Algum tempo antes, o aliado espartano Corinto entrara em conflito com a marinha ateniense. Outro aliado, Mégara, fora recentemente submetido a um embargo comercial imposto por Atenas. E uma colônia coríntia, Potideia, encontrava-se agora sob cerco das forças atenienses. A cada mês que passava, Atenas parecia apertar o laço em torno do Peloponeso, enquanto Esparta permanecia ociosa, sem fazer nada. Agora, os aliados espartanos exigiam ajuda. Mobilizem-se e enfrentem o inimigo de frente, implorou um grupo de enviados coríntios. Se falharem em agir, alertaram, Esparta poderá perder não apenas seus aliados, mas também sua liberdade e honra.

A maioria dos espartanos queria lutar. Um povo orgulhoso e marcial, vangloriavam-se de possuir o melhor exército do mundo helênico, famoso por sua resistência heroica contra os persas em Termópilas 50 anos antes. Um grupo de falcões da guerra, muitos deles jovens nobres de sangue quente, ansiava por testar sua coragem contra os altivos atenienses. Encontraram um porta-voz capaz no éforo Sthenelaidas, que implorou a seus compatriotas que deixassem de lado as formalidades e pegassem em armas. “Votem...

pela guerra, como exige a honra de Esparta”, disse ele à assembleia, “e, com a ajuda dos deuses, avancemos contra os agressores”.¹

Uma única voz se ergueu contra o clamor por batalha. O envelhecido rei Arquidamo II advertiu a assembleia a avaliar sua situação com calma. A guerra que se aproximava, afirmou, seria longa e terrível. Os atenienses tinham mais navios e homens do que Esparta, e muito mais dinheiro. Uma guerra contra um oponente desses seria fácil de iniciar, mas difícil de encerrar. Estender-se-ia por anos e exigiria cada gota de sangue e tesouro da nação. Tomaria a vida dos filhos e filhas de Esparta, arruinaria sua terra natal e provavelmente acarretaria a devastação de boa parte do mundo grego.

Antes de correrem para o conflito, Arquidamo aconselhou seus compatriotas a melhorar sua posição estratégica. Enviem emissários aos atenienses, recomendou, para protestar pela paz em um tom “nem demasiado sugestivo de guerra, nem demasiado sugestivo de submissão”. Aproveitem o tempo ganho para reunir os aliados distantes de Esparta, reabastecer o tesouro, encher os celeiros e repor os arsenais. Se necessário, argumentou Arquidamo, Esparta deveria até estar disposta a unir forças com os odiados persas, para inclinar a balança a seu favor. Ao tomar essas providências, raciocinou, Esparta poderia ainda dispor os atenienses à paz e, se isso falhasse, estaria melhor preparada para a guerra quando ela finalmente viesse.

No início, o discurso de Arquidamo não pareceu causar grande impressão. Impelida por Sthenelaidas, a assembleia votou pela guerra. Mas, nas semanas seguintes, à medida que os espartanos percebiam o grau de despreparo em que se encontravam, a sabedoria do velho rei começou a surtir efeito.² Lembrando-se de seu conselho, Esparta enviou diplomatas por toda parte para desacelerar a marcha rumo ao conflito e atrair para seu lado os trirremes e hoplitas de outras cidades-Estado. Quando a guerra finalmente chegou, no ano seguinte, Esparta encontrava-se em posição muito melhor para lutar do que estivera no verão anterior. O conflito que se seguiu foi longo, e as margens de sucesso foram extremamente estreitas. Quando a vitória final chegou para Esparta, mais de duas décadas depois, não foi porque possuía um exército melhor do que o de Atenas, mas porque reunira um conjunto maior e melhor de aliados, incluindo, crucialmente, sua arquirrival, a Pérsia. Esparta triunfou porque seus líderes demonstraram habilidade em exercer exatamente as qualidades que Sthenelaidas desprezara como anti-patrióticas: paciência, prudência, flexibilidade, ação indireta e autocontrole.

Em suma: diplomacia.



Ao longo dos dois milênios e meio seguintes, o “momento Arquidamo” se repetiu inúmeras vezes na cabine de comando das grandes potências da

história. Com regularidade quase mecânica, uma cidade-Estado, reino, império, Estado-nação ou superpotência encontrava-se diante do perigo iminente de uma grande guerra para a qual estava despreparado. Com a mesma frequência, soldados (homens como Sthenelaidas) prometiam salvar o Estado e preservar sua honra derrotando o inimigo em batalha. Mas, quando o instrumento militar se mostrava inadequado para a tarefa ou os recursos financeiros necessários para sustentar a construção prolongada de exércitos, frotas e fortalezas excediam a capacidade disponível do Estado, as grandes potências invariavelmente recorriam à diplomacia para formar coalizões vitoriosas, dividir seus oponentes e reorganizar o tabuleiro a seu favor.

Este livro argumenta que a habilidade nesse tipo de diplomacia — estratégica, previdente e meticulosamente hábil — é de importância fundamental para a sobrevivência e a prosperidade de uma grande potência bem-sucedida. A tese central é que a diplomacia encontra sua expressão mais elevada e duradoura não como agente de uma paz abstrata ou ordem internacional idealizada, nem como carregadora de malas de um aparato militar onipotente, mas como instrumento de grande estratégia por si só, que os Estados utilizam para administrar os descompassos entre meios finitos e os objetivos aparentemente infinitos impostos por um ambiente externo hostil. A diplomacia é o meio político pelo qual os Estados acessam recursos além dos seus próprios para isolar, desviar ou humilhar adversários ameaçadores. É o instrumento por excelência para manipular o fator crítico do tempo na competição e alcançar o que Clausewitz chamou de o objetivo “mais elevado e mais simples” da estratégia: a concentração.³ A essência da diplomacia na estratégia é rearranjar o poder no espaço e no tempo para que o Estado evite testes de força além de sua capacidade imediata de suportar. Esse papel é indispensável, atemporal e não pode ser desempenhado por nenhum outro instrumento estatal.

Ao situar a diplomacia no domínio da estratégia, desafio duas concepções de diplomacia que se enraizaram profundamente no imaginário moderno. Uma é a noção, derivada das guerras dos Estados Unidos no século XX, de que sociedades humanas só podem encontrar verdadeira segurança (e honra) em uma preponderância de poder militar, e de que a diplomacia é uma iniciativa quixotesca ou pusilânime que coloca ambas em risco. A outra é a ideia, igualmente difundida nos últimos anos, de que a humanidade progride inexoravelmente rumo a uma utopia liberal e de que cabe à diplomacia pavimentar esse caminho abolindo a guerra e o próprio Estado-nação da experiência humana.

Nenhuma dessas ideias é particularmente nova. Elas refletem, respectivamente, o reflexo ancestral do soldado, articulado por Sthenelaidas, e a visão do jurista ou sacerdote, provavelmente tão antiga quanto a primeira.

O que mudou na era moderna foi a medida em que ambos os impulsos pareciam prestes a, enfim, realizar todo o seu potencial. Sua ascensão foi possibilitada pela existência de um Estado singularmente poderoso e dinâmico, na forma dos Estados Unidos do pós-Guerra Fria, que parecia ter a capacidade de remodelar o mundo, inclusive seus adversários, à sua própria imagem. Pela primeira vez na história humana o princípio competitivo que dera origem à diplomacia clássica e impulsionara seu desenvolvimento em forma e função parecia ter sido suspenso.

Mas, assim como utopias anteriores, a nossa não durou. A geopolítica, na medida em que algum dia chegou a desaparecer, retornou com toda a sua intensidade primordial. Os Estados continuam sendo o bloco fundamental da política internacional, e os maiores deles — as grandes potências — têm o potencial de dominar suas regiões e destruir uns aos outros. A sobrevivência, não a harmonia, permanece tão central às preocupações estatais hoje quanto era no tempo de Tucídides. Mesmo os Estados Unidos, o Estado mais poderoso da história mundial até agora, precisam lidar com lacunas entre os meios de que dispõem e os objetivos aparentemente infinitos apresentados pelas ameaças de seu ambiente externo. A busca por administrar essas lacunas, a grande estratégia, continua sendo uma disciplina definidora do Estado bem-sucedido. E aqueles Estados capazes de mobilizar a diplomacia como ferramenta de grande estratégia para formar e manter alianças, concentrar recursos militares e fraturar coalizões inimigas provavelmente encontrarão uma vantagem decisiva sobre aqueles que não conseguem fazê-lo.

Nesse contexto, a antiga arte da diplomacia merece um novo exame. O que segue é uma reflexão sobre a diplomacia não como passamos a enxergá-la nos tempos modernos, mas como ela era compreendida e praticada por Arquidamo e por séculos de estadistas ocidentais (e algumas poucas estadistas) que vieram depois dele. O interesse principal do livro é a própria história: os líderes, as escolhas que enfrentaram e os tempos em que viveram. Os personagens centrais não são apenas indivíduos, mas as grandes potências que lideraram e a própria diplomacia, sua lógica, usos e instituições. Ao mergulhar profundamente no passado, espero redescobrir atributos atemporais da diplomacia como empreendimento humano duradouro e notavelmente eficaz. Por sua vez, espero que isso ofereça alguns insights úteis para os líderes ocidentais à medida que enfrentam seu próprio “momento Arquidamo” nos dias que virão.

O Que É Diplomacia?

Em 1917, o diplomata britânico Sir Ernest Satow escreveu que diplomacia é “a aplicação de tato e inteligência” às relações entre Estados.⁴ Mas a diplomacia

é muito anterior ao Estado moderno e ocorre mesmo quando tato e inteligência estão em falta. Reduzida à sua essência, ela é simplesmente a comunicação entre entidades soberanas com o propósito de conciliar interesses conflitantes. Diplomacia, nessa forma mais básica, pode ser encontrada em Homero e na Bíblia hebraica. Já existia de maneira altamente sofisticada na época da XVIII Dinastia do Egito, cerca de três milênios antes do nascimento de Cristo.⁵ E podemos supor razoavelmente que as primeiras tribos humanas já a praticavam em meio às suas intermináveis disputas por cavalos, territórios de caça e vales fluviais férteis.

Como toda arte, a diplomacia se define melhor por seus resultados do que por seus processos, e o seu resultado mais importante é a limitação do poder.⁶ As sociedades humanas precisam da diplomacia sobretudo quando enfrentam um inimigo que não se submeterá às suas leis e que não pode ser intimidado ou derrotado com a força de que dispõem.⁷ Em um mundo de recursos infinitos, ou governado por um único Estado todo-poderoso, não haveria necessidade de diplomacia, pois a interação humana seria intrinsecamente harmoniosa ou assumiria a dinâmica entre senhor e vassalo. Os impérios que mais se aproximaram de subjugar totalmente o seu entorno, como os astecas, os mongóis ou Roma em seu auge, deixaram pouco daquilo que se poderia chamar propriamente de diplomacia.⁸ Para eles, as relações externas eram um exercício de direito e administração, e não de negociação; consistiam em estender judiciosamente seus próprios costumes àqueles vizinhos que tinham o bom senso de se submeter sem precisar ser dominados pela força militar.

A diplomacia é, em outras palavras, endêmica a contextos competitivos. Surge de forma organizada entre os reinos disputantes do antigo Oriente Próximo e avança para o mundo estreito e ambicioso da Grécia antiga, e depois para a Europa interior, cujo relevo acidentado e recortado impediu a unificação sob um único governante. Suas formas modernas ganharam impulso com o declínio de Roma e da Igreja universal, primeiro nas guerras da península italiana, depois nos conflitos entre as grandes casas dinásticas da Europa ao norte dos Alpes e, por fim, nas disputas globais dos impérios coloniais europeus.

As funções da diplomacia foram desenvolvidas para conferir vantagens aos Estados na competição. Desde a Antiguidade, governantes enviam emissários ao exterior para reunir informações, transmitir mensagens e intermediar acordos.⁹ Também remonta ao passado remoto o costume de conceder aos enviados passagem segura e imunidade às leis da terra para onde são enviados. Os primeiros diplomatas eram primos próximos do espião, como os arautos que Odisseu mandou para explorar a terra dos comedores de lótus, ou os gibeonitas do Livro de Josué que “agiram astutamente... como se

fossem embaixadores” para enredar os israelitas em um tratado de aliança sob falsos pretextos.¹⁰

A função mais importante da diplomacia, e aquela que finalmente a distingue do trabalho do espião ou do mensageiro, é a negociação. A negociação, a promoção do interesse nacional por meio do compromisso, é essencial para a sobrevivência em um cenário competitivo em que os Estados não podem alcançar segurança subjugando seus vizinhos. Ela é para a diplomacia o que a habilidade bélica é para a guerra: a competência central e indispensável. Os primeiros manuais diplomáticos dedicavam tanta atenção à arte de negociar quanto os manuais militares dedicavam à arte de vencer batalhas. Tão vital é essa função para a própria razão de ser da diplomacia que, durante muito tempo no mundo ocidental, diplomatas eram simplesmente chamados de *négotiateurs*.¹¹

Negociação não é engano. Um vigarista pode iludir alguém uma ou duas vezes, mas então o jogo acaba. Como os Estados lidam uns com os outros repetidamente durante longos horizontes de tempo, o diplomata deve operar com algum grau de boa-fé. “O sucesso alcançado pela força ou fraude”, escreveu o diplomata francês do século XVIII François de Callières, “repousa em uma base insegura; ao contrário, o sucesso baseado na vantagem recíproca promete ainda mais sucessos no futuro.”¹² Aqueles Estados que possuíram a vontade e os meios de impor sua vontade pela força tenderam a tratar a diplomacia como uma *ruse de guerre*.

Os instrumentos da diplomacia evoluíram para sustentar suas funções. Há muito tempo eles são o embaixador, a embaixada, o tratado e a burocracia. O embaixador residente surgiu primeiro entre os pequenos Estados da Itália renascentista como maneira de vigiar rivais e aproveitar oportunidades, como disse um diplomata veneziano do século XV, para “ganhar ou preservar a amizade dos príncipes”.¹³ A embaixada evoluiu para dar ao embaixador uma base permanente a partir da qual operar de forma contínua em tempos de paz e de guerra; “dormir”, como disse Richelieu, “como o leão, sem fechar os olhos... negociar incessantemente, aberta ou secretamente, e em todos os lugares”.¹⁴

O que o soldado defende com armas, o diplomata o faz com tratados. Estes existem para consolidar vantagens obtidas em negociações ou guerras. Seus efeitos podem ser duradouros. Os conceitos de soberania e integridade territorial codificados na Paz de Vestfália, em 1648, permanecem até hoje como alicerces das relações internacionais. Mas, em regra, tratados são construções sazonais, cuja validade depende, *rebus sic stantibus*, das condições existentes quando foram assinados.¹⁵ A burocracia surge na história diplomática como modo de equipar o Estado com arquivos e escribas necessários para reter conhecimento sobre lugares estrangeiros e acordos passados e, assim, garantir “vigilância constante” na competição com outros

Estados.¹⁶ Nenhum dos instrumentos da diplomacia cria poder por si só. “Pactos sem espadas”, como diz Hobbes, “não passam de meras palavras.” Sua força deriva, como se costuma apontar, do poder do Estado que os empunha. Isso assume a forma não apenas de força militar, mas de riqueza (que pode ser oferecida ou retida para atrair ou coagir) e do que hoje se chama poder brando, mas que é mais corretamente entendido como influência e reputação, capazes de atrair ou repelir.¹⁷ Trata-se de um truísmo, mas ainda assim verdadeiro, que a diplomacia prospera na medida em que se integra de maneira eficaz ao poder militar e econômico.

No entanto, embora a eficácia dos diplomatas seja derivada, não se deve concluir disso que eles simplesmente transmitem realidades de poder da mesma forma que o metal conduz eletricidade. A diplomacia habilidosa pode ampliar o poder de um Estado fraco, enquanto a diplomacia inepta (o que os gregos chamavam *parapresbeía*) pode diminuir a influência de um Estado e levar até mesmo a mais poderosa das grandes potências a realizar menos do que o seu potencial permitiria.¹⁸

As habilidades do indivíduo que conduz a diplomacia importam, portanto, enormemente, talvez até mais do que no caso de um general. Ao contrário dos comandantes militares, diplomatas não têm exércitos ao seu alcance; como escreveu Demóstenes, “suas armas são palavras e oportunidades”. Quando Callières exortou seu príncipe a escolher embaixadores com “espírito fértil em expedientes” e “penetração rápida para descobrir os segredos do coração humano”, foi porque grandes assuntos de Estado dependiam do intelecto e do caráter da pessoa encarregada de representar sua imagem no exterior.¹⁹

Assim como o soldado, a razão de existir do diplomata é garantir a sobrevivência e o bem-estar do Estado. Uma embaixada ou tratado é tão essencial para esse fim quanto um navio de guerra ou um míssil de cruzeiro. Para que as atividades dos diplomatas tenham propósito, devem refletir a política do Estado; falar delas isoladamente é como falar dos movimentos da mão sem falar do cérebro. A diplomacia, em outras palavras, abrange não apenas o método pelo qual a política é executada, mas também a própria política.²⁰

O “Irmão Mais Novo” da Estratégia

Quando as pessoas ouvem a palavra “estratégia”, pensam em generais inclinados sobre mapas em tempos de guerra. A diplomacia, segundo esse modo de pensar, é aquilo que acontece quando os combates cessam. Como escreveu o emigrado Habsburgo Robert Strausz-Hupé durante a Guerra Fria, os americanos tendem a “encarar a diplomacia como o antônimo do conflito”,

na convicção de que “as armas permanecerão silenciosas enquanto os estadistas conversarem”.²¹

Na realidade, a diplomacia sempre fez parte integrante do conflito e, portanto, da estratégia. Em seu nível mais elevado, estratégia é “a articulação calculada de meios a fins maiores”.²² O perigo surge para um Estado quando a lacuna entre os meios de que dispõe (a força militar e o poder econômico) e os fins a que poderia aplicá-los (sob a forma de ameaças no ambiente externo) amplia-se a ponto de colocar em risco sua segurança. Quando isso ocorre, o Estado enfrenta uma escolha difícil: aceitar um nível de risco maior do que o tolerável ou fazer um esforço total para fechar a lacuna utilizando apenas seus próprios recursos, algo difícil de sustentar por muito tempo.

O papel da diplomacia na estratégia é ajudar a reduzir essas lacunas. Ela não o faz por conta própria, pois não é fonte de poder; em vez disso, é uma ferramenta política que os Estados utilizam para ampliar externamente os meios de que dispõem ou reduzir o número de ameaças que se acumulam contra eles, ou ambos.

Talvez a formulação mais duradoura do papel da diplomacia na estratégia esteja no discurso de Arquidamo à assembleia espartana, conforme relatado por Tucídides:

Eu vos exorto a não pegar em armas imediatamente, mas a enviar embaixados e protestar junto [aos atenienses] em um tom que não seja demasiado sugestivo de guerra, nem demasiado sugestivo de submissão, e a empregar esse intervalo no aperfeiçoamento de nossos próprios preparativos. Os meios serão, primeiro, a aquisição de aliados, helênicos ou bárbaros — não importa, desde que representem um acréscimo à nossa força naval ou financeira. Digo helênicos ou bárbaros porque o estigma de tal adesão desaparece, para todos os que, como nós, são alvo dos desígnios dos atenienses, diante da lei da autopreservação — e, segundo, o desenvolvimento de nossos recursos internos. Se ouvirem nossa embaixada, tanto melhor; mas, caso contrário, após o decurso de dois ou três anos, nossa situação terá se fortalecido materialmente... Talvez, até lá, a visão de nossos preparativos, respaldada por linguagem igualmente significativa, os disponha à submissão, enquanto sua terra ainda esteja intacta e enquanto seus conselhos possam ser dirigidos à preservação de vantagens ainda não destruídas.²³

No cerne da lógica de Arquidamo está a ideia de que os Estados podem obter vantagem sobre seus adversários ao usar a diplomacia para impor certos tipos de limites.

Primeiro, a diplomacia atua para conter as próprias emoções. Não ceder ao ímpeto do momento e correr para a guerra, diz Arquidamo aos jovens impetuosos ao seu redor. Avaliem a situação, reúnam aliados, enviem emissários, apelem à razão. Pensem antes de saltar. Esse não é um conselho de covardia, mas de prudência.

Segundo, os líderes utilizam a diplomacia para controlar o relógio. Não entrem em combate quando o inimigo deseja; entrem quando estiverem prontos. Usem o tempo obtido conversando com o inimigo para recrutar aliados e preparar as defesas. A guerra pode até ser evitada inteiramente e, se não puder, o Estado estará, de todo modo, em posição substancialmente melhor para travá-la do que estaria de outra forma.

Terceiro — e mais importante —, diz Arquidamo: usem a diplomacia para restringir o inimigo. Reunir Estados ao próprio lado, ou ao menos torná-los neutros, nega seu apoio ao adversário. É isso que Clausewitz quis dizer ao escrever sobre encontrar “outro modo” de aumentar “a probabilidade de sucesso sem derrotar as forças do inimigo”; “desorganizar a aliança oposta ou paralisá-la” e, assim, encontrar “um caminho muito mais curto para o objetivo do que a destruição dos exércitos inimigos”.²⁴

Ao construir coalizões, os Estados isolam um oponente e reduzem suas opções de agressão lucrativa, ao mesmo tempo que diminuem a gama de perigos contra os quais seus próprios recursos precisam ser empregados em um dado momento.²⁵ Fazer isso repetidamente ao longo de longos períodos permite que os Estados cultivem um equilíbrio de poder que agrega outros Estados voltados à defesa e empilha as probabilidades contra possíveis agressores.

Por fim, a diplomacia tenta estabelecer limites para a própria guerra. A guerra é cara, “uma questão não tanto de armas, mas de dinheiro”, como diz Arquidamo. Mesmo preparar-se para a guerra impõe enormes tensões financeiras ao Estado e ao seu povo. Ao compartilhar o fardo com aliados, a diplomacia alivia esses encargos. Uma vez desencadeada, a guerra é uma força primordial de ferocidade incalculável que pode rapidamente sair de controle; como escreveu Clausewitz, líderes precisam encontrar meios de manter seus esforços proporcionais ao objetivo em questão.²⁶ Ao oferecer ao formulador de políticas opções além do derramamento de sangue, a diplomacia ajuda a manter o controle político sobre o guerreiro, inclusive encerrando a guerra, se ela ameaçar a destruição do Estado.

O que todas essas funções têm em comum é o foco em melhorar as chances de sobrevivência do Estado a um custo viável em dinheiro e risco. Não se trata de um exercício de amabilidade, mas do uso de previsão e razão para fechar as oportunidades que um adversário possui para alcançar seus fins políticos por meios militares. Pode-se dizer, portanto, que a diplomacia

é uma atividade inerentemente conservadora e defensiva, tanto no sentido de que parte do reconhecimento dos limites do próprio poder quanto no sentido de que busca impedir a acumulação perigosa de poder por outros.

A diplomacia, em outras palavras, chega à paz não ao transcender a geopolítica, mas ao sobressair nela, pela porta da alta estratégia. A estratégia, na formulação memorável de Strausz-Hupé, “é o irmão mais velho da diplomacia”.²⁷

“Merda em Meias de Seda”

O papel da diplomacia na estratégia nunca lhe rendeu muitos admiradores ao longo dos séculos. No imaginário humano, o diplomata sempre pareceu um comerciante de artes ocultas. “*On n’aime pas ces porteurs de secrets que sont les ambassadeurs*”, disse Jules Cambon: “Não gostamos desses portadores de segredos conhecidos como embaixadores.”²⁸ Os poemas gregos descrevem Hermes, deus dos mensageiros, como uma divindade “de muitos artifícios, suavemente ardilosa, ladra, condutora de gado, portadora de sonhos”, conhecida por “atos como os que gente velhaca pratica na escuridão da noite”. Sir Henry Wotton descreveu memoravelmente os diplomatas como “homens honestos enviados ao exterior para mentir por seu país”. Mesmo Nicolau Maquiavel, que certamente não tinha escrúpulos quanto a dissimular em favor do poder, depreciava a diplomacia como uma forma de “ociosidade honrada”. E Napoleão foi direto ao ponto quando chamou seu principal diplomata, Talleyrand, de “merda em meias de seda”.

Os soldados, em particular, sempre viram o conselho dos diplomatas com suspeita, como resumido na réplica de Sthenelaidas a Arquidamo: “Não nos digam que é adequado deliberar sob injustiça; deliberação demorada convém antes àqueles que têm a injustiça em contemplação”.²⁹

A crítica do soldado à diplomacia repousa na suposta superioridade da *l’arme blanche*. A força militar é o meio mais direto e eficiente pelo qual os Estados perseguem seus objetivos desejados. A força é ação. Sua aplicação, seja na forma de falanges ou de mísseis de cruzeiro, transmite a precisão de uma ciência matemática. Comparada a isso, a diplomacia parece uma proposta demorada e demasiadamente incerta com que arriscar a segurança do Estado.

Mas a declaração de Sthenelaidas não tratava apenas de eficiência, mas também de honra. A guerra é um ato primordial que agita as paixões e excita a imaginação. A violência é simplesmente mais estimulante do que a conversa. Lorde Salisburg, estadista britânico do século XIX, escreveu:

Não há nada nas realizações [do diplomata] que apele à imaginação... Suas vitórias são compostas por uma série de vantagens microscópicas: uma sugestão judiciosa aqui, uma civilidade oportuna ali; uma concessão sábia em um momento e uma persistência clarividente em outro; tato incansável, calma inabalável e paciência que nenhuma tolice, nenhuma provocação, nenhum erro consegue abalar. Mas não há nada de excitante no exercício dessas excelências... O resultado é que, enquanto os serviços de um comandante são celebrados com entusiasmo quase inalterado de época em época, os serviços do diplomata desaparecem rapidamente da memória nacional.³⁰

Enquanto a guerra deixa para trás um rol de grandes feitos cujo brilho só aumenta com as recontagens, as maiores conquistas da diplomacia muitas vezes consistem em eventos que nunca chegam a ocorrer, em crises evitadas e colisões impedidas. Onde até guerras sem esperança parecem oferecer a perspectiva, ainda que ilusória, de glória para aqueles que as travam, a diplomacia, com suas correntes subterrâneas de duplicidade e hesitação, carrega algo de noturno. E enquanto a guerra parece prometer soluções satisfatoriamente definitivas, a diplomacia envolve compromisso, que acolhe a imperfeição e implica aceitar os limites do poder e a transitoriedade de todo esforço humano.³¹

A crítica do jurista à diplomacia é mais sutil, mas provavelmente tão antiga quanto. Desde a Antiguidade, sociedades humanas tentam domar o caos da guerra sem a desordem e a incerteza das negociações, recorrendo às leis dos homens ou dos deuses. Há uma linha ininterrupta que vai dos conselhos anfitriônicos da Grécia antiga ao *ius gentium* de Roma e à *res publica Christiana* de Santo Agostinho, à filosofia moral de Grotius e Kant, à Liga das Nações e à Carta das Nações Unidas e sua declaração dos direitos humanos universais.

Como o soldado, o jurista vê a diplomacia como ineficiente. As negociações são opacas e arbitrárias; na melhor das hipóteses, promovem os interesses egoístas de um punhado de Estados e apenas adiam o conflito por algum tempo. Mas, enquanto o soldado se oferece para lidar com o perigo em espécie, o jurista aspira a elevar-se acima dele, abolindo a própria guerra. Submetidas a uma lei superior, diz o raciocínio, as sociedades desarmariam, enriqueceriam e encontrariam harmonia. Diante dessas vastas potencialidades, a diplomacia parece não apenas inadequada, mas manchada da mesma imoralidade da guerra, pois impede o uso da razão para remover as fontes da discórdia humana. Como escreveu o filósofo liberal alemão do século XIX

Immanuel Kant, as maquinações do diplomata repousam em “‘estratagemas desonrosos’ [que são] incompatíveis com uma ordem mundial justa”.³²

Essas críticas ancestrais à diplomacia empalidecem diante da devastação que ela sofreu no século XX. As populações ocidentais culpavam os diplomatas pela perda de vidas nas duas Guerras Mundiais. Após a Primeira, o presidente americano Woodrow Wilson conclamou a que a diplomacia do Velho Mundo fosse totalmente descartada e substituída por um governo mundial. Após a Segunda, líderes americanos passaram a associar a diplomacia clássica à tentativa catastrófica do primeiro-ministro britânico Neville Chamberlain de apaziguar Adolf Hitler em Munique.

Nas décadas seguintes, a diplomacia operou sob as longas sombras de Wilson e Chamberlain. As mentalidades resultantes refletem, respectivamente, as críticas antigas do jurista e do soldado. Cada presidente americano desde Harry Truman invocou Munique para justificar uma intervenção militar ou foi acusado de apaziguamento por seus críticos.³³ Mesmo Ronald Reagan, longe de ser um comerciante de “paz a qualquer preço”, viu sua fotografia justaposta à de Chamberlain em um anúncio de página inteira no *Washington Times* depois de iniciar negociações nucleares com Mikhail Gorbatchov. Em contraste, Wilson, apesar do fracasso desastroso de seus planos, passou a simbolizar a promessa de um futuro igualitário que poderia, com persistência e a fórmula administrativa certa, tornar-se realidade.

O prego no caixão da diplomacia veio após a Guerra Fria. Embora não tenha sido desprezada como fora após as duas Guerras Mundiais, a diplomacia parecia carecer de um papel evidente após o colapso da União Soviética. Não houve um grande acordo entre as potências, como ocorrera após guerras quentes anteriores; nada equivalente às reuniões momentosas de Viena, Versalhes ou Potsdam. Os diplomatas ocidentais voltaram-se rapidamente para a construção de uma nova ordem ampla, caracterizada por regras multilaterais no centro e construção de nações na periferia.

A principal razão para a atrofia da diplomacia após a Guerra Fria foi a totalidade da supremacia americana, muito superior à dos vencedores de conflitos globais anteriores. Pela primeira vez na história, uma superpotência global possuía força econômica e militar que superava a de todos os seus inimigos potenciais juntos. Com os ideais liberais em ascensão, os Estados Unidos puderam adotar um programa de política externa voltado não a *moldar* o comportamento de rivais, mas a *transformá-los* inteiramente em entidades semelhantes a si próprios. O princípio competitivo que dera origem à diplomacia clássica em eras anteriores parecia, agora, definitivamente abolido. Nessas condições extraordinárias, os substitutos da diplomacia há muito defendidos pelo soldado e pelo jurista pareciam finalmente ter triunfado de forma tão completa que eliminaram sua razão de ser.

Uma Arte (Re)Esquecida

Diante do aparente declínio da diplomacia, não surpreende que ela tenha murchado, nos últimos anos, tanto como profissão quanto como objeto de estudo acadêmico. Mas, embora a profundidade da decadência seja inédita, o fenômeno não é. Ao longo dos séculos, em muitas vezes as sociedades humanas desfrutaram de momentos sob o sol, quando as ferramentas da guerra ou do Direito pareciam estar em ascensão. Pensar e escrever seriamente sobre diplomacia, como instrumento de arte estratégica do Estado, foi com frequência motivado por dúvidas acerca da durabilidade desses momentos e por temores quanto ao inevitável retorno do princípio competitivo.

Nos tempos modernos, houve duas dessas “redescobertas” da diplomacia. A primeira ocorreu na Grã-Bretanha, após a Primeira Guerra Mundial. A sabedoria convencional da época sustentava que diplomatas à moda antiga eram incompatíveis com a democracia de massas, que exigia uma “nova diplomacia”, pela qual líderes eleitos conduzissem negociações em grandes cúpulas organizadas sob os auspícios de uma organização de paz, a Liga das Nações. Alguns britânicos não se deixaram convencer por essa moda. Em 1917, um especialista em assuntos asiáticos chamado Sir Ernest Satow escreveu seu famoso manual de diplomacia como forma de preservar o conhecimento das funções históricas desta arte. Poucos anos depois, outro diplomata britânico chamado A. F. Whyte publicou uma tradução para o inglês dos escritos do diplomata francês do século XVIII François de Callières, com uma introdução que exaltava a diplomacia como um serviço público vital, ainda que negligenciado. E, na véspera da Segunda Guerra Mundial, Harold Nicolson, um wilsoniano desiludido, escreveu aquele que se tornaria o primeiro de uma série de livros defendendo o retorno aos altos padrões que haviam caracterizado a diplomacia ocidental em seu auge.³⁴

A segunda grande redescoberta da diplomacia ocorreu nos Estados Unidos durante o início da Guerra Fria. No rescaldo imediato da Segunda Guerra Mundial, a sabedoria convencional sustentava que ela não apenas era ultrapassada, mas estava completamente morta.³⁵ A diplomacia à moda antiga parecia contraproducente na luta ideológica em curso e inútil em uma era de armas atômicas.³⁶ Um punhado de americanos, muitos deles emigrados da Europa, contestou essa visão. Escritores como Hans Morgenthau, Walter Lippmann e Robert Strausz-Hupé argumentaram que era um componente indispensável do poder nacional e que uma diplomacia americana vigorosa seria necessária para enfrentar os soviéticos.³⁷

A voz mais ilustre a emergir desse ambiente intelectual foi Henry Kissinger. Desde a década de 1950, tornou-se um prolífico defensor da revitalização da diplomacia como instrumento de alta política na luta da Guerra

Fria. Filósofo por temperamento, Kissinger era seduzido pela noção kantiana de que a humanidade avança lentamente rumo a uma federação global que banirá a guerra da experiência humana.³⁸ Desenvolveu uma preocupação vitalícia com a questão da ordem internacional que, evocando Kant, ele via como “a mais difícil e a última a ser resolvida pela raça humana”.³⁹ O trabalho do diplomata, acreditava Kissinger, era resolver esse problema elaborando uma série de “estágios intermediários”, fundamentados no equilíbrio de poder, que permitiriam gradualmente à humanidade realizar o sonho de Kant.⁴⁰

Ambas as redescobertas da diplomacia ocorreram não por nostalgia, mas porque as exigências internacionais as tornaram necessárias. A primeira dizia respeito principalmente à restauração da competência profissional perdida quando os políticos assumiram o controle da diplomacia; a segunda dizia respeito à restauração do controle político sobre a guerra, ameaçado pelo advento das armas nucleares. Ambas estavam enraizadas no desejo de recuperar funções de contenção, que são a marca registrada da diplomacia clássica. E ambas foram impulsionadas por indivíduos que recorreram à história em busca de inspiração e conseguiram produzir uma nova formulação das funções centrais da diplomacia adequada às circunstâncias inéditas de seu tempo.

Até agora, o mundo pós-Guerra Fria não produziu uma reavaliação semelhante. A paz em nosso tempo pareceu mais duradoura e certa do que nas eras anteriores; a confiança no soldado e no jurista é muito mais profunda. Como resultado, a depreciação da diplomacia desde 1991 tem sido mais abrangente, e a perda resultante mais disseminada, do que a ocorrida após 1919 e 1945. Os efeitos dessa perda podem ser vistos na literatura contemporânea sobre diplomacia. Desde o fim da Guerra Fria, o campo da história diplomática encolheu a uma fração de seu tamanho anterior.⁴¹ Alguns estudiosos mantiveram viva a chama ao apontar o papel indispensável da diplomacia na política internacional.⁴² E um punhado de profissionais passou a defender a renovação da diplomacia para lidar com o aumento das tensões globais.⁴³

Em sua maior parte, no entanto, ela se tornou um domínio do direito. Desde o início da década de 1990, o foco profissional tem sido a elaboração de regras multilaterais (“diplomacia de governança”) ou o gerenciamento de conflitos (“diplomacia de estabilização”). Tratados modernos ramificam-se em inúmeras direções que refletem os interesses e o escopo desejado pelo jurista internacional: “diplomacia dos refugiados”, “diplomacia humanitária”, “diplomacia digital”, “diplomacia climática”, “diplomacia da saúde”, “diplomacia esportiva” e assim por diante.⁴⁴ A ênfase recai sobre navegar organismos internacionais e administrar a paz como processo *acima* do

nível do Estado, não sobre compreender os usos estratégicos da diplomacia pelo Estado.

A ausência de estratégia nas obras sobre o tema é refletida por uma negligência geral da diplomacia nos escritos modernos sobre estratégia. Há algumas exceções importantes, principalmente no campo da grande estratégia, que fizeram muito para esclarecer as políticas diplomáticas de vários impérios e governantes ao longo dos séculos.⁴⁵ Mas, em grande medida, os estudos estratégicos pós-Guerra Fria demonstraram forte viés pelo extremo militar do espectro. Grandes livros recentes sobre estratégia apresentam entradas sobre contrainsurgência, terrorismo, atrição e dissuasão, mas muito poucos tratam mais do que tangencialmente da diplomacia.⁴⁶

Talvez a maior diferença hoje seja que a própria natureza do poder parece ter mudado. Quando Nicolson ou Morgenthau escreveram sobre diplomacia, podiam assumir como dado que o poder era entendido como finito e que a capacidade do Estado de impor sua vontade era altamente limitada tanto interna quanto externamente. Era um passo curto desse reconhecimento até a conclusão de que o Estado poderia precisar desenvolver expedientes políticos para preencher lacunas nos meios de que dispunha, ao menos temporariamente, por meio da diplomacia. Em contraste, após a Guerra Fria, os antigos limites pareciam ter desaparecido. A história supostamente havia terminado, pelo menos em termos ideológicos, e os ideais reinavam supremos.⁴⁷ O poder passou a ser visto como algo que podia ser conjurado à vontade. Assumiu formas nebulosas e cintilantes: “brando”, “inteligente”, “generativo” e outras semelhantes.⁴⁸ Desvinculado das realidades materiais subjacentes, o poder tornou-se uma espécie de substância ideacional, que podia ser produzida sem ser consumida ou esgotada. O próprio Estado parecia prestes a ser transcendido, à medida que a geografia deixava de importar e a soberania se tornava um constructo virtual.⁴⁹ A diplomacia já estivera “morta” antes, mas nunca o *rigor mortis* havia sido tão avançado.

Argumento e Abordagem

Mas os obituários da diplomacia clássica, este livro argumenta, foram prematuros. Seu ponto de partida é que Kant estava errado: a humanidade não está avançando rumo a uma apoteose. A guerra é uma condição permanente de nossa existência. Ainda habitamos um mundo de Estados concorrentes, e seu objetivo mais elevado é a sobrevivência. Sua margem de escolha continua limitada por todo tipo de fatores — geografia, riqueza e armamentos finitos, inimigos astutos. O trabalho da diplomacia é ajudar o Estado a navegar essas realidades, ao mesmo tempo aumentando os constrangimentos