

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Cav EDUARDO XAVIER FERREIRA **MIGON**

**A Inserção dos Assuntos de Defesa na
Agenda das Políticas Públicas**



Rio de Janeiro
2011

Maj Cav EDUARDO XAVIER FERREIRA **MIGON**

**A Inserção dos Assuntos de Defesa
na Agenda das Políticas Públicas**

Tese apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Militares.

Orientadora: Professora (Livre Docente) Maristela Basso

Rio de Janeiro

2011

M635 Migon, Eduardo Xavier Ferreira.

A Inserção dos Assuntos de Defesa na Agenda das Políticas Públicas. / Eduardo Xavier Ferreira Migon. 2011.
233 f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2011.
Bibliografia: f. 213-233

1. Políticas Públicas. 2. Segurança. 3. Defesa. 4. Pensamento Estratégico. 5. Estratégia. I. Título. II. Autor

CDD 320

Maj Cav EDUARDO XAVIER FERREIRA **MIGON**

A Inserção dos Assuntos de Defesa na Agenda das Políticas Públicas

Tese apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Militares.

Aprovado em 11 de Outubro de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Maristela Basso – Profa. Livre Docente - Presidente
Universidade de São Paulo

Gen Div Carlos Alberto dos Santos Cruz – Dr. Membro
Comando de Operações Terrestres

Gen Bda R/1 Celso Krause Schramm – Dr. Membro

Adriana Aparecida Marques – Profa. Dra. – Membro
Centro de Estudos Estratégicos / ECEME

Sabrina Evangelista Medeiros – Profa. Dra. – Membro
Escola de Guerra Naval / Universidade Federal do Rio de Janeiro

À minha esposa Isabella, como homenagem pela compreensão e apoio, tão necessários ao longo dos anos deste trabalho. Ao meu filho Guilherme, como exemplo de que há sempre novas lições a aprender.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora **Maristela Basso**, pela coragem de singrar por *mares nunca dantes navegados*, aceitando o inédito convite de orientar um discente do Sistema de Ensino Militar. Muito mais do que o apoio e a confiança recebidos, registro aqui a minha gratidão pela amizade com que sempre me acolheu.

Agradeço ao Coronel Cavalaria José Ricardo Pinto de Albuquerque **Cavalcante** pelo apoio incondicional e oportuno. Com camaradagem e desprendimento o senhor compreendeu e solucionou importantes dificuldades administrativas surgidas ao longo dos anos desta pesquisa, em especial as decorrentes da minha transferência para Lisboa.

(...) A gente os conhece por militares... Corações mesquinhos lançam-lhes em rosto o pão que comem; como se os cobres do pré pudessem pagar a liberdade e a vida. Publicistas de vista curta acham-nos caros demais, como se alguma coisa houvesse mais cara que a servidão. Eles, porém, calados, continuam guardando a nação do estrangeiro e de si mesma. Pelo preço de sua sujeição, eles compram a liberdade para todos e a defendem da invasão estranha e do jugo das paixões. Se a força das coisas os impede agora de fazer em rigor tudo isto, algum dia o fizeram, algum dia o farão. E, desde hoje, é como se fizessem. Porque, por definição o homem da guerra é nobre. E quando ele se põe em marcha, à sua esquerda vai a coragem, e à sua direita a disciplina. (BARRETO, 1893)

RESUMO

O objeto central de investigação é a temática da Segurança Nacional brasileira, todavia, sob abordagem diferenciada do arquétipo mais tradicionalmente encontrado no contexto das Ciências Militares. O modelo teórico construído é abrangente e transdisciplinar, com contribuição onde predominam outras áreas que não as tipicamente associadas à Defesa Nacional e Forças Armadas. Assim sendo, trata-se de tese onde há significativa ruptura com perspectivas mais tradicionais do pensamento estratégico brasileiro, em especial quando este assume a Defesa Militar, a Defesa Nacional e a Segurança Nacional como conceitos equivalentes e, conseqüentemente, pouco diferenciados. Após a apresentação da Metodologia, tem-se a proposta de uma visão mais abrangente dos conceitos de Segurança & Defesa. A partir destes marcos inaugurais, seguem-se as contribuições da Filosofia Política, Sociologia Militar, Direito Internacional e Ciência Política, através das quais se oferece uma melhor compreensão do quanto o objeto de estudo pode ser percebido de forma diferenciada conforme os pressupostos assumidos. Em especial, o objetivo da discussão desses conteúdos centrais é permitir a construção de uma nova perspectiva, a permitir maiores sinergias entre a componente militar e as demais estruturas do Estado brasileiro. A vinculação do objeto de estudo com o planejamento e ação estatal levou à necessidade de melhor entender o mecanismo de Escolhas Públicas, o que é feito em tópico próprio. Por fim, integrando os conteúdos clássicos à análise autóctone tem-se a apreciação da Estratégia Nacional propriamente dita e a formulação de sugestões iniciais para o aperfeiçoamento da ação estratégica, perspectivada para o médio e longo prazo.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Segurança, Defesa, Pensamento Estratégico, Estratégia.

ABSTRACT

The central object of investigation is the subject of the Brazilian National Security. However, the perspective of approach is different than that traditionally found in the context of Military Sciences. The constructed theoretical model is comprehensive and multidisciplinary, and considers some inputs from areas other than those typically associated with National Defense and Armed Forces. Therefore, it is a thesis where major concepts keep relative distance from the traditional perspectives of Brazilian strategic thinking, especially when it takes Military Defense, National Defense and National Security as equivalent, and thus, poorly differentiated concepts. A more comprehensive and specific view of the concepts of Security and Defense has been proposed after the presentation of the methodology. These initial landmarks are followed by the contributions of Political Philosophy, Military Sociology, International Law and Political Science, through which this thesis offers a better understanding of how the object of study can be perceived differently depending on the assumptions made. In particular, the purpose of discussing these core contents is to enable the construction of a new perspective, to permit the development of more synergies between the military component and other structures of the Brazilian State. The obvious link between the object of study and the strategic planning process of the Brazilian Federal Government lead to the need of better understanding the mechanism of public choice, which is done in a separate topic. Finally, the integration of the classic contents with own thinking provides an analysis of the National Strategy itself and the formulation of initial suggestions for the improvement of strategic action, envisaged for the medium and long term.

Keywords: Public Policies, Security, Defense, Strategic Thinking, Strategy

RESUME

L'objet central de l'enquête est le sujet de la Sécurité Nationale brésilienne. Cependant, la perspective d'approche est différenciée de celle figurant traditionnellement dans le contexte des Sciences Militaires. Le modèle théorique construit est globale et pluridisciplinaire, avec quelques apports de nombreux domaines autres que ceux généralement associés à la Défense Nationale et des Forces Armées. Par conséquent, il s'agit d'une thèse où les concepts majeurs gardent relative distance du point de vue traditionnel de la pensée brésilienne stratégique, surtout quand il prend la Défense Militaire, la Défense Nationale et la Sécurité Nationale en tant que concepts équivalents, et donc, peu différenciés. Après la présentation de la méthodologie, a été proposée une vision plus globale et plus précise des concepts de Sécurité et Défense. A partir de ces repères ouverts, il est suivi par les contributions de la Philosophie Politique, la Sociologie Militaire, le Droit International et les Sciences Politiques, à travers lesquels il y a une meilleure compréhension de la façon dont l'objet d'étude peut être perçu différemment selon les hypothèses retenues. En particulier, le but de la discussion de ces contenus de base est de permettre la construction d'une nouvelle perspective, afin de permettre de développer de synergies entre la composante militaire et d'autres structures de l'État brésilien. Le lien évident entre l'objet de l'étude et le processus de planification stratégique brésilien a conduit à la nécessité de mieux comprendre le mécanisme des choix public, ce qui est fait dans chapitre propre. Enfin, l'intégration de l'analyse du contenu classique avec la propre réflexion donne lieu a une analyse de la Stratégie nationale elle-même et la formulation de propositions initiales pour le développement de l'action stratégique, envisagé pour le moyen et long terme.

Mots-clés: Politiques Publiques, Sécurité, Défense, Réflexion Stratégique, Stratégie

RESUMEN

El objeto central de investigación es la temática de la Seguridad Nacional de Brasil, no obstante, bajo un enfoque distinto del arquetipo más tradicionalmente encontrado en el contexto de las Ciencias Militares. El modelo teórico construido es abarcativo y multidisciplinario, con la contribución de disciplinas distintas de las típicamente asociadas con la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, se trata de una tesis en la cual hay una significativa ruptura con perspectivas más tradicionales del pensamiento estratégico brasileño, especialmente cuando este adopta a la Defensa Militar, Defensa Nacional y Seguridad Nacional como conceptos equivalentes y, en consecuencia, poco diferenciados. Después de la presentación de la metodología, se tiene una visión más completa de los conceptos de Seguridad y Defensa. A partir de estos puntos de referencia, siguen los aportes de la Filosofía Política, la Sociología Militar, el Derecho Internacional y la Ciencia Política, mediante las cuales se ofrece una mejor comprensión de cómo el objeto de estudio puede ser percibido de manera diferente conforme a los paradigmas adoptados. En particular, el propósito de la discusión de estos contenidos centrales es permitir la construcción de una nueva perspectiva, para posibilitar una mayor sinergia entre el componente militar y las demás estructuras del Estado brasileño. La vinculación del objeto de estudio con la planificación y acción estatal llevó a la necesidad de comprender mejor el mecanismo de las decisiones públicas, lo que se realiza en un apartado particular. Por último, la integración de los contenidos clásicos al análisis autóctono conduce a la apreciación de la Estrategia Nacional propiamente dicha y a la formulación de sugerencias iniciales para el perfeccionamiento de la acción estratégica, pensada para el mediano y largo plazo.

Palabras clave: Políticas Públicas, Seguridad, Defensa, Pensamiento Estratégico, Estrategia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABED	Associação Brasileira de Estudos de Defesa
BIBLIEX	Biblioteca do Exército
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (<i>South Africa</i>)
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CEE	Centro de Estudos Estratégicos
CEN	Conceito Estratégico Nacional
CF	Constituição Federal
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COPPE	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Estudos de Engenharia (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
Dr. / Dra.	Doutor / Doutora
ECEMAR	Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (Brasil)
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Brasil)
EGN	Escola de Guerra Naval (Brasil)
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra (Brasil)
EUA	Estados Unidos da América
Exmo.	Excelentíssimo
FA	Forças Armadas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
G&P	Guerra & Paz
GT	Grupo de Trabalho
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MD	Ministério da Defesa
Mercosul	Mercado Comum do Sul
ONU	Organização das Nações Unidas

OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDN	Política de Defesa Nacional
PEB	Política Externa Brasileira
PPA	Plano Plurianual
Pró-Defesa	Programa de apoio ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica em Defesa Nacional
Prof. / Profa.	Professor / Professora
SciELO	Scientific Electronic Library Online
S&D	Segurança & Defesa
Sr.	Senhor
UE	União Europeia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNASUL	União das Nações Sul-americanas
UNESP	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	METODOLOGIA	27
2.1	ALCANCES E LIMITES.....	28
2.2	PROBLEMATIZAÇÃO.....	30
2.3	OPORTUNIDADE DE PESQUISA.....	30
2.4	REFERENCIAL TEÓRICO.....	31
2.5	OBJETIVOS.....	36
2.6	HIPÓTESE.....	37
2.7	VARIÁVEIS.....	40
2.7.1	VARIÁVEL I.....	40
2.7.2	VARIÁVEL II.....	41
2.7.3	VARIÁVEL III.....	41
2.8	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	41
3	TRANSDISCIPLINARIDADE	44
3.1	POR QUE MUDAR A ABORDAGEM?.....	47
3.2	QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA?.....	49
3.3	O QUE É TRANSDISCIPLINARIDADE?.....	51
3.4	TEORIA GERAL DOS SISTEMAS.....	54
3.5	APLICABILIDADE ÀS CIÊNCIAS MILITARES.....	57
4	TEORIA DO PODER	60
4.1	GEOPOLÍTICA E GEOESTRATÉGIA.....	63
4.2	O CONCEITO DE PODER EM HANNAH ARENDT.....	67
4.2.1	HANNAH ARENDT (1906-1975).....	68
4.2.2	PODER.....	70
4.2.3	VIOLÊNCIA.....	72
4.2.4	VIGOR, FORÇA E AUTORIDADE.....	74
4.2.5	ATUALIDADE DA TEORIA.....	76
4.3	<i>SMART POWER</i> : A CONTRIBUIÇÃO DE JOSEPH NYE.....	79
5	SOCIOLOGIA MILITAR	84
5.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	84
5.2	A CONTRIBUIÇÃO DE HUNTINGTON.....	86
5.3	A CONTRIBUIÇÃO DE JANOWITZ.....	90
5.4	REALIDADE BRASILEIRA.....	94
6	SEGURANÇA: ESTUDOS DA PAZ	102
6.1	HUGO GRÓTIUS.....	103
6.2	TEORIAS DA PAZ.....	107
6.2.1	PAZ KANTIANA (OU PAZ FEDERATIVA).....	108
6.2.2	PAZ PELO COMÉRCIO E PELA INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	109
6.2.3	PAZ PELA DEMOCRACIA.....	112
6.2.4	PAZ MILITAR.....	114
6.3	BOBBIO: CAMINHOS ALTERNATIVOS PARA A PAZ.....	116
7	POLÍTICAS PÚBLICAS	122
7.1	POLÍTICAS PÚBLICAS: ÁREA EM CONFORMAÇÃO.....	122
7.2	FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: <i>AGENDA SETTING</i>	126
7.2.1	O MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS.....	126
7.2.2	O MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO.....	129
7.3	ESCOLHAS PÚBLICAS.....	132

7.4	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL.....	136
7.4.1	A ADMINISTRAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	137
7.4.2	A ADMINISTRAÇÃO LULA.....	139
8	INSERÇÃO SOBERANA.....	142
8.1	UMA BREVE REVISÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL.....	144
8.2	AS PERSPECTIVAS DA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	148
8.3	INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	153
9	POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL.....	156
9.1	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	159
9.2	POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL.....	163
9.3	FREIOS E CONTRA-PESOS (<i>CHECKS AND BALANCES</i>).....	169
10	ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA.....	174
10.1	ANÁLISE ESTRUTURAL.....	175
10.2	ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	179
10.2.1	PREÂMBULO.....	179
10.2.2	FORMULAÇÃO SISTEMÁTICA: PARTE COMUM.....	181
10.2.3	FORMULAÇÃO SISTEMÁTICA: AS FORÇAS.....	186
10.2.4	FORMULAÇÃO SISTEMÁTICA: DEMAIS ITENS.....	189
10.2.5	MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO.....	192
11	CONCLUSÃO.....	195
11.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	195
11.2	SUMÁRIO.....	196
11.3	RESULTADOS DA PESQUISA.....	200
11.3.1	HIPÓTESES E VARIÁVEIS.....	200
11.3.2	CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS.....	204
11.3.3	SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO.....	205
11.4	OUTRAS POSSIBILIDADES DE INVESTIGAÇÃO.....	209
11.5	PALAVRAS FINAIS.....	211
	REFERÊNCIAS.....	213

1 INTRODUÇÃO¹

No Brasil, a Defesa Nacional é um tema controverso, desde que, obviamente, seja reconhecido como tema, o que nem sempre acontece. No entanto, a sua relevância é estratégica para a vida do Estado brasileiro, no presente, como no passado, e, especialmente, para a sua preservação soberana no futuro. Se a cooperação com outros Estados é indispensável e desejável, a capacidade própria constitui uma condição até mesmo para participar da (re)construção de estruturas hemisféricas de Segurança e Defesa de modo pertinaz e efetivo. (OLIVEIRA² e LEÇA³, 2007, p. 8)

O ineditismo do tema decorre de histórico desapego das elites nacionais pelo tratamento sistematizado dos assuntos de Segurança & Defesa⁴ (S&D), assim como pelas aceleradas transformações que o presente campo de estudos vem sofrendo, sob efeito de fenômenos como a desintegração do bloco soviético – dando espaço a um ambiente internacional (tendencialmente) hegemônico, e do recrudescimento de antagonismos como o terrorismo e o crime transnacional. Em tal contexto de transformação interessante destacar o pensamento de Crawford⁵ (1994, p. 19), que ainda é pertinente para a sociedade brasileira:

¹ A redação do presente trabalho busca seguir o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (BRASIL, 2008a) em vigor.

² Eliezer Rizzo Ribeiro é Professor Titular (aposentado) de Ciência Política e pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas.

³ Fernando Leça é cientista político e presidente da Fundação Memorial da América Latina, instituto paulista vocacionado ao estudo de temas de interesse da integração americana.

⁴ Logo ao início já se faz necessário esclarecer que Segurança e Defesa não são sinônimos. Não se trata de assumir essa diferença como premissa, mas sim de alertar que são institutos autônomos, ainda que interdependentes, conforme será melhor exposto ao longo de todo o texto. Internacionalmente o termo de uso predominante é *National Security*, o que em português levaria a Segurança Nacional. Todavia, fruto de experiências políticas internas relativamente recentes, tanto no Brasil quanto em Portugal, as palavras são empregadas com conotação própria, diferenciada do conceitualmente equivalente em inglês. Há todo um esforço linguístico (discurso) para, em síntese, afastar os militares das ações internas. Neste trabalho, Segurança é um constructo abrangente e relacionado com a percepção que indivíduos, sociedades e entes estatais têm acerca do seu próprio bem-estar e dos riscos que podem afetar o mesmo. Enquanto Defesa relaciona-se de forma mais objetiva e prática com as medidas concretas para dissuadir, prevenir, mitigar e reagir às ameaças, concretas ou potenciais, que venham a ofender a sensação anteriormente referida. O emprego associado, Segurança & Defesa, surge na medida em que são potencialmente complementares. Ressalva-se que nos documentos do Estado brasileiro, até mesmo por resquícios ideológicos que não contribuem em nada para o amadurecimento do tema, gerando influência em inúmeros trabalhos acadêmicos, emprega-se Defesa mesmo quando a intenção é referir-se a Segurança.

⁵ Richard D. Crawford. Professor de Direito e Administração. Um dos primeiros teóricos que caracterizam a transformação da sociedade, de sociedade industrial para sociedade da informação.

Torna-se imprescindível que as pessoas tomem consciência, o quanto antes, de tudo isso que se está passando, sob pena de não terem tempo suficiente de compensar o tempo perdido. Para tanto, devem ser reavaliadas a busca de novos objetivos e expectativas devem ser implementadas.

A inserção do Brasil no cenário internacional torna cada vez mais necessária a execução de planejamentos e de assessoramento nos níveis político e estratégico. A problemática da Defesa Nacional, como instrumento de soberania estatal, não foge a tal necessidade. O Poder Executivo vem ampliando a atenção sobre o assunto, a exemplo da estruturação de um Ministério da Defesa (1999) e da edição de uma Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2008b). O Poder Legislativo, por sua vez, vem ampliando o debate interno sobre o assunto desde os idos de 2002 (REBELO⁶ e FERNANDES⁷, 2003), em especial no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Todavia, entre o despertar da preocupação das lideranças estatais e a efetiva transformação de um cenário de histórico déficit de atenção existe longo espaço a caminhar.

A temática da Defesa Nacional enfrenta problemas de diferentes óticas. A realidade mundial se caracteriza por incertezas. A estas se agregam, no Brasil, componentes de instabilidade como a fragilidade do conhecimento e envolvimento das elites com o tema, o elevado grau de imaturidade do relacionamento civil-militar e a existência de lacunas no pensamento estatal sobre Defesa, notadamente nos níveis político e estratégico.

A assertiva de Caneppele⁸ (1999, p. 5) parece antecipar em mais de uma década o momento presente, no qual os assuntos de Defesa começam a ser discutidos em círculos mais amplos:

⁶ José Aldo Rebelo Figueiredo. Deputado Federal pelo Estado de São Paulo, desde 1991. À época, era o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

⁷ Luis Manoel Rebelo Fernandes. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Atual presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

⁸ João Carlos Canepelle. Coronel do Exército. Aluno do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército em 1999.

Toda a nação moderna deve repensar seriamente, de tempos em tempos, suas Forças Armadas, particularmente após modificações substanciais no contexto mundial na qual está inserida ou no seu próprio quadro interno.

A busca do Executivo em incrementar o debate sobre S&D vem extrapolando, inclusive, o espaço nacional. A progressiva aproximação da Presidência da República em relação ao tema e o amadurecimento do Ministério da Defesa enquanto estrutura setorial favorecem o alargamento da atenção pública, inserindo no espaço de consideração o entorno estratégico de interesse do País:

O governo promoveu, em abril, a primeira reunião de ministros da Defesa no âmbito específico da América do Sul. Na reunião, reiterou-se a importância atribuída à cooperação entre as Forças Armadas do subcontinente. Consolidou-se a percepção de que essa cooperação é fundamental para que se estreitem os laços de confiança entre os agentes militares da região. Em setembro, ocorreu, em Santiago do Chile, nova reunião de ministros da Defesa sul-americanos, numa demonstração de que a iniciativa brasileira está sedimentando, na América do Sul, um espaço de defesa adequadamente coordenado. (BRASIL, 2004, p. 215).

A importância da participação do Brasil nas discussões sobre Defesa decorre da própria expressão continental, combinada com a capacidade de articulação com os demais países sul-americanos. Ampliando a pesquisa interna sobre o assunto S&D, e conseqüentemente aumentando o debate acerca do mesmo, o Brasil terá condições de assumir posição de destaque no subcontinente, o que por si só já se caracteriza como medida preventiva promotora de incremento da segurança do País:

O Brasil, por sua dimensão territorial e pelo fato de compartilhar fronteiras com nove dos onze países sul-americanos, além da Guiana Francesa, é o único capaz de atuar como elemento integrador das vertentes sul e norte do Continente e de agir como o articulador do espaço sul-americano, trabalhando, sem qualquer pretensão hegemônica, no sentido de promover a estabilidade e a cooperação regionais em todos os campos, inclusive o político-estratégico. (BRASIL, 2001, p. 227).

Em que pese a busca pela paz ser um anseio do ser humano, a guerra, ou mais especificamente o conflito, é uma realidade presente, em cenário que, prospectivamente, não tende a ser mitigado em futuro próximo. Em consequência, importante o estudo dos desejos da sociedade quanto à defesa nacional, na medida em que componente essencial à manutenção do Estado em si, como exposto por Giddens⁹ (2001, p. 12):

... o neoliberalismo é uma teoria globalizante, e contribuiu muito diretamente para as forças globalizantes (...). Como defensores da nação tradicional, contudo, os neoliberais adotam uma teoria realista das relações internacionais - a sociedade global ainda é uma sociedade de Estados-Nações, e num mundo de Estados-Nações o que conta é o poder. A prontidão para a guerra e a sustentação do poderio militar são elementos necessários aos Estados no sistema internacional.

O papel das Forças Armadas (FA) no processo de discussão do tema Defesa Nacional, no contexto brasileiro, foi primariamente exposto por Santos¹⁰ (SANTOS, M., 1991, p. 122-123), para quem as FA devem buscar suprir, dentre outras, duas lacunas essenciais à formulação da Política de Defesa Nacional (PDN): despertar nos setores dirigentes a consciência dos problemas da Defesa, de forma que a política norteadora desta reflita o consenso das elites responsáveis pelos destinos do País, tomado em conjunto, e não apenas a opinião das FA; e buscar crescente e permanente integração entre si, compreendendo que só o esforço sinérgico de todos os segmentos da sociedade, particularmente das três componentes da expressão militar do Poder Nacional, poderá conduzir ao sucesso.

A essa multivariada realidade nacional soma-se o contexto internacional contemporâneo, caracterizado por múltiplas transformações, abrangentes em conteúdo e, mesmo, na dinâmica acelerada com que se apresentam, a exemplo do recente fenômeno denominado *Primavera Árabe*.¹¹ A ideia geral decorrente dessa

⁹ Anthony Giddens. Sociólogo inglês. Discute a relação Estado-Poder sob a ótica do desenvolvimento e da modernidade.

¹⁰ Murillo Santos. Tenente Brigadeiro-do-Ar. Ex-integrante do Alto Comando da Aeronáutica. Ex-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica. Ex-assessor militar do Brasil na Organização das Nações Unidas.

¹¹ Onda revolucionária de manifestações e protestos que desde dezembro de 2010 vem ocorrendo no Oriente Médio e Norte da África. Associa ações de resistência civil com o largo emprego das

realidade é que os profissionais da área de S&D serão demandados a considerável esforço prospectivo, tentando visualizar no presente as consequências das tensões e reordenamentos em curso no sistema internacional, em especial os decorrentes da reorganização dos centros de poder e governança global e das assimetrias e mudanças de *status* associadas à atual crise econômica. Além disso, é necessário compreender, e incorporar aos planejamentos do setor, a importância crescente dos atores não estatais, quer licitamente conformando grupos de interesse (*stakeholders*¹²), quer operando à margem da legalidade, a exemplo do terrorismo internacional.

A ideia central aqui introduzida é relacionada com a necessidade de avançar para além do discurso das “novas ameaças”. A incorporação do conceito ao discurso setorial já conta com mais de dez anos, ao mesmo tempo em que terrorismo, crime internacional e disputas relacionadas ao meio ambiente, que em parte exemplificam a expressão, transcendem de muito a própria conformação do termo. Assim sendo, talvez o esforço que se solicita às lideranças nacionais seja tanto no sentido de visualizar ameaças ainda não identificadas (essas sim mereceriam o alcunha de “novas ameaças”) quanto relacionado com a reanálise e melhor compreensão das novas perspectivas e impactos possíveis de ameaças já identificadas.

É forçoso destacar a compreensão e aceitação de que o desafio de reconstruir uma realidade já consolidada, ainda mais em um setor estruturante do Estado, demanda certa cautela. Todavia, tal não pode ser confundido com conservadorismo, imobilismo ou mera resistência à mudança. Conjugando o conceito de ondas evolutivas de Toffler^{13/14} (1980), com os ensinamentos de Castello

denominadas *mídias sociais* – *Facebook, twitter, etc.* O fenômeno evidencia uma parcela do novo ambiente em que Forças Armadas podem vir a operar, assim como, prospectivamente, coopera com a ideia de que *as velhas respostas* aparentemente não se “encaixam” nas *novas perguntas*.

¹² Adota-se o conceito de Freeman (1984, p. 24-27 e 43-49), em especial quanto à perspectiva de considerar os diferentes atores intervenientes (planejamento estratégico) com a finalidade, mais relevante, de interagir com estes (gestão estratégica).

¹³ Alvin Toffler. Escritor e livre-pensador estadunidense. Dedicou-se ao estudo dos impactos das novas tecnologias na estrutura e organização das sociedades pós industriais.

¹⁴ A ideia de ondas evolutivas não é nova. Em 1922, o economista russo Nikolai D. Kondratiev demonstrou o conceito de evolução e retração cíclica da economia, o qual ficou denominado como *ondas-K* em sua homenagem. Uma aplicação da teoria contextualizada para o Brasil pode ser obtida em Rangel (1990, p. 30-43). Outro exemplo, sob a ótica portuguesa, é proporcionado por Rodrigues e Devezas (2007, cap. I).

Branco¹⁵, tem-se que os formuladores das políticas públicas, quer políticos, militares ou acadêmicos, ao aceitarem que há uma nova realidade devem verificar se as opções de resposta disponíveis em caso de necessidade de S&D estão adequadas. Assim sendo, a contribuição do presente trabalho se relaciona com a construção de novos marcos teóricos para as Ciências Militares¹⁶, de forma a cooperar com um melhor entendimento da realidade e, em especial, com a construção de novas opções de inserção das FA no contexto das respostas brasileiras ao desafio clássico de assegurar segurança à sociedade.

Além das transformações do ambiente interno e do ambiente externo acima sintetizadas, outra componente crítica para a estruturação do pensamento de S&D nacional é a interdependência entre tais ambientes. As FA brasileiras, como se verá mais a frente, têm responsabilidade constitucional tanto no que concerne à Defesa contra agressões externas, o que se relaciona mais proximamente com o ambiente externo, assim como em relação à Garantia da Lei e da Ordem e missões

¹⁵ Humberto de Alencar Castello Branco. Militar e estadista. Ex-Presidente da República. Ex-Comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Em alguns de seus mais de 3 mil manuscritos destacou as dificuldades existentes no seio do Exército (o que é extensível às FA em geral) no que concerne à superação do imobilismo conceptual, por exemplo: *A organização atual do Exército não está, presentemente, à altura da época e, sobretudo, das necessidades da evolução. É uma organização essencialmente departamental e que condiciona o derivativo generalizado das preocupações burocráticas* (apud Veja, 1972). Como solução, e em citação exaustivamente reproduzida no ambiente acadêmico da ECEME e da Escola Superior de Guerra (ESG), ainda que já não localizável o original, propôs que *ao chefe não cabe ter medo das ideias, nem mesmo das ideias novas. É preciso, isto sim, não perder tempo, empreendê-las e realizá-las até o fim*.

¹⁶ O termo foi inicialmente definido, pelo Comando do Exército, *como sendo o conjunto de conhecimentos relativos à esfera militar, obtidos mediante a observação, a experiência dos fatos e método próprio* (BRASIL, 2000). A mesma autoridade recentemente alterou a definição para *sistema de conhecimentos relativos à arte bélica, obtido mediante pesquisa científica, práticas na esfera militar, experiência e observação dos fenômenos das guerras e dos conflitos, valendo-se da metodologia própria do ensino superior militar* (BRASIL, 2010). Ainda que sem aprofundado recurso à hermenêutica, tem-se que a definição permite ampla discussão. Sob a ótica constitucional e administrativa, o termo *militar* tipifica o profissional das Forças Armadas e, assim sendo, uma hipótese é que caberia ao Ministério da Defesa disciplinar o assunto Ciências Militares. A concepção das outras Forças Singulares, que propõem a existência das *Ciências Navais* e das *Ciências Aeroespaciais*, também é discutível, à luz da própria doutrina militar das forças, na medida em que *navais* se refere exclusivamente à componente militar, em oposição a *marítimo*, enquanto *aeroespacial* é termo que se refere tanto ao vetor militar quanto aos aspectos civis. A confusão terminológica aparentemente é bem próxima do que ocorre no idioma inglês, onde é usual encontrar *Military Science*, *Naval Science* e *Airspace Studies*. Em Portugal (2009) aparentemente há uma única área de conhecimento, as *Ciências Militares*, a qual acolhe as especificidades das *Ciências Militares Navais* e das *Ciências Militares Aeronáuticas* (o que também é criticável, pois por semelhança deveria haver algo como as *Ciências Militares Terrestres*). Uma taxonomia consolidada no Brasil é a da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sendo de particular utilidade os conceitos de Grande Área, Área, Subárea e Especialidade (<http://www.capes.gov.br/avaliacao/tabela-de-areas-de-conhecimento>).

relacionadas com o ambiente interno do País. A relevância do enlace externo-interno cresce de importância sob duas óticas: as ameaças transnacionais e a inserção internacional do Brasil.

Quanto às ameaças, tem-se um cenário que relativiza o conceito de fronteiras, relevante para a conflitualidade entre Estados soberanos mas bem menos significativo para ameaças transnacionais como o terrorismo, associações criminosas e as associadas ao meio ambiente. Quanto à inserção internacional é de destacar o dilema vivenciado por um país que de forma acelerada vem migrando de “em desenvolvimento” para *global player*. Da associação a um rótulo limitativo, tanto da legitimidade de ingresso nos fóruns internacionais quanto por si só restritivo em termos de agenda de pensamento nacional, o país vem avançando para fomentar uma abordagem própria.

Para o segmento de S&D a maior indiferenciação do liame externo-interno traz impactos significativos, na medida em que os conceitos de soberania, e conseqüentemente fronteira, são estruturantes da profissão das armas. A ameaça transnacional tem impactos no ambiente interno, mas potencialmente tem raízes e precisará ser combatida no ambiente externo. O alargamento dos interesses nacionais para além dos espaços fronteiriços sugere a possibilidade de emprego do vetor militar em espaços estratégicos não visualizados atualmente, o que condiciona planejamentos e capacidades. Sob tal perspectiva, visualiza-se o binômio oportunidade e necessidade de aperfeiçoamento do pensamento estratégico associado à Defesa, em especial quando se observa que o ciclo de tomada de decisão político é alongado, a exemplo do processo decisório quanto à aeronave de combate principal da Força Aérea, e que na seqüência deste ainda há outro ciclo, não menos longo, de implementação da decisão, envolvendo deste a execução financeira até múltiplas capacitações (técnica, tática, operacional, tecnológica, etc.).

Em outras palavras, pensar o futuro da S&D nacional demanda considerar os elementos clássicos e perenes do pensamento estratégico setorial, como as variáveis decorrentes da fisiografia e inserção territorial, ao mesmo tempo em que significa incorporar as novas variáveis de natureza política, econômica, social e tecnológica, que decorrem das opções do Estado brasileiro, em especial a partir das proposições de governo adotadas por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Assim sendo, o objeto do presente trabalho foi investigar correntes teóricas e o pensamento adjacente ao conceito tradicional de S&D, sob abordagem transdisciplinar, de forma a permitir uma análise diferenciada da END. A perspectiva adotada foi, preponderantemente, externa às Ciências Militares, com a intenção deliberada de construir um modelo de análise ao menos parcialmente diferenciado da abordagem que levou à conformação de tal estratégia. A intenção primária de tal abordagem conceitual foi a de alargar a base teórica disponível aos pesquisadores da área de Ciências Militares, oferecendo outras visões acerca da conflitualidade internacional e, conseqüentemente, permitindo compreensão mais abrangente deste fenômeno. Como subproduto, assumindo-se à partida o risco de que os conceitos expostos são de difícil aceitação no nível subsetorial, estima-se que o conhecimento aqui produzido é, ainda assim, útil às Forças Armadas pois auxilia na compreensão do discurso e posicionamento de outros atores, nacionais e internacionais, em especial nos níveis político e estratégico.

Pois bem, a presente tese teve por proposta geral analisar as possibilidades de aperfeiçoamento da política setorial de Defesa, enquanto política pública. Com apoio de concepções teóricas e fundamentos científicos buscou-se uma análise perspectivada capaz de identificar hiatos e contribuir com o processo de decisão dos gestores político-estratégicos para a mitigação destes. Fornecendo subsídios para uma releitura do principal instrumento normativo da S&D nacional, a END, estima-se cooperar com a evolução do pensamento estratégico nacional e com o avanço da concepção teórico doutrinária do setor, com reflexos na política pública Defesa Nacional e no relacionamento desta com as demais políticas nacionais. O assunto em discussão neste trabalho busca cooperar com a busca de uma estratégia nacional de defesa mais bem construída, tanto em relação à tipologia e inserção metodológica quanto, mais relevante, em relação à concepção de conteúdos.

A sistematização do conteúdo investigado se estrutura em capítulos sucessivos que poderiam ser consolidados em duas grandes partes: Fundamentos Teóricos e Análise & Sugestões. Sob o primeiro grupo se alinham os pressupostos teóricos e as contribuições individuais das múltiplas disciplinas estudadas, as quais estruturam o modelo de análise, que aplicado à Estratégia Nacional de Defesa leva à segunda parte.

Após esta introdução, segue-se o capítulo 2, no qual se expõe a metodologia. A opção pela apresentação desta em espaço próprio decorre do ineditismo da abordagem. A opção por uma pesquisa de cunho exploratório, qualitativo e transdisciplinar leva à complexidade metodológica que convém esclarecer através documento mais robusto. O modelo de análise foi construído de forma dinâmica, alterando-se em conjunto com a investigação, tanto pela melhor compreensão do objeto quanto pela mutabilidade do mesmo ao longo do tempo. O ponto focal é que este trabalho teve por escopo, de um lado, investigar as interdependências, e de outro, aproximar-se de metodologia típica das Ciências Militares, a *análise crítica*.

O capítulo 3 é orientado para a temática da *transdisciplinaridade*. A complexidade do objeto de estudos e a pluralidade de conhecimentos interdependentes faz com que as teorias construídas isoladamente não consigam apreender a totalidade do objeto. Segurança, Defesa e Políticas Públicas são constructos, macro conceitos, que sugerem e demandam abordagem integrada. Os conceitos decorrentes do pensamento complexo e da teoria geral dos sistemas foram os que estruturaram a abordagem neste momento.

O capítulo 4 aprofunda a temática do poder. O recorte teórico foi obviamente arbitrário, mas a intenção lógica foi a de revisitar três perspectivas. A Geopolítica e as abordagens objetivas, quantitativas e racionalistas foram estudadas com o apoio da Escola Geopolítica Brasileira. Uma opção alternativa, mais próxima da diplomacia mas com possibilidades crescentes em face da conflitualidade assimétrica, foi construída a partir do pensamento de Hannah Arendt¹⁷. A visão contemporânea do ator militarmente hegemônico, a qual tanto condiciona as perspectivas nacionais como convém conhecer quando se analisa cenários futuros, foi estabelecida a partir das ideias de Joseph Nye¹⁸, sendo especial fator de seleção a sua adoção pela administração Barack Obama.

No capítulo 5 são discutidas as abordagens relacionadas à sociologia militar e as teorias adjacentes à profissionalização das Forças Armadas e relacionamento civil-militar. A perspectiva adotada é relacionada com a melhor compreensão do pensamento militar e das especificidades deste segmento social. A partir da base

¹⁷ Hannah Arendt (1906-1975). Filósofa e Cientista Política alemã, radicada nos Estados Unidos da América. Uma das principais referências da filosofia política do século XX.

¹⁸ Joseph Nye. Doutor em Ciência Política (Universidade de Harvard). Ex-assistente do Secretário de Estado e do Secretário de Defesa dos Estados Unidos da América..

teórica de Huntington¹⁹ e Janowitz²⁰ agregou-se a perspectiva de Murillo Santos. Os dois primeiros referenciais foram adotados por serem clássicos, isto é, apoiam-se em um cenário específico – as Forças Armadas dos Estados Unidos – mas são extrapoláveis no tempo e no espaço. Quer se concorde, ou não, com a aplicabilidade dos mesmos ao contexto brasileiro, é exatamente a partir do posicionamento em relação a eles que as pesquisas se desenvolvem. O último autor foi selecionado em função de ser um dos poucos pensadores militares que se dedicou a este campo de análise. Aparentemente nós militares nos conhecemos de forma tão óbvia que não damos atenção a registrar isso, o que não chega a ser verdade, posto haver significativa diferença entre soldados, marinheiros e aviadores.

No capítulo 6 o enfoque é direcionado para as questões da Paz e da Guerra. A visão inicial decorre do pensamento de Grotius²¹. A esta seguem-se as teorias da paz propriamente dita. Por último utiliza-se a perspectiva de Bobbio²². A intenção é fornecer ferramentas intelectuais para a melhor compreensão das questões ligadas à segurança e às múltiplas facetas de riscos, ameaças e arranjos coletivos que a esta se associam.

O capítulo 7 é necessidade a que se chega em função da segunda parte do tema / título. Tendo em vista que esse indica uma abordagem relacional entre algo mais supostamente conhecido pelas Ciências Militares, os assuntos de Defesa, e uma componente bem menos clara, as políticas públicas, buscou-se melhor delimitar o assunto. As correntes teóricas selecionadas são relacionadas com a formulação das políticas e com as escolhas públicas. Iniciando o pragmatismo que a partir daí

¹⁹ Samuel Phillips Huntington (1927-2008) foi um proeminente cientista político americano, tendo sido graduado pela Universidade de Yale, aos 18 anos, e obtido seu doutoramento pela Universidade de Harvard, aos 23 anos. Atuou com desenvoltura no estudo da profissão militar, do relacionamento civil-militar, das questões da S&D, das questões da paz e, em seus últimos estudos, de assuntos relacionados com a Nova Ordem Mundial (Em *The Clash of Civilizations and Remaking of World Order*, de 1996, o autor já aponta as questões culturais e religiosas como potenciais causas primárias dos conflitos modernos, o que absolutamente útil à temática das novas ameaças, em especial o terrorismo fundamentalista).

²⁰ Morris Janowitz (1919-1988), cientista político e sociólogo, foi graduado pela Universidade de Nova Iorque (1941) e obteve seu doutoramento pela Universidade de Chicago (1948). Dedicou-se aos estudos do preconceito e patriotismo, destacando-se na abordagem acerca do relacionamento civil-militar.

²¹ Hugo Grotius (1583-1645). Filósofo e jurista holandês. É um dos precursores do Direito Internacional. Sua releitura é útil na medida em que os “velhos problemas da Guerra e da Paz” continuam se apresentando diuturnamente à comunidade internacional.

²² Norberto Bobbio (1909-2004). Filósofo, jurista e cientista político italiano. Um dos grandes pensadores do século XX. Dedicou-se, dentre outros, ao estudo da política e da ética no âmbito das relações sociais e entre Estados.

será adotado, é feita revisão acerca dos modelos de planejamento estratégico utilizados nos governos Cardoso e Lula.

Aqui se ressalva que o pragmatismo decorre do método – análise crítica – e da necessidade prática de identificar temas e perspectivas, a fim de poder explicar o fenômeno. Há certo risco de conflito entre as correntes teóricas de um lado e as explicações e resultados a que se chega pelo emprego individualizado de cada uma destas, do outro. Daí a importância do método escolhido, através do qual se busca ponderadamente extrair reflexões, que permitam sugerir explicações coletivas. Os resultados e propostas daí obtidos são possibilidades, e não teorias, até porque prever o futuro é evento incerto.

O capítulo 8 é dedicado a identificar tendências com relação aos assuntos e sentimentos predominantes quanto à agenda de Segurança e Defesa. A linha temática visa identificar o que pensa o Estado, militares e diplomatas, e o que pensa a Sociedade. É conteúdo que se associa ao capítulo 9, onde se analisa a Política Externa e a Política de Defesa. Em conjunto, é deles que se extraem as linhas temáticas que conformam a agenda das políticas públicas em Defesa. Os conteúdos permitem visualizar o centro de gravidade de cada um dos principais atores que influem na área, bem como, entre estes reciprocamente.

O capítulo 10 é, em síntese, a “aplicação do referencial teórico” e do método. A pluralidade de “saberes” incorporada ao longo da pesquisa, e expressa nos capítulos anteriores, serviu de ferramenta para a análise propriamente dita. Quanto a esta, cabe destacar que a realidade adjacente ao tema é complexa. Ainda que os atores possam ser identificados de forma unificada em Defesa, Itamaraty, Forças Armadas, etc., o certo é que esta é apenas a face visível à superfície. Internamente há uma série de perspectivas e linhas de força em movimento, e em choque. Portanto, a análise dessa realidade tenta aliar ao método a prudência, no sentido de evitar a simplificação excessiva da realidade, ainda que todo modelo seja, por definição, uma simplificação reducionista da realidade. A ênfase da análise recai sobre o texto escrito, sobre a Estratégia Nacional de Defesa enunciada. Por opção de estilo, e até porque é uma análise, ao iluminar determinado aspecto junto se informam as consequências, ausências, sugestões. Neste sentido, o capítulo 10 é também um capítulo conclusivo.

Por fim se comunica o resultado geral da pesquisa, as contribuições teóricas ao campo de estudos, bem como se apontam sugestões de aperfeiçoamento ao relacionamento dos assuntos de Defesa com as demais políticas públicas.

2 METODOLOGIA

Os casos vi, que os rudos marinheiros, / Que têm por mestra a longa experiência, / Contam por certos sempre e verdadeiros, / Julgando as cousas só pela aparência, / E que os que têm juízos mais inteiros, / **Que só por puro engenho e por ciência** / Vêm do mundo os segredos escondidos, / Julgam por falsos ou mal entendidos. (negritei) (CAMÕES, 1572, V, 17)

Como visto anteriormente, o objeto da presente tese insere-se no rol dos assuntos de mais alto interesse do Estado, enquadrando-se nos níveis político e estratégico da vontade nacional. Trata-se, *in verbis*, de apreciar a *Inserção dos assuntos de Defesa na agenda das políticas públicas*.

Condicionado pelo exíguo tempo de amadurecimento do projeto de pesquisa²³, adotou-se uma leitura tipicamente militar da realidade, o que significa dizer que apesar de ampla bibliografia consultada os pressupostos assumidos seguiram a visão clássica das Ciências Militares. Assim sendo, o problema a investigar foi estabelecido em acordo com as seguintes questões norteadoras: qual a capacidade de Defesa Nacional que o Brasil deve desenvolver e projetar ao longo do primeiro quartil do século XXI, de forma a efetivamente ocupar posição de potência líder na América do Sul? Para tanto, quais as políticas públicas a serem explicitadas?

O aprofundamento da investigação preliminar ampliou o conhecimento inicial ao mesmo tempo em que trouxe novas possibilidades teóricas, o que levou à incompatibilidade da questão norteadora com os conteúdos incorporados ao modelo em construção. No que concerne à Política de Defesa o mais relevante a destacar foi a impropriedade de incluir sob a rubrica de Defesa o conceito de Segurança, bem como a imprecisão metodológica da PDN e da END, que dão andamento à fragilidade acima exposta. No que concerne à esfera Política adotou-se, também a fim de retificar imprecisão metodológica, o conceito de que políticas públicas

²³ O Projeto foi apresentado à ECEME em maio e aprovado em junho de 2008. A banca avaliadora foi presidida pelo Prof. Dr. Vagner Camilo Alves, da Universidade Federal Fluminense (UFF) e integrada pelo Capitão de Mar e Guerra Carlos Antônio Raposo de Vasconcellos e pelo Prof. Mestre Bruno Pessoa Vilela, ambos do Centro de Estudos Estratégicos (CEE) / ECEME. O Tenente Coronel Ronaldo Cesar Brasil de Souza, meu primeiro coorientador e a quem agradeço o breve porém fundamental auxílio, não estava presente, fruto de ter sido transferido da ECEME. A Profa. Maristela, minha orientadora, encontrava-se na Suíça.

nacionais, *stricto sensu*, são as de cunho interministerial, diferenciadas das políticas setoriais, ou mesmo multisetoriais, aos quais são mais limitadas, quer em relação ao conteúdo quer observando-se a abrangência vinculativa em relação aos órgãos da Administração Pública.

Associando-se as duas críticas acima, e sabendo-se que a projeção de poder que assegura a Segurança refere-se ao Poder Nacional como um todo e não exclusivamente ao elemento setorial, Defesa, ou subsetorial, Forças Armadas, alterou-se a questão norteadora. A nova redação foi aprovada, à época da pré-qualificação²⁴ da presente tese, e o conceito operacionalizado passou a ser **como garantir a Segurança Nacional ao longo do processo de busca e consolidação da posição brasileira de liderança regional? Qual o impacto da Política Externa junto à Política de Defesa Nacional?**

2.1 ALCANCES E LIMITES

O espaço geográfico de análise foi inicialmente delimitado como sendo o subcontinente sul-americano, mais precisamente quanto à pesquisa das relações político-institucionais do Brasil com a Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai e considerando-se os tópicos inerentes à segurança externa e interna do País. Verificou-se a imperfeição desta abordagem, na medida em que tal perspectiva deixava de contemplar a denominada *Amazônia Azul*, de importância estratégica crescente para o país. Assim sendo, na pré-qualificação de tese reajustou-se o espaço geográfico de análise como sendo o espaço estratégico platino, compreendendo a região sul do Brasil, o estado do Mato Grosso do Sul, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, e o espaço estratégico do Atlântico Sul, considerando-se a faixa entre o litoral e o limite da plataforma continental estendida como área de atenção primária e as águas internacionais e a costa oeste africana como espaço de atenção secundário. Em fins de 2008, com a publicação da END, e conforme já previsto à época do projeto, tornou-se necessário incluir na análise o espaço

²⁴ A pré-qualificação da presente tese ocorreu em junho de 2009. A banca avaliadora foi presidida pela Profa. Maristela Basso, da Universidade de São Paulo (USP), e integrada pelo Prof. Dr. Vagner Camilo Alves (UFF), pelo Prof. Mestre Bruno Pessoa Vilela (UFF) e pelo Coronel Fernando Antonio Novaes D'Amico (CEE/ECEME), à época exercendo a função de coorientador.

estratégico brasileiro²⁵, assim denominada a porção territorial caracterizada pelos estados das regiões Sudeste e Nordeste, bem como pelo estado de Goiás e o Distrito Federal.

O relacionamento brasileiro, e/ou dos países sul-americanos, com países externos ao espaço de análise foi apreciado apenas quando imprescindível ao entendimento do objeto de estudo, a exemplo da necessidade de observação dos reflexos da política estadunidense para a área.

Com relação ao aspecto temporal, a pesquisa incidiu preponderantemente sobre o momento atual, em especial o período de governo do Exmo. Sr. Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Exmo. Sr. Luis Inácio Lula da Silva. Todavia, com o objetivo de melhor caracterizar tal período, alguns tópicos pertinentes, como se verá no próprio texto, foram estudados retroagindo a análise até meados do século passado. Os marcos temporais específicos foram estabelecidos caso a caso, de forma a aproveitar-se o momento histórico. Na parte de concepção política, tem-se o final da Guerra Fria (1989) e o atentado de 11 de setembro como marcos de interesse. Sob a ótica da integração, o alvorecer de criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (1991) balizou o estudo.

Considerando-se a teoria tripartite de fracionamento do Poder Estatal, concepção teórica, e sabendo-se que não apenas as Forças Armadas são subordinadas diretamente ao Presidente da República como também que no âmbito dos países pesquisados há nítida hipertrofia do Executivo, realidade dos fatos, a pesquisa centrou-se neste. Quanto ao Poder Legislativo tem-se que foi pesquisada a produção legislativa enquanto resultado, sem adentrar no processo de discussão e gênese dos conteúdos no seio das casas legislativas. O envolvimento do Poder Judiciário com o objeto de estudo não foi pesquisado, consequência da opção pela análise prospectiva e futura, em oposição à intervenção *post facto* deste.

²⁵ A divisão em “espaços estratégicos” busca agrupar áreas semelhantes entre si. O espaço dito *brasileiro* significa tão somente que ele é *exclusivamente* conformado por território nacional. Obviamente, os espaços *platino* e *amazônico*, cuja denominação é emprestada da nomenclatura dos grandes rios que os estruturam, o rio da Prata e o rio Amazonas, possuem porções territoriais brasileiras e, sob tal prisma, também são “*brasileiros*”. Em outras palavras, trata-se de esquematização e nomenclatura proposta tão somente para permitir configurar espaços diferenciados de análise, isto é, platino, amazônico e a porção terrestre do território nacional que não se enquadra nos dois anteriores.

2.2 PROBLEMATIZAÇÃO

A presente pesquisa estrutura-se na evidência de que há pouco interesse da Sociedade quanto aos assuntos ligados ao tema Segurança e Defesa. Tal desinteresse origina-se no alheamento do cidadão comum, com conseqüente menor atenção ao tema por parte dos representantes políticos. Em tal cenário a ação política na área carece, historicamente, de maior legitimidade e discussão, sendo predominante o discurso de que *trata-se de assuntos de interesse exclusivo dos militares* ou, muitas vezes com efeitos mais nocivos, um discurso polarizado e estruturado no conceito *civis versus militares*.

Que pese o lapso temporal de existência do Ministério da Defesa, e que os dois últimos presidentes tenham editado e/ou atualizado uma Política de Defesa Nacional, é certo que pouco se avançou a partir destas, em termos concretos. Múltiplas as razões, desde lacunas intrínsecas aos documentos até à construção dos documentos com pouca participação da Sociedade.

A recente edição da Estratégia Nacional de Defesa – um avanço por si só respeitável, na medida em que passa o País a contar com mais um subsídio a nortear a ação política e estratégica – corrobora a ideia de que o assunto merece ser, e parcialmente vem sendo, objeto de atenção crescente. Todavia, como documento elaborado em curto prazo, e até então inédito na história nacional, evidencia amplas possibilidades de debate e, como se verá, aperfeiçoamento.

Em conseqüência, a presente tese estruturou-se em torno do seguinte cenário: as políticas públicas na área de S&D carecem de aperfeiçoamento conceitual e de maior debate com a sociedade, o que permite estimar (hipótese) um baixo grau de integração destas ações com as demais políticas públicas, em especial, principal política estudada, com a política externa.

2.3 OPORTUNIDADE DE PESQUISA

Após exaustiva pesquisa, ainda na fase de projeto, verificou-se a inexistência de trabalho similar, quer em língua inglesa, portuguesa ou espanhola, o que permite afirmar tratar-se de apreciação de conteúdo inédito no hemisfério ocidental, visto estes serem os idiomas de redação da maioria absoluta dos trabalhos sobre S&D.

Na base de dados Lattes²⁶ e na base de dados Scielo²⁷ não há registro de teses doutorais que se dediquem a pesquisar o assunto em exame. Consulta ao acervo das bibliotecas da Escola de Guerra Naval (EGN), Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR) e da própria ECEME corrobora a inexistência de pesquisa similar.²⁸

A atualidade do tema decorre, inicialmente, da própria juventude da Política de Defesa Nacional, cuja primeira edição ocorreu em 1996, e cuja segunda e atual versão foi publicada em 2005. Assim como da Estratégia Nacional de Defesa, que foi apresentada à sociedade ao final de 2008, e cuja efetividade ainda não está plenamente caracterizada.

2.4 REFERENCIAL TEÓRICO

Que pese a inexistência de pesquisas anteriores sobre o tema, e a própria insuficiência de estudos sobre Defesa conduzidos no Brasil e na América do Sul, é possível delimitar o conteúdo teórico que embasa a hipótese de pesquisa valendo-se da normativa existente junto às Ciências que contribuem com o desenvolvimento da pesquisa.

O processo de formação das nacionalidades da América do Sul é complexo. No que concerne ao presente estudo, o enfoque delimitado é o quartil final do século XX e o momento presente. Neste contexto, tem-se que a leitura de todo e qualquer texto constitucional latino-americano, atual ou pretérito, deve sempre ser conduzida observando que *la intromisión de los militares en la política de los civiles, desde*

²⁶ A Plataforma, Lattes, base de dados de currículos, instituições e grupos de pesquisa das áreas de Ciência e Tecnologia nacionais, é mantida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), por intermédio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Disponível em <http://lattes.cnpq.br>.

²⁷ A *Scientific Electronic Library Online Library* (Scielo) se caracteriza como portal de acesso a uma coleção selecionada de periódicos, disponibilizados em suporte digital. Trata-se de rede cooperativa já plenamente implementada, no espaço de análise, no Brasil e na Argentina, estando em desenvolvimento a integração à rede por parte do Paraguai, Uruguai e África do Sul. Inicialmente concebida em apoio ao esforço pan-americano na área de saúde, o êxito da iniciativa já estendeu-se às Ciências Sociais, em especial com o apoio do Centro Eldenstein de Pesquisas Sociais (<http://www.centroedelstein.org.br>). O ingresso através do portal Brasil é disponível em <http://www.scielo.br/>.

²⁸ As consultas citadas foram feitas no início de 2008. Em 2010 ampliou-se a consulta, com os mesmos resultados. Em Portugal, foi investigado o acervo das bibliotecas do Instituto de Defesa Nacional e do Instituto de Estudos Superiores Militares, aproveitando-se a qualidade de aluno nesta última instituição.

*hace mucho tiempo, es un hecho en la vida de América Latina*²⁹ (JOHNSON³⁰, 1966, p. 17). Ou, ainda, que *como característica común las Fuerzas Armadas Latinoamericanas, en un pasado reciente, por distintas circunstancias, han estado involucradas en alteraciones al orden constitucional*³¹ (SPERONI³², 2001, p.3).

Especificamente quanto ao contexto brasileiro, importante a posição de Schwartzman³³ (1982, p. 55), para quem:

O papel político das Forças Armadas tem sido significativo (e por isso mesmo extremamente controverso) desde as últimas décadas do século XIX. A partir da Guerra do Paraguai (1865-1870), o Exército tornou-se ator político relevante, com papel direto e decisivo na própria proclamação da República (1889). Durante toda a Primeira República (1889-1930), oficiais isolados e diferentes facções militares interferiram com frequência na política nacional. Seu potencial de turbulência nesse período era tão forte ou até mais forte que em outros países latino-americanos em virtude da inexistência, no Brasil, de partidos políticos organizados em nível nacional, que lhe servissem de contrapeso. Com a Revolução de 1930, e sobretudo a partir do Estado Novo (1937-1945), as Forças Armadas adquiriram uma presença ainda mais nítida.

Partindo da assertiva acima é fácil perceber que negar-se o estudo do papel político das Forças Armadas é menosprezar a componente histórico social, reduzindo o direito da sociedade de colher análise de maior abrangência.

A organização do Estado, a abrangência do compromisso dos cidadãos com a defesa da pátria, o conceito de soberania, dentre outros tópicos, são conteúdos que se distribuem de forma irregular pelos diversos textos constitucionais visitados e que influem, seguramente, sobre a delimitação da tarefa adjudicada aos servidores do Estado denominados militares.

²⁹ “A intromissão dos militares na política civil, desde há muito tempo, é uma realidade na América Latina”

³⁰ John J. Johnson. Doutor pela Universidade da Califórnia. Dedicou-se aos estudos da história da América latina, tornando-se um autor clássico no âmbito de estudos sobre relacionamento civil-militar e papel das FA na América do Sul..

³¹ “Como característica comum as Forças Armadas latino-americanas, em um passado recente, por diferentes razões, têm estado envolvidas em alterações na ordem constitucional”

³² José Luís Speroni. Doutor em Ciência Política (Universidade John F. Kennedy, 1983). Pesquisador da Escola Superior de Guerra (Argentina). Discute o papel das FA e aspectos do conceito de soberania na América Latina.

³³ Simon Schwartzman. Doutor em Ciência Política (Universidade da Califórnia, 1973). Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas.

A concepção da existência das Forças Armadas é intimamente ligada ao conceito de Estado-Nação. A partir do momento em que as sociedades humanas lograram se organizar em Estados surgiu como corolário a questão do *monopólio do uso da força*³⁴, que passou a ser exclusivo do ente coletivo, com a inspiração, teórica, de que tal agir se daria em defesa da sociedade organizada. Nem sempre tal se dá, como bem observado por Arendt (1970, p. 6-26), ao dissecar aspectos inerentes à política, ao direito e ao uso da força³⁵, como melhor especificado em capítulo próprio.

Todavia, admitindo sua primazia na organização do uso da força é que se ocupou o Estado em organizar as FA, alocando às mesmas a responsabilidade da Defesa Nacional, missão precípua, via de regra transcrita pela missão de defesa da integridade territorial e da soberania. Porém, a defesa da integridade territorial se aproxima do conceito de *soberania* e este, já desde as primeiras associações, à época de Maquiavel³⁶ (1513), avançando por Montesquieu³⁷ (1748), e chegando aos tempos modernos, é termo que não goza de conceituação pacífica. Daí a necessidade de verificar o quão abrangente, ou restritiva, é a compreensão de cada ator em relação ao termo.

Neste sentido, posto tratar-se de norma destinada à própria salvaguarda do Estado, surge a percepção de que em outro local não deveriam estar, senão no próprio instrumento de fundação da ordem estatal. E assim é na maior parte das sociedades democráticas da atualidade, onde a Carta Magna disciplina a organização, subordinação e campo de atuação das forças militares, via de regra o

³⁴ Refere-se, obviamente ao emprego lícito da força e, assim sendo, é pressuposto da própria capacidade estatal de governança do território. Todavia, é assunto em franco debate e mitigação. O surgimento das companhias privadas de segurança, as revoluções populares, os arranjos coletivos de defesa, as organizações criminosas transnacionais e o fenômeno dos estados falidos (prefiro a expressão portuguesa **estados falhados**, na medida em que este evidencia melhor o problema, de natureza política e social), veem confrontando a assertiva, quer pela terceirização de tal monopólio, quer pela tolerada afronta (vide a realidade do Rio de Janeiro até 2010) ou pela impossibilidade de exercer o instituto.

³⁵ Durante o texto, de forma genérica, utiliza-se força e violência como sinônimos, a indicar o uso estatal de seu meio bélico de coerção. Tem o significado corrente das Ciências Militares, isto é, próximo de “emprego das FA”. Exceção surge, por rigor metodológico, no capítulo versando sobre os aspectos ético-filosóficos do emprego da coerção estatal, quando para maior clareza os termos são diferenciados.

³⁶ Nicolau Maquiavel (1469-1527). Diplomata e pensador político italiano. Um dos principais teóricos do Absolutismo.

³⁷ Charles-Louis de Secondat, Barão de Montesquieu. Referência teórica quanto à Teoria da Separação dos Poderes.

caráter apolítico³⁸ das mesmas bem como, eventualmente, deveres dos cidadãos para com a Defesa da Pátria.

Cada sociedade determina papel próprio às suas FA. Um exemplo importante, e recente, é o do Chile, que por influência direta do poder militar que, à época, governava o país inseriu o controle político das FA na esfera constitucional. Tal particularidade, que poderia dar azo a forte crítica acadêmica, pelo contrário, encontrou eco positivo na comunidade científica chilena, notadamente doutrinadores constitucionalistas, posto coerente com a teoria política de formação do Estado-Nação, e da especialização de funções que deve nortear a distribuição do poder estatal, como se vê:

la razón última que justifica la regulación constitucional de las funciones de las Fuerzas Armadas se encuentra en la clásica finalidad asignada a la Carta Fundamental por eminentes constitucionalistas como CARL FRIEDRICH y KARL LOEWENSTEIN quienes sostuvieron que el "telos" de la Ley Suprema se encontraba en la idea del control o la limitación del poder³⁹ (PEREIRA MENAUT⁴⁰, 1988, p. 44-45).

No que encontra posição de reforço, também, no magistério de Peña Torres⁴¹ (2002, p. 112), que diz:

La efectiva limitación del poder, en un Estado de Derecho, es fundamental para la real vigencia y respeto de los derechos de las personas y grupos. De allí que no puede menos que concluirse en la importancia de que los órganos del Estado que hacen efectivo su

³⁸ Cabe destacar que quando se fala em FA *apolíticas* refere-se à ideia de que estas são apartidárias e subordinadas ao poder civil legalmente investido do poder estatal. O que não exclui a existência de um papel político das FA, como Instituição Nacional que é, e no sentido de que a própria Constituição, Carta Política instituidora do Estado, assim delimita o atuar das FA. Além do que, tanto realidade dos fatos como parte do processo democrático, as FA, como instituições do Estado, também cooperam com a formulação das políticas públicas, notadamente as relativas à Segurança e Defesa.

³⁹ “O último argumento que justifica a inserção constitucional das funções das FA é o que se vê na clássica finalidade da Carta Constitucional defendida por constitucionalistas como Carl Friedrich e Karl Loewenstein, os quais sustentam que a ‘razão’ de ser da Lei Suprema se encontra na ideia de controle ou limitação do poder”.

⁴⁰ Antonio Carlos Pereira Menaut. Constitucionalista. Professor catedrático e pesquisador da Universidade de Santiago de Compostela (Espanha).

⁴¹ Marisol Peña Torres. Mestre em Estudos Internacionais (Universidade do Chile, 2002). Ministra do Tribunal Constitucional (Chile). Professora de Direito Político e Constitucional (Pontifícia Universidade Católica – Santiago/Chile)

poder - a través del uso de las armas - se encuentren debidamente regulados en sus atribuciones y sometidos al necesario control que permita la persecución de las responsabilidades respectivas en caso de abuso o arbitrariedad⁴².

O pensamento militar se fez presente de forma ativa na história da República e tentativas de dissociar o mesmo da definição do papel político que as FA devem ter é visão distorcida e que diminui o Estado brasileiro, minorando o retorno que o segmento fardado pode, e deve, dar à sociedade. Neste sentido, e com socorro nas ideias de Diamint⁴³ (2000, p. 24), acresce-se que no Brasil, muitas vezes *importantes discussões chegam ao fim expressando o desejo de colocar os militares fora da arena política, mas isso não é um olhar estratégico ao papel que eles, legalmente⁴⁴ ou de fato, têm na sociedade*. A presente tese parte do pressuposto, portanto, que o debate do papel das FA no âmbito do Estado brasileiro deve ser estruturado entorno das contribuições que a Sociedade demanda.

Destaca-se que na busca de delimitação dos antecedentes do problema foram conduzidos dois estudos exploratórios, que tiveram enfoque limitado aos países do Mercosul, sob as óticas política e jurídica. São instrumentos que cooperaram com a estruturação inicial da presente tese.

No plano das relações entre Estados, e apoiado nos pressupostos de Arendt (1972, p. 35-70), tem-se que, se o consentimento é base da autoridade, então talvez a coordenação do cenário internacional necessite não de uma autoridade *supranacional*, mas sim de uma autoridade *internacional*, dado que uma autoridade supranacional seria ou ineficaz ou monopolizada pela nação que fosse por acaso a mais forte, e assim levaria a um governo mundial, que facilmente se tornaria a mais assustadora tirania concebível, já que não haveria escapatória para a sua força policial global — até que ela por fim se despedaçasse.

⁴² “A efetiva limitação do poder, em um Estado de Direito, é fundamental para a real vigência e respeito aos direitos de pessoas e grupos. Logo, não existe conclusão diferente da que indica que os órgãos do Estado que fazem uso efetivo do poder – através uso das armas – se encontrem devidamente regulados em suas atribuições e submetidos ao necessário controle que permita a persecução das responsabilidades respectivas em caso de abuso ou arbitrariedade”.

⁴³ Rut Clara Diamint. Mestre em Ciências Sociais (Faculdade Latino americana de Ciências Sociais, Buenos Aires). Professora-titular e pesquisadora da Universidade *Torcuato Di Tella* (Argentina). Conselheira do Ministério da Defesa da Argentina.

⁴⁴ Uma síntese da evolução do papel constitucional das FA brasileiras pode ser vista em Migon (1995)

Partindo do referencial supra é que serão discutidos os conceitos estruturantes da presente tese, em especial os aspectos da Guerra e da Paz, Direito, Segurança & Defesa, Forças Armadas e Políticas Públicas, sem os quais não se consegue chegar à análise transdisciplinar do objeto de estudo – a política e a estratégia de defesa brasileiras – e nem apontar aperfeiçoamentos úteis à inserção da Política de Defesa na agenda das políticas públicas.

2.5 OBJETIVOS

O objetivo geral do presente trabalho foi investigar diferentes percepções relacionadas com os conceitos de Poder, S&D e Guerra & Paz (G&P), de forma a permitir uma análise mais abrangente da END, capaz de identificar possibilidades e limitações desta à luz da percepção de cada um dos referenciais teóricos investigados e das demandas da sociedade brasileira. A ideia central, portanto, foi a de adquirir conhecimento teórico alternativo à abordagem tradicional que levou à edificação da END, como opção de melhor compreender outras linhas possíveis de pensamento e, a partir destas, inferir possibilidades de aproximação da política de S&D com as demais políticas públicas.

Todavia, dois freios inibitórios foram considerados e incorporados ao raciocínio crítico. Inicialmente, é paradigma deste trabalho o conceito de que S&D é uma política de Estado⁴⁵ e, portanto, associa-se a outras políticas de igual *status* de forma consensual, ao mesmo tempo em que se relaciona com as demais políticas de governo de forma diferenciada, preservando sua identidade e especificidade. Em outras palavras, a função S&D ocupa-se da questão da guerra, enquanto fenômeno político e militar de manutenção da autonomia da entidade política (país) no contexto internacional (REALE⁴⁶, 1991, s. p) e nesse desiderato, por exemplo, compartilha responsabilidades com a Diplomacia ao mesmo tempo em que tem primazia conceitual em face de políticas administrativas relacionadas com esportes, habitação, saneamento, etc. O segundo freio associa-se com a dimensão continental e com as carências da enorme parcela populacional ainda a ser socialmente incluída, o que condiciona a atividade de S&D ao binômio necessidade *versus*

⁴⁵ Sobre o conceito de políticas de Estado *versus* políticas de governo, vide Almeida (PR, 2009a).

⁴⁶ Miguel Reale, expoente da Ciência Jurídica, doutor honoris causa por diversas Universidades. Possui sólida bibliografia em Filosofia Jurídica, Direito Comparado, Direito Constitucional e Direito Internacional, disciplinas essenciais à compreensão do objeto de estudo da presente pesquisa.

possibilidade. Ou seja, que pese a primazia teórica das políticas de Estado, a concepção destas não pode perder de vista, sob risco de impossibilidade fática de execução, que seus custos de implementação não podem ser incompatíveis com outra função essencial do Estado, que é a promoção do bem-estar de seus cidadãos.

Em síntese, a temática da inserção da política de S&D na agenda das políticas públicas demanda observar o enquadramento topológico desta no seio das mais altas decisões nacionais tanto quanto considerar o dilema⁴⁷ que constrange a liderança política quanto às decisões a tomar neste setor, isto é, canhões *versus* manteiga⁴⁸.

Para isso pesquisou-se, sob ótica transdisciplinar, os seguintes marcos intermediários: o pensamento brasileiro, e militar, em S&D; a inserção do Brasil no entorno estratégico Sul (Espaço Estratégico Platino e Atlântico Sul), bem como as expectativas de evolução do papel das FA em face das ameaças; a coerência estrutural da política de S&D, bem como seu relacionamento com a Política Externa Brasileira (PEB); e a percepção da agenda de políticas públicas nacional (*agenda setting*).

2.6 HIPÓTESE

A hipótese inicialmente estruturada foi no sentido de que a explicitação de uma efetiva Estratégia de Defesa Nacional é condição *sine qua non* para obter-se a sinergia entre a PDN e as demais políticas públicas do Estado brasileiro.

Esta hipótese inicial foi concebida de forma a permitir, ainda, a reflexão sobre as assertivas seguintes:

- a concepção de Estado desejada pela sociedade somente será alcançada com o fortalecimento do Poder Nacional, o que, no interesse

⁴⁷ A questão foi formulada inicialmente por EISENHOWER (1953, s. p.): *Every gun that is made, every warship launched, every rocket fired signifies, in the final sense, a theft from those who hunger and are not fed, those who are cold and not clothed.* Isto é, cada arma fabricada, cada navio de guerra construído, cada foguete disparado significa, no fim, um roubo àqueles que têm fome e não são alimentados, àqueles que têm frio e não são vestidos.

⁴⁸ Para melhor compreensão dos fatores externos e internos que condicionam a decisão estatal de destinar recursos às FA, bem como obter uma visão geral da realidade dos gastos militares brasileiros, sugere-se o estudo de Heye (2005). Para melhor entendimento do dilema em si, inclusive com a crítica e sugestão de incorporação da variável democracia – no que se aproxima do mecanismo das escolhas Públicas visto mais a frente – ao modelo decisório, útil a leitura de Heye (2008).

da Defesa Nacional, deve ser feito conjugando em parceria estratégica a PDN e as demais políticas públicas.

- considerando o entorno estratégico brasileiro, e os cenários prospectivos até meados do século, o Brasil necessita incrementar o relacionamento entre a PDN e as políticas públicas, sob risco de não conseguir vir a constituir-se em potência regional no âmbito da América do Sul.

O aprofundamento dos estudos iniciais e a reformulação da questão central, como já visto, levou ao aperfeiçoamento da hipótese inicial, a qual foi redefinida e aprovada pela banca de pré-qualificação como sendo: **Enunciar uma *Estratégia Nacional de Segurança*⁴⁹ é condição desejável para a convergência entre a PDN e as demais políticas públicas do Estado brasileiro.**

Sob mesmo procedimento, as hipóteses auxiliares passaram a ser:

- a concepção de Estado desejada pela sociedade somente será alcançada com o fortalecimento do Poder Nacional, o que transcende o escopo exclusivo da Defesa; e
- considerando o entorno estratégico brasileiro num horizonte até 2050, é necessário alinhar a PDN com a PEB, sob risco do Brasil não consolidar-se como potência regional⁵⁰.

Com relação à *concepção de Estado* é necessário esclarecer que há diferentes concepções quanto à forma de expressar tal vontade. A partir das ideias de Silva⁵¹ (GC, 1955, p. 59; e 1957, p. 78), acolhidas e propagadas

⁴⁹ A sequência das palavras não é aleatória. Primeiro, visa reforçar que é uma estratégia **nacional**, isto é, de maior hierarquia e de maior abrangência (horizontalidade dentro da administração) que as estratégias setoriais. Após, **segurança**, visa reforçar que o objetivo vai além da Defesa e da “Defesa Militar”. Por outro lado, a inversão também visa afastar a semelhança com a Doutrina de Segurança Nacional.

⁵⁰ A expressão “potência regional” admite múltiplas interpretações, devendo ser acolhida com cautela. No âmbito deste trabalho é utilizada com sentido mais próximo de “potência média” ou “ator internacional relevante”. De qualquer modo, afasta-se qualquer perspectiva de competição regional, contexto no qual muitas vezes a expressão associa-se à disputa entre Brasil e Argentina pela liderança na América do Sul. Assume-se que, na prática, a inserção brasileira já ultrapassou os contornos regionais.

⁵¹ Golbery do Couto e Silva foi um dos principais teóricos da Doutrina de Segurança Nacional, construída no âmbito da ESG, à época da bipolaridade da Guerra Fria.

consistentemente pela ESG, construiu-se doutrina⁵² praticamente unânime no âmbito das Ciências Militares no sentido de que a liderança política deve consolidar um Conceito Estratégico Nacional⁵³ (CEN), sinalizador da visão de longo prazo do Estado. Todavia, na prática, o Estado brasileiro⁵⁴ não possui e nunca formalizou tal conceito, o que leva à percepção fática de que a teoria e a doutrina podem sugerir conceitos, mas não dispõem da capacidade de torná-los obrigatórios.

Assim sendo, o assunto tornou-se conceitualmente discutível. Uma corrente teórica entende que a parte inicial da Constituição Federal⁵⁵ (CF), as cláusulas pétreas e estruturantes, ao disciplinar a concepção política e a visão fundante do Estado já orienta a ação política de longo prazo, sendo, portanto, conteúdo necessário e suficiente para a edificação das Estratégias Nacionais a implementar. Outros, ainda mais pragmáticos, entendem que o programa plurianual (PPA) do Governo Federal (elemento conjuntural), após aprovação do Congresso Nacional, é o marco delineador da ação estratégica, assumindo que política de Estado e política de Governo, em decorrência da prática administrativa, são coincidentes.

Neste trabalho assume-se posição diferenciada. Aceita-se tanto a inexistência de um CEN formal quanto a consequência lógica de que este é desnecessário, na medida em que o Estado brasileiro prossegue seu planejamento estratégico, em todos os setores, sem apoiar-se em tal conceito. Por outro lado,

⁵² Sem desconhecer a ressalva feita por Marques (2008, p. 1 e 2007, p. 28) quanto a certa imprecisão conceitual entre *doutrina* e *estratégia*, em especial na literatura anglo-saxã dos anos 80, aparentemente os conceitos já estavam estabilizados no âmbito das Ciências Militares neste mesmo idioma. Neste trabalho doutrina refere-se a *fundamental principles by which the military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgement in application* (1973). Difere de estratégia militar, cuja definição é *that component of national or multinational strategy, presenting the manner in which military power should be developed and applied to achieve national objectives or those of a group of nations* (1982). A doutrina fornece as possibilidades e ilações teóricas, enquanto a estratégia militar as transforma em ações práticas de edificação e emprego de capacidades militares.

⁵³ Em síntese tem-se que do Conceito Estratégico Nacional deriva a Política de Segurança Nacional e, desta, sequencialmente, a Estratégia de Segurança Nacional.

⁵⁴ Como reflexão, no sentido de que a existência de um *conceito estratégico* tanto é opção disponível quanto adotada por alguns estados, sugere-se a leitura do conceito vigente em Portugal (2003), no qual se ressalva a já citada “imprecisão terminológica” quanto ao uso de Segurança ou Defesa e se destaca a abrangências do rol de atores que qualifica o termo “nacional”. Também útil o conceito estratégico aprovado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, 2010a), quer pelas informações que traz ao analista militar, quer por evidenciar a viabilidade e existência do conceito no âmbito de arranjos coletivos de S&D.

⁵⁵ As múltiplas constituições brasileiras, em linha tão longa quanto relativamente homogênea, e que foi continuada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) vigente, expõem a visão coletiva quanto aos objetivos nacionais e os princípios que devem ser observados pelo Estado. As grandes linhas estruturantes estão aí dispostas: respeito à não ingerência, busca da solução pacífica dos contenciosos, proteção da pessoa e direitos humanos, renúncia às armas nucleares, etc.

assume que a discussão acadêmica com relação ao centro de gravidade da ação estatal ser a CF ou o PPA transcende o debate puramente teórico, na medida em que influi no pensamento setorial e, conseqüentemente, no fluxo de construção das políticas públicas. Ou seja, e apesar de aparentemente paradoxal, ainda que “inexistente” (formalmente), gera reflexos na ação governamental⁵⁶.

2.7 VARIÁVEIS

A apropriação do objeto de pesquisa fica mais bem explicitada através da apresentação de variáveis, as quais definem situações passíveis de apreciação, comparação e análise, influenciando na forma de entender-se a hipótese. Considerando-se os aperfeiçoamentos na problematização e nas hipóteses, já referidos, bem como a complexidade e amplitude do conteúdo proposto, foram definidas as variáveis abaixo:

2.7.1 Variável I

Definição: Teoria do Poder

Indicadores:

- Quais as principais perspectivas contemporâneas de análise do poder estatal?
- Qual o posicionamento do Estado brasileiro em relação às correntes teóricas acima?
- Qual o posicionamento setorial da Defesa e das Relações Exteriores em relação às correntes teóricas acima?
- Qual o impacto do posicionamento da alta administração pública em relação à S&D do Brasil?

⁵⁶ Em outras palavras, concorda-se com o pensamento pragmático de que o Estado brasileiro possui dois instrumentos necessários e suficientes a partir do qual a ação estratégica deve estruturar-se: a Constituição Federal e o Programa Plurianual do Governo Federal. Quaisquer outros debates, teorias, doutrinas ou instrumentos normativos são indutores ou reflexos relacionados com a “política pública” e com as “escolhas públicas”, e não com a Estratégia em quaisquer de suas variantes (Estudos Estratégicos, Geoestratégia, Geopolítica, Pensamento Estratégico, etc.). Portanto, apesar de a designação ser conceito *estratégico*, associa-se mais ao debate acerca de *o que fazer* (orientação) do que *como fazer* (ação).

2.7.2 Variável II

Definição: Segurança & Defesa

Indicadores:

- Quais as principais perspectivas contemporâneas com relação ao conceito de S&D?
- Quais as principais perspectivas contemporâneas com relação à conflitualidade internacional?
- Qual o cenário perspectivado pela Administração Pública para os espaços estratégicos de análise?
- Quais as opções estratégicas a aperfeiçoar em função dos indicadores acima descritos?

2.7.3 Variável III

Definição: políticas públicas

Indicadores:

- Quais as políticas públicas que mais repercutem no Poder Nacional?
- Quais as políticas públicas que mais repercutem na Segurança Nacional?
- Qual a interdependência entre a PDN e a PEB?

2.8 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologicamente, a presente tese enquadra-se como pesquisa pura (CERVO⁵⁷ e BERVIAN, 1983) e exploratória, quanto aos objetivos, e analítica quanto aos procedimentos. Isso significa dizer que a abordagem é integralmente teórica e conceitual, com vistas, inicialmente, a levantar transversalmente o estado da arte dos conceitos relacionados com as hipóteses e variáveis para, num segundo momento, construir um modelo que permita a análise crítica do objeto de investigação. Assim sendo, seguiu-se abordagem hipotético-dedutiva, isto é, a partir de postulados identificados foi construído o modelo mental de interpretação do fenômeno estudado. A sistemática em tela foi adotada de forma a não apenas responder às questões estruturantes da investigação, mas também permitir certo grau de extrapolação da análise para horizontes temporais alargados.

⁵⁷ Amado Luiz Cervo, Doutor em História (Universidade de Strasbourg, 1970) é professor titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco.

Conforme Duarte⁵⁸ (2008), a abordagem em tela não é nem inédita nem recente e, ainda que atualmente seja menos frequentemente observada no âmbito das Ciências Militares / Estudos Estratégicos, já ocupou posição central no âmbito da Teoria da Guerra, inicialmente proposta por Clausewitz⁵⁹.

Para apoiar o levantamento dos dados optou-se pelo emprego de pressupostos e questões, conforme Neves e Domingues⁶⁰ (2007, p. 53-57). Dentro das áreas de conhecimento investigadas priorizou-se o estudo dos autores clássicos, conforme critério de enquadramento proposto por Bobbio (2000, p. 114). Verificada, ainda na fase de projeto, a inexistência de instrumentos de pesquisa validados, e sendo inviável o desenvolvimento destes, com o necessário rigor metodológico, em função dos objetivos do presente trabalho e da insuficiência de ferramentas e suporte estatístico, optou-se por evitar a realização de entrevistas e questionários. O entendimento adotado foi no sentido de que a condução de entrevistas ou coleta de dados por questionários que não estejam adequadamente construídos e validados é erro metodológico que prejudica o rigor científico necessário à correta interpretação de dados. Adota-se o conceito majoritário que vem sendo incorporado às Ciências Sociais, conforme Davis⁶¹ (1976), Bromiley e Johnson⁶² (2005, p. 15-29), e, especificamente junto às Ciências Militares, por Serrano⁶³ (2008, p. 97-102), para quem, em síntese: *longe de significar “pesquisa científica”, o emprego de instrumentos tecnicamente incipientes serve apenas para refletir o “senso comum”* (negritou-se).

⁵⁸ Érico Esteves Duarte. Professor de Estudos Estratégicos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em Ciências em Estudos Estratégicos pelo Instituto Alberto Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (2009).

⁵⁹ Carlo von Clausewitz. Militar alemão. Estrategista e teórico da guerra. Sua obra transcendeu seu tempo, sendo um clássico obrigatório àqueles que desejam entender melhor o contexto da Guerra.

⁶⁰ Eduardo Borba Neves e Domingues Clayton do Amaral. Ex-instrutores da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Consolidaram bibliografia inaugural de apoio à Metodologia da Pesquisa Científica em Ciências Militares.

⁶¹ James A. Davis. Professor Doutor (Harvard University, 1955). Professor visitante do Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago. Um dos pioneiros da aplicação de Métodos e Modelos estatísticos na área das Ciências Sociais.

⁶² Philip Bromiley é Professor Doutor (Carnegie-Mellon University) e Professor Titular da Universidade da Califórnia. Scott Johnson é professor associado da Universidade Estadual de Oklahoma.

⁶³ Marcelo Oliveira Lopes Serrano. Doutor em Ciências Militares. Pesquisador associado do CEE/ECEME.

Os conteúdos coletados foram objeto de análise crítica, privilegiando os conteúdos em si próprios e as correlações teóricas possíveis, independentemente da ocorrência, homogeneidade ou predominância dos dados coletados.

Os procedimentos metodológicos gerais foram comuns para todas as variáveis, em especial o levantamento da bibliografia e de documentos pertinentes, a seleção e leitura analítica da bibliografia e dos documentos obtidos, seguida de análise crítica e consolidação das observações obtidas à luz das questões de estudo.

Na fase de levantamento da bibliografia e documentos pertinentes citada anteriormente, buscou-se apoio documental nos seguintes órgãos: Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Estudos Estratégicos, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores. As principais fontes de pesquisa bibliográfica foram as bibliotecas especializadas localizadas no Rio de Janeiro, em especial junto às Escolas Militares, São Paulo (Memorial da América Latina) e Lisboa⁶⁴ (Instituto de Estudos Superiores Militares e Instituto de Defesa Nacional).

⁶⁴ Em decorrência de estar frequentando o Curso de Estado-Maior Conjunto em Portugal ao longo do ano letivo 2010-2011.

3 TRANSDISCIPLINARIDADE

D'où le paradoxe: le XXe siècle a produit des progrès gigantesques dans tous les domaines de la connaissance scientifique, ainsi que dans tous les domaines de la technique. En même temps, il a produit une nouvelle cécité aux problèmes globaux, fondamentaux et complexes, et cette cécité a pu générer d'innombrables erreurs et illusions, à commencer chez les scientifiques, techniciens, spécialistes. (...) Il s'agit de comprendre une pensée qui sépare et qui réduit par une pensée qui distingue et qui relie. Il ne s'agit pas d'abandonner la connaissance des parties pour la connaissance des totalités, ni l'analyse pour la synthèse; il faut les conjuguer⁶⁵. (MORIN⁶⁶, 1999, p. 25)

A sociedade moderna passou por significativas transformações. Partindo da Idade Média, o homem avançou de uma estrutura de sociedade agrária, onde exércitos⁶⁷ mercenários evoluíram para exércitos nacionais. Do combate predominantemente à época da entressafra das colheitas evoluiu-se para uma estrutura de sociedade industrial, onde forças mais numerosas, mobilizadas por maior tempo e utilizando engenhos produzidos em série e, progressivamente, com maior complexidade tecnológica passaram a operar de forma continuada, com menor dependência das condições meteorológicas e de visibilidade. Em algum momento, em processo que ainda está em curso e que segue ritmo e características peculiares a cada sociedade, rompeu-se o ciclo industrial e iniciou-se a conformação de uma estrutura informacional, encurtando distâncias e modificando a forma do homem reagir com o meio.

As modificações acima sintetizadas, em especial a fase atualmente em curso, provocam alterações significativas no ambiente social. Não se trata apenas de aperfeiçoar ou modernizar estruturas e métodos existentes, e sim de reconstruir os

⁶⁵ Daí o paradoxo: o século XX produziu enorme progresso em todas as áreas do conhecimento científico, bem como em todos os campos da tecnologia. Ao mesmo tempo, ele produziu uma nova cegueira em face dos problemas globais, fundamentais e complexos, e esta cegueira gerou inúmeros erros e ilusões, a começar no âmbito dos próprios cientistas, técnicos e especialistas. (...) Trata-se de entender que um pensamento separa e reduz enquanto o outro distingue e une. Isto não significa abandonar o conhecimento das partes pelo conhecimento do todo, ou a análise pela síntese. Trata-se de as combinar.

⁶⁶ Edgar Morin (Edgar Nahoum). Filósofo e Sociólogo. Considerado um dos principais pensadores contemporâneos e um dos principais autores da Teoria da Complexidade.

⁶⁷ Ao longo do texto, o verbete “exército” tem sentido equivalente a “forças armadas”, para o que se pede a compreensão dos camaradas de Ar e Mar. Quando a intenção for específica de referir à componente terrestre a preferência será por “Exército” ou “Força Terrestre”.

modelos disponíveis e a partir dos quais estes são edificados. As ciências se defrontam com um momento de instabilidade, cujo grau de ruptura é indicativo do alvorecer de uma nova era.

No exemplo de Assmann⁶⁸ (2000, p. 1), que é extrapolável às Forças Armadas, tanto por estas serem parte indissociável do estamento social quanto pela relevância que dão ao ensino de seus integrantes, tem-se que:

A sociedade da informação precisa tornar-se uma sociedade aprendente. As novas tecnologias da informação e da comunicação assumem, cada vez mais, um papel ativo na configuração das ecologias cognitivas. Elas facilitam experiências de aprendizagem complexas e cooperativas. O hipertexto não é uma simples técnica. É uma espécie de metáfora epistemológica para a interatividade. As redes e a conectividade podem abrir nossas mentes para a sensibilidade solidária. A sociedade da informação requer um pensamento transversal e projetos transdisciplinares de pesquisa e aprendizagem.

A ambiente internacional, e com perspectivas de agravamento, é de instabilidade. O Ocidente se depara, talvez como nunca antes, com um momento de confronto de cultura e valores, o que traz à emergência novos temas de interesse da Segurança Nacional, como as questões climáticas e ambientais, terrorismo, direito de minorias, soberania *versus* supranacionalidade, crise do Estado-Nação, choque de civilizações, etc. O impacto no futuro das Operações Militares, e, em consequência, nas estratégias a serem adotadas, é relevante. As Forças Armadas terão que desenvolver profundo esforço adaptativo, tanto para a seleção e educação de seus recursos humanos, quanto para compreensão do ambiente e das novas ameaças em face das quais deverão combater. Uma visão preditiva clássica é a proposta pelo casal Toffler⁶⁹ (1995, p. 107):

⁶⁸ Hugo Assmann (1933-2008). Doutor em Teologia (Pontifícia Universidade Gregoriana, 1960). Graduado em Teologia, Filosofia e Sociologia. Ex-professor da Pós-graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba. Sua obra é fortemente caracterizada pela interdisciplinaridade, dialogando, entre outras, com as seguintes áreas: Ciências Sociais, Comunicação e Educação (Pedagogia).

⁶⁹ Alvin Toffler escreveu esta obra em coautoria com sua esposa Heidi Toffler, também integrante da Toffler Associates (<http://www.alvintoffler.net>)

Um olhar para as mudanças já em andamento nos dá impressionante retrato da natureza tanto da guerra quanto da antiguerreia em princípios do século XXI. A menos que soldados e estadistas, diplomatas e negociadores de controle de armas, ativistas da paz e políticos compreendam o que está por vir, poderemos nos ver lutando – ou evitando – as guerras do passado, não as do amanhã.

O cenário interno não é menos complexo. O Brasil, tanto por suas dimensões continentais quanto pelos seus enormes contrastes, ainda produz parte de sua riqueza no setor primário, onde o moderno agronegócio convive com as estruturas mais primitivas do extrativismo vegetal, do extrativismo mineral e agropecuária tradicional. Nas regiões Centro e Sul do país o perfil típico da sociedade industrial já é mais característico, com bolsões urbano-industriais. Em menor escala, surgem segmentos de vanguarda da sociedade informacional em transformação, a exemplo da concentração de serviços da área médica, financeira, educacional e de telecomunicações que se observa no eixo entre os estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

À variada fisiografia se aliam as diferentes formas de ocupação e desenvolvimento dos espaços geográficos, nacionais e adjacentes, o que leva à conformação de ambientes operacionais significativamente distintos. Tal cenário demanda a edificação de múltiplas capacidades, quer para compreender quer para solucionar demandas tão específicas quanto as relacionadas ao vasto anecúmeno amazônico, à proteção da infraestrutura crítica concentrada no Centro-Sul do território nacional ou ao controle das riquezas marítimas.

Ao assumir o futuro como incerto e mutável – e essa, mais do que aparente, é a decisão explicitada pelas lideranças nacionais, conforme consta no corpo da Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005a) e da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008b) – há necessidade de começar a pensar sob novos parâmetros. Conceber um futuro que rompe com o ciclo evolutivo tradicional⁷⁰ demanda, como corolário, buscar uma nova abordagem para manter a Segurança do país. Em outras palavras, se o futuro é complexo, as estratégias que permitirão evitar, ou vencer, as guerras futuras também serão complexas. Se parte dos conflitos e ameaças já estão

⁷⁰ Tradicional no sentido de que há mais de 300 anos a evolução social se deu sob a ótica da 2ª Onda, com as ferramentas da Revolução Industrial, da produção em massa.

estruturados em função de *ondas de desenvolvimento* e *simetrias/assimetrias de poder*, então o suporte epistemológico a ser desenvolvido convém, por coerência lógica, ser capaz de oferecer respostas a essa nova realidade.

É o que se propõe a seguir: iluminar o conceito de S&D com novos matizes, construindo uma outra perspectiva para se pensar o assunto.

3.1 POR QUE MUDAR A ABORDAGEM?

Os assuntos da G&P nem sempre foram olhados de forma abrangente. No caso brasileiro a situação é agravada por resquícios de polarização ideológica. Militares e civis ainda precisam superar alguns óbices – ideológicos, históricos, corporativos, etc. – em prol de conseguir avançar a temática de forma mais construtiva, positiva.

As iniciativas mais recentes, como a própria END, ainda carecem de integração, haja visto que para integrar é necessário incorporar, unificar, combinar, o que é diferente de simplesmente estar junto. Num exemplo simples, água e óleo podem estar juntos, mas não se consegue que estejam integrados. Em outras palavras, é necessário avançar de uma abordagem cooperativa, onde parcelas são unidas, para uma abordagem integradora, onde as parcelas combinem-se em um novo produto.

Como pesquisador com maior experiência na área das Ciências Militares, o esforço de pesquisa visou agregar conhecimentos em outras disciplinas, de forma a contribuir não apenas com o arejamento da área de estudos inicial, mas também para entender melhor o pensamento das demais disciplinas que se dedicam a estudos correlatos. A ideia norteadora foi criar um *melting pot*, passando a olhar o tema como um constructo⁷¹. A base da abordagem foi o entendimento de que o assunto Segurança Nacional demanda um olhar transdisciplinar na medida em que são muitos os atores que contribuem com o mesmo.

Não há mais espaço no século XXI, menos ainda quando se considera que qualquer proposta de Política de S&D tem que ser delineada observando os ciclos de governos e o planejamento de médio e longo prazo, para a dicotomia civil *versus* militar. A letalidade do armamento atual, a rapidez dos conflitos, os impactos na

⁷¹ Construção mental ou síntese feita a partir da combinação de vários elementos (*apud* Priberam, 2010).

sociedade, as iterações com outros Estados e organismos internacionais, enfim, a dinâmica dos conflitos armados modernos sugere, *per si*, a conveniência do estabelecimento de parceria mais sólida entre múltiplas áreas de estudo. O objetivo é somar esforços para fortalecer a segurança do Brasil e, por consequência, torná-lo um país menos sujeito a interromper o ciclo de paz em que vive.

Portanto, ainda que metodologicamente o conteúdo a ser apresentado insira-se⁷² na área de estudo Defesa Nacional (BRASIL, 2010a, p. 1), ou Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2000a, p. 1), foi conduzido tratamento interdisciplinar ao trabalho, para que o mesmo refletisse a contribuição de diferentes ramos do saber, a exemplo das Ciências Sociais – em especial da Ciência Política –, Estudos Estratégicos, Direito, Sociologia, História, Relações Internacionais e Diplomacia. Outra não poderia ser a abordagem:

Quem se arreceia [sic] de afrontar o problema da guerra expõe-se a sofrer os horrores da anarquia e da sujeição nacional, mesmo porque, no mundo atual, como é unanimemente reconhecido, a guerra é um fenômeno global que abrange a sociedade inteira, como destinatária e como protagonista, não ficando mais circunscrita às forças militares. Daí o cunho sociológico, e, mais do que isso, *cultural* – isto é, ao mesmo tempo, ético, político, antropológico, histórico, antropogeográfico, econômico, pragmático, etc. – do tema profissionalização das Forças Armadas (...). (REALE, 1991, s. p.)

Esforços acadêmicos vêm acontecendo tanto em instituições civis quanto militares. Multiplicam-se os centros e núcleos de pesquisa universitários voltados para os “estudos estratégicos” e para “avaliação da conjuntura internacional”, a exemplo dos existentes na Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal de Juiz de Fora, Fundação Getúlio Vargas, Universidade de São Paulo, Universidade de Campinas, Universidade Federal de São Carlos, dentre outras. As escolas militares – ESG, EGN, ECEME e ECEMAR –

⁷² A inserção aqui enunciada é formal, decorrendo do texto normativo. A área *Defesa Nacional* sem dúvida é mais abrangente, permitindo o acolhimento em seu seio tanto dos estudos da PDN propriamente dita quanto outros relacionados com a Defesa mas não com a Política em si. Todavia, *Estudos de Defesa* é denominação que talvez seja mais pertinente, permitindo a incorporação, e redução, de algumas das atuais 36 áreas de “concentração” previstas no âmbito das Ciências Militares. É posição que pode, inclusive, render sinergias com a comunidade acadêmica nacional, no âmbito da qual o conceito e a nomenclatura veem consolidando posição. Uma contribuição interessante ao debate *Ciências de Defesa* ou *Estudos de Defesa* foi dada por Suano (2008).

vêm implantando programas de pós graduação, tanto em parceria com instituições civis⁷³ quanto autóctones⁷⁴. Em síntese, percebe-se forte e rápida evolução do cenário nacional, a qual pode ser creditada, em boa parte, ao avanço intelectual e liderança do próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, que içou o Brasil a posição privilegiada no contexto sul-americano:

O pensamento estratégico nacional está evidentemente encapsulado. Defesa, palavra-chave para qualquer pensamento estratégico, está sendo elaborada pelos militares e seus aliados civis. Não há *think tanks*⁷⁵, estudos acadêmicos, centros de pesquisa ou partidos políticos para debater acerca da inserção nacional e regional num ambiente globalizado. Talvez o Brasil seja a exceção, com um incipiente⁷⁶ pensamento estratégico nascendo de uma concepção pessoal do próprio presidente, com os demais países mantendo as mesmas velhas ideias na agenda de defesa (DIAMINT, 2000, p. 11)

3.2QUAL A PROPOSTA DE MUDANÇA?

A proposta é avançar da fronteira da multidisciplinaridade, onde todos olham juntos com seus olhares, para um cenário mais adequado à compreensão de novos problemas e novos paradigmas, típicos de um mundo em acelerada transformação e sob significativa incerteza. A própria abrangência do termo Ciências Militares permite tal visão integradora, na medida em que elenca múltiplas áreas de conhecimento como de interesse de estudos.

Uma apreciação consistente acerca da necessidade de transformação é proporcionada por Taylor⁷⁷ (2009, p. A29)

⁷³ Notadamente a partir de 2005, com o advento do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa) (BRASIL, 2005b)

⁷⁴ Crítica interessante, em especial e exatamente pela “contundência” das respostas obtidas em pesquisa acerca do sistema de pós graduação das Escolas Militares, é a exposta por Castro (2007, p. 1-5). Foi apresentada pelo pesquisador no seminário *Obstáculos à modernização do Exército*, realizado no Estado-Maior do Exército, em Brasília.

⁷⁵ Denominação aplicada a “centros de pensamento” existentes nos Estados Unidos e que, sob modelo próprio, independente de centros universitários ou instituições governamentais, se dedicam ao debate de temas de grande relevância ao cenário internacional e internacional estadunidense.

⁷⁶ Destaca-se ser a citação de 2000, aqui inserida para caracterizar o cenário à época. No presente, o cenário é bem mais consistente.

⁷⁷ Mark Taylor. Doutor em Filosofia (Universidade de Copenhagem, 1981) e Religião (Universidade de Harvard, 1997). Presidente do Departamento de Religião da Universidade de Colúmbia. Investiga as questões contemporâneas da Educação, em especial em face das novas tecnologias e do ensino em redes e à distância.

A maioria dos programas de pós-graduação em universidades americanas produz um artigo para o qual não há mercado e desenvolvem habilidades cuja demanda está em queda – pesquisa em subcampos dentro de subcampos e divulgação em publicações lidas apenas por alguns colegas. (...) o sistema está em crises há décadas (...). Infelizmente, esse modelo de universidades com produção em massa levou a uma separação onde deveria haver uma colaboração e a uma especialização sempre crescente (...) Para o ensino superior americano prosperar no século 21 [sic], as universidades precisam (...) [propõe seis passos, dos quais destaca-se os dois primeiros] 1. Reestruturar o currículo (...) o modelo de divisão de trabalho por departamentos separados é obsoleto e deve ser substituído por um currículo estruturado como uma teia ou uma rede adaptativa complexa (...) 2. Abolir departamentos permanentes, mesmo na graduação, e **criar programas focados em problemas.** [grifou-se]

Os acadêmicos brasileiros⁷⁸ começam a debater o mesmo fenômeno, com a percepção de que a integração na área de pesquisa antecederá a quebra de paradigma na área do ensino, ainda que esta seja, em tese, o objetivo maior, como sintetiza Domingues⁷⁹ (2003, p. 2 e 4)

no contexto dos desafios que as instituições de ensino superior têm que enfrentar, entre os quais pensar permanentemente a própria produção de conhecimento. Melhor ainda, a maneira de organizar-se para tal produção. Revoluções importantes no conhecimento se deram graças à constituição das disciplinas. O problema é que, ao mesmo tempo, aconteceu uma proliferação exagerada das disciplinas. Hoje são mais de dez mil. Essa disciplinarização criou, entretanto, barreiras entre as diversas áreas do conhecimento. Tal inflação gerou o mal da hiperespecialização ultradisciplinar, cujo remédio é a transdisciplinaridade, que trabalha no sentido de encontrar o antídoto. Ela procura aproximar as disciplinas e os campos de conhecimento, busca unificar o conhecimento. [perguntado sobre o tempo de implantação da ótica, disse] Sou muito cauteloso quanto a isso. Temos que entender que o nosso campo de atuação é a pesquisa, porque ela é estratégica, é menos cartorial, mais plástica e fluida. Mas temos ideia de implantar experiências no ensino.

⁷⁸ Refere-se ao meio civil, na medida em que os ecos da teoria geral dos sistemas e da transdisciplinaridade ainda têm debate inexistente, ou muito residual, no âmbito do ensino e pesquisa militar, em especial no que concerne às áreas mais ligadas à atividade fim (linha bélica).

⁷⁹ Ivan Domingues. Doutor em Filosofia (Sorbonne, 1989). Professor da Universidade Federal de Minas Gerais, com produção na área de teoria do conhecimento.

Tratar de Segurança e Defesa é, por si só, algo complexo, na medida em que o escopo finalístico é “proteger o Estado”, por sua vez uma organização complexa: o que é Estado? Quais os limites de atuação do Estado? Como se relacionam os Estados? Qual o poder do Estado? São inúmeras as variáveis e, logo, múltiplas as abordagens e os entendimentos.

Mais além, a constatação prática de que são poucos os pesquisadores militares que se debruçam além do enfoque das Ciências Militares, e de que reduzida a produção científica das escolas militares que aborda as considerações políticas e estratégicas relacionadas com o tópico Segurança e Defesa, reforçou a necessidade de integração de conhecimentos. Em outras palavras, visto ser um tema de vanguarda, na fronteira do conhecimento existente, tem-se como paradigma da presente pesquisa a própria forma de se conduzir a observação, buscando a transdisciplinaridade.

O objetivo que se pretende é romper com a fragmentação de estudos típica da sociedade industrial, onde o conhecimento é estruturado em áreas do saber, subdivididas em disciplinas cada vez mais estanques, que “sabem cada vez mais sobre cada vez menos”. Ressalva-se que a abordagem proposta é completamente dissociada da visão generalista⁸⁰ que algumas vezes norteia os currículos de altos estudos militares, quer no conteúdo quer na *práxis*, e que, via de regra, acaba se traduzindo em superficialidade de conhecimentos.

3.3 O QUE É TRANSDISCIPLINARIDADE?

O conceito de transdisciplinar⁸¹ aqui adotado é o proposto por Piaget⁸² (1972, p. 131-144)

⁸⁰ A crítica aqui presente não é quanto à concepção generalista em si, haja vista a relevância de ter assessores de alto nível especialistas ou generalistas não ter sido objeto de investigação deste estudo. A reserva é quanto à superficialidade no tratamento de assuntos complexos, como são o fenômeno da guerra e as análises político estratégicas. Abordagens educacionais multidisciplinares ou, mesmo, interdisciplinares ainda levam ao fato notório e corrente, no exemplo do Exército, de que os oficiais superiores com Curso de Estado-Maior são os assessores “do alfinete ao foguete”, generalistas, dispendo de “um oceano de conhecimentos, com um palmo de profundidade”.

⁸¹ Para maior precisão, destaca-se que na *multidisciplinaridade* não se trabalha as relações que possam existir entre as disciplinas, as quais existem sem cooperação mútua; na *pluridisciplinaridade* as disciplinas são agrupadas de modo a fazer aparecer as relações existentes entre elas, como História Geral, História do Brasil, História Militar, etc.; enquanto na *interdisciplinaridade* ocorre a articulação interativa entre as diversas disciplinas no sentido de enriquecê-las através de relações dialógicas entre os métodos e conteúdos que as constituem, o

Integração global das várias ciências. À etapa das relações interdisciplinares sucede-se uma etapa superior, que seria a transdisciplinaridade que, não só atingiria as interações ou reciprocidades entre investigações especializadas, mas também situaria estas relações no interior de um sistema total, sem fronteiras estáveis entre as disciplinas. Tratar-se-ia de uma teoria geral de sistemas ou estruturas que incluiria estruturas operativas, estruturas regulatórias e sistemas probabilísticos e que uniria estas diversas possibilidades por meio de transformações reguladas e definidas.

Reforça-se a definição supra com a posição de Gusdorf⁸³ (1990, p. 847-868)

A transdisciplinaridade evoca uma perspectiva de transcendência que se aventura para além dos limites do saber propriamente dito em direção a uma unidade de natureza escatológica. Se cada disciplina propõe um caminho de aproximação ao saber, se cada aproximação revela um aspecto da verdade global, a transdisciplinaridade aponta para um objeto comum, situado além do horizonte da investigação epistemológica, nesse ponto imaginário em que todas as paralelas acabam por se encontrar.

Girardelli (199?, s. p.) expõe exemplo que, *mutatis mutandis*, pode ser relacionado com as teorias explicativas da conflitualidade contemporânea, área de atenção primária do profissional de S&D:

O ensino baseado na interdisciplinaridade proporciona uma aprendizagem muito mais estruturada e rica, pois os conceitos estão organizados em torno [sic] de unidades mais globais, de estruturas conceituais e metodológicas compartilhadas por várias disciplinas. Na transdisciplinaridade, a cooperação entre as várias matérias é tanta, que não dá mais para separá-las: acaba surgindo uma nova "macrodisciplina". Um exemplo de transdisciplinaridade são as grandes teorias explicativas do funcionamento das sociedades.

que abre as portas para a contextualização, ou seja, para o pensar um problema sob vários pontos de vista. Na *transdisciplinaridade* a abordagem visa uma tal profundidade de intercomunicação em torno de um tema comum (transversal) que as fronteiras entre as disciplinas deixam de existir (MENEZES e SANTOS, 2002). Para aprofundamento dos conceitos sugiro, pela clareza do texto e riqueza das fontes bibliográficas, o trabalho de Ferreira (HM, 2007).

⁸² Jean William Fritz Piaget (1896-1980). Considerado um dos expoentes do estudo do desenvolvimento cognitivo, tendo proposto a base do construtivismo, práxis pedagógica de significativo impacto a partir da 2ª metade do século XX.

⁸³ Georges Gusdorf (1912-2000). Foi professor de Filosofia das Universidades de Estrasburgo (França) e Laval (Québec/Canadá) Estudioso da teoria do conhecimento, colaborou com os estudos da teoria cognitiva e teoria piagetiana.

Estabelecer uma nova abordagem, rompendo⁸⁴ com o paradigma cartesiano vigente é, por si só, uma proposta de vulto. A implementação prática, por sua vez, ainda mais difícil. Mais do que o poder agregador do próprio conteúdo estudado – Segurança e Defesa – é necessário considerar como variáveis relevantes a força da personalidade dos envolvidos, a capacidade das lideranças de visualizar o futuro e assumir riscos, a capacidade de comunicação dos diferentes atores, a existência de recursos e investimentos destinados à nova abordagem. Ou seja, tão importante quanto o grau de integração das disciplinas envolvidas é o esforço comum na busca de consolidar uma nova referência teórica, que, longe de ser uma unanimidade, é, inclusive, mal compreendida. Trata-se da *assimilação*⁸⁵ *de uma cultura* (MELLO⁸⁶, *s. d., s. p.*). É necessário deixar de focar as partes para, conscientemente, compreender o todo. Trata-se de priorizar a busca de soluções, ao invés de buscar diagnósticos profundos sem implementações práticas.

Integrar disciplinas retirando as fronteiras metodológicas é uma das formas de entender o conceito. Outro modo de aplicar o conceito, e que o torna proposta metodológica convergente com as necessidades de fenômenos complexos, conforme a teoria de Morin (2002, p. 13), é na resolução de problemas que demandam uma visão holística, integradora. É a necessidade de observar a realidade (fenômeno complexo) sem tentar reduzir esta às unidades elementares e/ou leis gerais, na medida em que tal reducionismo tão somente fragmentaria a análise. Sob tal ótica, a ideia é retirar as fronteiras entre as disciplinas e conteúdos e observar o ambiente situacional como um sistema. Transdisciplinaridade na

⁸⁴ A ruptura aqui proposta deve ser entendida no contexto específico não apenas dos Altos Estudos Militares, mas também, dentro destes, no âmbito das áreas de observação de maior complexidade. Utilizando-se uma taxonomia tipicamente militar, onde os níveis complexidade são hierarquizados ascendentemente em técnico, tático, operacional, estratégico e político, visualiza-se maior pertinência da proposta a partir do limite superior da tática (o nível dos *Grandes Comandos*) e superiores.

⁸⁵ Processo social em virtude do qual indivíduos e grupos diferentes aceitam e adquirem padrões comportamentais, tradição, sentimentos e atitudes de outra parte. É um ajustamento interno e indício da integração sócio- cultural, ocorrendo principalmente nas populações que reúnem grupos diferentes (http://chafic.com.br/chafic/moodle/file.php/1/Biblioteca_Virtual/Temas_educacionais/Dicionario_de_Sociologia.pdf).

⁸⁶ Maria F. de Mello. Linguista Pesquisadora da Escola do Futuro (Universidade de São Paulo). Membro do Centro de Educação Transdisciplinar (São Paulo) e do Centro Internacional de Pesquisa e Estudos Transdisciplinares (Paris).

pesquisa e educação é um compromisso com a busca de apreender o todo de um sistema e, simultaneamente, com a busca de solução abrangentes, decorrência de trabalho integrado cuja resultante é maior do que as parcelas componentes se individualmente consideradas. Em síntese, tem-se que

Há uma tendência crescente para forjar pontes entre disciplinas quando as pessoas que vivem em sociedade estão tentando resolver situações e problemas complexos. (...) Se quisermos começar a trazer transdisciplinaridade para nossa vida prática, devemos começar a abraçar uma excitante troca de raciocínios profundos, de forma a: aceitar que nossa intenção principal é *entender o mundo como um todo complexo* e não apenas entender alguns problemas sobre partes do mundo; e ter como meta aprendizagens e resoluções de problemas que envolvam colaboração entre *diferentes parcelas da sociedade*, incluindo o mundo acadêmico. (MCGREGOR⁸⁷, s. d, s. p.)

3.4 TEORIA GERAL DOS SISTEMAS

A Teoria Geral dos Sistemas é uma abordagem que se iniciou a partir das descobertas e aprofundamento de estudos na área da Física Quântica, ao redor de 1935. A maior compreensão sobre o comportamento dos elétrons trouxe questionamentos não apenas quanto ao modelo de Newton (Física Clássica), mas também quanto à capacidade da própria Física Quântica em teorizar por completo o que se passa na natureza. Avançando, chegou-se ao conceito de que

cada um elétron no universo sabe exatamente o que cada outro elétron faz, de forma a compreender o seu próprio significado em todo e qualquer instante. Assim, cada minúscula parte do nosso corpo sabe exatamente o que todas as outras partes desse "todo" universal estão fazendo e responde apropriadamente. (AZAMBUJA⁸⁸, 2004, p. 1)

⁸⁷ Sue L. T. McGregor. Coordenadora do Programa de Estudos de Paz e Conflito, Universidade de Mount Saint Vincent, Halifax, Canadá.

⁸⁸ Ricardo Alencar de Azambuja. Mestre em Administração de Negócios. Professor na Universidade Regional de Blumenau.

A 2ª Guerra Mundial deu maior consistência à abordagem de sistemas, em especial pelo esforço dos profissionais de Pesquisa Operacional⁸⁹, que buscavam soluções mais eficientes para os complexos problemas do esforço de guerra. Com base na concepção de inter-relacionamento proposta pelos cientistas atômicos, nas ferramentas matemáticas e computacionais emergentes à época e em uma visão pragmática que não perdia de vista que o objetivo era resolver os problemas de forma a ganhar a guerra, *a pesquisa operacional deu origem à primeira metodologia próspera onde a complexidade do problema não foi desmontada em partes que poderiam ser tratados como uma entidade por investigadores diferentes* (AZAMBUJA, 2004, p. 22)

Pouco tempo após a comunidade científica organizou a Sociedade Internacional para a Teoria Geral dos Sistemas, que evoluiu para Sociedade Internacional para a Ciência de Sistemas. Criou-se sinergia para o surgimento de base teórica mais consistente, que propõe, em síntese, os seguintes conceitos:

[inter-relacionamento dos sistemas] sistemas não podem ser analisados de forma incompleta e não compreendida já que as propriedades primárias deles derivam das interações das partes. Além disso, a interação entre variáveis sistêmicas é integrada e não podem ser separadas por causa e efeito - uma única variável poderia ser assim causa e efeito. Assim cresceu a consciência que tudo no universo - incluindo o que parece existir independentemente, era na realidade parte de um padrão orgânico inter-relacionado. Nenhuma única parte deste padrão de realidade será separada da outra. (AZAMBUJA, 2004, p. 21)

[autopoiesis⁹⁰] um sistema vivo, como sistema autônomo, está constantemente se autoproduzindo, autorregulando, e sempre mantendo interações com o meio, onde este apenas desencadeia no ser vivo mudanças determinadas em sua própria estrutura, e não por um agente externo. (...) As atividades de sistemas autônomos são

⁸⁹ Durante a Segunda Guerra Mundial, um grupo de cientistas foi convocado na Inglaterra para estudar problemas de estratégia e de tática associados com a defesa do país. O objetivo era decidir sobre a utilização mais eficaz de recursos militares limitados. A convocação deste grupo marcou a primeira atividade formal de pesquisa operacional (LISBOA, 2002, p. 5).

⁹⁰ O conceito é bastante relevante para o entendimento da ineficácia de certos instrumentos de pressão. Um sistema autônomo com regulação autopoietica irá interagir com o meio, mas não terá seu funcionamento regulado por este, e sim em decorrência de fatores estruturais internos do próprio sistema. Em se tratando de um sistema complexo, é possível estimar um modelo e buscar-se resultados probabilísticos, mas a eficácia da simulação será fortemente condicionada pela compreensão do *modus operandi* do sistema, e não pela lógica do meio.

principalmente dirigidas dentro (MATURANA & VARELA⁹¹, 2001, p. 205-266)

[sistemas complexos] é aquele cujas propriedades não são uma consequência natural de seus elementos constituintes vistos isoladamente. As propriedades emergentes de um sistema complexo decorrem em grande parte da relação não linear entre as partes. Costuma-se dizer de um sistema complexo que o *todo é mais que a soma das partes*. Exemplos de sistemas complexos incluem sistemas sociais (redes sociais) [grifei], biológicos (colônias de animais) e físicos (clima). Áreas intimamente relacionadas a sistemas complexos são a teoria do caos e sistemas multiagentes, e um embasamento teórico e filosófico para estes sistemas é encontrado no estudo da complexidade. (WIKIPEDIA⁹², s. d., s. p.)

Que pese a origem da teoria estar mais próxima da Física e da Biologia, a abordagem acabou sendo acolhida, também, pelas Ciências Sociais⁹³, sendo referência o trabalho de Luhmann⁹⁴ (1997, *apud* MATHIS, s. d., p. 5)

A teoria dos sistemas sociais é a teoria que tem como objeto de estudo sistemas *autopoiéticos* sociais. Isso faz necessário definir a operação básica através da qual o processo *autopoiético* separa esse sistema dentro do seu meio. Além da sociedade, organizações e interações fazem parte dos sistemas sociais e assim têm características comuns e são comparáveis entre si. O principal fator em comum entre os sistemas sociais é o fato de que a sua operação básica é a comunicação. A comunicação é a (única) operação genuinamente social, e ela é *autopoiética* porque pode "ser criada somente no contexto recursivo das outras comunicações, dentro de uma rede, cuja reprodução precisa da colaboração de cada comunicação isolada".

⁹¹ Humberto Maturana e Francisco Varela são Doutores em Biologia (Harvard, 1959 e 1970, respectivamente). São teóricos de referência em termos de Teoria dos Sistemas.

⁹² Optou-se pelo uso desta fonte em especial, que pese a previsível resistência acadêmica à mesma, como forma de evidenciar a dinâmica associada à produção do conhecimento no âmbito de uma sociedade informacional. A credibilidade de um conteúdo decorre do próprio conteúdo, e não do suporte pelo qual foi transmitido.

⁹³ Tal se deu, em boa parte, pela crescente complexidade dos problemas sociais do final do século passado. Restringindo apenas à ótica dos conflitos, tem-se o exemplo da Guerra Fria, com o equilíbrio nuclear e a formação de blocos ideológicos; das guerras de guerrilha, como no Vietnã (1965-1973); das intervenções sob patrocínio da Organização das Nações Unidas, como na Guerra do Golfo (1991); etc.

⁹⁴ Niklas Luhmann (1927-1998). Estudou Direito na Universidade de Friburgo (Alemanha) e Políticas Públicas e Gestão na Universidade de Harvard.

3.5 APLICABILIDADE ÀS CIÊNCIAS MILITARES

A guerra é um fenômeno complexo por natureza. Conflitos podem surgir por questões políticas, econômicas, sociais, religiosas, dentre outras. A transdisciplinaridade e a teoria dos sistemas são abordagens que possuem muito em comum. Foram propostas no início do século passado, tendo sofrido maior incremento nos últimos vinte anos, ou seja, se comparado com mais de trezentos anos do racionalismo enquanto paradigma das ciências, ainda são conceitos novos, pouco compreendidos e em processo de maturação. São respostas à fragmentação e estagnação do conhecimento que decorre da visão clássica e, em consequência, são teorias que auxiliam numa melhor compreensão da realidade contemporânea e, mesmo, do futuro.

Deslocando o eixo da análise estrutural de um fenômeno, através da decomposição do todo em partes, para uma análise funcional deste, ambas as teorias propõem uma revolução epistemológica, no que absolutamente coerente com a complexidade e dinâmica das interações existentes num mundo globalizado. Ao propor um olhar integrador, ambas tentam ir além da análise do objeto, investigando o inter-relacionamento das partes constitutivas deste. A ótica transdisciplinar é mais preocupada com a questão da educação e teoria do conhecimento, enquanto a teoria geral dos sistemas é mais próxima da pesquisa e solução de problemas, sendo, portanto, complementares sob certo aspecto.

A abordagem transdisciplinar, que é uma evolução a partir da interdisciplinaridade, é particularmente útil em face dos problemas complexos enfrentados pelas Ciências Militares. Nos níveis político e estratégico é fácil a associação dos assuntos da G&P à complexidade dos sistemas sociais, haja visto que a conflitualidade existe apenas em presença do grupo social. De destacar que a utilidade da perspectiva é útil também no âmbito das operações militares, em especial no nível operacional e, potencialmente, nas ações dos grandes comandos táticos, cada vez mais sujeitos a operar em ambientes multivariados e plurais. Um olhar transdisciplinar contribuirá para a construção de uma *consciência situacional* mais eficaz, capaz de melhor compreender o *em face de que combater* assim como os *constrangimentos* que impactam as opções de resposta militar e que são aspectos preliminares para que as especialidades possam convergir esforços.

Avançando da perspectiva interna às Ciências Militares e da aplicabilidade do conceito no âmbito do ambiente de atuação desta, também é possível destacar a conveniência da transdisciplinaridade para o estudo das Forças Armadas enquanto organização e estrutura social. Caforio⁹⁵ (2007, p. 1-10) destaca que o início das pesquisas junto às FA, no pós 2ª Guerra Mundial, foi transdisciplinar e que, ainda que ao longo do tempo tal característica tenha sido perdida, nos dias atuais há significativa necessidade de retomar a abordagem coletiva e integradora. O autor sustenta tal necessidade a partir da análise do ambiente externo, onde o rol de missões das FA vem se ampliando significativamente, função do aumento das ameaças, e do ambiente interno, função de modificações estruturais⁹⁶ no seio das FA. O mesmo autor (CAFORIO, 2007, p. 216-237), após sintetizar as principais contribuições da literatura da área de estudos, analisa a evolução da educação e cultura profissional, particularizando o processo de transformação das FA contemporâneas e a tendências futura destas tanto de maior inserção quanto de maior resistência junto às sociedades, como segue

it appears that the importance and the role of the military profession is destined to expand, at least in the medium term, in response to increased perceptions of a national security threat, clearly attested to by the generalized expectation of a necessary increase in military expenditures, expenditures that, in themselves, have always been considered unpopular (CAFORIO, 2007, p. 233).

Bredow⁹⁷ (2007, p. 163-180) reforça as perspectivas de mudança ao discutir as alterações sistêmicas de um mundo *post-Westifália*, onde institutos típicos do estado-nação – soberania, fronteira, espaço interno, espaço externo, território, nação, etc. – vêm sendo sujeitos a questionamentos críticos, com reflexos no papel das FA enquanto elementos estruturantes da concepção de estado absolutista, e

⁹⁵ Giuseppe Caforio. General reformado do Exército da Itália. Presidente do comitê de pesquisa *Armed Forces and Conflict Resolution* da *International Sociological Association*.

⁹⁶ Um indicativo do ambiente de mudanças é inferido a partir de expressões como *guerra de 4ª geração, pós-modernismo militar, revolução em assuntos militares, etc.* Uma análise recente sobre novas perspectivas para as FA foi disponibilizada por Smith (2008), o qual sugere que o novo desafio será a *guerra no meio povo (war among the people)*, paradigma sob o qual discute a necessidade de políticos e militares compreenderem a nova realidade dos conflitos e a dificuldade de obtenção de sucesso político apoiado em modelos de resposta militar construídos para os conflitos convencionais do século passado.

⁹⁷ Wilfried von Bredow. Doutor em Ciência Política (1969). Professor emérito da Universidade de Marburg (Relações Internacionais), Alemanha.

ainda que o autor evidencie certa desconfiança quanto ao imediatismo da associação de causa e efeito entre novas ameaças – novas missões – novos militares.

Há, portanto, uma tendência de inserção (ou resgate) da transdisciplinaridade como perspectiva de estudos quer das FA enquanto organização do sistema político quanto das FA enquanto instrumento estatal em ação (operações militares). Todavia, uma abordagem holística demanda profissionais experientes, possuidores de conhecimentos e habilidades para a efetiva transposição da teoria para o campo da aplicação prática. Assim sendo, no âmbito do sistema de ensino superior militar é nas escolas de altos estudos que se verificam as melhores condições para essa nova perspectiva, na medida em que G&P e S&D são temas abrangentes e complexos, que a contextualização e a interdisciplinaridade já são práticas correntes no ambiente escolar e que o universo de docentes e discentes é preponderantemente constituído por indivíduos com longa experiência de educação continuada.

Em síntese, e como visto transversalmente ao longo deste capítulo, há um momento de transição. A realidade do século XXI não apenas é diferente do século anterior como distancia-se deste de forma acelerada. Há muitas incertezas e poucas verdades, dentre estas, talvez, a de que as transformações sociais sempre influíram no modo de se fazer a guerra. O que tanto é motivo de reflexão quanto convida à mudança.

4 TEORIA DO PODER

Le pouvoir est la possession des facultés ou des moyens nécessaires pour faire concourir les autres hommes à ses propres volontés. Le pouvoir légitime est celui qui détermine les autres à se prêter à nos vues par l'idée de leur propre bonheur ce pouvoir n'est qu'une violence quand sans aucuns avantages pour nous ou même à notre préjudice il nous oblige de nous soumettre à la volonté des autres⁹⁸. (HOLBACH⁹⁹, 1773, p. 135)

Poder, importante um alerta inicial, é um atributo de difícil definição. Há múltiplas disciplinas que de algum modo se dedicam ao assunto, a exemplo da Filosofia Política, Diplomacia e Relações Internacionais, Ciência Política, Geopolítica e Geoestratégia, Estratégia e Estudos Estratégicos, Ciências Militares e Direito. A sistematização acadêmica sugere mesmo a existência de uma área de estudos denominada *Teoria do Poder*¹⁰⁰. Além disso, sofre influência da cultura e do tempo, o que leva a conceitos diferentes na antiguidade e no presente, nas democracias laicas ou nos regimes religiosos, no Ocidente ou no Oriente, no hemisfério norte ou no sul, etc. Assim sendo, na realidade dos fatos o que se tem é uma abordagem ampla, variada e, muitas vezes, controversa acerca do conceito de poder. Aliás, poder este que tem mais facilmente percebida sua ausência do que necessariamente a sua expressão, sendo ainda mais difícil a sua real mensuração.

A análise é impactada, ainda, em função da realidade política estruturante do Estado, a qual pode ser mais ou menos liberal, com maior ou menor participação das lideranças e liderados na formação da vontade nacional. Trata-se, portanto, de

⁹⁸ O poder é a posse das faculdades ou dos meios necessários para fazer os outros homens contribuírem para as suas próprias vontades. O poder legítimo é aquele que determina os outros a se prestarem aos nossos objetivos pela ideia da sua própria felicidade: esse poder não passa de uma violência quando, sem nenhuma vantagem para nós, ou mesmo para nosso prejuízo, obriga a que nos submetamos à vontade dos outros.

⁹⁹ Paul-Henri Thiry, nascido Paul Heinrich Dietrich (1723-1789). Barão de Holbach. Filósofo franco-alemão. Em remota época já discutia a questão da geração (centro de gravidade sendo o povo) e exercício do poder (legitimidade). Foi um dos teóricos precursores da Revolução Francesa.

¹⁰⁰ Nas Ciências Militares o termo é pouco discutido. Uma breve exceção é o trabalho de Lima (2009, p. 47-52), voltado especificamente à temática das Operações Psicológicas. O Exército Brasileiro, em sua *doutrina*, o que não se confunde com o conteúdo da área do conhecimento, adota tal posicionamento, associando ao campo de estudos desta teoria o relacionamento entre Política, Poder e Estratégia (Brasil, 2004a, p. 1-3). Foucault (*apud* ALBUQUERQUE, 1995, p. 105-110), por outro lado, desconstrói a existência de uma teoria geral, preferindo falar em termos de *regras, precauções metodológicas*.

fenômeno complexo, que pode ser analisado no plano interno ou externo, enquanto potencial ou quanto ao seu exercício, como concepção teórica ou como ação estatal.

Sendo tantas as possibilidades e tão diferenciadas as perspectivas disponíveis à apropriação do conceito, é natural que existam conceituações mais ou menos abrangentes bem como mais ou menos úteis a cada caso concreto. Uma proposta epistemológica no âmbito das Ciências Sociais contemporâneas é a de Russell¹⁰¹ (1938), a qual associa poder à *produção dos efeitos pretendidos*, sendo, portanto, algo relacional, somente existindo quando considerado em *face de quem é exercido*. No contexto das Relações Internacionais, onde é conceito estruturante, especialmente para o *realismo*, uma referência axiológica, em língua portuguesa é fornecida por Moreira¹⁰² (1996, p. 245-340), o qual apresenta topologia própria para a delimitação e estudo do poder no âmbito das relações internacionais. Uma revisão quanto ao relacionamento Poder e Ciência Política foi sintetizada por Stoppino¹⁰³ (1983, p. 933-943), tornando-se um referencial clássico em tal área de estudos.

Partindo da pluralidade de conceitos identificada, optou-se pela convergência dos conteúdos de forma a obter-se perspectiva mais geral e aglutinadora. Assim sendo, foram consolidadas três grandes correntes de pensamento, em sistematização que permite melhor compreensão dos aspectos relacionados com o potencial, a geração e o exercício do poder. Assim sendo, a coerência metodológica

¹⁰¹ Bertrand Arthur William Russell (1872-1970). Intelectual e filósofo inglês. Em síntese, analisa o poder como elemento central e mais importante para o desenvolvimento da sociedade. De destacar a formulação do conceito sob o impacto da I Guerra Mundial e das turbulências pré II Guerra Mundial.

¹⁰² Adriano Moreira. Doutor em Direito (Universidade Complutense de Madrid). Doutor *honoris causa* pela UNB (1966) e USP (1967), dentre outras instituições. Ex-professor da ECEME e PUC Rio de Janeiro, onde foi fundador do Instituto de Relações Internacionais. Em Portugal é referência obrigatória no âmbito das Ciências Militares, em especial nos cursos do Instituto de Defesa Nacional e Instituto de Estudos Superiores Militares, consequência da consistência de suas publicações na área da Geopolítica, Estratégia e Relações Internacionais. Exemplo dessa influência pode ser visto em Oliveira (A., 2008), que revisita, praticamente *in verbis*, o conceito de poder formulado pelo autor. A modernização e continuidade de sua obra vêm sendo assegurada por alguns ex-alunos de renome, a exemplo de Bessa e Pinto (2001, pp. 39-74 e 75-138), que discutem os conceitos de Poder, Estado e Soberania sob viés da Ciência Política.

¹⁰³ Mario Stoppino (1935-2001). Ex-professor da Universidade de Pavia (Itália). Cientista político. Ex-presidente da Associação Italiana de Ciência Política. Um dos primeiros defensores da autonomia da Ciência Política no contexto das Ciências Sociais. Em síntese, formula que poder é a *capacidade de agir ou produzir efeitos*, sendo algo, portanto, relacional (não basta apenas se possuir os instrumentos de exercício do poder, é necessário haver um ente A e um ente B). Especifica a existência de um *poder potencial*, visto como a capacidade de determinar o comportamento dos outros, e um *poder atual (poder ação)*, associado ao exercício do poder propriamente dito.

da abordagem pode ser percebida a partir do grau de adesão aos princípios da Geopolítica, da Filosofia Política, ou do Neoliberalismo¹⁰⁴.

No primeiro universo, dos geopolíticos clássicos, a tendência maior é quanto ao estudo dos *meios e potencial estratégico*. A partir do viés de “imutabilidade”, que decorre da suposta perenidade da fisiografia, tenta fornecer suporte para a ação política do Estado, em especial no que concerne ao planejamento sistematizado de maior duração (longo prazo).

Por outro lado, pensadores humanistas, com olhar diametralmente oposto, optaram por investigar o fenômeno poder concentrando o centro de gravidade da análise não mais nos meios, e sim na questão da origem, geração e legitimidade do poder. De forma geral, propõem que poder é um atributo coletivo (BOBBIO, 2000 e 1989), adjudicado pelos demais àquele que o possui, sendo consequência de certa capacidade em obter consensos (ARENDETT, 1972, 1970 e 1954). Assim sendo, e ainda que não possam ser associados às diferentes correntes de pensamento das Relações Internacionais, de certa forma privilegiam a diplomacia e o multilateralismo como instrumento da ação estatal, visto proporem a necessidade de um espaço plural para que o fenômeno poder se apresente.

Terceira perspectiva é a abordagem centrada no exercício do poder, que de certa forma se utiliza dos conceitos de geração e potencial de poder até aqui sintetizados. De um lado, compreende a capacidade que um Estado dotado de mais meios materiais dispõe para fazer valer sua vontade no plano internacional. Por outro, verificando que o isolamento e o unilateralismo conduzem a crescente resistência por parte dos demais atores, com consequente instabilidade e prejuízo ao atingimento dos objetivos nacionais, dá peso à ideia de buscar-se o consenso internacional. Surge o conceito de *smart power*, norteador de uma ação internacional que visa obter sinergias entre instrumentos de coerção (*hard power*) e de atração (*soft power*). É o cerne das ideias mais recentes de Nye (2007a, 2007b, 2006, 2004, 2002), propondo a eficácia superior da dupla abordagem de convencimento.

¹⁰⁴ Em apertada síntese, tem-se que a Geopolítica estuda a interdependência e as condicionantes que o espaço geográfico traz às políticas do Estado; a Filosofia Política se debruça sobre a política e as relações humanas; e o neoliberalismo, enquanto corrente das Relações Internacionais, defende a ideia de interdependência complexa entre os atores internacionais, incluindo entre estes, inclusive, os agentes não estatais: conglomerados econômicos, organizações não governamentais, etc.

4.1 GEOPOLÍTICA E GEOESTRATÉGIA

A Geopolítica, como a disciplina que busca compreender a dinâmica existente entre o Estado (unidade política) e o espaço geográfico (elemento territorial constitutivo), tenta explicar a ação estatal a partir das informações geográficas, no que também contribui com a análise da dinâmica do relacionamento entre as nações. Ainda que não haja uma unanimidade quanto à melhor topologia para sistematização do pensamento disciplinar, o mais usual é considerar-se a organização em *escolas*¹⁰⁵ ou *correntes*, privilegiando a origem geográfica das ideias ou os conteúdos e métodos utilizados (EBRAICO¹⁰⁶, 2006, p. 20-34).

A Geoestratégia, disciplina adjacente à Geopolítica, é bastante difundida junto ao pensamento militar. Uma hipótese inicial decorre da própria origem da palavra estratégia¹⁰⁷, a qual obviamente insere o assunto no âmbito da vida militar. Outra possibilidade é que as Forças Armadas, em especial o Exército, sempre tiveram intenso relacionamento com a Geografia, consequência da necessidade de conhecer e utilizar o *valor militar do terreno* (RIBEIRO¹⁰⁸, FGDB., 2010, p. 11-24). Hipótese também possível decorre do próprio conteúdo da Geoestratégia, cuja teoria baseadas em fórmulas e conceitos que tentam reduzir a subjetividade é bastante próxima do modelo cartesiano de pensamento militar¹⁰⁹.

A sinergia entre as metodologias da Geoestratégica e das Ciências Militares pode ser inferida nos modelos de análise de área estratégica propostos por Castro¹¹⁰ (TC, 1985), e logo a seguir por Couto¹¹¹ (1988), adotados respectivamente pela Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2009a) e Exército Brasileiro (BRASIL,

¹⁰⁵ A sistematização em escolas foi inicialmente proposta por Célérier (1955, p. 11).

¹⁰⁶ Paula Rubea B. M. Ebraico. Mestre em Relações Internacionais (PUC-Rio, 2005).

¹⁰⁷ Estratégia vem do Grego antigo, sendo a junção das palavras exército (*stratos*) e comando (*ago*), levando ao conceito de “a arte do General”.

¹⁰⁸ Filipe Giuseppe Dal Bo Ribeiro. Mestre em Geografia Humana (USP, 2010).

¹⁰⁹ O militar profissional opera em um ambiente tão extremamente complexo, a Guerra, que seu método de análise situacional deu origem a mecanismo próprio, no âmbito do qual é usual decompor o todo em partes, às quais se busca atribuir parâmetros de medida (supostamente) objetivos, de forma a permitir comparações (supostamente) matemáticas entre os elementos e a permitir a generalização e extração de cenários futuros. Assim sendo, o processo de tomada de decisão militar aproxima-se da lógica institucionalizada pela Geoestratégia, que a partir da análise de recursos e fatores preestabelecidos busca inferir a inserção e poder de um Estado.

¹¹⁰ Tiago Castro de Castro. Coronel (reformado) do Exército Brasileiro.

¹¹¹ Abel Cabral Couto. Tenente General (reformado) do Exército Português. Professor catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Universidade Técnica de Lisboa). Analista de Defesa. Vice-presidente do Conselho Geral da EuroDefense-Portugal.

2004a, p. A1-A37 e B1-B3), de um lado, e Instituto de Defesa Nacional¹¹², Instituto de Estudos Superiores Militares e Exército Português (PORTUGAL, 2007), de outro.

Consequência da proximidade conceitual e metodológica é que pensadores militares e geostrategistas tendem a coincidir pontos de vista quando analisando a S&D à luz dos recursos nacionais e inserção internacional. Mais além, é comum pensadores militares tornarem-se doutrinadores renomados no âmbito da Geoestratégia, a exemplo de Beaufre¹¹³ e Cline¹¹⁴, autores que sistematizaram modelos de mensuração do poder estatal.

Em comum, o certo é que as metodologias se debruçam sobre a questão da quantificação do poder, inferindo que o mesmo pode ser numericamente estimado¹¹⁵, através da mensuração de “parcelas constitutivas”. O processo requer o uso combinado de variáveis quantitativas, como dimensão territorial, efetivos populacionais, etc., conjugado com a atribuição de valores métricos a quesitos intangíveis, a exemplo da vontade nacional, opinião pública, entre outros. Uma crítica natural é relacionada com a estrutura das fórmulas em si, com pouca sustentação quanto à proporcionalidade entre as parcelas inseridas no cálculo, assim como não tomam em conta, na “comparação de poderes”, a distância que os separa. Outra ressalva é consequência da subjetividade das avaliações, que decorre

¹¹² Exemplo recente de emprego da abordagem Geopolítica junto à área das Ciências Militares pode ser visto em Fontoura (2007) e Henriques e Paradelo (2006), trabalho no qual a perspectiva de “matematizar”, reduzindo qualquer subjetividade à “certeza” da previsibilidade objetiva, leva à busca de mensuração de itens aparentemente pouco tangíveis como cultura, religião, etc.

¹¹³ André Beaufre (1902-1975). General e Estrategista francês. Propôs a denominada *fórmula de Beaufre* (BEAUFRE, 1963): $E = K \times F \times Y \times T$ [onde E = impulso estratégico, K = liberdade de ação (opinião pública interna, externa e posicionamento dos demais estados), F = forças materiais (economia, forças armadas, tecnologia, etc.), Y = forças morais (vontade nacional, política nacional, etc.) e T = tempo (disponível para alcançar os resultados ou momento propício de desencadear a ação)].

¹¹⁴ Ray Steiner Cline (1918-1996). Professor Doutor em Relações Internacionais (Universidade de Harvard). Ex-consultor sênior do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais da Universidade de Georgetown. Ex-analista e ex-diretor da *Central Intelligence Agency*. Propôs a *equação de Cline* (CLINE, 1977, p. 34): $Pp = (C + E + M) \times (S + W)$ [onde Pp = potencial percebido, C = massa crítica (território + população), E = capacidade econômica (energia, comércio, indústria, produto interno bruto), M = capacidade militar (convencional e nuclear), S = estratégia nacional (coerência e adequação) e W = vontade nacional]. Uma análise do Brasil em face de seus vizinhos pode ser lida em Telesca (1979, p. 29-47), quer como evidência histórica, quer para fins de ajuste dos valores à realidade contemporânea, de forma a verificar-se o contexto estratégico atual sob similar perspectiva. Uma investigação a acompanhar é a proposta por Borges (2010, p. 2-5), tendo em vista a possibilidade de aperfeiçoamento da equação propriamente dita.

¹¹⁵ Uma visão contrária, assumindo que por tratar-se de algo relacional e multifacetado não pode ser medido em termos objetivos, é fornecida sinteticamente por Guzzini (2009, p. 5-10)

tanto da dependência da experiência dos analistas que realizam as estimativas quanto das imperfeições ao substituir conceitos imateriais por valores numéricos.

No Brasil a evolução histórica foi similar. Os primeiros estudos de Geopolítica foram desenvolvidos por intelectuais como Backheuser¹¹⁶ (1952), Silva (GC., 1955 e 1957), Mattos¹¹⁷ (CM., 1975), Tosta¹¹⁸ (1984) e Castro¹¹⁹ (T., 1986). A consistência obtida com os trabalhos iniciais, que interconectavam o pensamento oriundo da Geografia com o das Ciências Militares, levou ao reconhecimento internacional da existência de uma corrente autônoma de pensamento, a denominada *Escola Geopolítica Brasileira* (FREITAS¹²⁰, 1999).

Diferente das preocupações de Beaufre e Cline, que no ambiente da dissuasão nuclear e da Guerra Fria concentraram seus esforços na temática da avaliação do poder, a Escola Geopolítica Brasileira, à mesma época, tinha seu foco de atenção relacionado com a consolidação e integração do território nacional. Que pese alguma atenção com relação à África e Antártida (CASTRO, T., 1979 e 1976), as questões preponderantes eram acerca das fronteiras terrestres e da ocupação da Amazônia. A *equação estratégica* a resolver era eminentemente voltada para oeste, em função dos vazios demográficos, das assimetrias internas do país, das ameaças percebidas, etc.

A produtividade da área vem sendo assegurada tanto através de comentários e releituras de obras clássicas (ANSELMO e BRAY¹²¹, 2002) quanto por atualizações de pensamento de autores consagrados (MATTOS, 2002). Evidenciando certo reordenamento da agenda do pensamento geopolítico nacional, verifica-se que novos autores começam a alargar e modernizar as propostas em debate, introduzindo as questões da integração regional e da importância do mar

¹¹⁶ Everardo Adolpho Backheuser (1879-1951). Professor da Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Um dos pioneiros da fundação da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro e da Academia Brasileira de Ciências.

¹¹⁷ Carlos de Meira Mattos (1913-2007). General de Divisão (Reformado). Doutor em Ciência Política (Universidade Mackenzie). Um dos principais Geopolíticos e pensadores estratégicos brasileiros.

¹¹⁸ Octávio Tosta. Coronel do Exército. Um dos pioneiros da Escola Geopolítica Brasileira.

¹¹⁹ Therezinha de Castro (? – 2000). Ex-professora do Colégio Pedro II. Conferencista da ESG, EGN, ECEME, ECEMAR, bem como de várias instituições nacionais e estrangeiras.

¹²⁰ Jorge Manuel da Costa Freitas. Mestre em Estratégia pela Universidade Técnica de Lisboa. Foi quem, ao menos academicamente, pela primeira vez usou a expressão.

¹²¹ Rita de Cássia Martins de Souza Anselmo. Doutora em Geografia (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2000), Professora na Universidade Federal de Uberlândia. Silvio Caros Bray. Livre-docente em Geografia (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 1986), Professor na Universidade Estadual Paulista (Rio Claro).

para o futuro do Brasil. É o exemplo de Guimarães¹²² (1999), Vesentini¹²³ (2000), Olic e Canepa¹²⁴ (2004) e Caroli¹²⁵ (2010). Que pese haver clara linha de continuidade com a *Escola*, ainda não é possível visualizar-se uma tendência predominante ou nome estruturante no âmbito dos novos pensadores, o que sugere que o momento brasileiro se caracteriza pelo alargamento do número de centros de pensamento estratégico e de áreas temáticas de interesse, como a “tomar impulso” para novo momento de densidade produtiva.

O mais relevante a destacar é que, em linhas gerais, verifica-se certo “rompimento” com as questões da incorporação dos grandes vazios nacionais e construção do “Brasil-Nação”. Essas preocupações, que ainda são críticas ao país, tornam-se progressivamente assunto da gestão pública, liberando o pensamento estratégico para uma maior atenção, e inserção, em relação ao espaço internacional. A linha de força do pensamento estratégico contemporâneo reforça-se com a temática das áreas adjacentes ao espaço brasileiro (América do Sul, Atlântico Sul e, com menor atenção, África) e, ainda que incipiente, com os estudos da inserção global do país.

O redimensionamento fático da estatura brasileira no cenário internacional demanda imediato reconhecimento, aceitação e resposta. Novas possibilidades, em especial para as Ciências Militares, se abrem a partir da conjugação dos métodos da Geoestratégia com o alargamento dos espaços de análise da nova agenda Geopolítica. Assumindo-se que as análises geoestratégicas são limitadas em termos de precisão de medida e de validade temporal, ainda assim são indicadoras do dimensionamento do “potencial estratégico”. São úteis na verificação de pontos fortes e fracos da estrutura nacional, em especial quando a análise incide sobre atores estatais e cenários de conflito tradicional.

Outro uso das ferramentas disponibilizadas pela Geoestratégia, talvez ainda mais útil à S&D e às Forças Armadas, é a contribuição na geração de cenários

¹²² Samuel Pinheiro Guimarães Neto. Diplomata de carreira. Ex-Secretário das Relações Exteriores (Itamaraty). Ex-Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Atualmente exerce as funções de Alto Representante do Mercosul.

¹²³ José William Vesentini. Livre-docente em Geografia (USP, 2003). Professor do Departamento de Geografia (USP).

¹²⁴ Nelson Bacic Olic. Geógrafo. Beatriz Canepa. Mestre em Relações Internacionais (New School University, Nova York). Jornalista e ex-editora especial do Almanaque Abril.

¹²⁵ Luiz Henrique Caroli. Contra Almirante. Doutor em Ciências Navais (EGN). Atualmente comanda a *Maritime Task Force / United Nations Interim Force in Lebanon*.

prospectivos, algo fundamental quando avança-se do planejamento tradicional, baseado em ameaças, para o modelo de planejamento por capacidades¹²⁶. É sob tal perspectiva que visualiza-se a parceria Geoestratégia e Ciências Militares como mais produtiva, obtendo sinergias na formulação de opções estratégicas a nível nacional e, com mais certeza, setorial e subsetorial.

4.2 O CONCEITO DE PODER EM HANNAH ARENDT

Outra perspectiva de estudo do fenômeno poder é a base filosófica proporcionada por Hannah Arendt. A escolha deste referencial teórico se justifica, nas palavras de um de seus mais brilhantes alunos, na medida em que

A fortuna crítica de Hannah Arendt expandiu-se extraordinariamente, nos mais diversos quadrantes culturais. Creio que isso se deve a um significativo consenso em torno da relevância de sua obra. Em verdade, ela se converteu – e é este o alcance do consenso – num “clássico” do século XX (...). Com efeito, Hannah Arendt (I) é uma autêntica intérprete de sua época, dando, através de sua obra e pessoa, um acesso ao “espírito” de seu tempo; (II) é sempre atual, daí advindo a necessidade de sucessivas gerações de relê-la e dar-lhe nova interpretação; e (III), finalmente, as categorias de compreensão geral por ela elaboradas continuam indispensáveis ao entendimento da realidade atual, ainda que elaboradas em outros momentos históricos. (LAFER¹²⁷, 2003, p. 8).

A mais que isso, a autora se dedicou à temática da guerra e das revoluções, experiências políticas fundamentais do século XX (ARENDR, 1972, p. 91-156), o que por si só já induz a relevância de sua obra para as Ciências Militares. Argumento final para a decisão de adotar o presente referencial teórico decorre das perspectivas que a autora fornece para o entendimento do cenário internacional contemporâneo. A intenção é possibilitar à área de Estudos de Defesa ferramentas teóricas mais amplas, a auxiliar com a construção de um modelo de S&D que seja

¹²⁶ Planejamento por capacidades é processo que ainda está em desenvolvimento no âmbito das FA brasileiras, onde há pouca literatura ostensiva a respeito. Assim sendo, para melhor compreensão sugere-se a leitura de Ribeiro (AS, 2007) e Madeira (2009), profissionais da Marinha Portuguesa com experiência crítica em tal área.

¹²⁷ Celso Lafer. Livre-docente em Direito Internacional Público (USP, 1977). Doutor em Ciência Política (Universidade de Cornell, 1970). Professor titular da Universidade de São Paulo. Ex-Ministro de Estado das Relações Exteriores.

eficiente e eficaz num ambiente onde simultaneamente operam uma potência militarmente hegemônica e redes terroristas internacionais.

4.2.1 Hannah Arendt (1906-1975)

Considerando a pouca interconexão entre as Ciências Militares e a Filosofia Política, em particular com relação à concepção de poder arendtiana, optou-se pela apresentação inicial da autora, à qual se segue a análise da obra.

Trata-se de uma das mais brilhantes e originais pensadoras do século XX, tendo se dedicado à filosofia política, ainda que renegando o rótulo de filósofa. Judia alemã de nascimento, teve sua trajetória acadêmica influenciada pela ascensão nazista, com consequente refúgio na França e posterior asilo nos Estados Unidos da América (EUA). Sua vasta contribuição intelectual ao pensamento moderno tem como destaque, no que de interesse desta tese, a atenção que deu a temas como política, autoridade, poder, violência e totalitarismo. De destacar que sua concepção da realidade sempre foi pautada, ainda que transcendendo esta, em sua trajetória pessoal, isto é, trata-se de uma pensadora judia, acolhida em nova pátria (daí talvez sua preocupação com os conceitos de Estado, Nação, Soberania), observadora e partícipe dos principais eventos de transformação do século passado, a exemplo das duas Guerras Mundiais e da Guerra Fria, sob a égide da qual ocorreram os conflitos da Coreia e do Vietnã, entre outros.

Sua contribuição escrita ao pensamento contemporâneo foi inaugurada com o livro *As origens do totalitarismo* (1951), onde discute as causas e consequências decorrentes de regimes como o Nazismo e o Comunismo, em especial a banalização da violência, bem como a “permissão” da sociedade, fruto da manipulação das massas e da alienação, para que se instale um regime de terror. Com *Entre o passado e o futuro* (1954) tem-se obra de referência, na medida em que todo o temário da autora é apresentado, no que se constitui num excelente ponto de partida para a compreensão de seu pensamento¹²⁸. Continua suas reflexões em *A condição humana* (1958), onde articula a importância da política como construção, destacando a questão da liberdade e do espaço público. Em

¹²⁸ Este ponto de partida é metodologicamente útil porque uma leitura de Hannah Arendt implica num certo esforço de decodificação, pois as linhas de seu pensamento não são óbvias e não se encontram apenas nos seus enunciados mas, também, nas inquietações que estruturam os seus trabalhos. (LAFER, 1972, p. 9-10)

Sobre a revolução (1963) traça paralelo entre a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Americana (1776), no que talvez seja sua maior contribuição ao pensamento liberal da atualidade. *Sobre a Violência* (1970) é um ápice à compreensão do fenômeno da Guerra Moderna, do relacionamento desta com a Política e da interdependência entre Poder e Violência. Esta obra, junto com *Crises da República* (1972), onde dá continuidade ao tratamento do mesmo tema, é a de maior relevância ao debate *política de defesa e políticas públicas*, ao discutir o fenômeno da geração do poder no âmbito do estado.

Seus estudos ajudam a entender e refletir sobre os tempos atuais, em particular as guerras localizadas, nacionalismos, terrorismo, armas de destruição em massa, etc. Ao estudar o fenômeno do totalitarismo traz subsídios teóricos à nova leitura de fenômenos recentes, como o terrorismo, e mesmo o terrorismo de estado. Mais além, entende-se melhor como num mundo assimétrico, uma nação forte possa ser subjugada por outra aparentemente mais frágil, como no caso do Vietnã, à época de vida da filósofa, ou nos exemplos atuais da resistência no Iraque e no Afeganistão. Tem-se a diferenciação entre o papel de líderes fortes e da ação política de cidadãos responsáveis, numa evidência de que as sociedades republicanas precisam de um sistema de *freios e contrapesos* que proporcione legitimidade aos governos.

Se o compromisso de origem da política moderna era a Paz, a exemplo do proposto por Kant, pergunta-se: onde está o erro? Uma resposta, rompendo com a tradição de pensar a política no mundo contemporâneo como uma questão de dominação das massas e predominância do poder sobre o indivíduo (política da dominação), é a abordagem de Hannah Arendt, defendendo a supremacia da esfera pública, num contexto de democracia participativa, com defesa intransigente da liberdade, da ética, da transparência, isto é, uma proposta de *política da construção*. (MION NETO¹²⁹, 2007, p. 9-10). Ao definir política como ação, ao contrário, elimina-se esta divisão e colocam-se em questão os fenômenos daí decorrentes: as hierarquias e exclusões e também a dicotomia entre política e violência (HEUER¹³⁰, 2007, p. 94)

¹²⁹ Octacílio Mion Neto. Mestre em Filosofia (Universidade do Oeste do Paraná, 2007).

¹³⁰ Wolfgang Heuer. Doutor em Ciência Política. Professor da Universidade livre de Berlim. Editor da *Hannah Arendt's Newsletter*.

A Guerra Fria e as teorias de emprego das armas nucleares criaram cenário específico, que levaram a autora a sérias considerações sobre o futuro da espécie humana, como sintetizado por Roiz¹³¹ (2002, p. 31)

Hannah parece tomar conciencia muy seriamente de la amenaza que recae ahora sobre la madre naturaleza y sobre la tierra como soporte de la vida humana, un hecho único que marca una época nueva. Se siente pensadora de una nueva era. Es una pensadora consciente de que el hombre ha alcanzado con su progreso moderno la posibilidad de cerrar el tiempo histórico.

A atualidade de tal preocupação é óbvia, basta considerar-se a relevância, independente de discutir-se a motivação de tal interesse, atribuída pelos principais estados da sociedade internacional às questões do controle nuclear, das armas de destruição em massa e da possibilidade de “estados falhados” e/ou grupos terroristas terem acesso a tais meios de violência.

A dimensão do exercício intelectual legado por Arendt transcende a revisão e análise de séculos do pensamento ocidental – *a tradição* – e evidencia-se na coragem moral de definir conceitos nucleares como *Poder, Violência, Autoridade, Força e Vigor*. Esta preocupação com a definição clara do alcance que cada conceito deve ter dá ao estudo desenvolvido por Arendt uma significação de relevância para qualquer pesquisador que deseje aproximar-se do estudo da violência a partir da filosofia política (SUAREZ¹³², 2004, p. 55)

4.2.2 Poder

O estudo do poder como um fenômeno do agir em conjunto surge com clareza em *Sobre a Revolução* (LAFER, 2003, p. 19). Sendo aspecto nuclear da obra, percebe-se que a autora não apenas se preocupou em definir o fenômeno, como em exaurir os ângulos de entendimento do mesmo.

Arendt priorizou a questão da geração do poder, rompendo com séculos do pensamento clássico ocidental, debruçado sobre o exercício do poder em si. Retroagiu sua análise até as origens da política, na Grécia. Sua abordagem do

¹³¹ Javier Roiz. Doutor em Ciências Políticas e Sociologia. Professor da Universidade Complutense de Madrid, Espanha.

¹³² Marcial A. Garcia Suarez. Doutor em Ciência Política. Professor e membro do Núcleo de Estudos Estratégicos (UFF). Ex-colaborador do Centro de Estudos Estratégicos da ECEME.

poder como instrumento coletivo traz relevância para aspectos como democracia e consenso, legitimidade e legalidade, opinião pública, vontade nacional, objeção de consciência, desobediência civil, etc. Em síntese:

(...) Hannah Arendt, na sua reflexão, não se preocupou com a aquisição e a manutenção do poder, nem com o seu uso pelos governantes, mas sim com o que a isto antecede: a sua geração pelos governados. O *potestas in populo* ciceroniano, para ela, quer dizer o poder entendido como a aptidão humana para agir em conjunto. Daí a importância decisiva do *direito de associação* para uma comunidade política, pois é a associação que gera o poder de que se valem os governantes. Por isso, em última instância, a questão da obediência à lei não se resolve pela força, como afirma a tradição, mas sim pela opinião e pelo número daqueles que compartilham o curso comum de ação expresso no comando legal. Em síntese, a pergunta essencial não é por que se obedece a lei, mas por que se apoia a lei, obedecendo-a. (LAFER, 1997, p. 60)

O conceito arendtiano de poder é explícito, a saber:

Poder [power] corresponde à capacidade humana não somente de agir mas de agir de comum acordo. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e existe somente quando o grupo se conserva unido. Quando dizemos que alguém está “no poder”, queremos dizer que está autorizado por um certo número de pessoas a atuar em nome delas. No momento em que o grupo do qual se originou a princípio o poder (*potestas in populo*, sem o povo ou um grupo não há poder), desaparecer, “seu poder” some também. No uso comum, quando nos referimos a um “homem poderoso” (...) queremos dizer “vigor” [strenght]. (ARENDDT, 2008, p. 123 e 2009, p. 60-61)

Em outras palavras, tem-se que poder não se resume ao ato individual, ou à capacidade de impor uma vontade a um terceiro. A *ratio* da definição sinaliza que o poder emerge da convergência, da composição, da concordância, do consenso, do agir coletivo. No âmbito interno dos estados é mais fácil verificar o fenômeno, em especial nas democracias, onde o sufrágio sinaliza o grau de delegação da sociedade para com as decisões governamentais. No âmbito externo verifica-se o fenômeno, por exemplo, nas comunidades econômicas e de segurança¹³³, unindo países com interesses comuns. Como característica inerente ao entendimento do

¹³³ Para maior detalhamento de conceitos relacionados com os *complexos de segurança* sugere-se a leitura de Tomé (2010a).

poder como resultante da convergência de ideais tem-se que o poder dispensa o emprego da violência para estabelecer-se. Mais que isso, tem-se que pela violência o que se pode obter é submissão, jamais poder.

Trazendo a ideia para uma ótica militar, é o que se verifica quanto à administração de territórios ocupados. O custo de ocupação é inversamente proporcional ao poder que o governo local dispunha antes do território ser subjugado. Se a administração local não dispunha de apoio popular, a exemplo do regime iraquiano à época de Saddam Hussein, é mais fácil para as tropas ocuparem e estabelecerem a dominação. Ao contrário, contando com apoio popular, estruturas político-militares podem se opor a governos de forma prolongada, a exemplo do Afeganistão. Uma abordagem lógica de forças invasoras é, portanto, estabelecer um governo local simpatizante, de forma a rapidamente restabelecer o governo civil, diminuindo os custos potenciais de uma administração militar, na medida em que buscam maior consenso da sociedade quanto ao novo *status quo*.

4.2.3 Violência

Corroborando as observações teóricas dominantes, no sentido de que as guerras são consequência inerente à própria existência dos estados, registra-se que a Organização das Nações Unidas contabiliza mais meses de conflitos, das mais variadas dimensões, do que períodos de paz. No seio dos estados a violência se institucionaliza.

A violência encontra sustentação até no âmbito da religião, a exemplo, infelizmente não sendo o único, da questão do terrorismo fundamentalista, como observado por Bingemer¹³⁴ (s.d., p. 2):

Neste início de século e de milênio, portanto, a violência cobre o planeta em muitos de seus pontos mais importantes, muitas vezes relacionada de perto com a religião e seus fanatismos e subprodutos, tais como os fundamentalismos de toda espécie, as guerras santas, as "limpezas étnicas" e outros. Os três monoteísmos são então postos em julgamento enquanto propostas excludentes e incitadoras de violência.

¹³⁴ Maria Clara L. Bingemer. Doutora em Teologia (Universidade Gregoriana / Vaticano, 1989). Professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Decana do Departamento de Teologia e Ciências Humanas. Avaliadora de cursos de pósgraduação da CAPES.

Mas, a autora, da mesma forma em que propôs um conceito de poder – poder como decorrência do apoio que o povo empresta às instituições – sentiu necessidade de especificar seu entendimento acerca da violência, a saber:

Uma das mais evidentes diferenças entre Poder e Violência é que o poder necessita sempre de quantidade, enquanto a violência, até certo ponto, pode se arrumar sem isso, na medida em que se baseia em instrumentos. [Logo,] Violência é diferenciada pelo seu caráter instrumental. Fenomenologicamente, está próxima de Vigor, uma vez que os implementos da violência, como qualquer outra ferramenta, são projetados e usados para multiplicar o vigor natural. (ARENDDT, 2008, p. 121, 124 e 130)

Surge a pergunta: que acontece em decorrência do confronto entre poder e violência? Bem, múltiplas são as possibilidades, mas a questão inicial a verificar é: está o poder efetivamente lastreado no consenso e é, *stricto sensu*, poder (arendtianamente falando) ou tratava-se de “poder-dominância”, embasado em ferramentas instrumentais, como o aparelho coercitivo do estado, por exemplo?

Num contexto de poder, efetivo, ações de violência em face deste apenas terão espaço se a mesma coletividade que agrega aprovação ao poder silenciar-se, a exemplo de movimentos sociais extremados, muitas vezes tolerados pela maioria silenciosa. Num contexto de “poder” tirânico, a ação popular dificilmente contará com os mesmos meios de violência, nem em quantidade e menos ainda em qualidade, mas ainda assim poderá fazer ruir o sistema vigente. É o exemplo das revoluções, onde o “poder” simplesmente “troca de mãos” passando, no novo modelo, a ser exercido, outra vez, em alinhamento com a maioria. Este o cenário em que movimentos revolucionários encontram êxito, sendo relevante identificar a nuance do ambiente de operações, em especial quando uma das estratégias consideradas for a instalação de movimentos insurrecionais patrocinados. Num contexto em que o “poder” esteja difuso, o entrelaço pode levar a conflitos longos e de resultado indefinido, com viés até de guerra civil, a exemplo da “longa guerra” colombiana.

O que se destaca no exercício mental de testar as hipóteses de confronto violência *versus* poder é que, obviamente, a violência instrumental pode, imediata e contundentemente, obter o cumprimento de seus comandos: *a violência sempre*

pode destruir o poder; do cano de um fuzil nasce a ordem mais eficiente, resultando na mais perfeita e instantânea obediência. O que nunca pode nascer daí é o poder (ARENDDT, 2008, p. 130). Ao mesmo tempo quando se percebe que se violência não gera poder então, mais claro, violência não é um atributo do poder, como pensavam os antigos. Na verdade,

Onde as ordens não são mais obedecidas, os meios de violência são inúteis¹³⁵; e a questão dessa obediência não é resolvida pela relação ordem-violência, mas pela opinião, e naturalmente pelo número de pessoas que a compartilham. Tudo depende do poder por trás da violência. O repentino e dramático colapso do poder que anuncia as revoluções revela num lampejo como a obediência civil – às leis, instituições, dirigentes – nada mais é do que uma manifestação exterior de apoio e consentimento. (ARENDDT, 2008, p. 126-127)

4.2.4 Vigor, Força e Autoridade

Inicialmente, os conceitos:

*Vigor*¹³⁶ sem dúvida designa algo no singular, uma entidade individual; é propriedade inerente a um objeto ou uma pessoa e pertence ao seu caráter, o qual pode-se provar em relação a outras coisas ou pessoas, mas é essencialmente independente delas. O vigor do mais forte indivíduo sempre pode ser subjugado por um grupo, que muitas vezes se forma com a única finalidade de arruinar o vigor precisamente por causa de sua peculiar independência. (...) Está na natureza de um grupo voltar-se contra a independência, a propriedade de vigor individual.

Força, que em conversas diárias usamos quase sempre como sinônimo de violência, especialmente quando a violência serve como meio de coação, devia ser reservado, em linguagem terminológica, para as “forças da natureza” ou “força das circunstâncias” (...) isto é, para indicar a energia desprendida pelos movimentos físicos ou sociais.

¹³⁵ Talvez por isso, ou exatamente por isso, como se prefira, é que as Forças Armadas são estruturadas com base de hierarquia – estruturação piramidal da cadeia de comando, com os chefes no ápice, e na disciplina – sintetizada no pronto acatamento das ordens superiores. É uma tentativa de manter a integridade do poder militar fazendo com que a “opinião” seja substituída pelo “profissionalismo” (disciplina), como fator gerador de poder. Intenção que, como se verifica na realidade dos fatos, é fragilizada em períodos revolucionários, em exércitos sujeitos a controle ideológico e/ou em forças onde a liderança é sujeita à escolha das bases, como em movimentos insurrecionais, posto que em tais casos há um natural recrudescimento da opinião individual em face da disciplina.

¹³⁶ *Strenght*. Há textos em português optando pelo vocábulo “vigor” e outros por “fortaleza”.

Autoridade, que se refere ao mais ardiloso destes fenômenos, e que, portanto, é o termo mais maltratado, pode ser aplicada em pessoas (...) ou pode ser aplicado a cargos (...). Sua garantia é o reconhecimento incondicional daqueles que devem obedecer; não é necessariamente nem coação nem persuasão (...) Conservar a autoridade requer respeito para com a pessoa ou cargo. O pior inimigo da autoridade é, portanto, o desrespeito, e o modo mais seguro de miná-lo é a risada. (ARENDR, 2008, p. 124-124 e 2009, p. 61-62)

Com relação à terminologia acima exposta, tem-se que são relevantes à obra da autora e, mesmo, à filosofia política. Todavia, no que de interesse deste trabalho, são conceitos bem menos necessários do que a dicotomia poder-violência, esta sim, imprescindível de apropriação pelas Ciências Militares, em função da própria dinâmica do mundo atual e da aplicabilidade dos conceitos no campo da formulação estratégica nacional. Serão necessárias, portanto, apenas pequenas observações.

Quanto à definição de força, ressalva-se a opção, ao longo do trabalho, pelo emprego mais corrente no âmbito das Ciências Militares, isto é, com sentido mais próximo de poderio, “violência” legítima ou, ainda, como sinônimo mesmo de tropa, organização militar, estrutura militar.

Com relação ao conceito de vigor destaca-se que o processo de resistência grupal à individualidade é, no meio militar, ainda mais significativo. O processo de construção da identidade¹³⁷ no âmbito das FA busca a formação de um estamento social homogêneo, logo, com prevalência do coletivo sobre o individual. As especificidades das componentes e especialidades são mais bem percebidas pelos próprios militares do que pela sociedade em geral. Assim sendo, quer sob olhar civil ou a partir da autoimagem, é certo que o processo de amadurecimento e crescimento na profissão das armas passa, via de regra, pelo caminho da unidade de pensamento e comportamento. Isso será aprofundado mais a frente, sob a ótica da sociologia militar.

Da compreensão do conceito de *autoridade* chega-se à noção de que é tópico próximo do conceito militar de *líder*, quando atribuída a pessoa, ou de *comandante*, quando se referindo ao cargo. De destacar, que a autoridade não pode ser obtida

¹³⁷ No Brasil, um dos poucos trabalhos de pesquisa sobre o assunto, e por isso obra de referência que aqui se registra a existência, apesar de entender que careceu de neutralidade científica e, por consequência, de metodologia de pesquisa e análise mais coerente, foi conduzido por RODRIGUES (2008).

nem pela persuasão, o que seria reconhecer o espaço da argumentação, num contexto de relação entre iguais, nem pela coerção, a qual afastaria a voluntariedade do ato de obediência (ARENDR, 2007, p. 129).

4.2.5 Atualidade da teoria

Estados que se sintam ameaçados buscarão manter a qualquer custo o *status quo*, não necessariamente se valendo de conceitos éticos e da verdade, pelo contrário. *Sigilo (...) e embuste, ou seja, a falsidade deliberada e a mentira descarada, são usados como meios legítimos para alcançar fins políticos desde os primórdios da história* (ARENDR, 2008, p. 14).

No plano externo, convém ter em mente a imprevisibilidade dos posicionamentos dos diversos atores, estatais e não estatais, os quais poderão agir em busca de um consenso e uma agenda positiva, ou poderão, simplesmente, agir motivados por uma tentativa de continuidade de um cenário em que, em tese¹³⁸, possuem ascendência. A questão é resumida pela própria autora, que afirma: *Substituir o poder pela violência pode trazer a vitória, mas a um preço muito alto, que não é apenas pago pelo vencido, mas também pelo vencedor em termos de seu próprio poder* (ARENDR, 2009, p. 71).

Para a autora, em síntese, *a grande razão porque ainda existe guerra (...) [é] simplesmente o fato de que ainda não apareceu um substituto no cenário político internacional para o árbitro final em questões internacionais* (ARENDR, 2009, p. 19-20) o que leva a questão da soberania estatal, isso é, da pretensão estatal de total e ilimitado poder nas relações internacionais.

Em sua abordagem, até porque sendo o consenso um parâmetro impositivo de seu pensamento não há como falar em “poder ilimitado e soberano” que não decorra deste, Arendt comunga mais do ideal de soberania defendido pelo início da Revolução Americana, do que do conceito formado no absolutismo europeu, a saber:

¹³⁸ A ressalva decorre da concepção lógica assumida. Sob a ótica clássica, poder como dominação, manter a hegemonia é perpetuar-se no poder. Sob a abordagem arendtiana, ao contrário, a tentativa de empregar meios coercitivos para manter a solidez estrutural de um regime político tão somente sinaliza a inexistência de consenso quanto a tal modelo e, logo, o esvaziamento do poder. A trajetória pode ser maior ou menor, mas a perda da sustentação levará à desintegração.

Os Estados Unidos da América estão entre os poucos países onde uma apropriada separação entre liberdade e soberania é possível pelo menos em teoria, enquanto isso não ameaçar as próprias bases da república norte-americana. Tratados externos, pela Constituição, são parte integrante da lei do país e, - como observou o juiz James Wilson em 1793 – “o termo soberania, para a Constituição dos Estados Unidos, é completamente desconhecido”. Mas os tempos de tão lúcido e altivo isolamento da linguagem tradicional e da estrutura conceitual política do Estado-Nação europeu passaram há muito tempo; a herança da revolução americana está esquecida e o governo americano penetrou de todos os modos na herança europeia como se fosse patrimônio seu – esquecendo-se, por desgraça, de que o declínio do poderio europeu foi precedido e acompanhado de bancarrota política – a bancarrota do Estado-Nação e seu conceito de soberania. (ARENDRT, 2008, p. 95-96 e 2009, p. 20)

As ideias de Hannah Arendt quanto ao exaurimento do modelo do Estado-Nação clássico convergem com muitos dos problemas que as Forças Armadas tipificam como “novas ameaças”. A gestão compartilhada de bacias hidrográficas, o crime transnacional, as organizações não governamentais, o terrorismo, ataques preventivos a impedir a proliferação de armas de destruição em massa, refugiados ambientais, etc., são exemplos de problemas militares atuais ou potenciais, todos a “testar” a resistência do modelo clássico de soberania¹³⁹ e, por extensão, da resposta estatal a ser considerada.

A ideia focal de que poder decorre da vontade coletiva pode ser bastante útil para construir estratégias em um ambiente assimétrico, onde a correlação de forças é, obviamente, desproporcional entre os contendores. O enfoque brasileiro em capacitar efetivos em operações de resistência converge com o modelo teórico do presente capítulo, todavia, o que muitas vezes não se observa é que essa possibilidade de superar assimetrias de força através um consenso gerador de poder só é possível exatamente quando tal consenso se apresenta, isto é, quando o país não se encontrar isolado¹⁴⁰ no plano internacional e, simultaneamente, dispuser de sólida vontade nacional, obtida pela convergência de ideias no seio da sociedade.

Diferenciar poder de violência tem, também, o viés prático de corroborar a diferenciação entre Segurança, que pode ser associada a poder, e Defesa, conceito

¹³⁹ Uma obra de referência, expondo entendimento político e jurídico quanto ao conceito de soberania é *O conceito polêmico de soberania* (PAUPÉRIO, 1958).

¹⁴⁰ A exemplo do Iraque e do “Eixo do Mal”, conjugando Irã e Coreia do Norte.

mais instrumental. Resgatar tal diferenciação no âmbito das Ciências Militares não tem nada de ideológico nem de saudosista, sendo tão somente uma forma de mais bem caracterizar institutos diferenciados, permitindo compreender observações como a de que na *guerra convencional os países pobres são muito menos vulneráveis que as grandes potências*, exatamente por serem “subdesenvolvidos”, e *por ser a superioridade técnica mais uma deficiência do que um recurso na guerra de guerrilhas* (DEDIJER¹⁴¹, 1968, p. 29).

De qualquer forma, um dos mais antigos *insights* de historiadores e cientistas políticos é exatamente o de que poder não pode ser medido em termos de riqueza¹⁴², nem, por extensão, em função do poderio militar. A percepção de que dispor de uma eficiente máquina militar pode não ser suficiente, atualizando os ensinamentos de Arendt para o presente¹⁴³, já vem sendo enunciada por vários especialistas ocidentais, em especial europeus¹⁴⁴, como no exemplo de Heuer (2007, p. 102-103):

Iniciemos com os Estados Unidos: a política externa hegemônica deste país não desrespeita somente os acordos internacionais, mas prejudica sua própria reputação, e, com isso, seu próprio poder internacional no sentido atribuído por Arendt; sobretudo, ela é prejudicial para as instituições republicanas. A já mencionada afirmativa de Arendt, de que uma vitória a todo custo conduz à perda do poder, foi comprovada no caso da guerra do Iraque, pela ausência de uma oposição no congresso, pelo silêncio prolongado da justiça sobre a situação jurídica em Guantânamo e a pela degradação dos direitos civis nos Estados Unidos.

¹⁴¹ Vladimir Dedijer. Jornalista, historiador e político iugoslavo.

¹⁴² Hannah Arendt, especificamente, não apenas reforça essa ideia como avança, dizendo que o tal insight não perde sua validade porque foi esquecido. (ARENDR, 2009, p. 26)

¹⁴³ A soma de violência à disposição de qualquer país pode rapidamente deixar de ser um indicador confiável de seu vigor ou uma garantia segura contra a sua destruição por um poder substancialmente menor ou mais fraco (ARENDR, 2009, p. 25). Exemplo atual relaciona-se com os teatros do Iraque e Afeganistão. O primeiro acumula 3524 baixas fatais em combate, desde 2003, enquanto o segundo tem 2115 baixas fatais, desde 2001. A dificuldade do poder militar hegemônico em controlar a situação fica evidente pelo lapso temporal dos conflitos bem como observando-se que as baixas nas fases de ingresso nas áreas de operação foram na ordem de 150 militares. (LIVINGSTON e O`HANLON, 2011a e 2011b)

¹⁴⁴ O que é coerente, na medida em que as nações europeias conseguem olhar para o fenômeno da hegemonia a partir de uma ótica externa, enquanto os *scholars* estadunidenses apenas conseguem olhar como partícipes do fenômeno ou, compreensivelmente, dado ao nacionalismo desencadeado com a Guerra ao Terror, possuem menos espaço para a propagação de teorias dissonantes do modelo vigente.

Sintetizando, tem-se que o conceito arendtiano de poder oferece novas alternativas para o aperfeiçoamento da concepção teórica de S&D nacional. Sem colidir com a perspectiva “objetiva” do “cálculo de poder” das escolas geoestratégicas, permite melhor operar o potencial de poder estimado por tais métodos, de forma a, aí sim, incrementar o poder nacional. No plano externo, a teoria sugere a pertinência de desenvolver o espaço estratégico objeto do presente estudo com o incremento do relacionamento com os países vizinhos, ampliando os espaços coletivos de debate, o que, aliás, vem sendo buscado pelo poder político, a exemplo da implantação do Conselho de Defesa Sul-americano. No plano interno, fornece melhor sustentação a opções estratégicas de resistência, tão dependentes da sustentação popular e vontade nacional. No que concerne à PDN, mais especificamente, a teoria demanda um repensar da *defesa* propriamente dita, centrada nas FA, para a construção de um espaço de *segurança*, com a presença de mais atores.

4.3 SMART POWER: A CONTRIBUIÇÃO DE JOSEPH NYE

Outro ângulo a considerar com relação à questão do poder é quanto ao exercício deste. Talvez seja a abordagem mais pragmática e imediata, na medida em que não se preocupa nem com o potencial de poder nem com a geração deste, e sim com a aplicação dos instrumentos disponíveis à luz do cenário e momento específico. Num confronto preliminar com as perspectivas anteriores tem-se que o exercício do poder é mais relacionado com o momento presente e com o curto prazo, enquanto a Geoestratégia e a Filosofia política são construções de médio e longo prazo, quer implementando ações estratégicas para o incremento do poder potencial quer buscando o alargamento do apoio às ações do estado.

Uma perspectiva recente com relação ao exercício do poder é fornecida por Nye (2007 e 2006), sendo frequentemente referida como teoria do *poder inteligente* (*smart power*). A inclusão de tal abordagem no âmbito da presente investigação decorre tanto da contemporaneidade e repercussão desta junto às políticas públicas dos EUA, consequência de opção expressa da administração Barack Obama (EUA, 2009), o que de algum modo traz impacto considerável em todo o sistema internacional, quanto de tratar-se de pensamento aperfeiçoado pelo autor, após análise da ação internacional recente do mesmo país.

Ainda que as propostas de Nye possam ser consideradas pensamento autônomo deste, quer pela consistência, longevidade ou repercussão de seus escritos, a sua teoria do *smart power* se superpõe, convergindo, com parte dos referenciais teóricos anteriormente citados. Sendo o *smart power* uma abordagem coordenada entre o emprego do *poder duro* (*hard power*) e do *poder brando* (*soft power*) (NYE, 2009, 2008, 2004 e 2002), de algum modo aproxima-se das variáveis objetivas e subjetivas que mais se destacam nestas outras teorias.

Os conceitos de *hard power* e de *soft power* estruturam duas grandes opções de ação¹⁴⁵, uma de característica direta, através pressão, e outra indireta, através atração, como segue:

[hard power]¹⁴⁶ is the ability to use the carrots and sticks of economic and military might to make others follow your will (NYE, 2004, p. 36)

[Soft power]¹⁴⁷ is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country's culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced (NYE, 2004, p. X).

Assim sendo o poder duro refere-se à ação direta, mais frequentemente embasada no poder econômico e no poder militar, que podem ser empregados de forma independente ou coordenada, e, ainda, podem ser reforçados por outras ações políticas. São exemplos as taxações econômicas, as barreiras sanitárias, as manobras militares de demonstração de força, assim como, escalando a amplitude da ação de pressão, os bloqueios econômicos e/ou militares, as retaliações e sanções econômicas, bem como as ações militares diretas. O potencial existente em outros campos do poder também pode ser utilizado, a exemplo da diplomacia coercitiva e das comunicações estratégicas, visando isolar o adversário e reduzir sua liberdade de ação. De certa forma, o poder militar sempre que esteve disponível historicamente foi empregado conforme o modelo de *hard power*, a ponto de surgir a

¹⁴⁵ Uma revisão mais detalhada pode ser obtida em FERREIRA (M., 200?, p. 1-6)

¹⁴⁶ [*hard power*] é a capacidade de usar as “cenouras” (poder econômico) e o porrete (poder militar) para fazer os outros seguirem o que se deseja.

¹⁴⁷ [*soft power*] é a capacidade de obter o que deseja através da atração ao invés da coerção ou de pagamentos. Surge a partir do atratividade da cultura de um país, dos ideais políticos e das políticas. Quando as nossas políticas são vistas como legítimas aos olhos dos outros, o nosso *soft power* é reforçado.

expressão *chame a Cavalaria (call in the Cavalry)* como sinônimo de opção para a resolução de problemas complexos.

O poder brando, por outro lado, é conceito que foi introduzido mais recentemente, consequência da percepção de que em muitos contextos o poder econômico é insuficiente como elemento de coerção e o poder militar é insuficiente ou ineficaz para o atingimento dos fins políticos pretendidos. Observando-se a conflitualidade emergente no século XXI, verifica-se a dificuldade dos estados em produzir resposta em face das atuais ameaças. Os EUA, potência hegemônica em termos militares e com elevada superioridade em termos econômicos e tecnológicos, veem tendo dificuldade em enfrentar as ameaças que impactam sua agenda e conceito de S&D. Sob tal contexto é que surgiu e desenvolveu-se a teoria do *soft power*, a qual tenta reverter o isolamento e rejeição internacional que surge quando um país se vale de ações unilaterais para a solução de contenciosos. Obviamente que quanto mais poderoso for uma país em termos geopolíticos e realistas, mais liberdade de ação este terá para ações independentes o que, todavia, é política externa que nem mesmo os EUA, principal ator na atualidade, vem conseguindo sustentar. Assim sendo, a fim de construir uma melhor base de sustentação o poder brando propõe o uso de ações políticas, culturais e diplomáticas como forma de atração e convergência dos demais atores internacionais para as propostas de quem o emprega. Surgem as alianças e acordos preferenciais de cunho político, militar ou econômicos, assim como são exemplos as ações de diplomacia cultural e as parcerias estratégicas. Ao invés de empregar ação direta, a opção passa a ser indireta, tentando diminuir as resistências à aceitação dos pontos de vista da nação.

O conceito de poder duro pode ser mais facilmente associado ao referencial teórico da Geopolítica, na medida em que esta e a Geoestratégia se ocupam de mensurar a “balança de poder”, criando oportunidades para reverter a mesma em favor próprio, de forma a assegurar os meios e possibilidades de emprego coercitivo e direto destes. Surge uma linha lógica entre a geração (estratégia genética) e distribuição de forças (estratégia organizacional), influenciando no potencial de poder disponível, e emprego da força existente (estratégia operacional), *hard power*.

O poder brando, por outro lado, aproxima-se da concepção arendtiana quando reconhece a insuficiência da “força” (“cenouras e porretes”) enquanto elemento de poder e propõe a necessidade de buscar-se apoio no sistema

internacional. Todavia, a diferença fundamental é que, enquanto Arendt propõe que a gênese do poder está num espaço coletivo e igualitário, abordagem de Nye não se desliga de uma visão centrada na própria liderança dos EUA, o que acaba levando a uma abordagem assimétrica, *top-down*. É uma das hipóteses acerca da preferência estadunidense, em sua práxis diplomática mais frequente, em especial no espaço estratégico de análise, pelo incremento do relacionamento bilateral em detrimento dos fóruns multilaterais. A dificuldade de harmonização da perspectiva potencial de poder – *hard power* com a ótica poder plural – consenso – *soft power* pode ser exemplificada no baixo grau de adesão dos EUA a temas emergentes da agenda internacional, como o Tribunal Penal Internacional (Tratado de Roma), a gestão ambiental (Tratado de Kyoto), aceitação do Estado Palestino, a reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros.

Tendência mais recente busca discutir a integração – ação de conjunto – entre os dois vetores. Uma perspectiva decorre da busca de maior eficiência, isto é, fazer as possibilidades convergirem de forma a obter efeitos mais rápidos ou a menores custos, quer sejam estes políticos, econômicos ou militares. Outro elemento impulsionador é a insuficiência de meios materiais, quer em função do nível de empenhamento militar quer como consequência dos impactos da crise econômica mundial, para o desencadeamento “automático” de respostas do tipo *hard power*. Também alimenta o debate a perspectiva de que as ações diretas não conseguem, por ineficiência, fazer face ao rol específico, e no momento mais crítico, das ameaças terroristas e das armas de destruição em massa.

O conceito de “poder inteligente” é o que vem ganhando maior relevo no presente. *Think tanks* e estrategistas vêm tentando explicar a relevância de adotar-se o modelo como alternativa ao emprego isolado, ou simultâneo mas descoordenado, dos instrumentos de poder do estado. O assunto foi objeto de assessoria especializada em benefício do Congresso dos EUA, o qual recebeu sumário executivo não apenas com a revisão e delimitação conceptual do assunto como com propostas das principais linhas estratégicas a implementar (ARMITAGE e NYE, 2007). Oferecendo às lideranças políticas opções mais ampliadas de resposta às crises e de condução da política nacional, ao mesmo tempo em que reduz resistências e coopera com a criação de ambiente internacional favorável, o *smart*

power vem aumentando o número de adeptos, tendo sido formalmente adotado pela política externa dos EUA (EUA, 2009).

Todavia, não é assunto pacífico. De um lado, teóricos que defendem a capacidade que um estado dotado de mais meios materiais dispõe para fazer valer sua vontade no plano internacional, mas que encontram dificuldade em justificar os custos e, mesmo, as perspectivas de êxito de tais meios no contexto de um sistema internacional onde a dinâmica dos agentes não estatais é crescente. De outro lado, os teóricos que dão relevo à ideia de buscar o consenso internacional e reduzir a rejeição ao “imperialismo americano”, mas que necessitam harmonizar tal perspectiva com certa incapacidade de controle da agenda internacional. Assim, enquanto ambas as correntes produzem críticas mútuas, enfraquece-se a ação estatal, em cenário que reforça a ideia emergente de *combinação* das perspectivas (WILSON¹⁴⁸, 2008, p. 110-124).

Em síntese, o *poder inteligente* é abordagem que propõe o emprego sinérgico de duas opções aparentemente antagônicas, o poder duro e o poder brando, de forma a alcançar os objetivos a que o estado se propõe de forma mais eficiente, isto é, reduzindo as resistências pela atração e comunhão voluntária de ideias, ou através pressão e influência direta dos demais atores. Não se trata de discutir a legitimidade, nem a origem ou, muito menos, o potencial de poder. Assume-se que este existe e encontra-se disponível, sem preocupação em dimensionar nem quantitativa nem qualitativamente. A proposição é pragmática, isto é, trata-se de obter resultados em conformidade com interesses. Em outras palavras, trata-se de variar a gradação da ação ou o modo de incidência da ação, sem contudo modificar a essência da abordagem estadunidense, que se apoia em percepção própria e assimétrica do mundo.

¹⁴⁸ Ernest J. Wilson. Doutor em Ciência Política (Universidade da Califórnia). Professor de Relações Internacionais na Universidade de Maryland.

5 SOCIOLOGIA MILITAR

Senhor, umas casas existem no vosso reino, onde homens vivem em comum, comendo do mesmo alimento, dormindo em leitos iguais. De manhã, a um toque de corneta se levantam para obedecer. De noite, a outro toque de corneta se deitam, obedecendo. Da vontade fizeram renúncia como da Vida. Teu nome é Sacrifício. Por ofício desprezam a morte e o sofrimento físico. Seus pecados mesmos são generosos, facilmente esplêndidos. A beleza de suas ações é tão grande que os poetas não se cansam de a celebrar. Quando eles passam juntos fazendo barulho, os corações mais cansados sentem estremecer alguma coisa dentro de si. A gente conhece-os por militares... (BARRETO¹⁴⁹, 1893)

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Integrando o rol das Ciências Humanas, e das Ciências Militares (BRASIL, 2010), a Sociologia é a área do conhecimento que se dedica ao estudo do comportamento humano no contexto de sua associação em grupos e instituições, com o intuito de melhor compreender os fenômenos sociais, bem como as diferentes sociedades e culturas. A Sociologia Militar¹⁵⁰, por sua vez, se debruça sobre o estudo do estamento militar, tanto como grupo social quanto como Instituição, o que leva à pesquisa acerca da profissão militar, das relações civis militares e do relacionamento pessoal e institucional dos militares com outras organizações governamentais ou da sociedade civil¹⁵¹.

A necessidade e conveniência em se estudar o estamento militar como subgrupo específico reside tanto na singularidade do ordenamento legal que organiza as Forças Armadas, e faz surgir, por conseguinte, o grupo social

¹⁴⁹ Jornalista português, nascido em Goa. Foi um dos críticos literários mais argutos do final do século XIX.

¹⁵⁰ Denominação consolidada em português. Todavia, denominação mais moderna, em inglês, propõe a abrangência de estudo ser *Armed Forces and Conflict Resolution*, conforme proposto pela *International Sociological Association* (<http://www.isa-sociology.org/rc01.htm>) A nova denominação é mais abrangente e adequada, sistematizando melhor a área de estudo. No texto, manteve-se o termo “tradicional” na medida em que era esta a denominação à época dos autores em exame.

¹⁵¹ A expressão pode assumir muitos significados, conforme a época histórica ou o paradigma político em evidência. No presente texto significa instituições, estruturas, organização, entidades, etc. não estatais. Civil é, sob tal contexto, simplificarmente, contraponto a Estatal. Uma visão mais aprofundada sobre o conceito, sob a ótica política, pode ser vista em Bobbio (1982).

denominado *militares*¹⁵², quanto pela própria cultura organizacional que se solidificou, com o passar do tempo, no seio deste grupamento formalmente constituído¹⁵³. Compreendendo a existência destes dois polos é possível visualizar que se trata de fenómeno complexo, onde o inter-relacionamento dos eixos estruturantes pode assumir as mais diferentes gradações de sinergia e/ou repulsão. Isso muitas vezes escapa tanto ao pesquisador civil quanto ao analista militar. O primeiro muitas vezes constrói suas hipóteses por dedução, supondo que do fundamento normativo, posto este estar no topo da organização estatal, se deriva a realidade, enquanto o segundo estrutura seu entendimento da realidade política sob o forte viés do *esprit de corps*. De modo geral, ambos não apreendem em profundidade a complexidade do que estudam.

A existência do poder militar e a dinâmica de relacionamento deste com as demais estruturas, em especial políticas, existentes no seio das sociedades é fenómeno que se perde no tempo, desde a antiguidade de gregos e romanos, como se vê:

O problema básico do estado democrático relativamente, por um lado, à defesa de sua integridade territorial e, de um modo geral, à sua defesa externa e, por outro lado, relativamente à manutenção da segurança pública, à preservação das instituições e, de um modo geral, de sua segurança interna, consiste em otimizar ambas, assegurando ao mesmo tempo a plena vigência das instituições e das liberdades democráticas. Desde a Grécia clássica os analistas políticos se defrontaram com o problema de compatibilizar,

¹⁵² Uma advertência preliminar é que apesar de todo profissional fardado ser, *lato senso*, denominado *militar*, a presente tese assume uma perspectiva sociológica no sentido de que existem dois núcleos distintos. O primeiro, na porção mais exterior e periférica, é integrado pelos militares com maior transição entre a profissão militar e a vida civil, sendo exemplo os militares em serviço temporário, bem como os profissionais de carreira que exercem atividades eminentemente civis, como os médicos, engenheiros, advogados, professores, psicólogos, etc. O segundo, mais central, com menor flexibilidade transicional para o espaço civil, é constituído pelos profissionais cuja atenção prioritária, ao menos conceitualmente, é relacionada com a Guerra e Conflito. Segue-se, com ligeira adaptação, o proposto por Janowitz (1987, p. 151-165), que a partir deste segundo grupo ainda especificou a existência de um núcleo mais interior, a *elite militar* (os Oficiais Gerais e os Oficiais de Estado-Maior).

¹⁵³ Cabe destacar que o processo de transformação dos Exércitos de forças recrutadas sazonalmente para a guerra para forças permanentes transcorreu de forma mutuamente sinérgica com o processo de formação do próprio Estado-Nação e de evolução das sociedades de agrárias para industriais. Sob certa ótica, o monopólio do poder pelo monarca demandou forças armadas permanentes que o sustentassem, o que foi facilitado pelos excedentes populacionais e maior geração de riqueza da sociedade industrial. Esta profunda associação entre o Estado e as Forças Armadas condiciona, em boa parte, o modo de pensar do militar profissional. Da mesma forma, alterações no conceito de Estado, ou mesmo as incertezas deste quanto ao seu papel, forçosamente impactam a profissão militar.

apropriadamente, a defesa externa e interna da sociedade com a manutenção da ordem democrática, suas instituições, suas autoridades representativas e seu regime de liberdade. Quem custodiava os custodiadores, foi a pergunta que se propuseram, em distintas perspectivas, tanto os Sofistas como Platão. (JAGUARIBE¹⁵⁴, 1985, p. 3)

Na cidade antiga de Roma, excepcionalmente, pelo fato dos legionários tratarem os cidadãos como tratavam os inimigos, em terras estrangeiras conquistadas, foi criado um corpo policial subordinado aos censores (...); posteriormente ocorreria uma proibição legal, por parte do Senado, vedando o estacionamento das Legiões, no interior da cidade de Roma. Tal medida, evidentemente, foi adotada por razões de ordem política. Aliás, poucos chefes romanos ousaram desafiar tal proibição, entre eles Caio Júlio Cesar, emitindo frase que se tornou célebre: *Alea ajcta est.* (TERRA¹⁵⁵, 1987, p. 44)

Por refletir dinâmica de relacionamento de sociedades contemporâneas, estruturadas em estados pós-industriais, tanto quanto pela envergadura do fenômeno bélico em questão como pela consolidação da base estrutural das Ciências Humanas, o desenvolvimento mais consistente da Sociologia Militar se deu a partir da 2ª Guerra Mundial. Neste contexto, destacam-se as contribuições de Samuel P. Huntington e Morris Janowitz, nos idos de 1955-1960. Tais correntes de pensamento, ainda que originadas do estudo prioritário das Forças Armadas dos EUA, influenciaram todo o pensamento ocidental, sendo, portanto, clássicos de interesse ao melhor entendimento das especificidades da profissão militar.

5.2A CONTRIBUIÇÃO DE HUNTINGTON

No âmbito das sociedades modernas, o marco referencial inicial quanto ao estudo do relacionamento institucional entre civis e militares é o proposto por Huntington (1957). Com mais de meio século de publicação, e enfrentando mudanças profundas na estrutura de poder mundial em tal período, as ideias propostas têm vigor para serem questionadas e aperfeiçoadas, mas, pela consistência que apresentam, não conseguem ser substituídas.

¹⁵⁴ Hélio Jaguaribe. Sociólogo, cientista político e escritor brasileiro. Graduiu-se em Direito, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1946), tendo recebido diversos títulos de “doutor honoris causa”, de instituições nacionais e estrangeiras, pelo vigor de sua obra.

¹⁵⁵ Nelson F. Terra. Coronel da Polícia Militar de São Paulo. Obteve o Mestrado e o Doutorado em Direito na Universidade de São Paulo, ambos sob orientação de Dalmo de Abreu Dallari.

A proposta do autor inicia-se pela delimitação dos militares, os oficiais mais especificamente, enquanto categoria profissional peculiar dentro do corpo estatal. Quanto a estes, particularizou que reúnem os seguintes atributos, os quais propõe como necessários a uma profissão: especialização, responsabilidade e corporatividade [sic]. Huntington (1996, p. 25-36) identifica que há inúmeras especialidades nas Forças de Mar, Terra e Ar, mas propõe que destas emerge um núcleo central, o “corpo de oficiais combatentes de carreira”¹⁵⁶, que reúne as características típicas da profissão militar, a saber:

- Responsável primário pela *administração da violência*, em especial o preparo e o emprego dos meios bélicos;
- Habilidade intelectual extremamente complexa, a equilibrar aspectos da Ciência (técnica e tática) e da Arte (*sentimento militar*), num processo que demanda estudo e treinamento abrangente e contínuo, ao longo de toda a vida profissional;
- Sólida cultura geral, na medida em que *os métodos de organizar e aplicar violência em cada fase da História são intimamente relacionados com o padrão cultural da sociedade*;
- Responsabilidade ética e social, decorrente de tratar-se de profissão *monopolizada pelo estado*;
- Altamente motivado, na medida em que *na sociedade ocidental a vocação para o oficialato não é muito bem recompensada monetariamente*;¹⁵⁷
- Dotado de responsabilidade primária *para com o estado*; e
- Diferenciado das praças em geral por *linha nítida que universalmente se traça entre os dois [oficiais e praças] em todas as forças armadas do mundo*, na medida em que as praças *não detêm nem as qualificações intelectuais nem a responsabilidade profissional do oficial, sendo especialistas na aplicação da*

¹⁵⁶ Que pese o autor não ter percebido esse viés específico, ou ao menos não ter utilizado essa designação específica, bem como o discurso ser mais emocional do que dotado de objetividade crítica (numa infelicidade que o próprio autor alerta e questiona à página 2), uma visão abrangente, e ajustada à realidade recente do Exército Brasileiro, da complexidade de origens e variáveis que levam ao amalgamento deste “corpo de oficiais de carreira combatente” proposto por Huntington pode ser encontrada em RODRIGUES (2008).

¹⁵⁷ Complementou o autor, no que não é característica da profissão, mas merece destaque, que *A sociedade, por outro lado, só pode garantir essa motivação se oferecer a seus oficiais pagamento continuado e condigno, tanto no serviço ativo como na inatividade*. Em outras palavras, a discussão não conjuntural, é estrutural!

violência, não na administração da violência, com vocação para um ofício [técnica], não uma profissão.

Compreendendo que retroceder o estudo à época medieval e anterior seria espaço de interesse muito mais da História do que da Sociologia, Huntington (1996, p. 37-76) estruturou sua argumentação apoiado na observação do cenário a partir do século XIX, tendo proposto, em síntese:

- Que a questão relevante ao Estado Moderno não é mais a questão da *revolta armada*, e sim a do relacionamento do *técnico com o político*;

- Que o grau de profissionalismo militar¹⁵⁸ pode ser medido com auxílio de 5 parâmetros: *exigências de acesso ao oficialato, meios de ascensão profissional, caráter do sistema educacional militar, natureza do sistema de estado-maior e esprit e competências gerais do corpo de oficiais*; e

- Que o *conflito de ideologias constitucionais e de lealdades governamentais divide a oficialidade e superpõe considerações e valores políticos sobre considerações e valores militares*, e, *um grau mínimo de consenso constitucional é, portanto, essencial ao profissionalismo militar.*

Huntington (1996, p. 76) encontrou em Clausewitz o primeiro marco conceitual para a questão focal de sua obra: a análise do poder relativo entre civis e militares, mais especificamente, o controle civil sobre os militares.

A subordinação do ponto de vista político ao ponto de vista militar seria inconcebível, pois é a política que cria a guerra; a política é a faculdade inteligente, a guerra é o instrumento, e não o contrário. A subordinação do ponto de vista militar ao político é, portanto, a única coisa possível.

Como resposta à questão de “como minimizar o poder militar¹⁵⁹?” visualizou duas perspectivas idealizadas: o *controle civil subjetivo* e o *controle civil objetivo* (HUNTINGTON, 1996, p. 100-116)

¹⁵⁸ Não se deve confundir profissionalismo militar com forças armadas profissionais. O primeiro termo refere-se à existência de um campo profissional especializado, com características próprias, conforme já explicitado. O segundo termo diz respeito ao modelo de seleção e permanência nas fileiras estruturado em processo de voluntariado e contrato, em oposição ao sistema de conscrição, ou recrutamento através “serviço militar obrigatório”.

¹⁵⁹ Destaca-se, em especial para o leitor militar, que “poder militar” ao longo da obra de Huntington refere-se ao “poder político da Instituição militar”, ou seja, “poder político no plano interno da

O primeiro, em tese mais simples, consistiria em *maximizar o poder dos grupos civis em relação aos militares*, enquanto o segundo, frontalmente oposto, seria decorrente de *maximizar o profissionalismo militar*. Em síntese, *o controle civil subjetivo atinge seu fim ao tornar civis os militares, fazendo deles o espelho do estado, tendo por essência a negação de uma esfera militar independente*, ou seja, assumindo os militares como grupo político atuante na sociedade. O paradoxo que daí surge é que as forças políticas majoritárias tendem a buscar nas Forças Armadas elemento de garantia de seu *status quo* enquanto elite dominante, com reflexos paralisantes para o jogo político, enquanto as forças políticas minoritárias tendem a buscar atrair as Forças Armadas com o objetivo de que estas, por convergência de propósitos, se subordinem politicamente à minoria, com reflexos na estabilidade política. Como exemplo de busca de controle subjetivo, as disputas entre aristocracia e burguesia, ou entre os poderes executivo e legislativo, para obter maior controle sobre os militares.

O controle civil objetivo, por outro lado, *atinge seu fim ao militarizar os militares, tornando-os instrumentos do estado*, tendo por essência *o reconhecimento do profissionalismo militar autônomo*, e por antítese *a participação do militar na política*, sendo consequência que o controle civil objetivo diminui na medida em que os militares se envolvem progressivamente em política institucional, classista e constitucional. Sob tal modelo as FA alcançariam sua máxima potencialidade enquanto instrumento militar, posto que absolutamente profissionais e focadas no atuar militar, e se tornariam politicamente estéreis, com a consequente salvaguarda das instituições políticas da sociedade.

Para Huntington, especialização e profissionalização são lados da mesma balança, tendo por oposto a participação política. Assim sendo, maximizar um aspecto significa forçosamente minimizar o outro. Neste sentido, depreende-se que nos exércitos modernos há necessidade, pela evolução das sociedades tanto quanto pela evolução da complexidade da guerra, de separarem-se as competências do especialista militar das competências do Estadista. Claro que líderes militares

sociedade”. Logo, não guarda nenhuma equivalência com “poder político militar” (conexo com a ideia das FA serem instrumentos políticos do Estado, ou “poder político no plano externo/internacional”), nem com o conceito mais usual nas Ciências Militares, que emprega o termo com sentido mais próximo de “poder bélico” e/ou “emprego da força”, e também não com o conceito de “expressão militar” oriundo da clássica divisão dos “campos do poder”, proposta pela Doutrina da ESG.

poderão tornar-se líderes políticos, a exemplo de Eisenhower, De Gaulle ou, mesmo, Colin Powell, mais recentemente. Todavia, independente da carreira militar anterior, não mais poderão exercer simultaneamente o papel de líder militar e político, como em épocas mais antigas era possível.

Em consequência, propõe que em sede de controle objetivo surge certa “divisão do trabalho” no âmbito do estado, com a esfera política transcendendo o alcance da competência militar. O líder militar deveria manter-se politicamente neutro, na medida em que a participação política enfraqueceria o profissionalismo, limitaria a competência profissional, dividiria a profissão e, mesmo, incorporaria ao estamento militar valores que lhe são estranhos.

Vulnerabilidade mais frequentemente apontada no modelo huntingtoniano é que o mesmo está alicerçado nas experiências europeia, que forneceu os pressupostos iniciais, e estadunidense, que estrutura a espinha dorsal da tese. Ou seja, trata-se de contexto com peculiar estrutura social, política e econômica, onde as FA foram submetidas com mais ênfase a cenários de guerra externa. Tal prioridade cooperou com uma menor participação na política interna e, simultaneamente, acelerou a profissionalização do segmento fardado. Assim sendo, alguns autores defendem a impossibilidade de extrapolação do modelo para outros contextos, como no restante das Américas¹⁶⁰ e África.

5.3A CONTRIBUIÇÃO DE JANOWITZ

A imagem civil do soldado profissional permanece firmemente arraigada no passado. Seu modo de vida, suas tarefas cotidianas e suas aspirações mudam com a transformação da tecnologia da guerra. No entanto, as concepções anacrônicas e obscuras sobre a Instituição militar persistem porque a sociedade civil, inclusive o público alerta politizado, prefere permanecer desinformado. Os oficiais militares, principalmente aqueles que ocupam postos nos escalões mais altos, são vistos apenas vagamente como pessoas, formuladores de decisões e criaturas políticas. (JANOWITZ, 1967, p. 11)

¹⁶⁰ Uma análise contextualizada ao espaço sul-americano, e considerando este como cenário incompatível com o modelo em questão, foi fornecida por Sain (1997). Uma obra que registra os avanços estruturais relativos à institucionalização do relacionamento entre o poder político e as FA, numa abordagem mais abrangente, foi organizada por D'Araujo e Castro (2000).

Janowitz, que pese haver se debruçado sobre o mesmo espaço de análise, isto é, os militares americanos no pós-guerra, dedicou-se à análise organizacional das Forças Armadas¹⁶¹, tendo publicado seus pensamentos cerca de 3 anos após seu contemporâneo. Ao analisar o profissional militar (JANOWITZ, 1967, p. 11-24) identificou que as percepções civis sobre este eram, na maior parte das vezes, decorrentes de desconhecimento, levando a abordagens superficiais, estereotipadas e/ou conflitantes. Como exemplo, a percepção de que trata-se de *profissão sem prestígio no âmbito da sociedade americana*, ao mesmo tempo em que pesquisas de opinião apontavam que *um em cada dois civis adultos disse que se sentiria satisfeito se seu filho seguisse carreira nas Forças Armadas*. Ou, ainda, tipicamente, destaca-se que o *estabelecimento militar é a principal fonte da filosofia ou política que salienta o uso da força na resolução de conflitos*, desconsiderando-se que há *profundas cisões faccionárias em orientações estratégicas existentes na própria profissão*. Visualizando que a Instituição militar é um sistema dinâmico, que se modifica ao longo do tempo em função das modificações do ambiente em que se inserem, estabeleceu cinco hipóteses operacionais:

a) *Autoridade Organizacional Cambiante*, onde sugere que o conceito de autoridade e disciplina vem sendo modificado de um espectro de *dominação autoritária* para um exercício mais consensual, o qual é mais óbvio nos segmentos em que a estrutura militar se assemelha à burocracia civil, atividade-meio, mas também é percebido na área ligada ao combate propriamente dito, atividade-fim. *De fato, o interesse central dos comandantes não está mais no cumprimento de uma disciplina rígida, mas antes na manutenção de elevados níveis de iniciativa e moral*, o que decorre de que o *caráter técnico da guerra moderna exige soldados altamente qualificados e motivados*. Resume a linha evolutiva desta hipótese com a seguinte questão: *quais as consequências para as perspectivas políticas de líderes militares tradicionais, se devem operar sob este novo tipo de autoridade organizacional?*;

b) *Menor diferencial de qualificação entre as elites militares e civis*, o que decorreria do aumento do percentual de *especialistas técnicos* em relação ao pessoal das *especialidades puramente militares*, com maior intensidade na Marinha e Força Aérea. Como consequência da modificação da composição dos efetivos

¹⁶¹ Enquanto Huntigton se dedicou à análise das Forças Armadas como elemento participante do sistema político.

esta hipótese sugere que os Comandantes necessitam de formação mais complexa, incluindo *técnicas de organização, da manutenção do moral e de negociação*, bem como devem *adquirir maior orientação política, a fim de explicar seus objetivos de atividades militares a seu estado-maior e seus subordinados*;

c) *Modificação no recrutamento dos oficiais*, onde estabelece que *a elite militar tem sofrido uma básica transformação social*, com o alargamento das bases sociais de origem dos oficiais e, em consequência, com maior representatividade da população como um todo;

d) *Significado de modelos de carreira*, onde se debruça sobre a trajetória de ingresso na elite profissional militar, de forma geral, e no **núcleo da elite**, de forma especial, supondo que carreiras padrão seguidas com alta competência conduzem ao ingresso na elite profissional, o ponto supremo na hierarquia militar em que são desempenhadas funções técnicas e rotinizadas. Em contraste, para o grupo menor – o núcleo da elite – onde são necessárias perspectivas inovadoras, responsabilidade discricionária e qualificações políticas, são destacadas pessoas de carreiras não convencionais e adaptativas. Em síntese, o objetivo desta hipótese seria *esclarecer o processo pelo qual a minoria dos líderes militares apartam-se de suas carreiras padrão para se interessarem por questões mais amplas e pelas consequências sociais e políticas da violência nas relações internacionais*; e

e) *Tendências na doutrinação política*, onde, sob o especial cenário imediatamente pós-guerra, propôs que *estas experiências tenham tido o efeito de dar à profissão militar uma atitude mais crítica, e mais negativa, com relação à liderança civil*, bem como, outro enfoque, que *“o crescimento do poder destrutivo da guerra aumenta, antes que diminui, o envolvimento e as responsabilidades políticas das forças armadas [na medida em que] a solução de relações internacionais torna-se cada vez menos alcançável pelo emprego da força, e cada decisão tática e estratégica não é mera decisão da administração militar, mas um índice das intenções e objetivos políticos*.

Ao analisar aspectos da estrutura organizacional e disciplina (JANOWITZ, 1967, p. 25-105) verificou que as organizações militares são estruturas burocráticas dinâmicas, alterando seu *modus operandi* ao longo do tempo, sob influência da sociedade e ambiente que as envolve. De um modelo típico inicial, o *guerreiro ou*

chefe heroico, onde liderança pessoal arrebatadora e o exercício férreo da disciplina eram componentes suficientes, as FA evoluíram para incorporar os perfis do *gestor militar* e do *técnico militar*. O novo rol de características moderniza a organização, sem contudo modificar o contexto de que *a imagem ideal do profissional militar continua a ser a do comandante estrategista, e não a do técnico militar (...) um líder capaz de organizar equipes de especialistas para toda ordem de contingências*. Ressalvou que, apesar da aptidão a mudanças¹⁶², as FA tendem a ser alinhadas com o pensamento conservador e que *a dependência das forças armadas do status quo reforça esse tradicionalismo*. Verificou que o incremento do percentual de profissionais com qualificações também existentes no mundo civil – especialidades técnico-administrativas – favorece certa tendência para a *convergência com as estruturas e normas civis*, com conseqüente evolução da disciplina para um viés motivacional e de consenso, sob prevalência da iniciativa. Mesmas mudanças tendem a ocorrer na medida em que

a tecnologia da guerra é tão complexa que a mera disciplina autoritária não é garantia de coordenação de um grupo complexo de especialistas. Os membros de um grupo militar reconhecem que sua dependência mútua baseia-se mais na proficiência técnica de cada um de seus membros do que estrutura disciplinar formal (JANOWITZ, 1967, p. 43).

Janowitz (1960, p. 46-47) foi bastante feliz em captar mudanças em aspecto sensível do estamento militar, a liderança, como segue:

O oficial tático não corresponde mais à imagem do oficial de cavalaria de voz ríspida, bradando ordens para homens que ele supunha ignorantes. Ao invés disso, em todos os três serviços [refere-se às três componentes das forças armadas americanas: Marinha, Exército e Força Aérea], é um *junior executive*, confrontado com a tarefa de coordenar especialistas e demonstrar pelo exemplo que é competente para dirigir uma batalha. Quando a disciplina militar se baseava na dominação, os oficiais tinham que demonstrar que eram diferentes dos homens a quem comandavam. Hoje, os líderes devem continuamente demonstrar competência e capacidade técnica, para que possam comandar sem recorrer a sanções arbitrárias e extremas. (...) À força de terra é mais difícil ajustar-se à

¹⁶² O posicionamento não é consensual, em especial sabendo-se que as FA são instituições hierarquizadas e burocratizadas, com a conseqüente dificuldade para difundir transversalmente o conceito organizacional e implementar decisões administrativas. Talvez seja mais verdadeiro em cenários de crise, onde historicamente as FA têm evidenciado melhor capacidade adaptativa.

nova disciplina, uma vez que seu efetivo compõe-se na maior parte de pessoal recrutado.

No que concerne ao relacionamento civil-militar, e reconhecendo que as forças armadas são um grupo de pressão único e importante, tanto pela especificidade de sua função dentro do aparato estatal (os “profissionais da violência”) quanto pela dimensão dos recursos humanos e econômicos sob tutela, defendeu a impossibilidade da neutralidade política dos militares. Contrariando a tese de Huntington, foi explícito: *acreditar que os militares não são um grupo de pressão eficaz sobre os órgãos do governo é cometer um erro político* (JANOWITZ, 1967, p. vi)

5.4 REALIDADE BRASILEIRA

Antes, a pergunta básica era: que modelo de relações entre civis e militares é mais compatível com os valores liberais democráticos? Hoje, essa pergunta foi suplantada por uma questão mais importante: que modelo de relação entre civis e militares será melhor para manter a segurança da Nação? (HUNTINGTON, 1996, p. 21)

O reconhecimento dos atributos especializados da profissão militar proporcionará uma base realista para se manter a supremacia política civil sem a destruição da necessária autonomia profissional. (JANOWITZ, 1967, p. 23)

Com relação ao estamento militar brasileiro são inexistentes pesquisas com delineamento similar à abordagem de Huntington e Janowitz. As poucas análises sociológicas ainda são estruturadas em amostras muito reduzidas e/ou com base em extratos muito específicos, o que dificulta a aceitação dos resultados observados como sendo representativos do segmento até aqui analisado: o *core* institucional caracterizado pelo “corpo de oficiais de carreira combatente”. Além disso, o desenho temporal das abordagens, via de regra, tem sido mais limitado, abrangendo períodos curtos de estudo. De compreender que não se trata de problema metodológico nem de qualidade das pesquisas, e sim de uma realidade fática, decorrente da aproximação incipiente entre as FA e as instituições de pesquisa, num ambiente onde ainda vigora grau médio a elevado de desconfiança entre a comunidade

científica nacional e as forças, em especial quando o assunto é acesso às fontes primárias de pesquisa acerca da Instituição militar e seu pensamento autóctone.

Na tentativa de superar tal limitação, estruturou-se o embasamento teórico acerca do perfil dos militares profissionais brasileiros com apoio nas ideias de Santos (1991). Que pese ser possível dizer da pouca penetração da obra no universo acadêmico, civil e militar, entende-se que tal se dá muito mais por desconhecimento e limitação de edição do que pelo seu conteúdo. O qual, frise-se, vem apresentado, simultaneamente, pelo Brigadeiro Sócrates da Costa Monteiro, ex-ministro da Aeronáutica, pelo General Leônidas Pires Gonçalves, ex-ministro do Exército, e pelo ilustre jurista e pensador, Dr. Miguel Reale. Oras, trata-se de profissional com mais de 45 anos de serviço militar, não apenas com êxito, mas tendo alcançado o “núcleo da elite” e cuja cultura geral e profissional permitiu apreender com propriedade não apenas as idiossincrasias dos militares do ar, mas também as nuances das demais forças¹⁶³. Enfim, é possível discordar-se delas, mas é difícil não reconhecer que oferecem ângulos interessantes para a ampliação de perspectivas intelectuais e melhor compreensão do perfil militar nacional.

Logo de início, Santos (1991, p. 3-48) já evidencia certa influência de Huntington, elegendo por espaço de análise o núcleo combatente¹⁶⁴. Neste, destaca algumas características psicológicas típicas, a saber: dotado de um senso próprio de conduta, a *ética militar*, a qual é reforçada por elevado sentimento de pertencimento (lealdade) à Unidade Militar pela qual combate. Fruto de visão moldada em longo tempo de caserna, avançou da ótica homogeneizante com que o pensamento clássico descreve a profissão militar, e particularizou aspectos específicos de *soldados, marinheiros e aviadores, os quais se refletem, sobretudo, na forma como conduzem o processo decisório e, conseqüentemente, na rapidez, presteza, abrangência e adesão da decisão tomada*. Enfrentou uma característica frustrante da profissão, decorrente do ambiente antagônico que surge entre as pretensões militares por maiores orçamentos e recursos, na medida em que entendem tais investimentos como geradores de maior capacidade para responder às situações

¹⁶³ Para isso com certeza contribuiu o próprio ambiente familiar, na medida em que o Brigadeiro Murillo Santos, ex-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, era irmão do General Marcelo Santos, ex-Chefe do Estado-Maior do Exército, isto é, mercê de opções profissionais diferenciadas, chegaram ambos ao 2º posto de maior hierarquia em suas respectivas forças.

¹⁶⁴ Convergência intelectual deduzível até mesmo a partir do título de sua obra: “O caminho da profissionalização das Forças Armadas”

extremas para as quais se preparam, em oposição à dificuldade dos governos em decidir sobre tais propostas, na medida da intangibilidade do bem público *segurança*.

Que pese os aperfeiçoamentos técnicos e táticos após quase vinte anos, captou com bastante fidelidade traços profissiográficos típicos dos combatentes terrestres, como o *conhecimento pormenorizado do terreno em que se há de desenvolver a ação*, regra que se aplica às *menores unidades do exército, do mesmo modo que aos Estados-Maiores*. Também, que está sujeito a elevado atrito e fricção do combate, na medida em que tem o *inimigo como uma presença física a ser eliminada, frente a frente*. Como terceira característica típica, descreve certa dimensão *humana* da máquina bélica terrestre, em *decorrência da própria forma como se estrutura o Exército: as ações devem ser sempre realizadas em grupos de uma dimensão tal que o oficial conhece pessoalmente cada um de seus homens*.

Quanto aos combatentes navais, destacou a questão de que estão *permanentemente no quartel*, isto é, quando ao mar não têm momentos de *volta ao lar*, o que só ocorre com os demais combatentes em situações de conflito. Como desdobramento, frisou que *os Comandantes de Marinha são pessoas que exercem a função no maior isolamento, numa circunstância de virtual inacessibilidade*. O que reforça a questão da hierarquia, que *na Marinha é muito mais acentuada do que em qualquer das outras Forças*.

Quanto ao extrato com o qual conviveu por maior tempo, destacou que a característica singular, por excelência, do combatente aéreo é o fato de que desempenha sozinho a sua missão, na maioria das vezes, sendo também sujeito a elevada e rápida transição ambiental, na medida em que alterna a atuação sob fogo, em território inimigo, com o descanso em áreas bastante à retaguarda. Além disso, está continuamente sujeito a pressões técnicas – *a força da gravidade não pode ser violada, sob pena de não conseguir manter-se no ar* – e gerenciais, na medida em que os custos do vetor que emprega e da destruição que pode causar são parâmetros de decisão.

Em síntese, tem-se que

a diferenciação entre eles está ligada ao ambiente em que atuam (terra, mar e ar), que condiciona o equipamento bélico que utilizam. Tudo o mais decorre daí, já que o ambiente determina: a estrutura

organizacional, as finalidades e os objetivos, e a maneira de lutar. (...) Com base em tais diferenciações, formam-se tradições e valores diversos. (SANTOS, 1991, p. 43)

A complementar a apreciação do cenário nacional é necessário trazer luz à questão do relacionamento civil – militar. Considerando que o período de redemocratização brasileiro é por si só recente, e sabendo-se que as instituições políticas nacionais ainda estão em processo de amadurecimento, este tópico ainda é pautado por posições polarizadas. Ainda não é consensualmente claro à totalidade dos envolvidos que a dicotomia situacional civil-militar não deve ser sinônimo de polarização e/ou antagonismo, nem de desconfianças. Ainda há etapas de amadurecimento a cumprir para a conformação de um espaço de cooperação e corresponsabilidade, com conseqüente maior produtividade no relacionamento entre os atores.

Parte das estruturas estatais e da sociedade civil ainda apresentam discurso bastante influenciado pelos atritos ideológicos do século passado, ao mesmo tempo em que parte da cultura militar, em especial junto às associações e clubes de militares da reserva, ainda acredita ser legítima a intervenção dos militares na esfera política, sob o ideal de “salvaguarda da Sociedade”. A questão intrínseca é a percepção que os civis têm dos militares, e vice-versa.

O conteúdo do discurso coletado junto ao segmento militar permite inferir acentuada crítica ao despreparo civil para a condução dos assuntos de Defesa. Ramalho¹⁶⁵ (2005, p. 48) é explícito:

A causa do despreparo está na ausência de cursos de nível superior na área de segurança e defesa, o que se traduz na falta de especialistas e de uma carreira específica nessa área. Dessa forma, no Congresso Nacional e no Ministério da Defesa, a discussão sobre temas relativos à estratégia, à segurança e à defesa é rarefeita, carecendo-se também de parlamentares e assessores afinados com assuntos de natureza militar.

¹⁶⁵ Leonardo Rodrigues Ramalho. Tenente-coronel. Pesquisador em Ciências Militares. Trabalhos publicados na área de segurança e defesa. Faleceu precocemente em acidente aéreo, quando retornando de viagem a serviço do Exército Brasileiro.

Quando à ótica civil, bastante interessante a reflexão sobre as conclusões de Castro¹⁶⁶ (2007, p.1-5), as quais apontam, em síntese, ser o Exército a organização de maior distanciamento do universo civil e de maior descrença no papel do Ministério da Defesa (MD), assim como explicita a pouca aceitação da comunidade civil quanto à equivalência dos programas de pós-graduação desenvolvidos nas escolas militares. Não se limitando ao relacionamento entre as partes, o pesquisador também dissecou as causas de maior impacto para a manutenção da dicotomia existente, entre as quais se destaca a pouca importância atribuída pelo segmento político-partidário ao tema Defesa, a pouca compreensão da sociedade acerca da importância e das funções das FA, os valores de superioridade moral atribuídos pelos militares a si próprios, a desconfiança e/ou desinteresse do meio acadêmico civil em relação a se estudar os militares e o sentimento revanchista de parte de setores civis prejudicados durante o regime militar. Como sugestão, propõe, *in verbis*

É necessário investir numa maior convergência do sistema de ensino militar com padrões e valores utilizados no sistema de ensino civil e incremento do intercâmbio acadêmico. Há uma clara desconfiança ou avaliação negativa em relação aos padrões de qualidade do sistema de pós-graduação superior das escolas militares, de definição e avaliação endógenos. A adesão plena dos militares ao Ministério da Defesa ainda está por ser construída. Embora não sejam identificadas resistências de ordem política ou insubordinação hierárquica, falta adesão aos princípios que devem nortear a integração entre as três forças e sua subordinação ao poder civil. As relações dos militares com o Congresso apenas melhorarão à medida que os políticos desenvolvam efetivo interesse por temas ligados à defesa nacional (CASTRO, 2007, p. 1-5).

O mútuo desconhecimento radicaliza as abordagens acerca de dois temas que são principais no âmbito da agenda evolutiva do relacionamento civil-militar: a subordinação militar ao poder civil e as perspectivas de emprego militar no plano interno, no âmbito da política setorial para a área de S&D.

É natural, em especial em se olhando para a história (não tão) recente, que haja alguma preocupação com relação à temática do emprego das FA em ações de Segurança Interna. Todavia, direcionar o olhar ao período da Guerra Fria é

¹⁶⁶ Celso Correa Pinto de Castro. Doutor em Antropologia Social (UFRJ). Professor, pesquisador e ex-diretor da FGV. Desenvolve estudos sobre a participação dos militares na História do Brasil.

encapsular o pensamento, o que dificulta reparar que, no futuro, consequência da especificidade e *modus operandi* das ameaças emergentes, com mais frequência as FA serão chamadas à ação interna. Já é assim em todos os grandes eventos mundiais, onde as FA são rotineira e preventivamente empregadas na segurança de Jogos Olímpicos, Cimeiras e Reuniões de Chefes de Estado, etc. Com igual sentido, e de forma permanente, é usual o exercício do poder de polícia aeronáutica e marítima ser atribuição das Forças Aéreas e Marinhas de Guerra, as quais em permanência operam no espaço aéreo e águas territoriais. Recorrente o emprego das capacidades militares em resposta a crises ambientais (enchentes, deslizamentos, etc.), epidemiológicas (defesa sanitária, vacinação em áreas remotas, etc.). Da mesma forma, em contexto que de episódico vem sendo ampliado, por decisão das lideranças políticas, verifica-se a maior participação militar nas ações de Segurança Pública, nas fronteiras, nas favelas, etc.

Em consequência, convém amadurecer o “temor” e o debate não no sentido de direcionar as FA exclusivamente para a ação externa, contexto que os recursos econômicos disponíveis, as carências e demandas da sociedade, as perspectivas de conflito no espaço estratégico considerado sugerem pouco pertinentes, mas no sentido de que tal se dê em conformidade com a ordem constitucional. E, caso falar em vedação ao emprego das FA no plano interno seja tão somente um “eufemismo”, posto que a intenção concreta talvez seja a de evitar canhões e *boots on the ground*, talvez valha a pena pensar que a “bipolaridade” ocorreu *no século passado*, e que o Uruguai é o 21º país mais democrático do mundo, em *ranking* onde Brasil, Argentina e Paraguai, em ordem crescente de mérito, estão situados no primeiro terço (ECONOMIST, 2010).

Com base no acima e sob a perspectiva proposta por Huntington, assume-se que se a profissionalização a ser alcançada não convém ser obtida por limitação do espaço de atuação, então necessita ser desenvolvida através da implementação e fortalecimento da integração entre as FA, o que é aspecto mais típico dos níveis operacional e estratégico. Assim sendo, necessário destacar que aspecto crítico do fluxo hierárquico das decisões civis-militares é a existência de um órgão coordenador, o MD.

Quanto a este, tem-se que o interesse governamental em aproximar-se do tema remonta ao governo Castelo Branco (BRASIL, 2005c), que determinou estudos

no sentido de criar-se o “Ministério das Forças Armadas”. Todavia, no que concerne à questão da estruturação organizacional das forças armadas, há maior tendência no sentido de produzir uma estrutura que “efetivamente subordine os militares” e “os afaste dos mais elevados círculos de decisão política”, refletindo discurso com viés mais político e/ou politizado, daqueles que se preocupam mais com os riscos às instituições democráticas. Permanece em plano menor a busca por uma estrutura de forças com maior foco no resultado, isto é, que produza efetivamente mais segurança. Tal crítica é, inclusive, abrangente, na medida em que as forças muitas vezes atuam, como estruturas burocráticas que são, entorno de seus interesses específicos, singulares, e de forma competitiva entre si.

Lucena¹⁶⁷ (1993, p. 6) visualizou tal cenário, sugerindo a pertinência relacional entre estrutura e política:

... é indispensável a observância de uma Política de Defesa Nacional capaz de fundamentar e legitimar o Ministério da Defesa, já que um órgão de tal expressão, ao desamparo de uma política alicerçada nos interesses maiores da Nação, corre o risco de resultar, na prática, apenas na junção das Forças Singulares, sem a necessária integração, condicionante para a eficácia.

O ex-presidente FHC, que se ocupou de criar a estrutura – o Ministério da Defesa¹⁶⁸, sob forte resistência organizacional, definiu a relevância do assunto para o Estado brasileiro:

A Defesa Nacional é, hoje, assunto de interesse de toda a Sociedade e o enfrentamento das novas contingências torna imprescindível a ação conjunta de civis e militares. A Política de Defesa Nacional prevê, em seus objetivos, a integração das visões estratégicas de cunho social, econômico, militar e diplomático. Assim, o esforço conjunto de civis e militares fará com que as diretrizes emanadas do Ministério da Defesa sejam dotadas de maior legitimidade e transparência, reforçando a credibilidade, nos planos interno e externo, do Sistema de Defesa Nacional. Isso possibilita que os grandes temas ligados à defesa e à segurança externa, antes afetos somente a peritos militares, possam agora ser estudados e debatidos de forma mais abrangente e multidisciplinar, também por civis, com a participação de outros órgãos do Governo, do Congresso Nacional e da sociedade civil, permitindo proveitosa integração entre civis e

¹⁶⁷ Zenildo de Lucena. General de Exército e ex-Ministro de Estado do Exército.

¹⁶⁸ Lei Complementar n. 97, de 09 de junho de 1999.

militares, pois o objetivo de defender o País e dar-lhe segurança é de todos os brasileiros. (BRASIL, 2001, p. 229).

Sob a ótica da Sociologia Militar verifica-se que o caso brasileiro reflete tendências históricas e mais universais do relacionamento entre Estado, Sociedade e suas instituições militares. O desenvolvimento da profissão e do profissionalismo militar no Brasil segue, em linhas gerais, o processo teórico evolutivo das forças armadas ocidentais. Se os impactos da 2ª Guerra foram menores aqui, fruto da menor participação nacional no conflito, ainda assim foram um marco evolutivo importante. A Guerra Fria, por outro lado, tendo encontrado no “3º Mundo” seu espaço tático de atuação, trouxe rugas mais expressivas ao cenário nacional, com reflexos mais fortes no pensamento e nas lembranças dos atores nacionais. Todavia, os contornos da questão seguem basicamente os mesmos da época romana: encontrar o equilíbrio entre o poder intrínseco que emerge de uma estrutura estatal vocacionada para a imposição da vontade nacional no plano externo e a necessidade de autopreservação da própria sociedade e/ou das estruturas de poder político. Em síntese

A posição das IM [Instituições Militares] no campo institucional das sociedades modernas é marcada, como indicamos, pela ambivalência. Ao adquirir um estatuto permanente, ao impor-se como modelo de organização no domínio da utilização da força organizada, as IM tendem a monopolizar o exercício da violência nos quadros legais, embora tal monopólio nunca seja completo. Detentoras de forças (homens adestrados e organizados e instrumentos de destruição), sem equivalente no seio das sociedades modernas, as IM tornam-se, ao mesmo tempo que um instrumento ímpar de política (nomeadamente externa), um perigo para as instituições civis e para a própria sociedade que têm o dever de servir. Esta ambivalência explica a relação complexa, em que se misturam admiração e receio, inveja e desprezo, amor e ódio, que as sociedades modernas mantêm com as suas IM, com reflexos óbvios nos níveis de recursos que lhes são concedidos, nas modalidades de controlo [sic] que lhes impõem, na alternância de períodos de apoio incondicional e de vontade de redução das dimensões, dos meios, da influência. (DOS SANTOS¹⁶⁹, 2006, p. 4):

¹⁶⁹ José António Rodrigues dos Santos. Doutor em Ciências da Comunicação (Universidade Nova de Lisboa). Jornalista e escritor português.

6 SEGURANÇA: ESTUDOS DA PAZ

Se alguém me perguntar quais são, na minha opinião, os problemas fundamentais do nosso tempo, não tenho qualquer hesitação em responder: o problema dos direitos do homem e o problema da paz (BOBBIO, 2009, p. 111).

Segurança e Defesa é expressão que baliza o estudo de conteúdos fortemente correlacionados com as questões da paz e da guerra, temática que vai dos mecanismos de solução pacífica de contenciosos, da diplomacia preventiva, dos arranjos de segurança coletiva, dos sistemas de segurança cooperativa, etc., às ações de manutenção da paz, de imposição da paz, de defesa coletiva, de defesa preventiva, etc. Assim como há certa dificuldade em identificar a fronteira entre os elementos do macro conceito S&D, também é difícil estabelecer o limite entre a paz e a guerra, ainda que em suas acepções extremas isso seja aparentemente mais fácil.

Um debate inicial necessário é com relação ao conceito de paz. No alvorecer das estruturas políticas, a paz e a guerra eram conceitos e estados praticamente indissociáveis da vida social. À medida que as estruturas sociais se amalgamaram o estado de paz e o estado de beligerância foram sendo mais bem demarcados, o que levou à definição de um pela negação do outro, isto é, paz significava *ausência de guerra*. Em algum momento do século XX o conceito de paz foi estabelecido como sendo *ausência de violência*, algo mais abrangente, na medida em que violência pode ocorrer na ausência do estado de guerra, bem como decorrer de ação não necessariamente associada às Forças Armadas e ao pressuposto da violência lícita (guerra). Avançando da construção de definições “por negação”, o que leva inclusive à denominação de *paz negativa*, surge a abordagem de Galtung¹⁷⁰, que em 1964 propôs o conceito de *paz positiva* (*apud* PUREZA¹⁷¹, 2009, p. 11-12 e 15-16), isto é, definindo que paz é algo a ser construído através desenvolvimento, intercâmbio

¹⁷⁰ Johan Galtung. Doutor em Matemática e Sociologia (Universidade de Oslo, 1956 e 1957). Um dos fundadores da área de “Estudos da Paz e da Guerra”.

¹⁷¹ José Manuel Marques da Silva Pureza. Doutor em Sociologia (Universidade de Coimbra/Portugal, 1996).

técnico-cultural-econômico ou, em outras palavras, maior integração da sociedade internacional.

Sob ótica mais pragmática, tem-se que os esforços e evolução teórica acerca do conceito de paz decorrem exatamente da dificuldade humana em obter tal estado. A realidade social foi, e é, pautada pela conflitualidade, o que leva à percepção de que a temática da paz é algo que vem sendo perseguido, infelizmente sem sucesso concreto, desde muito tempo pela comunidade internacional.

Com base no acima exposto, a intenção do presente capítulo é revisitar a temática do relacionamento da G&P, com ênfase nas contribuições teóricas relacionadas com a construção da paz. Tal opção metodológica decorre da assunção de que o estudo da associação Paz & Segurança proporciona melhores ferramentas para a análise e construção de um cenário mais alargado, no interior do qual está contida a temática do Conflito e da Defesa.

A partir da contribuição inaugural de Grotius, seguem-se as teorias da paz e, ao fim, a ótica de Bobbio quanto à temática em exame.

6.1 HUGO GROTIUS

No alvorecer do século XVII o continente europeu vivia momento de transição entre a realidade medieval e a estabilização do contorno político de seus Estados nacionais, a qual foi mais claramente alcançada apenas no final do século XIX. Em consequência disso, a época dos escritos de Grotius (*De Juri Belli ac Pacis*, 1625) se caracterizou por forte movimento de dissolução, constituição, integração e reorganização¹⁷² entre estados, que se utilizavam da guerra como instrumento legítimo de ação política. O que levou o pensamento civil¹⁷³ à busca de um ambiente

¹⁷² Curioso e atual observar o movimento pendular da Europa. Rompeu um cenário supranacional, com a queda do Sacro Império Romano-germânico e do poder religioso, e ao longo da Idade Moderna conformou-se em pequenos e micro Estados. Amalgamou-se nos grandes Estados europeus e aperfeiçoou-se na União Europeia, com Estados dispostos a existir em um ambiente de supranacionalidade, mais estável e profícuo.

¹⁷³ Civil é vocábulo que neste trabalho assume dois diferentes conteúdos, importantes de serem diferenciados. Ora é antônimo de “militar” e/ou “fardado”, uso mais frequente no idioma, a exemplo de relacionamento civil-militar. Ora tem emprego (bem mais) técnico, sendo antônimo de “público”, equivalente a “não estatal”, como no conceito de “sociedade civil” ou de “direito civil”, compreendidos por diferenciação de “Estado” e “direito público”, respectivamente. Afasta-se a imprecisão que as vezes se ouve no sentido de “sociedade civil em oposição a sociedade militar” e/ou de “direito civil em oposição a direito militar”. A “sociedade fardada” (ou sociedade militar, isto é, militares enquanto grupo social) integra a “sociedade civil”, ambas diferenciando-se do Estado. O “direito militar” e o “direito dos conflitos armados” são “direitos públicos”, enquanto

internacional não conflituoso, surgindo o marco inicial do Direito Internacional, com os seguintes objetivos:

(...) na elaboração de uma teoria que apoiasse o desenvolvimento progressivo da sociedade internacional como entidade composta por Estados e não mais por indivíduos, uma ideia já precedentemente lançada, mas relativamente desconhecida na época; na dessacralização e na condenação do princípio da guerra, mesmo sendo esta admitida dentro de certos limites, e na sacralização dos tratados; na busca e no desenvolvimento de meios próprios para, em caso de necessidade, manter ou restabelecer a paz; e na limitação da guerra às partes em conflito, mediante o desenvolvimento da noção de neutralidade. (RI JUNIOR¹⁷⁴, 2005, p. 11)

Segundo Hespanha¹⁷⁵ (2005, p. 16-17), a questão a ser equacionada emergia do conflito entre a concepção de propagação e defesa da fé cristã e o conceito jurídico de que a guerra somente seria justa caso decorresse de *legítima defesa*. A primeira admitia, à época, as conversões forçadas e as guerras santas, a exemplo das Cruzadas e das missões religiosas em terras americanas. O segundo seria configurado quando em resposta a agressão injusta, para reparar o *status quo ante*, ou, ainda, para a obtenção de adequada reparação. De lembrar que tanto a expansão religiosa quanto o maior contato entre os entes políticos se enquadram no contexto de alargamento das relações comerciais à época, que levava a maior contato, e choque, entre diferentes culturas, processo que, curiosamente, a Globalização também produz no presente¹⁷⁶.

o “direito dos militares”, indivíduos, pode ser público, quando em face da União (direito administrativo) ou privado (direito civil, lato senso). Nada disso se confunde com a “Instituição Militar”, estrutura estatal, pública.

¹⁷⁴ Arno Dal Ri Junior. Pós-doutor em Direito (*Sorbonne*, 2004). Doutor em Direito Internacional (*Università Luigi Bocconi*, Milão, 2003). Professor da Universidade Federal de Santa Catarina. Dedicou-se à área de Direito Internacional.

¹⁷⁵ António Manuel Botelho Hespanha. Doutor em História e Política Institucional Europeia (Universidade Nova de Lisboa, 1987).

¹⁷⁶ Luhmann, em sua Teoria dos Sistemas Sociais, propõe a comunicação como elemento essencial aos sistemas sociais. Não é outro o momento aqui apresentado: quanto maior for a comunicação no interior do sistema, maiores as resultantes, em processo de estabilização de dinâmicas que, caso se queira inferir, segue em curso até o presente. A questão da G&P, aqui um parêntesis, ainda não está resolvida não por um determinismo histórico no sentido de que o homem é mau e a Guerra inevitável, e sim na medida em que a dinâmica de relacionamento entre as diferentes culturas é crescente, gerando instabilidades a superar. Uma visão preditiva foi dada por Huntington (2007).

Grotius (2004, p. 33-65) já nos prolegômenos à sua obra deixa claro que a alternância entre o direito e as armas tem raízes desde a Antiguidade Clássica, *as divergências surgidas entre os povos ou entre os reis têm sempre o deus Marte por árbitro*, não sendo fenômeno nem Moderno nem Contemporâneo. Destacou, também, que *o povo violador do direito da natureza e das gentes derruba para sempre os anteparos que protegem sua própria tranquilidade*, defendendo a prevalência do direito como opção e esclarecendo que a solidez deste reside não na força das armas, mas na consistência de seu espaço coletivo de existência¹⁷⁷. Neste sentido, traçou um paralelo entre a gênese do direito interno, qual seja a associação entre homens individualmente fracos mas coletivamente capazes de *estabelecer e manter por meio de forças comuns os tribunais*, e sua visualização de um espaço possível à existência de um direito internacional¹⁷⁸. Apontando a responsabilidade direta das lideranças políticas¹⁷⁹ quanto à busca de soluções através da força ou do direito, foi pragmático em reconhecer a possibilidade de conflito armado. Em consequência, alertou que as guerras se condicionam a leis *perpétuas e válidas para todos os tempos*, fruto de regras *que a natureza prescreve ou que foram estabelecidas pelo consenso dos povos*.

Em acordo com a evolução do direito e das estruturas sociais de sua época, Grotius (2005, p. 67-276) incluiu na sua análise tanto a guerra privada¹⁸⁰, entre indivíduos¹⁸¹, quanto a guerra pública, entre “Príncipes”. Apoiado na coerência do princípio da autodefesa¹⁸² com o direito natural, disciplinou que a guerra, dentro de

¹⁷⁷ O conceito fica ainda mais interessante quando se repara que antecede Arendt em mais de três séculos, ao mesmo tempo em que é atual como subsídio à compreensão da temática G&P, e mesmo Guerra & Direito, em um ambiente internacional tendente a unipolar (hegemônico).

¹⁷⁸ Curiosa sua observação de que, se houvesse apenas uma autoridade sobre todos os Estados, aí então este não seria necessário, na medida em que o direito interno seria suficiente a dirimir os conflitos. Sob a ótica jurídica, essa utopia seria possível. Sob a ótica de Arendt, seria espaço para a tirania. Sob a ótica de Bobbio, que se verá mais a frente, a opção é outra, surgindo um Terceiro Supranacional e plural, a exemplo da ONU.

¹⁷⁹ À época, como já visto, tal liderança confundia-se com as lideranças militares. Atualmente, fruto da especialização das ações de governo e de administração da violência, verifica-se separação demarcada, o que apenas reforça a afirmação do autor.

¹⁸⁰ Com relação ao confronto entre o “direito do Estado” e o “direito do cidadão”, foi claro: “O Estado pode, pois, para o bem da paz pública e da ordem, interditar esse direito comum de resistência”. Modernamente, o direito de resistência é melhor delineado, sendo aceito, por exemplo, com relação à objeção de consciência ao Serviço Militar.

¹⁸¹ O que não será abordado no presente trabalho, na medida em que esta diz respeito ao ordenamento interno e aos tribunais, sob ótica jurídica, ou ao ramo Segurança Pública, sob ótica sociopolítica.

¹⁸² Trata-se de princípio tão importante que vigora ainda, sob os auspícios da Carta da ONU. Uma questão inicial é: o conceito de *ataque preventivo* (*preventive attack*) encontra acolhida no

tal limite, não é ato antijurídico. Ressalvou, contudo, que para ser *justa* deve ser legitimamente conduzida por aquele¹⁸³ que detém a soberania¹⁸⁴ dentro do território e não pode ser ilimitada, subordinando-se *ao direito dos outros*, isto é, cessando tão logo repelida a ameaça ou obtida a reparação. Não deixou de observar a questão particular da “guerra civil”¹⁸⁵, a qual surge no plano interno do estado, tendo equiparado esta à guerra pública.

Enquanto seus antecessores e contemporâneos se ocuparam do *direito de ir a guerra (jus ad bellum)*, Grotius (2005, p. 1011-1471) avançou de tal ponto e conduziu detalhada e complexa apreciação do *direito de guerra*¹⁸⁶ (*jus in bellum*), delimitando quais as ações legítimas e ilegítimas no transcorrer de um conflito armado. Partindo de regras gerais para os conflitos, abordou temas bastante específicos, como a questão das *alianças com fins bélicos* – e a precedência de compromissos de um estado quando seus aliados entram em conflito; os requisitos para a *Guerra Justa*; o direito sobre prisioneiros e expropriações; considerações sobre a soberania em face dos vencidos; dos reféns, trégua, capitulação, livre

princípio da autodefesa? Ou trata-se de ação antijurídica (“agressão”), posto violar os princípios da Carta e o direito internacional? Para Grotius (2005, p. 288) *a guerra é permitida num perigo presente e certo, não num perigo suposto*” mas, logo a seguir emendou: *confesso, contudo, que se o agressor toma em armas, parecendo ter a intenção de matar, seu crime pode ser prevenido*. Questão mais atual, consequência da *Doutrina Bush-Rumsfeld* e subsequente *Invasão do Iraque*, é quanto ao enquadramento do conceito de ataque “preemptivo” (*preemptive attack*). Um modelo de taxonomia desta “opção” estratégica é disponibilizado por Barnes e Stoll (2007), ainda que empreguem a nomenclatura de forma invertida em relação ao modo usualmente encontrado na literatura nacional. Cox (2004, p. 203-217), com quem se concorda, defende tratar-se de *uso ilegal da força*, gerando responsabilidade internacional para o Estado e individual para o agente público. Como se vê, o tema é complexo e controverso. Mas não é novo.

¹⁸³ Mais especificamente, compreendendo que a guerra é fenômeno que pode levar ao declínio do Estado, formulou que a decisão deve ser exclusiva do governante, com prejuízo da iniciativa de qualquer outra função especializada do poder estatal.

¹⁸⁴ *Chama-se soberano quando seus atos não dependem da disposição de outrem, de modo a poderem ser anulados ao bel-prazer de uma vontade humana estranha* (Grotius, 2005, p. 175). Todavia, tendo escrito à época do absolutismo, refutava veementemente a opinião de que a soberania emana do povo. Quanto à soberania (Grotius, 2005, p. 207-208) e sob a ótica das Relações Internacionais, é um “idealista”, na medida em que entende que na sociedade internacional todos os entes são soberanos, autônomos e com mesmo nível de relacionamento entre si.

¹⁸⁵ O assunto é de potencial interesse na medida em que é tênue a linha que classifica um movimento como insurrecional ou revolucionário. Assim como também é delicada a fronteira que o encapsula no rol de assuntos internos do Estado ou sujeita ao posicionamento da Sociedade Internacional, num cenário de guerra civil ou de *responsabilidade de proteger* (*apud* ONU, 2001). Mais detalhes em <http://www.responsibilitytoprotect.org>). Há posicionamentos políticos e jurídicos a considerar, assim como a situação fática. No exemplo mais próximo é a questão das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. E mais atual, a Líbia.

¹⁸⁶ Seus pensamentos encontram eco, modernamente, no “direito internacional dos conflitos armados” e no “direito internacional humanitário”, ramos de interesse significativo para as Ciências Militares.

trânsito, resgate de prisioneiros; bem como das condições de negociação dos tratados de paz e supressão das hostilidades.

Como se vê, a contribuição de Grotius ao tema G&P é bastante ampla. Como jurista, trouxe a guerra para o âmbito do direito, ao postular que a mesma é perfeitamente compatível com o direito natural e o costume dos povos. Como humanista, desenvolveu seus esforços em duas direções. Por um lado, forneceu suporte intelectual ao nascimento do Direito Internacional, com o ideal de prevalência dos tratados e solução pacífica dos contenciosos. Por outro, compreendendo tanto a inevitabilidade prática da solução armada (na medida em que aceitava a guerra justa como opção) quanto a realidade fática da época e local em que vivia, delineou os contornos que os conflitos devem evidenciar para se configurarem como justos, limitados, lícitos, legítimos e, pode-se dizer, mais humanos.

6.2 TEORIAS DA PAZ

Do mesmo modo que são múltiplas as definições e entendimentos possíveis com relação à definição do conceito de paz, o qual foi se alterando em função de aspectos como tempo e cultura, por exemplo, também há distintas concepções com relação aos caminhos a se seguir para o atingimento da paz. As teorias com maior relevância de modo geral estão mais associadas a um roteiro de busca da paz através da “inviabilização dos conflitos”, o que é compreensível quando se relembra que durante longo tempo vigorou o conceito de *paz negativa*.

Com outra ótica, apoiando a teoria da *paz positiva* surge agenda da ONU inaugurada por Boutros-Ghali (*An Agenda for Peace*) e alargada por Kofi Annan (*The Responsibility to Protect, A more secure World e In larger Freedom*) (ONU, 1992, 2001, 2004 e 2005). De destacar que essa nova linha conceitual é particularmente estruturante para as ações da ONU em regiões instáveis, onde os elementos de risco envolvem condições graves de fragilidade político, econômica, social, ambiental, etc.

Assim sendo, e assumindo-se que no espaço estratégico de análise há maior relevância em fortalecer o ambiente seguro e estável já alcançado do que em reverter cenário de risco à segurança humana, serão melhor vistas a seguir as

principais correntes teóricas que cooperam com a prevenção de conflitos, sobretudo interestatais, à luz do paradigma da paz negativa¹⁸⁷.

6.2.1 Paz Kantiana (ou Paz Federativa)

A *paz kantiana*, ou paz pela federação de estados livres, foi um dos primeiros modelos, tendo como defensor de peso o presidente estadunidense Thomas Wilson. Seu grande momento impulsionador foi o período pós I Guerra Mundial, que acresceu relevância ao Direito Internacional¹⁸⁸ e permitiu o desenho de um dos primeiros modelos de segurança coletiva de grande envergadura, a Sociedade das Nações. O objetivo era obter a paz através da associação de estados, grandes e/ou pequenos, ao redor de um modelo comum de garantia à independência política e à integridade territorial de cada um dos participantes.

De certa forma, é a mesma teoria inspiradora da Organização das Nações Unidas, onde através do sistema “um país, um voto” supõe-se que todos os estados têm a mesma representatividade política. Todavia, a própria inauguração do modelo já trouxe arranjos que contrariam o ideal de associação igualitária, na medida em que o consenso possível para a criação da organização fez surgir o Conselho de Segurança, com membros permanentes e possuidores de direito de veto sobre as decisões, em óbvia assimetria de *status* entre as Nações.

Com a ressalva de que não apenas o tema é bastante controverso em si próprio, o que é agravado pelo próprio modelo em implementação, que é *sui generis* na história mundial, a conformação da União Europeia (EU) segue tendencialmente o mesmo princípio inspirador (BRESSER-PEREIRA¹⁸⁹, 2008, p. 13-14 e RODRIGUES¹⁹⁰, S.; 2010, s. p). A partir de associações dedicadas à defesa coletiva, como a Aliança Atlântica, ou à cooperação econômica, como o Mercado Comum Europeu, surge convergência de propósitos que dá origem a um novo ente

¹⁸⁷ Em outras palavras, assume-se que as questões da Segurança Humana estão, no espaço estratégico em questão, mais associadas às questões do desenvolvimento e do escopo de políticas públicas de maior expressão interna. Ainda que se possa visualizar um cenário de risco estatal, conforme Visacro (2009), este aparentemente está limitado ao Brasil, não sendo cenário de interesse regional e, portanto, fugindo dos limites desta investigação.

¹⁸⁸ Uma visão do Direito Internacional sob inspiração kantiana pode ser obtida em Fernandes (2004). Para a leitura da obra original, vide Kant (1795).

¹⁸⁹ Luiz Carlos Bresser-Pereira. Doutor e Livre-docente em Economia (USP).

¹⁹⁰ Sónia Alexandra da Silva Rodrigues. Doutoranda em Relações Internacionais (Universidade Nova de Lisboa).

político, delimitado por normas constitutivas próprias e tendo por objeto final o bem-estar, a segurança e, portanto, a paz de seus cidadãos. Em linhas gerais, afasta-se o recorrente estado de beligerância que historicamente o continente sempre vivenciou através da construção de uma identidade supranacional.

O princípio da paz federativa pode ser também exemplificado no processo de formação da nacionalidade brasileira, tendo permitido a conformação de um país com dimensões continentais. As desavenças possíveis entre os diferentes estados-membros passam a ser temática interna do ente federativo, o que se não chega a ser sinônimo de paz absoluta, a exemplo das várias revoluções que a República atravessou, ao menos cria mecanismo mais eficiente de mitigação dos conflitos, na medida em que relativiza o conceito de soberania absoluta adjacente ao estado nacional autônomo.

Considerada idealista, em oposição ao conceito de realismo¹⁹¹ que, na prática, vigora no âmbito das Relações Internacionais dos Estados, as ideias da paz kantiana são o ápice da ação diplomática, na medida em que privilegiam uma visão de mundo onde a redução das desigualdades e assimetrias tende a levar a maior equilíbrio e, conseqüentemente, maior segurança. Todavia, uma crítica à ideia, e por extensão à própria ONU, decorre da própria realidade dos fatos, onde se vê que a eficiência não foi atingida. Tal se dá na medida em que não se conseguiu criar uma autoridade exterior aos estados e que “por sobre estes” possa solucionar as controvérsias, como se verá em Bobbio (2009), pouco mais a frente.

6.2.2 Paz pelo Comércio e pela Integração Regional

Outro modelo de incremento da paz é o que sugere a crescente interdependência econômica, e conseqüentemente de infraestruturas, como opção a seguir. Um de seus principais teóricos foi Angell¹⁹² (1910) que, todavia, paradoxalmente, propôs a prevalência do comércio sobre as armas às portas da II Guerra Mundial. Em síntese, a proposta teórica é no sentido de que tal medida aumenta o “custo de ir a guerra”, e, portanto, é uma opção que contribui para a estabilidade regional.

¹⁹¹ A dicotomia entre realismo e idealismo, numa síntese sucinta e útil ao profissional externo às Relações Internacionais, é bem delimitada em Aguirre (2000, p. 93-114).

¹⁹² Ralph Norman Angell Lane (1872-1967). Político e economista inglês. Prêmio Nobel da Paz (1933). Um dos pioneiros e consultor da Sociedade da Liga das Nações.

Sem dúvida que a conformação de um espaço de prosperidade, circulação e equilíbrio de riqueza é, em tese, um fator positivo. Mas deve ser considerado em conjunto com o *modus operandi* que baliza as escolhas públicas no âmbito de democracias representativas, como será visto mais a frente com o apoio de Monteiro (J. V., 2007). Mais, deve considerar-se que nem sempre as opções políticas predominantes em um país são de cunho democrático. Ou, ainda, nem sempre o conceito democracia é compreendido de forma equivalente, como se vê no discurso “democrático” boliviano e venezuelano, por exemplo.

A integração regional é assunto que se apresenta com intensidade na agenda sul-americana desde, pelo menos, o último quartil do século XX. Todavia, o debate esteve sempre muito condicionado pelos interesses estadunidenses para a região e pela disputa entre Brasil e Argentina, que rivalizavam-se em busca do papel de “potência regional” abordagem que somente começou a modificar-se a partir dos entendimentos que levaram à construção da hidrelétrica de Itaipu, em 1979 (CAUBET¹⁹³, 1989 e ABREU¹⁹⁴, F., 2008)

Vidigal¹⁹⁵ (2008) traçou detalhada análise sobre o assunto, onde pormenoriza a ótica brasileira, com destaque para aspectos jurídicos e da integração regional. Tem-se que um dos marcos mais expressivos, em termos de América do Sul, foi alcançado a partir de 2000, com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-americana¹⁹⁶ e o conceito de interconexão na área de energia, transportes e telecomunicações. A proposta inicial ganhou densidade política através uma série de Cimeiras (Lima, Brasília, Cochabamba, Isla Margarita, Santiago, Bariloche), culminando com a inserção do assunto na agenda de trabalho da recentemente criada União das Nações Sul-americanas¹⁹⁷ (UNASUL). Visualiza-se, na prática, um modelo tipicamente regional, diferenciado, por exemplo, do modelo europeu. Tal se dá, em parte, pela disparidade e assimetria entre os atores regionais, as quais só podem ser superadas através incremento e consolidação de sólida vontade política.

A integração é um aspecto com profundo interesse para a temática da

¹⁹³ Christian Guy Caubet. Doutor em Direito (Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1983). Professor da Universidade Federal de Santa Catarina.

¹⁹⁴ Flávio Augusto Rios Abreu. Aluno do curso de Mestrado em Economia (FGV).

¹⁹⁵ Erick José Travassos Vidigal. Doutorando e Mestre em Direito das Relações Sociais e Econômicas (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).

¹⁹⁶ Disponível em <http://www.iirsa.org>

¹⁹⁷ Vide UNASUL (2008a)

Defesa, sendo ação estratégica que Costa¹⁹⁸ (1999, p. 84-119) sugeriu iniciar pelo Mercosul. O que proporcionaria a conformação de um ambiente de prosperidade, desenvolvimento e redução de riscos (grifei), inclusive os de desintegração ou absorção por outros atores Vizentini¹⁹⁹ (2004, p. 97-107).

Um setor especial é relacionado com a área da Inteligência Estratégica. No âmbito desta, a questão da cooperação entre serviços de inteligência tem um marco inaugural na obra de Herman²⁰⁰ (1996, p. 200-220), bem como uma perspectiva contextualiza à agenda brasileira no exemplo de Ribeiro²⁰¹ (FB., 2004, p. 1-11). A questão que emerge, visível, é relacionada com o intercâmbio e grau de cooperação existente entre os serviços de Inteligência Estratégica de países em processo de integração. A questão adjacente, “invisível”, decorre de que, sendo esta uma área das mais estruturantes do estado, na medida em que se debruça sobre os temas de maior interesse do mesmo, tal tipo de proposta forçosamente deve ser apreciada à luz dos conceitos de interesse nacional, soberania e confiança no parceiro estratégico. É, portanto, assunto dos mais sensíveis, mas que terá de ser enfrentado em consequência da migração do centro de gravidade das ameaças de estatais para não estatais.

O pressuposto adjacente à teoria da paz pela integração regional é no sentido de que esta coopera com a consolidação da cooperação estratégica, numa relação favorável (“*win – win*”) a ambos os participantes. O princípio aqui referenciado, em síntese, admite que dois ou mais agentes possam buscar de forma conjunta o atingimento de capacidades estratégicas de interesse comum, fortalecendo-se mutuamente e alcançando maior grau (ou mais rapidamente o mesmo grau) de bem-estar e segurança, do que alcançariam através de abordagens independentes. A ideia central é de que num sistema realista de competição um estado despende parte dos recursos que poderia investir em seu próprio desenvolvimento,

¹⁹⁸ Darc Antonio da Luz Costa. Doutor em Engenharia de Produção (UFRJ, 1999). Membro do Corpo Permanente da ESG.

¹⁹⁹ Paulo Gilberto Fagundes Vizentini. Pós-doutor em Relações Internacionais (*London School of Economics*, 1997). Doutor em História Econômica (USP, 1993). Professor de Relações Internacionais e Coordenador da Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, ambos na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

²⁰⁰ Michael Herman. Ex-professor e integrante do Serviço de Inteligência britânico. Atualmente é pesquisador associado das Universidades de Oxford e Aberystwyth (Reino Unido).

²⁰¹ Fábio Pereira Ribeiro. Mestre em Administração (Centro Universitário Monte Serrat, 2004). Especialista em Inteligência Estratégica (Associação dos Diplomados da ESG e Escuela de Defensa Nacional/Argentina). Professor da Fundação Armando Álvares Penteado.

consequentemente em benefício da função essencial de proporcionar bem-estar aos seus nacionais, para proteger-se em face daquele com quem, numa evolução do *status* de vizinho para o nível mais estreito de parceiro estratégico, poderá dividir os custos da própria função defesa, no caso, contra terceiros (WALTZ²⁰², 1997, p. 102-128).

Sob a ótica da Globalização, a qual acelera a interdependência e interconexão entre os atores estatais, o paradigma da integração regional coopera com a obtenção de uma melhor inserção internacional, e, consequentemente, com a possibilidade de posicionamento mais autônomo em relação aos centros de poder mundial. Sob a perspectiva das ameaças emergentes, e predominantemente transfronteiriças, dentre as quais muito além do terrorismo e crime transnacional significa incluir e entender os riscos crescentes, por exemplo, das mudanças climáticas e das disputas por recursos (água, energia, alimentos, etc.), a abordagem coopera com o alargamento do espaço de segurança, trazendo para o âmbito interno (do espaço de parceria estratégica) o que seria esfera nacional (e exclusiva) de cada um dos parceiros.

6.2.3 Paz pela Democracia

Esta teoria estrutura-se a partir da constatação prática de que democracias usualmente não entram em conflito armado umas com as outras²⁰³, optando pela busca de soluções em esferas anteriores, ao abrigo do Direito e/ou Diplomacia, por exemplo. A tese ganhou relevo a partir dos anos 90, abrigando, no entender de Owen²⁰⁴ (2000, p. 137-175) duas correntes predominantes: uma, no sentido de que os mecanismos institucionais da democracia pluralizam a esfera de decisão e, portanto, ir a guerra demanda um consenso mais alargado no seio da sociedade; outra, no sentido de que a opção democrática opera uma mudança cultural de tal magnitude que a opção pela guerra deixa de ser considerada válida. Whitehead²⁰⁵

²⁰² Kenneth N. Waltz. Doutor em Ciência Política (Universidade de Columbia, 1957). Professor das Universidades de Califórnia e Colúmbia.

²⁰³ Avançando, e em aspecto útil em particular à profissão militar, tem-se também que as democracias, quando atacadas e levadas à guerra por opção de atores não democráticos, usualmente vencem tais conflitos.

²⁰⁴ John W. Owen. Doutor em Relações Internacionais (Harvard, 1993). Professor da Universidade da Virgínia.

²⁰⁵ Laurence Whithead. Professor no Centro de Estudos Latino-americanos da Universidade de Oxford.

(1993, p. 35-67), por sua vez, visualizou três mecanismos básicos para a eficiência da democracia enquanto instrumento para a paz: o “mecanismo de contágio”, através do qual países democráticos fazem pender seus vizinhos para a mesma opção²⁰⁶; o “mecanismo de controle”, vinculado às intervenções estadunidenses com o objetivo de implementar regimes democráticos; e o “mecanismo de consenso”, a partir do qual a agenda interna depende dos grupos de pressão domésticos e, conseqüentemente, as lideranças precisam de maior sustentação política para tomar decisões de conflito com seus vizinhos.

Um ângulo interessante a considerar é que, se a Geopolítica e a Teoria Realista apreciam os estados à luz de suas *capacidades* e de seu *poder percebido ou potencial*, a teoria da paz democrática pode ser particularmente útil para a dinâmica relacional de um país gigante, na medida em que permite oferecer melhores “garantias” a seus vizinhos. Assim sendo, no âmbito do relacionamento entre dois vizinhos onde haja alguma assimetria no equilíbrio de poder, em especial quanto ao poder militar do país, a paz seria mantida em função da solidez de seu regime político, democrático. O conceito de risco passa a ser associado à variável política, sendo maior ameaça o fato de um estado ser não democrático, e portanto potencialmente perigoso, do que, em sendo democrático, a sua dimensão ou o grau de assimetria.

A questão da democracia é particularmente cara aos países da América do Sul, os quais apresentam processo recente de consolidação desta opção política. Oliveira e Onuki²⁰⁷ (2000, p. 108-129), estudando o impacto do Brasil no âmbito do Mercosul, e o deste em termos da América do Sul como um todo, particularizaram a relevância política da “cláusula democrática” que vem sendo incluída nos tratados regionais²⁰⁸, tendo sido efetivamente utilizada, com êxito, à época do presidente Wasmosy, no Paraguai²⁰⁹. Mathias, Buzzi et Giannini²¹⁰ (2008, p. 70-96)

²⁰⁶ No exemplo recente da *Primavera Árabe*.

²⁰⁷ Amâncio Jorge Oliveira. Livre docente em Relações Internacionais (USP, 2010). Doutor em Ciência Política (USP, 2003). Janaina Onuki. Doutora em Ciência Política (USP, 2002). Pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (USP).

²⁰⁸ Os autores, inclusive, propõem a propagação do conceito para o relacionamento com os países vizinhos do espaço Andino e Amazônica, sujeitos à maior instabilidade política: Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela.

²⁰⁹ Em 1996 houve significativa instabilidade política no Paraguai, com tentativa de golpe militar por parte de Lino Oviedo, a qual foi contornada, em parte, pelo suporte dos países vizinhos, ao abrigo da cláusula democrática do Mercosul.

estabeleceram relação positiva de mútua dependência entre o fenômeno democrático e a integração dos países Sul-americanos, apontando o incremento do diálogo como fator benéfico à integração e a integração como dinamizador do diálogo.

6.2.4 Paz Militar

Sob tal título, propõe-se a reunião de dois modelos, o das Medidas de Confiança Mútua e o dos Complexos Regionais de Segurança.

O primeiro foi bastante importante à época da Guerra Fria, tendo sido, inclusive, adotado no relacionamento bilateral Brasil-Argentina, ao longo dos anos 80 e inícios dos anos 90. A ideia-força do modelo é no sentido de que a transparência no âmbito dos assuntos de Defesa permite aos demais parceiros identificar claramente o cenário e, pela compreensão deste, agirem de forma mais racional e equilibrada, evitando-se pressuposições. Que pese não ser considerado, na atualidade, como um modelo “principal”, alguns traços do mesmo são percebidos quando se constata a existência de Livros Brancos da Defesa, de publicação dos gastos militares nacionais, da disponibilização de balancetes ou inventários de material de emprego militar, etc. Da mesma forma, num patamar mais elevado, as inspeções bilaterais em instalações sensíveis, a observação de manobras militares, a comunicação prévia de atividades militares em áreas fronteiriças, etc.

Todavia, se no início o modelo acima era a única opção, e conseqüentemente implementado como alternativa a evitar-se a guerra, o mesmo evoluiu e progressivamente vem sendo substituído pela fórmula predominante e crescente dos Complexos Regionais de Segurança (BUZAN, 1983, p. 186-229. BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998, p. 1-48. BUZAN e WAEVER²¹¹, 2003, p. 40-90 e 304-340. TOMÉ²¹², 2010b, p. 47-49). Com relação ao espaço estratégico em exame, uma visão

²¹⁰ Suzeley Kalil Mathias. Livre docente (UNESP, 2006), Pós-doutorado em Ciência Política (Instituto Universitário General Gutiérrez Mellado, Espanha, 2008). André Cavaller Guzzi. Mestre em Relações Internacionais (Programa San Tiago Dantas, 2008). Renata Avelar Giannini. Mestre em Relações Internacionais (Programa San Tiago Dantas, 2008).

²¹¹ Barry Gordon Buzan (*London School of Economics*), Ole Waever (Universidade de Copenhague) e Jaap de Wilde (Universidade de *Groningen*, Holanda) são professores de Relações Internacionais e teóricos estruturantes da denominada *Escola de Copenhague*, uma das mais relevantes abordagens contemporâneas quanto aos Estudos de Segurança (*Security Studies*).

²¹² Luís Tomé. Doutor em Relações Internacionais (Universidade de Coimbra, 2010). Professor da Universidade Aberta de Lisboa.

inaugural foi formulada por Hurrell²¹³ (1998, p. 228-264), que identificou o Mercosul como uma *comunidade de segurança, ainda que imperfeita*²¹⁴, em abordagem que obteve a concordância de Buzan e Waeber (2003, p. 304-340). À mesma época, Mathias e Soares²¹⁵ (2003) coordenaram conjunto de autores brasileiros e argentinos que analisaram a questão da segurança coletiva no contexto regional, propondo que tal modelo contribui para a melhor compreensão mútua e, logo, reduz o risco de atrição entre os envolvidos.

Cabral²¹⁶ (2010) apresenta importante síntese sobre a evolução dos arranjos coletivos de Segurança no espaço americano e, mais especificamente, no entorno brasileiro. Verifica-se que a América do Sul esteve condicionada a duas agendas com relação ao assunto: a estratégia dos EUA para a região, de um lado, e a visão autóctone dos atores regionais, de outro. A primeira foi mais expressiva durante a Guerra Fria, tendo perdido força a partir da posição adotada²¹⁷ à época da Guerra das Malvinas (1982) e mesmo, do relativo distanciamento que a diplomacia estadunidense adotou para a região, consequência do envolvimento crescente em assuntos críticos em outras áreas do globo²¹⁸. A outra, sob influência brasileira, procura maximizar a distância em relação aos focos de conflitualidade mundial e consolidar a região como espaço pacífico, optando pelo banimento das armas nucleares, químicas e biológicas, pela conformação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ONU, 1986) e da Zona de Paz Sul-americana (ONU, 2002).

No contexto atual o assunto *complexo regional de segurança* vem ganhando acelerado impulso no entorno estratégico. O Conselho de Defesa Sul-americano

²¹³ Andrew Hurrell. Doutor em Relações Internacionais (Oxford, 1986). Diretor do Centro de Estudos Internacionais (Universidade de Oxford).

²¹⁴ Uma imperfeição, apontada pelo mesmo autor em outra análise, decorre dos impactos que disputas comerciais podem trazer à tal comunidade (HURRELL, 1998, p. 529-546)

²¹⁵ Samuel Alves Soares. Pós-doutor em Relações Internacionais (Universidade de Georgetown). Doutor em Ciência Política (USP). Atual presidente da ABED.

²¹⁶ Ricardo Pereira Cabral. Doutorando em História (UFRJ). Professor na Universidade Gama Filho.

²¹⁷ Os EUA decidiram apoiar a Inglaterra, enviando aeronaves militares de reabastecimento para substituir compromissos ingleses junto à Aliança Atlântica, situação imprescindível ao esforço de guerra britânico naquele momento. Tal decisão gerou profundo ressentimento junto à Argentina, a qual considera legítima a pretensão de soberania sobre as ilhas e imaginava contar com a neutralidade estadunidense ou, mesmo, à luz do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, com a solidariedade continental. A aproximação Brasil-Argentina pós-conflito, resultado da percepção de que os atores regionais não devem contar com as potências externas para a solução de questões no entorno estratégico, é apontada por alguns autores como o facilitador que modificou o relacionamento bilateral de concorrente para cooperativo, dando margem, mesmo, ao estabelecimento do Mercosul, logo a seguir (Monteiro, R. G., 2001)

²¹⁸ Guerras do Golfo, Afeganistão, Irão, Coreia do Norte, etc.

(UNASUL, 2008b) é o exemplo mais recente. Que pese o nome, *Defesa*, a esfera de abrangência é mais relacionada com *Segurança*, na medida em que, à luz de seu tratado conformador, não há qualquer previsão de forças coletivas, muito menos o compromisso de mútuo auxílio em caso de ação externa. A intenção é criar mecanismo de interlocução de alto nível, a fim de dinamizar a agenda de S&D regional, a exemplo da discussão de temas como a presença militar de atores estranhos ao subcontinente e os impactos das novas ameaças no relacionamento multilateral, dentre outros. Em síntese, visa coordenar ações e políticas na área setorial de “Defesa”, favorecendo o intercâmbio de interesse dos países sul-americanos.

6.3 BOBBIO: caminhos alternativos para a paz

Tendo vivido na Itália, ao longo do século XX, vivenciou duas Guerras Mundiais, o fenômeno totalitário do Fascismo, a Guerra Fria, a instabilidade político-institucional consequente da luta armada de cunho ideológico, dentre outros marcos significativos. Daí a base epistemológica que transversalmente se apresenta em todo seu pensamento: *o futuro da paz está estreitamente conectado com o futuro da democracia* (BOBBIO, 2009, p. LIV). Tal se dá na medida em que sendo a questão de fundo *como eliminar, ou pelo menos limitar, da melhor maneira possível, a violência como meio para resolver conflitos, seja entre indivíduos e grupos no interior de um Estado, seja nas relações entre os Estados* (BOBBIO, 2003, p. 39), a democracia é o instrumento que produz reflexos apaziguadores no sistema político interno dos estados e, mesmo, no relacionamento destes com a Sociedade Internacional.

Em conceito estruturante, que fortalecido pode permitir o desenvolvimento de novas bases de pensamento estratégico para o relacionamento do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul, inclusive com o aperfeiçoamento de estruturas de Defesa mais integradas, entendia democracia como

A forma de governo que se funda sobre: (1) um pacto preliminar e negativo de não agressão entre as partes que pretendem entre si constituir uma associação permanente. (2) Um segundo pacto positivo no qual as partes decidem estabelecer regras para a solução das controvérsias futuras, sem que seja necessário recorrer ao uso de força recíproca. (3) A sujeição a um poder comum tão forte a

ponto de ser capaz de fazer respeitar os dois pactos precedentes. (4) O reconhecimento e a efetiva proteção de alguns direitos de liberdade, civil e política, que impeçam o poder assim constituído de se tornar despótico. (BOBBIO, 2009, p. LIV)

Mesmo tendo se aprofundado sobre várias “teorias da guerra”²¹⁹, reconhece que a compreensão deste fenômeno ainda é limitada, apesar da considerável quantidade de estudos a respeito. Ao contrário do que se possa imaginar,

as fenomenologias do totalitarismo e da guerra não coincidem, na medida em que nem todas as guerras foram imperialistas. Também insuficiente a teoria marxista e suas variantes, na medida em que se justificam o confronto entre classes, todavia não esclarecem bem como se mantém a paz após a tomada do poder. [Em síntese] não sabemos nada, ou quase nada, das causas da guerra (BOBBIO, 2000a, p. 553).

Talvez por isso tenha se ocupado em propostas concretas para a manutenção da paz, posicionando-se como um “*realista insatisfeito*”, que reconhece a existência de conflitos juridicamente justificados, mas que prefere a busca de uma “*paz de satisfação*”²²⁰, estruturada na confiança recíproca²²¹ entre os estados.

No âmbito do Direito e da Política, entendeu que *poder é um tema fundamental das relações internacionais* (LAFER, 2009, p. XXI) e, portanto, influenciador do fenômeno G&P. Convergindo com Hobbes (BOBBIO, 2009, p. 62-63), concluiu pela necessidade de aperfeiçoamento das estruturas políticas atuais, pois num *universo no qual há mais Estados, estes independentes e soberanos, tal*

²¹⁹ Como teorias a serem ponderadas com a letalidade dos meios atuais de se fazer a guerra e a proporcionalidade entre causa e efeito, Bobbio (2009, p. 15-25) sintetizou e analisou o pensamento clássico à luz das teorias da “guerra justa”, da “guerra como mal menor”, da “guerra como um mal necessário”, e da “guerra como um bem” (absolutamente obsoleta e contrária aos interesses do mundo contemporâneo). Além das teorias anteriores, ligadas ao “ato humano”, discorreu sobre as teorias da guerra como “evento natural” (determinismo biológico) ou “providencial” (determinismo religioso).

²²⁰ O “jogo de palavras” decorre da percepção de que, se *nenhuma das justificativas tradicionais da guerra resiste à prova da guerra nuclear* então o *problema atual já não pode ser aquele tradicional, de encontrar boas razões para acolher a guerra entre as ações possíveis e neste caso também lícitas, mas sim aquele bem mais difícil de torná-la impossível* (BOBBIO, 2009, p. LIII).

²²¹ A paz estruturada na “confiança recíproca” se opõe aos conceitos de “equilíbrio de poder”, típicos do realismo. Bobbio, como Arendt, era ferrenho crítico da lógica de dissuasão nuclear: qual o futuro possível num modelo em que *equilibradamente* fica assegurada a destruição atômica?

como são independentes e soberanos os indivíduos em estado de natureza, o estado de natureza, e portanto o medo recíproco, continuam nas relações internacionais. Mais pragmático, todavia, ponderou que a aplicação do modelo hobbesiano à realidade presente encontra um cenário não de igualdade, mas de desigualdade entre os estados, com “desigualdade de soberanias”, a exemplo

da fragilidade da ONU diante da supremacia política dos EUA, do reconhecimento ao direito de veto a algumas grandes potências [e da convicção de que há] Estados que politicamente mais contam, e que podem, portanto, de fato, condicionar a política mundial²²² (BOBBIO, 2009, pp. XL, LV e 126).

Sua proposta (BOBBIO, 2009, p. LIII) para um sistema político internacional pacífico considera a necessidade de aumentar os vínculos entre os estados, fortalecer as Instituições já existentes e que apresentam bons resultados, bem como discutir a questão do “Terceiro”. Propõe a necessidade evolutiva de um *terceiro entre partes para um terceiro acima das partes*. Deixa clara, todavia, sua visão multipolar e vinculada incondicionalmente à construção de um *poder democrático, fundado sobre o consenso e sobre o controle das mesmas partes das quais deve dirimir os conflitos. Em outras palavras, não deve ser despótico.*

Aprofundou (BOBBIO, 2009, pp. 166-167, 230) a questão acima ao analisar o princípio da primazia dos tratados, tão caro ao direito internacional. Oras, estando os estados internacionais, reciprocamente, *em estado da natureza hobbesiano, uma coisa é firmar um pacto, a outra é observá-lo. Os pactos, sem a espada, (...) são simples flactus vocis* (palavras vazias). Tal se dá na medida em que não há uma lei superior eficaz, e nem uma entidade internacional que detenha o monopólio da força, o que impede a diferenciação de força lícita e força ilícita, *a qual é sempre a força do outro*. Sendo a única solução possível

Uma situação de terceiro incluído (...) a primeira é a do mediador, que se limita a colocar as duas partes em contato sem intervir no conflito; a segunda é a do árbitro que não apenas coloca em contato as partes, mas da razão a uma ou a outra, tendo as partes se declarado desde o início dispostas a submeter-se à decisão que for

²²² Referia-se, respectivamente, à ação unilateral dos EUA quando da Invasão do Iraque (Operação *Iraq Freedom*, 2003) e ao paradoxo de uma ONU que, fruto da sistemática do Conselho de Segurança, apresenta um sistema de “iguais, onde há uns mais iguais do que outros”.

tomada pelo árbitro; a terceira é aquela do juiz, autorizado a intervir para a solução do conflito e portanto com pleno título de terceiro *super partes*; enfim, a quarta é a do soberano no sentido clássico da palavra, que não apenas tem o poder de julgar, mas também o poder de obrigar pela força o cumprimento da decisão. (BOBBIO, 2009, p. 247-248).

A questão o ocupou mais intensamente. Percebendo que os planos externo e interno se comunicam e se influenciam mutuamente, disse:

As democracias, já em si mesmas imperfeitas, vivem em um universo de Estados que em suas maiorias não são democráticos e, por sua vez, tal universo é também, em si mesmo, um universo não democrático, um universo no qual a relação fundamental é aquela de amigo-inimigo, não existindo nenhuma regra eficaz para a solução pacífica dos conflitos, cuja solução é sempre confiada, em última instância, à força. Falemos claramente: a violência que hoje domina a cena mundial é sobretudo a violência internacional. Não só pela sua amplitude, mas por uma razão mais profunda: grande parte dos fenômenos de violência no interior de cada Estado (pensemos no caso do terrorismo²²³) são efeitos da violência das relações internacionais ou da disputa pela supremacia por parte das grandes potências. A política interna é condicionada pela política externa, e a política externa é uma política cuja manifestação última, e até agora ineliminável e não eliminada, é a guerra. (BOBBIO, 2009, p. 198)

Ocupou-se em examinar o direito internacional *não apenas como um conjunto de normas que tem como seu conteúdo disciplinar o uso da força*²²⁴, mas, de forma

²²³ Para Bobbio (2009, p. 121-122), *Hoje está difundido um novo tipo de guerra que é ao mesmo tempo interna, pelo modo e pelos objetivos com que é combatida, e internacional, pelas repercussões que produz no quadro das relações entre as grandes potências: refiro-me à guerrilha e ao terrorismo. Guerrilha e terrorismo têm em comum o fato de serem ações cumpridas por sujeitos que não são Estados, mas, nas suas atuais manifestações, não podem mais ser considerados como atos de guerra ou de violência apenas interna. Quer como resultante da polarização ideológica da Guerra Fria, quer como consequência do Choque de Civilizações, são fenômenos que encontram raiz na "assimetria de Poder". Daí uma questão derivada, útil a todos, mas às Ciências Militares em especial: A Teoria da Resistência, no contexto da qual surgem ações irregulares, similares à Guerrilha e, mesmo, passíveis de enquadramento como Terrorismo (até porque este é tipo cujo consenso ainda não permitiu definição precisa), é legítima? E, sendo legítima, é legal? Como dizia Bobbio (2000b, s. p.): Bem sei que terminar um discurso com perguntas deixa um gosto amargo na boca. Mas continuo acreditando que é preferível fazer perguntas sérias do que oferecer respostas frívolas.*

²²⁴ Para o autor, força refere-se à aplicação proporcional e limitada de meios de coerção. Violência, por outro lado, é o emprego sem medida dos meios bélicos, não se detectando proporcionalidade entre meios e objetivos. No plano interno, e no Estado de Direito, a experiência jurídica e critérios de legalidade asseguram o exercício da força e a repressão à violência. No plano externo, o Direito Internacional busca estabelecer os parâmetros, mas como

abrangente, avançou a análise para *a relação Direito e Guerra nas perspectivas da Guerra como antítese*²²⁵ *do Direito, como fonte do Direito e como meio de realizar o Direito* (LAFER, 2009, p. XXIII).

Bobbio (2009, p. 27-47) deixa claro que a era atômica²²⁶ apresenta novo paradigma ao pensamento. *O reconhecimento de um nexos indissolúvel entre guerra e progresso, gerando uma função positiva da guerra em relação ao progresso moral (...) técnico (...) e social*²²⁷ não se sustenta sob a hipótese da extinção da espécie humana. Daí o crescimento das correntes pacifistas²²⁸, sob a ótica do pacifismo econômico, pacifismo político e pacifismo social: o primeiro, também dito pacifismo liberal, propõe que num contexto de livre-comércio há incremento da paz pelo progresso econômico das partes; o segundo, “pacifismo democrático”, propõe que a paz seria consequência da associação dos estados em uma confederação de livres democracias; e o terceiro, entendendo ir além da reforma política, deu sustentação aos movimentos socialistas, no início do século XIX. *Todavia, ou as condições previstas pelos pacifistas do século XIX não se verificaram; ou se verificaram, mas não deram os resultados esperados.*

Qual a solução contemporânea então? Visualizou (BOBBIO, 2009, p. 48-78) três principais tendências, segundo o remédio para a guerra consista em uma ação sobre os *meios*, sobre as *instituições* ou sobre os *homens*. A primeira solução se

os Estados operam em enlances de coordenação, não de subordinação, por vezes, e até mesmo com frequência, a violência surge no seio dos conflitos armados internacionais, a exemplo das bombas nucleares em Hiroshima e Nagasaki.

²²⁵ Através dos três ângulos avançou da simplificação de que *as armas silenciam as leis; as leis tornam vãs as armas*, válida no plano interno (relação de subordinação), mas não no espaço internacional, onde, com ou sem igualdade de poder/soberania, há relação de coordenação. (BOBBIO, 2009, p. 160)

²²⁶ Se Defesa Nacional já é assunto negligenciado pela sociedade brasileira, a questão nuclear acaba sendo ainda mais marginal. A configuração do espaço estratégico de estudo como área de banimento de armas nucleares (BRASIL, 1994) não significa que o Brasil deva descuidar deste assunto. Ao contrário, o crescimento das responsabilidades do país, forçosamente o levará à discussão da questão no plano internacional.

²²⁷ Bobbio não relaciona a guerra com a existência de um “progresso econômico”. Neste sentido parece mais solidário com Angell (2002, [1910], p. 29), para quem *há uma ilusão de ótica e uma falácia lógica na ideia alimentada hoje na Europa de que uma nação aumenta a sua riqueza ao expandir o seu território*. Em palavras mais atuais, gastos militares em escalas geométricas movimentam a economia de forma óbvia, mas impactam o orçamento do Estado de igual forma. Para melhor visão sobre *Economia de Defesa*, vide Heye (2005).

²²⁸ A base teórica do pacifismo, e as influências desta abordagem na política externa e na identidade internacional brasileira, bem como aspectos de *Economia de Defesa* (relação custo-benefício dos gastos militares em função da inserção internacional e ameaças x dogmas e desinteresses) e da visão de setores da diplomacia nacional quando à utilidade e dimensão das FA são disponíveis no trabalho exploratório de Peres (2006).

apoia no desarmamento, de simples execução, mas que contém o paradoxo de que a decisão de reduzir os arsenais *cabe àquela mesma instituição* [o estado nacional] *que, por tradição, e, há quem acredite, por natureza, considera a guerra como uma das manifestações da sua potência.* A última, opção moral, pode ser *pedagógica*, como a abordagem dos grupos religiosos e dos grupos de objeção de consciência, ou *terapêutica*, proposta por Freud²²⁹ e seus seguidores. E, como opção com *maior possibilidade de realização e eficácia* propôs o *pacifismo jurídico*, a reformar as instituições *em direção a formações ou constelações de Estados cada vez mais amplas*²³⁰.

A guisa de perspectiva para o futuro, com o que se encerra a apresentação de suas ideias para a paz, questionou:

O que a história nos permite afirmar é apenas que a guerra não é impossível, é um evento que pertence à esfera não da necessidade, mas da possibilidade. Seguramente, com a formação de unidades políticas cada vez mais amplas, foram eliminadas as guerras entre grupos menores. Como poderia esse mal ser necessário, se era também evitável e em muitos casos foi superado por uma transformação institucional? Essa história da humanidade, que por vezes nos permitimos considerar uma história de guerras, não poderia ser considerada, de modo igualmente plausível, como a história da gradual eliminação de todas as guerras? (BOBBIO, 2009, p. 49)

²²⁹ A visão psicanalítica da G&P pode ser aprofundada na correspondência que Freud manteve com Einstein, para o que indica-se a compilação disponibilizada pela Faculdade de Direito de Santa Maria. (FREUD & EINSTEIN, 2005). O trabalho de Beust (2006), igualmente reproduz a íntegra das cartas, às quais faz releitura atualizada.

²³⁰ Essa proposta passa, de algum modo, pela discussão/relativização da soberania estatal. Não em decorrência de uma imposição internacional, receio recorrente num ambiente assimétrico, mas de uma convergência de interesses entre Estados nacionais, a exemplo do contexto europeu presente, mais abrangente, ou do conceito de complexos de segurança, já visto anteriormente.

7 POLÍTICAS PÚBLICAS

The problem is that there are no boundaries on what is purely military and what is purely political. The military cares about the wars it fights and the budgets it receives. Politicians cannot trust the military to buy the right equipment, pick the right targets, and say the right things to the press. Elected for the job, presidents need to keep control of important decisions and cannot rely solely on their own political skills or secretaries of defense to keep the military honest in its advice and obedient in its actions. But on the other hand, if war is too important to leave to the generals, so too must national security policy be considered too important to leave to politicians of the day²³¹ (SAPOLSKY, GHOLZ e TALMADGE²³², 2009, p. 59)

7.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: área em conformação

Já ao início, é importante destacar que a área de estudos denominada *políticas públicas* ainda está em processo de amadurecimento e consolidação²³³. Tal se deve a múltiplos aspectos, dentre os quais se incluem obviamente os aperfeiçoamentos e aprendizados que decorrem de modificações na própria estrutura do estado, bem como variações no âmbito do relacionamento político entre os diferentes atores envolvidos, o que inclui o setor acadêmico.

Uma consequência da relativa imaturidade do campo é que os estudos brasileiros acerca de políticas públicas se caracterizam por micro abordagens contextualizadas, porém dissociadas dos macro processos, ou, ainda, restritas a um

²³¹ O problema é que não há limites entre o que é puramente militar e o que é puramente político. Os militares se preocupam com as guerras que lutam e os orçamentos que recebem. Os políticos não podem confiar nos militares para comprar o equipamento certo, escolher os alvos certos nem para dizer as coisas certas para a imprensa. Eleito para o trabalho, os presidentes precisam manter o controle de decisões importantes e não podem depender exclusivamente de suas próprias habilidades políticas ou dos secretários de defesa para manter os militares honestos em seus conselhos e obediente em suas ações. Por outro lado, a guerra, se é demasiado importante para ser deixada aos cuidados dos generais, também a política de segurança nacional deve ser considerada demasiado importante para ser deixada aos cuidados dos políticos da ocasião.

²³² Harvey M. Sapolski. Doutor em Economia Política e Governo (Harvard). Professor de Políticas Públicas no programa de Estudos Estratégicos do Massachusetts Institute of Technology. Eugene Gholz. Doutor em Ciência Política e pesquisador do programa de Estudos Estratégicos (ambos do Massachusetts Institute of Technology). Caitilin Talmadge. Doutora em Ciência Política (Massachusetts Institute of Technology, 2011). Professora da Universidade de Washington.

²³³ Heller e Castro (2007, p. 285-286) citam diversos autores, nacionais e estrangeiros, que corroboram a assertiva.

único viés, e restritas no tempo (PEREZ²³⁴, 1998, p. 70). Ou seja, a produção científica nacional tende a ser recente, limitada, com ênfase na análise das estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de negociação de políticas setoriais específicas, apresentando estudos mais descritivos, com metodologia e complexidade analítica bastante distintos (FREY²³⁵, 2000, p. 213-214).

Na área específica das *políticas públicas setoriais de Defesa* a situação é similar. Ainda há pouca densidade de investigação e resultados neste setor que, convém destacar, apenas recentemente começou a ser sistematizado em termos acadêmicos. É exemplo o modelo de parceria institucional denominado Pró-Defesa (BRASIL, 2005b), no âmbito do qual pela primeira vez explicitamente se inseriu a temática da *análise e avaliação das políticas públicas de Defesa Nacional*²³⁶ na agenda acadêmica nacional. Reflexo disso é que são poucos os núcleos acadêmicos civis dedicados ao assunto, alguns criados inclusive a partir do próprio Pró-Defesa, a exemplo do *Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos*²³⁷, da UFF.

Conforme Bobbio (2007, p. 53-55) uma diferenciação quanto ao objeto de pesquisa da disciplina já surge na própria gênese histórica. Nos EUA a ênfase inicial foi na produção dos governos, na análise das políticas em si, o que acaba sendo objeto de interesse das Ciências Sociais como um todo. Na Europa, por outro lado, o enfoque se deu sobre o estudo do estado em si e de suas instituições, ou seja, na geração das políticas em si, o que acaba sendo objeto de estudo da Ciência Política, mais especificamente. De qualquer forma, iniciou-se processo de estudo das

²³⁴ José Roberto Rus Perez. Livre docente e Doutor em Educação (UNICAMP, 2010, 1994). Professor da UNICAMP. Pesquisador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas.

²³⁵ Klaus Frey. Pós-doutor (Universidade de Berlim, 2008) e Doutor em Ciências Sociais (Universidade de Konstanz/Alemanha, 1997). Professor na Universidade Federal do ABC. Pesquisador em Ciência Política, com ênfase na formulação e avaliação de Políticas Públicas.

²³⁶ O posicionamento no sentido de que ainda não se tem muito clara nem a metodologia de estudos e nem o objeto de pesquisa propriamente dito é reforçado no exemplo dos editais de captação de projetos estabelecidos, onde se propõe como tema *análise e avaliação das políticas públicas de Defesa Nacional* (CAPES, 2005, p. 2) e, posteriormente, *políticas públicas e Defesa Nacional* (CAPES, 2008, p. 2). São coisas distintas. A inclusão de gênero e raça, a exemplo da inserção feminina e de negros no mercado de trabalho é assunto das políticas públicas e pode ser estudado no âmbito das FA, Defesa Nacional. Mas não é uma política pública de Defesa Nacional. A fabricação de medicamentos genéricos é uma política pública e pode ser estudada no âmbito da produção de fármacos pelos laboratórios militares, mas isso não necessariamente é uma política pública de Defesa Nacional.

²³⁷ Área de estudos e detalhes disponíveis em <http://www.uff.br/ppgest>

instituições e doutrinas políticas, de forma a aprofundar-se o conhecimento do estado enquanto *sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos* (BOBBIO, 2007, p. 55).

Com relação às modificações do papel do estado, o debate é acerca do grau de inserção em relação à atividade econômica, o qual varia desde um estado fortemente engajado na atividade econômica até o que se convencionou chamar “estado mínimo”, a executar as atividades públicas essenciais, delegando à iniciativa privada as demais tarefas. A opção decorre de concepções políticas acerca da função estatal, mas, também, do confronto entre as necessidades sociais a serem satisfeitas e as disponibilidades materiais para atendê-las com eficiência. Numa simplificação, que visa tão somente restringir o assunto ao necessário à presente tese, tem-se que a natureza das políticas públicas variará em função da decisão acima, abrindo ângulos diferenciados à análise: políticas indutoras ou políticas reguladoras, por exemplo.

O pré posicionamento estatal acima exposto, no setor de S&D é assunto ainda mais complexo. Numa abordagem superficial muitas vezes há a tendência de associação imediata com a função essencial do estado de *proporcionar segurança*, o que nem sempre é verdadeiro. A fabricação de coletes balísticos e camisas de uniformes militares pode ser associada ao setor industrial de Defesa, mas possivelmente demandarão grau de indução ou regulação diferenciados. Como também podem ser exemplos de potenciais discrepâncias acolher sob mesmo modelo a fabricação de turbinas de aviões de caça ou motores de caminhões de transporte de tropas, ou rádios de intercomunicação pessoal *versus* equipamentos de transmissão de dados encriptados, etc.

O debate aumenta, também, em função de inconsistências conceituais dos próprios participantes interessados. Empresários do setor de Defesa defendem proteção comercial, mas são resistentes a que as FA operem suas próprias linhas de montagem. As próprias FA apresentam diferenciados modelos de fomento de suas necessidades, o que leva a que o mesmo ente “estado” ora produza, ora adquira e distribua logisticamente, ora contrate localmente. Às diferentes perspectivas ainda se soma a realidade brasileira onde os Municípios foram incluídos como entes federativos, o que é outro fenômeno com forte impacto na área do conhecimento em exame, a exemplo das discussões e grupos de pressão

adjacentes a processos de rearticulação de meios militares, com extinção de organizações em determinados municípios, ou em contexto de alteração de áreas de abrangência do Serviço Militar.

Como se vê, soma-se a heterogeneidade de políticas públicas ser um campo em desenvolvimento com a complexidade intrínseca à própria área de S&D, o que traz como reflexo a dificuldade em se estabelecer conceitos, definições e, mesmo, um modelo de análise sobre o assunto. São amplas as opções políticas, bem como também o rol dos agentes envolvidos na gestação destas no seio do próprio estado. Por outro lado, é restrita a base de debate destas políticas, com reduzida discussão no âmbito do Congresso Nacional e menor ainda por parte da Sociedade, ainda que, em tese, esta seja a destinatária final, senão das políticas públicas de S&D propriamente ditas, com certeza do resultado destas políticas, enquanto beneficiárias do serviço que o setor presta ao país.

Assumindo a incerteza conceitual, e na busca de estabelecer uma definição de políticas públicas crível ao ideal transdisciplinar proposto como eixo metodológico, opta-se por destacar o proposto por SOUZA²³⁸ (2006, p. 20-45), a saber:

política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Assim sendo, a seguir serão mais bem vistos os mecanismos relacionado à ação do governo, isto é, o modelo de planejamento estatal, onde se destacam os aspectos intervenientes do processo de construção da agenda, da ação dos atores de influência (grupos de pressão) e do processo de escolhas públicas.

²³⁸ Celina Maria de Souza. Doutora em Ciência Política (*London School of Economics and Political Science*, 1995). Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia. Mesma autora (SOUZA, 2003) em trabalho anterior traz uma síntese dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, à época.

7.2 FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a construção da agenda

Para melhor análise do mecanismo de formulação das políticas públicas um aspecto relevante a conhecer é o processo de formação da agenda política, isto é, quais as condicionantes que fazem com que determinado conteúdo passe a ocupar espaço central dentro da esfera política de decisão. Considerando que os meios governamentais são insuficientes para atender a todas as demandas sociais, assim como limitada a própria capacidade dos gestores públicos em analisar todas estas demandas, a construção da agenda é um processo altamente competitivo, onde assuntos são selecionados ou descartados continuamente. Compreender o processo é passo preliminar a qualquer tentativa de interferir sobre o mesmo.

Daí a relevância das teorias²³⁹ que se ocupam do processo de formação da agenda das políticas de governo (*agenda-setting*): tentam explicar a realidade fática a partir da qual determinado tema efetivamente ingressa no “jogo político”, através do qual se chegará a uma solução possível, isto é, a uma política propriamente dita. Entre várias, duas perspectivas²⁴⁰ predominantes internacionalmente são as teorias do *Multiple Streams Model* (ou Modelo de Fluxos Múltiplos), de Kingdon²⁴¹ (1984), e do *Punctuated Equilibrium Model* (ou Modelo de Equilíbrio Pontuado), de Baumgartner e Jones²⁴² (1993).

7.2.1 O modelo de fluxos múltiplos

A teoria de Kingdon (2003, p. 20-180) descreve melhor os aspectos que o autor denomina pré decisórios, a saber: a construção da agenda propriamente dita (o “espaço à discussão”) e a construção de alternativas para a formulação das

²³⁹ Para uma visão mais aprofundada acerca das principais correntes teóricas que emolduram o assunto, vide Gelinski e Seibel (2008, p. 227-249).

²⁴⁰ Para detalhes mais exaustivos, em especial uma comparação direta entre as duas metodologias, sugere-se a leitura de Capella (2006, p. 25-52).

²⁴¹ John W. Kingdon. Doutor e Professor Emérito em Ciência Política (Universidade de Wisconsin, 1965). Professor da Universidade de Michigan.

²⁴² Frank R. Baumgartner. Doutor em Ciência Política (Universidade de Michigan, 1986). Professor de Ciência Política (Universidade da Carolina do Norte). Brian D. Jones. Doutor e Professor em Ciência Política (Universidade do Texas, 1970). Fundadores do *Policy Agenda Project* (<http://www.policyagendas.org/>), base de dados relacionada às políticas públicas dos EUA. Como leitura complementar, conveniente ver Baumgartner e Jones (2002) e True, Jones e Baumgartner (2006). De referir que James L. True é Doutor e Professor em Ciência Política (Universidade do Texas e de Lamar, respectivamente), bem como Coronel (Reformado) da Força Aérea dos EUA, onde desempenhou funções na área de planejamento estratégico e planejamento operacional, em especial quanto a doutrina, ensino, gestão e orçamentação.

políticas (“construção do consenso”). Uma questão passa a fazer parte da agenda quando desperta a atenção do governo, podendo sua origem ser a área técnica (agenda especializada) ou a sociedade civil (grupos de pressão, *lato senso*). Tal se dá sob as forças de três fluxos, o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas e o fluxo político (*problem stream*, *policy stream* e *political stream*). Do grau de convergência entre os fluxos, ou prioridade do problema, resultará a maior ou menor possibilidade de um assunto passar a integrar a agenda política.

Quanto ao fluxo de problemas, necessário perceber a diferença entre “condição” (*condition*), que vem a ser uma determinada situação “*com potencial de vir a tornar-se um problema*”, de “problema propriamente dito” (*problem*), que é algo que merece a pronta atenção do governo²⁴³. A escalada de uma condição para um problema pode acontecer em função da evolução natural dos acontecimentos, de uma evolução súbita (crise) ou da própria modificação do ponto de vista do analista acerca do assunto. Quanto ao fluxo de “problemas” o mais relevante é que ele está vinculado a um aspecto subjetivo, que é a “percepção” da liderança política de que determinado conteúdo relevante (condição) tornou-se crítico (problema). Em decorrência dessa subjetividade é possível o desalinhamento entre as perspectivas dos líderes políticos (eleitos para decidir), dos cidadãos (beneficiários das ações) e dos profissionais técnicos (planejadores e gestores). Inclusive, quanto aos últimos ainda podem surgir diferenças em função da especialidade do profissional ou do nível hierárquico, por exemplo. O comandante de uma Unidade Aérea, o comandante da Defesa Aérea, o diretor de ensino da Força Aérea e o comandante da Força Aérea podem ter percepções diferenciadas quanto à relevância ou criticabilidade associada ao retardo em um programa de aquisição de aeronaves de combate, por exemplo.

Por fluxo das alternativas o autor entende as ideias disponíveis em determinado momento, isto é, iniciativas técnicas, governamentais ou não, e iniciativas das comunidades sociais, que estão disponíveis dentro do estado ou da sociedade, não guardando necessariamente vínculo com problemas/condições.

²⁴³ O conceito de *securitização* da escola de Copenhague (BUZAN, 1991) é convergente com a teoria de Kingdon. Através da *securitização* determinado conteúdo é hipervalorizado e passa a ser percebido como um problema de envergadura tal que não apenas demanda resposta – janela de oportunidade para a edificação de uma política – como justifica mesmo que esta seja excepcional. O assunto acaba demandando/dando sustentação a medidas excepcionais: mais sigilosas, ou mais custosas, ou menos legais, etc.

Estas ideias iniciais irão ser criticadas quanto à viabilidade técnica e custos políticos e, avançando, irão emoldurar o rol de alternativas a ser submetido ao processo decisório. Ponto crítico do fluxo de alternativas é a correlação entre a aceitação de uma ideia e seu processo de difusão e debate junto ao segmento especializado no assunto e à opinião pública em geral: ao ampliar o debate sobre determinada ideia aumenta-se a chance desta vir a efetivamente integrar o rol de soluções possíveis. O conceito de fluxo de alternativas traz uma concepção inovadora na análise das políticas públicas, propondo as ideias e o debate em si como componentes mais ao centro do processo, contribuindo para fixar o consenso e a relevância das soluções ou alternativas.

A terceira componente da teoria é o fluxo político, o qual é influenciado pela opinião pública em geral, pelas forças políticas organizadas e, mesmo, pelas lideranças em cargos decisivos da administração. A opinião pública, neste fluxo, atua não mais no sentido de discutir e aperfeiçoar as ideias, nem de apontar condições e/ou problemas que considera pertinentes, mas sim “agregando visibilidade política”, o que influi no sentido de custo-benefício político em se inserir a condição/problema ou ideia/alternativa na agenda. As forças políticas organizadas, em especial os grupos de pressão, tendem a apresentar maior mobilização política e maior capacidade de relacionamento e/ou influência das lideranças, sendo certo que do maior consenso entre estes surge maior expectativa de inserção na agenda. O controle de cargos chave se traduz em considerável influência não apenas na organização da agenda pública quanto, mesmo, na eficiência do desenvolvimento desta.

Destaca-se a questão da mídia no contexto da formulação das políticas. Os dados de Kingdon (2003, p. 57-60) indicam fraca correlação entre ações de mídia e formação da agenda pública, sendo mais presente a capacidade da mídia de influenciar a opinião pública e, agregando maior visibilidade, influir no ponto de vista dos políticos (custo político das escolhas). Aparentemente o autor se debruçou sobre a mídia em geral, não diferenciando a abordagem de cunho mais informativo do trabalho das editorias.

Em síntese, sob a perspectiva do Modelo de Fluxos Múltiplos, para se influir nas políticas públicas é necessário compreender a existência de momentos específicos onde isso é mais favorável, isto é, as “janelas de oportunidade”. Numa

situação ideal, o que quase sempre decorre de crises, há a convergência dos três fluxos, e simultaneamente identifica-se um problema, há uma solução e o custo político da decisão demanda que a mesma ocorra de imediato. Todavia, mais frequente de acontecer, bem como mais possíveis de serem criadas ou utilizadas por um determinado *stakeholder*, são as janelas de oportunidade associadas ao fluxo dos problemas ou ao fluxo político. Ou, em outras palavras, o custo-benefício e a efetividade de atuar na agenda das políticas públicas é mais favorável quando se influencia quanto à percepção de um problema, diretamente, fazendo o líder perceber a existência de um problema, ou indiretamente, ampliando a percepção das vantagens políticas decorrentes de solucioná-lo.

Um exemplo de interesse atual para o setor de S&D é o do processo de substituição dos caças da Força Aérea. À luz da presente teoria tem-se que o fluxo do problema é percebido de forma diferenciada pelo segmento militar, MD e Presidência, com percepção decrescente quanto a ser um problema ou ser algo crítico. Quanto ao fluxo político, com certeza ainda não alcançou a janela de oportunidade associada. Assim, para trazer o assunto ao centro da agenda é necessário reverter ao menos uma destas duas variáveis. A existência de um fluxo da solução bem estruturado, fruto de trabalho técnico da Força Aérea, não é condição suficiente para que essa política pública ocupe espaço relevante na agenda. Portanto, pela via do fluxo da solução a única opção disponível seria ampliar a discussão com a Sociedade acerca desta, de forma a ter uma melhor resposta *quando a agenda política avançar*.

7.2.2 O Modelo do Equilíbrio Pontuado

A teoria do equilíbrio pontuado foi construída para abranger os momentos de maior volatilidade do ambiente político, sendo mais especificamente útil para explicar momentos de ruptura no *status quo*. Sua sustentação teórica foi desenvolvida a partir da constatação prática de que

Political processes are generally characterized by stability and incrementalism, but occasionally they produce large-scale departures from the past. Stasis, rather than crisis, typically characterizes most

policy areas, but crises do occur²⁴⁴ (TRUE, JONES e BAUMGARTEN, 2006, p. 1)

Propõe que o processo de formulação das políticas públicas pode ser estimado através uma curva específica. Inicia-se de forma lenta e progressiva, que corresponde a período em que as ideias são testadas e descartadas. Em seguida, surge reação favorável, a permitir a rápida difusão de determinada ideia, a qual ganha relevância na agenda, podendo converter-se numa política pública. Terceiro momento surge quando determinada ideia atinge seu “ponto de saturação” sem evoluir para uma política e, neste caso, perde espaço na agenda. Estas quebras de equilíbrio podem ocorrer pela inserção de novo tema dominante na agenda ou pela mudança da posição relativa entre assuntos. É concepção próxima do conceito de *prioridade e urgência*, bastante familiar nas Ciências Militares. A ruptura pode ocorrer, também, pelo desaparecimento de determinado programa de governo, consequência de haver atingido seus objetivos, ou qualquer outra razão administrativa (BAUMGARTNER e JONES, 2009, p. 1-56).

Um componente relevante da teoria é a questão da “imagem política” (*policy image*), que vem a ser a forma como uma política é compreendida e discutida. O delineamento de uma “imagem” permite melhor interação entre os formuladores – governo, especialistas, etc. – e a sociedade, levando a maior facilidade na busca do consenso e/ou “monopólio” em torno de determinado assunto ou abordagem. Considerando que as decisões políticas nem sempre são racionais, e que há vários fatores componentes do “custo político” em selecionar-se determinada abordagem, o êxito em construir uma “imagem positiva”²⁴⁵ é bastante relacionado com o êxito em construir-se uma determinada política. Ou seja, a construção da agenda se dá em função dos problemas sociais, mas também em função da compreensão, consenso, enfim, “imagem” acerca de quais seriam as soluções (BAUMGARTNER e JONES, 2009, p. 25-38)

²⁴⁴ Políticas públicas são caracterizadas pela estabilidade e continuidade, mas eventualmente elas produzem uma ruptura com o passado. O equilíbrio, mais do que a crise, é a característica típica da maior parte das políticas públicas, mas as crises acontecem.

²⁴⁵ Por outro lado, caso o grupo de interesse tenha intenção em obstaculizar determinada agenda, operar sobre a construção da imagem é uma forma bastante eficiente de retardar e/ou paralisar o processo. Útil compreender que “não intervir” é, também, uma decisão política em si mesmo.

O modelo do equilíbrio pontuado diferencia o “espaço de construção das ideias” (*policy venue*). Considerando que o rol de assuntos submetidos à administração é muito amplo, há necessidade de delegação dos mesmos para apreciação ao longo de toda a estrutura de governo. A teoria sugere que nas estruturas mais técnicas e especializadas de decisão, ou mesmo burocráticas, há espaço de maior equilíbrio, gerando mudanças mais lentas, graduais e incrementais²⁴⁶, ao passo em que nas estruturas mais amplas e colegiadas há prevalência da incerteza, na medida em que a busca do consenso estará mais estruturada na negociação e mesmo “barganha política” do que em parâmetros racionais.

Em síntese, a teoria do equilíbrio pontuado propõe que o processo global de construção da agenda é fracionado em vários micro-processos, onde progressivamente um tema vai enfrentando obstáculos e sendo delineado. Assim sendo, são espaços de interesse ao debate tanto as esferas técnicas intermediárias quanto as esferas políticas superiores. Todavia, a previsibilidade do comportamento técnico e político são diferenciadas, sendo as primeiras mais tendentes à continuidade e as últimas às oportunidades decorrentes de análise de custo-benefício político. O aspecto mais delicado é o denominado “ponto de saturação”, que sinaliza o ápice de concordância que uma determinada alternativa pode receber e, caso não evolua efetivamente para uma política pública a consequência será o descarte desta opção. Em outras palavras, uma alternativa técnica ou uma resposta a determinado problema não podem permanecer indefinidamente no topo da agenda sem evoluir de opção para concretização.

Revisitando a temática do reequipamento da Força Aérea, significa dizer que a proposta técnica concluída e entregue ao Ministro da Defesa alcançou, ao menos no âmbito daquele ministério, o ápice possível e que a dilatação temporal apenas reforça a perspectiva de descarte da mesma. Surgem duas opções: investir na alteração da relação custo-benefício político, tentando inserir o assunto na agenda presidencial, ou alterar a proposta inicial, reiniciando o ciclo de geração da política.

²⁴⁶ O melhor entendimento para “incremental” é no sentido de processo onde a melhor base para a predição da evolução futura é a própria observação da realidade presente e de pequena regressão histórica. São processos com impacto comportamental bem mais previsível.

7.3 ESCOLHAS PÚBLICAS

Inserido um assunto na agenda de discussões, a questão que emerge é: qual a racionalidade que leva determinado assunto a ser consolidado em uma política pública, e outros não? Uma teoria, que procura aplicar instrumentos da Economia junto às Ciências Sociais e Ciência Política, é a das *Escolhas Públicas* (*Public Choice*). Uma referência recorrente no contexto brasileiro é Monteiro²⁴⁷ (J. V., 2007), pesquisador cuja produção auxiliou a inaugurar e consolidar esta área do conhecimento no país.

O espaço de análise da teoria é o comportamento dos diferentes atores sociais e o objetivo é investigar o *modus operandi* destes ao longo do processo de formação e aprovação das políticas públicas. A premissa transversal é no sentido de que *eleitores, políticos, burocratas, empresários e trabalhadores são todos vistos como voltados para a maximização de utilidade* (BRESSER-PEREIRA, 1992, p. 234). Sob essa ótica, o espaço de gestação das políticas públicas, quer na área técnica no interior da administração, quer no relacionamento político entre o Executivo e o Legislativo, quer no processo político no interior do parlamento, é permanentemente sujeito à análise de custo-benefício dos atores, que em última essência consideram seus próprios ganhos em relação ao processo em andamento.

Olhando para tantos atores, a teoria das Escolhas Públicas é naturalmente inter/transdisciplinar, *afinal, o que é relevante é reconhecer que as fronteiras convencionais, arbitrariamente desenhadas no mapa da academia, hoje em dia não passam disso mesmo: subdivisões puramente cartoriais* (MONTEIRO, 2007, p. 15-16).

Questão inicial é compreender as regras de funcionamento do “mercado das políticas públicas”. A estrutura superior das “regras do jogo” está disciplinada a nível constitucional, onde se verifica o desequilíbrio do centro de gravidade em favor do Executivo²⁴⁸. Este pode influir no processo político diretamente, tanto através dos projetos de iniciativa exclusiva quanto através das medidas provisórias. Apoiado na

²⁴⁷ Jorge Vianna Monteiro. Doutor em Economia (Universidade de Iowa, 1967). Professor de Teoria Econômica e Políticas Públicas PUC-Rio de Janeiro e FGV.

²⁴⁸ É aspecto intrínseco e continuado do modelo brasileiro, onde o princípio da separação dos poderes é desequilibrado, gerando a *hipertrofia* do Executivo, já referida.

flexibilidade que decorre dos parlamentares poderem transitar livremente entre seus cargos no Congresso Nacional e cargos no seio da Administração Pública, sem perda de mandato, o Executivo pode influir indiretamente no resultado eleitoral, “migrando votos confiáveis” para o parlamento (regresso de parlamentares a seus cargos eletivos) ou retirando votos indesejáveis deste (nomeação para cargo administrativo) conforme necessite de maior ou menor número de votos favoráveis²⁴⁹. Uma outra possibilidade decorre do orçamento federal ser autorizativo, e não vinculativo, o que permite ao Executivo elevada flexibilidade na alocação efetiva de recursos aos projetos de interesse parlamentar.

No que concerne à S&D talvez a preponderância executiva seja ainda mais relevante. O eleitorado é preponderantemente alheio ao tema, o que acaba agregando baixa visibilidade e interesse junto ao parlamento. São poucos os grupos de interesse com atuação legislativa próxima da matéria, sendo mais percebida a atuação dos agentes ligados à Indústria de Defesa, com representação quase que restrita às federações de indústria de São Paulo e Rio de Janeiro. Assim sendo, a maior parte da formulação das políticas públicas de S&D acaba sendo originada no interior da Administração Pública.

Com isso cresce de importância o *modus operandi* de três grandes atores: o Presidente da República, que em última instância é o macro decisor quanto aos assuntos de S&D, a estrutura técnica setorial e os grupos de interesse que atuam junto aos dois atores anteriores.

A lógica de atuação presidencial²⁵⁰ é dependente da duração de seu mandato ser limitada e das perspectivas de reeleição própria ou de seu sucessor, o que pode levar a uma maior motivação eleitoral ou à busca de estabelecer um legado histórico e institucional. No primeiro quadro, a agenda e decisão buscará maximizar os rendimentos eleitorais, enquanto no segundo modelo a preocupação será mais direcionada à promoção de sua obra e de sua imagem. Comportamento similar é associável ao Ministro da Defesa, que necessita equilibrar visibilidade e retorno eleitoral em função de seus projetos políticos futuros serem mais ou menos dependentes da decisão do eleitorado.

²⁴⁹ Este fenômeno, que o autor denominou *carrousel constitucional*, pode ser mais bem visto em Monteiro (2011, p. 542-544)

²⁵⁰ Mais bem detalhada em Monteiro (2007, p. 61-76)

Com relação à atuação dos quadros orgânicos da administração, isto é, os servidores dedicados ao funcionamento da máquina administrativa, é necessário uma ressalva no sentido de que o setor de S&D apresenta especificidades próprias, o que condiciona a racionalidade dos agentes. Há dois grandes universos possíveis de “especialistas em Defesa²⁵¹”, com perfis diferenciados em relação à seleção, formação, estabilidade, especialidade, etc. Os profissionais militares têm formação técnica e militar em suas próprias forças, à luz das perspectivas políticas, educacionais e gerenciais de cada uma destas, o que significa dizer que são profissionais com perfil bastante heterogêneo. Os profissionais civis são escassos, quer a nível de formação, quer em relação aos cargos de gerência, ou, ainda, em relação à própria previsão legal de existência dos cargos, conforme diagnóstico da própria END (BRASIL, 2008, p. 5, 30, 32 e 50). Observando mais detalhadamente o MD, na medida em que este é o órgão responsável setorialmente pela política de S&D, ainda é possível destacar que os profissionais militares têm o período de permanência no órgão limitado no tempo, enquanto os servidores civis podem ser integrantes da carreira pública ou estarem a serviço de cargos de confiança.

Visualizando-se o cenário acima exposto, e assumindo-se como racionalidade de comportamento os parâmetros propostos por Monteiro (2007, p. 77-88²⁵²), surgem três grandes perspectivas de enquadramento. Os profissionais militares exercem funções na Defesa, mas têm forte vínculo com suas forças de origem, as quais acabam sendo o cliente preferencial e condicionador das estratégias de ação do profissional. Os profissionais de carreira do MD são os que assumem com maior tipicidade a racionalidade esperada, com o reforço que seus potenciais benefícios em ganho de poder podem ser exercidos em face do mercado e, mesmo, das próprias FA. Os profissionais em cargos de comissão têm por cliente preferencial os dirigentes que os comissionaram, posto que do grau de satisfação destes é que decorre o êxito da estratégia do burocrata em questão. De comum, os três grupos têm a baixa vinculação com o eleitorado, na medida em que não

²⁵¹ Considerando a ESG (BRASIL, 2008, p. 30) ser o *core* do processo de capacitação de especialistas em Defesa, em especial os civis, e conforme o seu catálogo de cursos (<http://www.esg.br/cursos/>), é possível verificar que há várias formações, e perspectivas, internas ao conceito de “especialista de Defesa”. Há especialistas em Inteligência Estratégica, Logística e Mobilização, Gestão de Recursos, Política e Estratégia, etc.

²⁵² Isto é, de que o grupo dos burocratas tende a associar a maximização dos rendimentos de suas ações em função do aumento da fatia de recursos orçamentários, da capacidade de regulação que exerce sobre o mercado, do prestígio da organização e de seu prestígio pessoal.

dependem diretamente deste para obter aprovação de suas ações. De referir que, além do comportamento associado aos seus clientes preferenciais, os burocratas em serviço no órgão setorial da Defesa tem estratégias próprias uns em relação aos outros, o que é sugestivo enquanto campo de aprofundamento de estudos.

Com relação à atuação dos grupos de interesse tem-se que a racionalidade esperada é no sentido de maximizar a transferência de renda do setor público para o setor privado, ou, noutra perspectiva, minimizar as perdas decorrentes da adoção de determinadas políticas públicas (MONTEIRO, 2007, p. 107-110). Para isso, os investimentos a fazer para obter a ação governamental desejada, a exemplo de ações de *marketing*, devem ser ajustados em relação ao resultado esperado. A posição do grupo de interesse pode eventualmente convergir com a da Sociedade em geral, situação que favorece ao político em termos de custo-benefício, na medida em que a adoção à posição do grupo de interesse será mais facilmente aceita pelo eleitorado. Mas não é obrigatório, posto que o grupo de interesse tem por escopo a sua própria satisfação. Mais frequente é a convergência de interesses entre os grupos privados e os burocratas, posto que ambos desejam o crescimento organizacional, um ampliando poder e visibilidade e o outro ampliando os ganhos. Inclusive, não é invulgar o acolhimento de ex-burocratas junto aos grupos de pressão, característica relacional que inclusive influi na estratégia de ação dos burocratas quando estes estão em vias de se retirarem do serviço público.

No caso brasileiro, para além da ação dos grupos de interesse privados, a exemplo das principais empresas de S&D, ainda existe a ação das próprias forças enquanto grupos articulados de interesse. A ação direta das FA junto ao Presidente da República foi relativizada nos últimos anos, com a redução do *status* ministerial e inserção das FA junto à estrutura do MD. Consequência disso é que a canalização dos interesses institucionais apenas alcança o decisor final de forma intermediada, o que faz com que o Ministro da Defesa seja percebido ora como defensor dos interesses militares junto ao Governo ora como defensor dos interesses do governo junto aos militares. Também sujeito a estratégias próprias é o relacionamento das forças com a burocracia do MD, quer através da seleção e orientações estratégicas aos seus profissionais em serviço comissionado junto ao órgão setorial, quer pela ação direta dos órgãos de suas estruturas internas em face dos burocratas.

7.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

O Brasil possui longa tradição de planejamento estratégico da ação governamental. Num posicionamento mais favorável isso significaria dizer que o setor público possui capacitação nesta área, estando bem aparelhado em termos de competências para edificar tais planejamentos. Uma visão mais negativa, por outro lado, destacaria o distanciamento que existe entre planejar e executar, o que leva à insuficiência de resultados e necessidade de lançamento de um novo plano, muitas vezes mais uma questão de *marketing* do que um aperfeiçoamento. De qualquer forma, a partir de 1940 em diante o Governo Federal vem consolidando suas ações em documentos sistematizados²⁵³, onde se destaca ora a abrangência, ora a especificidade, a exemplo do Plano de Metas, Plano Nacional de Desenvolvimento, Plano Real, etc. Há vários autores que se dedicam à revisão histórica, a exemplo de Almeida²⁵⁴ (2004), cujas ideias acabaram subsidiando a própria administração (BRASIL, 2004c).

Reduzindo a perspectiva temporal, assume-se que o planejamento estratégico nacional atual decorre de três marcos específicos: a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a chegada ao governo do presidente FHC e, na sequência, do presidente Lula.

A CF (Art. 165) inaugurou a sistemática atualmente em vigor, disciplinando a obrigatoriedade de existir um Plano Plurianual, as competências de cada poder em relação a este e as coordenações desta opção com relação a outros aspectos estruturantes do estado. A partir deste marco legal, verifica-se, em linhas gerais, que o Governo Federal é o principal indutor do desenvolvimento nacional, sendo responsável pelos grandes temas transversais e pela integração nacional e redução das assimetrias entre os estados-membros. Nesta esfera governamental, a primazia das ações compete ao Poder Executivo, na medida em que a iniciativa das propostas de políticas públicas cabe ao Presidente da República, o qual encaminha *a posteriori* os PPA para deliberação e aprovação pelo Congresso Nacional, retendo, ainda, o poder de veto sobre as modificações que forem inseridas.

²⁵³ Breve e prática síntese, produzida pelo próprio Governo, pode ser vista em Brasil (2005d, p. 12-13).

²⁵⁴ Paulo Roberto de Almeida. Diplomata de carreira. Pós-doutor (PUC Rio de Janeiro, 2008) e Doutor em Ciências Sociais (Universidade Livre de Bruxelas, 1984).

Porém, ao mesmo tempo em que o modelo constitucionalmente adotado reflete uma opção do Estado brasileiro, os Planos Plurianuais são consequência da concepção de um governo específico, tendo por horizonte de planejamento o mesmo período de duração do mandato presidencial. Assim sendo, tanto com a finalidade de assegurar a continuidade administrativa nos momentos de transição governamental quanto de forma a permitir que o novo governo possa convergir sua proposta eleitoral com a realidade administrativa ao tomar posse, o presidente em exercício de um novo mandato governa, inicialmente, conforme o plano e o orçamento aprovado pela administração anterior. Em outras palavras, apenas apresenta ao Congresso Nacional a sua “visão de governo” após o primeiro ano no cargo e, em consequência, esta permanece em vigor no ano subsequente ao término do seu mandato.

7.4.1 A administração Fernando Henrique Cardoso

Se a CF reformulou as bases legais, foi a administração FHC que inaugurou a visão contemporânea de planejamento governamental, com o plano *Brasil em Ação* (BRASIL, 1995). Aproveitando-se das condições de estabilidade monetária, a orientação estratégica buscou direcionar os esforços no sentido de obter-se maior eficiência da ação estatal, assumindo como linhas de força a *construção de um Estado Moderno e Eficiente, a redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais e a Inserção Competitiva e Modernização Produtiva*. Sob o paradigma liberal do “estado mínimo”, as ações da era FHC deram ênfase à racionalização da máquina administrativa e às parcerias público-privadas, como forma de permitir ao estado concentrar recursos e esforços nas áreas essenciais da atividade estatal. Adotando os conceitos de *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* e de *Empreendimento Estruturante*²⁵⁵, introduziu no âmbito da Administração Pública as primeiras ferramentas de gestão voltada aos resultados. Transcendendo o modelo imposto pela CF, quadrienal, determinou a execução de estudos exploratórios

²⁵⁵ O conceito de “eixo estratégico” foi construído sob o viés da Geoeconomia e do fluxo de Bens e Serviços, relativizando o conceito da divisão político administrativa, a saber: Saída para o Caribe, Saída para o Pacífico, Oeste, Norte-Sul, Nordeste, Sudeste e Sul. Os *empreendimentos estruturantes* eram selecionados em função dos seguintes indicadores: magnitude do impacto das mudanças, ganhos de competitividade, ganhos sociais, redução das disparidades regionais e capacidade de alavancar novos investimentos. Para mais detalhes, vide Brasil (2005d, v. 1).

quanto ao planejamento de longo prazo, em estudos que foram consolidados sob a denominação de *projeto Brasil 2020* (SARDENBERG²⁵⁶, 1999, p. 42-49)

Tendo sido o primeiro presidente reeleito da história do Brasil, FHC teve a oportunidade de consolidar suas ideias, que foram continuadas através do plano *Avança Brasil* (BRASIL, 1999a). Aproveitando-se tanto da experiência adquirida e de uma maciça formação e reciclagem educacional dos recursos humanos integrantes do funcionalismo público federal quanto do cenário macroeconômico a ênfase do planejamento incidiu sobre a gestão propriamente dita, a qual foi sintetizada sob cinco aspectos basilares: *orientação por projetos, fortalecimento da ação estratégica, seletividade, gerenciamento e avaliação* (BRASIL, 2005d, p. 19). Mantida a concepção de “eixos estratégicos”, alteraram-se os critérios de desenho destes – *malha multimodal de transportes, hierarquia funcional das cidades, identificação dos centros dinâmicos e ecossistemas* – o que levou à consolidação dos seguintes eixos: *Arco Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Transnordestino, São Francisco, Rede Sudeste, Sudoeste e Sul* (BRASIL, 2002, p. 450-451).

Que pese as grandes transformações internacionais do período, e a elevada capacidade do presidente para o exercício da “diplomacia presidencial” e projeção brasileira no exterior, a agenda predominante foi de ordem interna: combate à inflação, estabilidade monetária, construção dos eixos de desenvolvimento, reforma do estado, etc. A considerável dimensão destas opções, por si só de vulto, contribuiu para que a agenda de S&D ocupasse espaço menos central da atenção presidencial. Assim sendo, nos planos plurianuais não se vê atenção concentrada em “segurança²⁵⁷”, “defesa”, “relações exteriores”. O planejamento setorial do Itamaraty e da Defesa foi desenvolvido à luz da concepção dos “eixos de desenvolvimento” e de orientações diretas constantes das Mensagens ao Congresso Nacional (BRASIL, 2002, 2001, 2000b, 1999b, 1998, 1997, 1996, 1995), a exemplo de importantes ações setoriais como a criação do MD, o fortalecimento do projeto Calha Norte, o incremento da aproximação com os países vizinhos, a construção de mecanismos internacionais de cooperação no combate ao narcotráfico, entre outras.

²⁵⁶ Ronaldo Mota Sardenberg. Diplomata de carreira. À época era Ministro Extraordinário de Projetos Especiais.

²⁵⁷ Há menção à Segurança Pública, que obviamente integra-se ao conceito de S&D, mas que, todavia, foge ao objeto de estudo delimitado.

O período 1995-2002, administração FHC, pode ser sintetizado na busca da estabilidade macroeconômica e modernização gerencial do Estado brasileiro.

7.4.2 A administração Lula

Em 2002 ocorreu alternância política mais significativa do que “apenas” a substituição presidencial. Foi eleito o presidente Lula, com a chegada ao poder, inédita, do Partido dos Trabalhadores. Com uma trajetória pessoal e política bastante diferenciada de seu antecessor, em especial pela forte associação com às classes sociais e extratos mais simples da população brasileira, o novo presidente deu início ao redirecionamento das perspectivas políticas e mudança do *modus operandi* (estratégica) de execução das ações governamentais. Apoiado na estabilidade econômica e institucional obtida por seu antecessor, a qual foi mantida através política econômica de continuidade, iniciou-se o atendimento das necessidades e a inclusão plena das parcelas mais desfavorecidas da sociedade brasileira, através do plano *Brasil para Todos: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social* (BRASIL, 2003a), o qual, fruto dos elevados graus de aprovação popular obtidos pelo presidente, e consequente reeleição para um segundo mandato, foi continuado no plano *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade* (BRASIL, 2007a).

Sob a administração Lula foram alterados três pressupostos estruturantes do planejamento estatal. O primeiro relaciona-se com o papel do Estado, que de uma intervenção mínima passou a ser entendido como responsável *por utilizar todos os instrumentos e recursos disponíveis para dar o impulso indispensável à retomada do desenvolvimento* (BRASIL, 2003, p. 3). O segundo é relacionado com o horizonte de perspectiva para a orientação estratégica e o planejamento, o qual, supostamente, foi responsável por ***inaugurar***²⁵⁸ [negritou-se] *um modelo de desenvolvimento de*

²⁵⁸ Dupla ressalva deve ser feita. Inicialmente, e como já visto, destaca-se que o planejamento estatal de longo prazo iniciou-se na era-FHC, com o projeto Brasil 2020. Depois, e conjugado com a ideia acima, necessário diferenciar planejamento estratégico “visualizando o longo prazo” de “planejamento estratégico de longo prazo”. O primeiro, que aparentemente as duas administrações executaram, decorre de estimar cenários futuros e conduzir ações estratégicas corretivas no presente. O segundo, aparentemente inviável, na medida em que o próprio PPA é quadrienal e que são limitados os instrumentos que o governo dispõe no sentido de perpetuar suas visões para além de tal ciclo. Assim sendo, e observando-se que planejamento estratégico é a associação entre concepção e execução, aparentemente falar em “longo prazo” significa mais visão de futuro / retórica política do que, efetivamente, ação concreta.

longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira (BRASIL, 2003, p. 3 e 5-7). O terceiro é associado ao processo de elaboração das políticas públicas, que migrou de um modelo centrado no interior do Estado, para um modelo de cogestão, com maior participação local, como se vê

O caráter participativo deste PPA é uma fórmula de enriquecimento permanente do planejamento e da gestão das ações do governo federal, conferindo-lhes transparência e maior eficácia social. A sociedade brasileira será fortemente ouvida no processo de construção do Plano Plurianual 2004-2007, a ser apresentado para deliberação do Congresso Nacional no final de agosto deste ano. A ampliação da participação da sociedade nas escolhas de políticas públicas será uma grande diferença deste PPA. Esse processo já começou dentro do próprio governo federal e está sendo estendido à sociedade civil organizada. (BRASIL, 2003, p. 27).

O governo Lula (BRASIL, 2007b, p. 6-22), visualizando como marcos futuros os anos de 2015 e 2022, definiu três eixos estruturantes para a política de longo prazo: vertente política, vertente social, vertente econômica. Sob a ótica política a intenção era criar as bases constitucionais para o planejamento estratégico de longo prazo, com perfil “de Estado”, a ser desencadeado de forma contínua por sucessivos governos, a exemplo da criação de um Conselho de Estado, integrado por ex-presidentes dos Poderes Constituídos, e da edição de uma lei de “responsabilidade estratégica” (TAVARES, 2006). Quanto ao enfoque social, o desafio proposto era estabelecer estruturas de ingresso na sociedade do conhecimento, através da universalização da educação básica de qualidade, da inserção digital das escolas públicas e da ampliação do sistema de ensino superior. A vertente econômica visualizada era contribuir para a adoção de um novo modelo que permitisse um aumento sustentado e sustentável da geração de riquezas.

Com relação à ação externa, no governo Lula ganhou relevo a busca da inserção internacional através de uma maior aproximação Sul-Sul, a qual foi desenvolvida com o apoio do órgão setorial, o Itamaraty, em conjunto com a adoção de uma Diplomacia Presidencial ativa. A América do Sul foi nominada como espaço prioritário de atenção, a qual incluiu outros três eixos estruturantes: África Ocidental, Ásia e América do Norte e Europa (BRASIL, 2010b, p. 3). Em síntese, a ação interna do período 2003-2010, administração Lula, caracterizou-se pela busca da inclusão

social e redução das desigualdades sociais, enquanto a ação externa assistiu a um impulso quantitativo em termos de alocação de espaço na agenda presidencial e busca de melhor inserção internacional através da aproximação com novos espaços de atenção.

8 INSERÇÃO SOBERANA

Acho que o Brasil é possivelmente o que está mais bem posicionado, em termos de mudanças necessárias para cumprir as previsões que fizemos para 2050²⁵⁹, ou para o que eu disse sobre 2020. O Brasil tem em muitos sentidos mais atributos de um país desenvolvido em termos de suas políticas e de sua sociedade. Provavelmente o que tem de fazer é tirar o governo do caminho e deixar o setor privado fazer mais. (O'NEILL²⁶⁰, 2009, s. p.)

O Brasil apresenta dimensões continentais e grandes contrastes, tendo como consequência prática o fato de que muitas vezes os próprios brasileiros não conhecem tão bem assim esse “país-continente”. É usual dizer que o Brasil reúne cerca de 50% do território da América do Sul, assim como é frequente desconhecer-se que isso significa aproximadamente 1/3 da África e mais espaço do que a União Europeia, constituída por 27 países. No exterior, ao contrário, a imagem brasileira vem sendo cada vez mais projetada, quer agregando valor, nos exemplos da reação à atual crise econômica mundial e da inclusão social e desenvolvimento obtidos na última década, quer sofrendo sérias críticas, quando se observa a questão da violência urbana e da preservação ambiental.

E nesse contexto que emerge a questão da *Inserção Soberana*²⁶¹, que se associa à política e à subsequente estratégia mais elevada do país. Numa aproximação inicial, é a partir da concepção e escolhas *políticas*, apoiadas por

²⁵⁹ As previsões em tela têm como elemento estruturante a dimensão econômica, medida em termos do Produto Interno Bruto. Todavia, a análise é bem mais abrangente e interessante, incluindo considerações sobre a estrutura política, social, meio ambiente, etc. Mais detalhes podem ser lidos nos trabalhos de Hawksworth e Tiwari (2011, p. 1-25), O'Neil e Stupnytska (2009), Wilson e Stupnytska (2007, p. 130-150 e 160-164), Hawksworth (2006, p. 1-48) e Wilson e Purushothaman (2003).

²⁶⁰ Jim O'Neill. Doutor em Economia (Universidade de Surrey, 1982). Chefe da área de Economia Global, *Commodities* e Pesquisa Estratégica da Goldman Sachs, Londres. É um dos principais analistas acerca das perspectivas de inserção do Brasil, Rússia, Índia e China no cenário internacional. É o “pai” da expressão *BRIC's*.

²⁶¹ Em sua primeira Mensagem ao Congresso Nacional, o presidente Lula tratou, em capítulo próprio, da Defesa Nacional e Política Externa (BRASIL, 2003b, p. 228-254), ainda que às páginas internas tenha nominado “Defesa” e “Relações Exteriores”. A partir de então as mensagens seguintes adotaram como título *Inserção Soberana* (BRASIL, 2004b, p. 200-214 e 2005e, p. 230-240), *Política Externa e Soberania* (BRASIL, 2006, p. 180-188; 2009b, p. 232-246 e 2010d, p. 295-319). Ou, ainda *Política Exterior e Soberania* (BRASIL, 2007d, p. 185-191 e 2008c, p. 195-205). Assim sendo, optou-se pelo “posicionamento estratégico” de acompanhar a designação, a qual, na ausência de definição, assume-se com acepção próxima de *segurança nacional associada ao plano externo*.

análises e planejamentos *estratégicos*, que se chegará a uma melhor compreensão da realidade brasileira presente, do futuro que se quer alcançar e dos caminhos a percorrer, em processo que, se não é fácil, ao menos deseja-se que seja *seguro*.

Todavia, os conceitos acima admitem múltiplas interpretações, com amplas variações históricas, culturais, ideológicas, etc. ao longo do tempo. Assim sendo, *política* e *estratégias* são assumidos, à partida, à luz das sínteses abaixo, as quais se entende suficientes no contexto desta tese, enquanto *segurança nacional*, elemento conceitualmente menos estável da tríade, será mais bem esclarecido ao longo do texto, em tópico próprio. Portanto, tem-se que

Política: 1. Ciência do governo das nações. 2. Arte de regular as relações de um Estado com os outros Estados. (...) e Político: (...) 5. Aquele que se entrega à política. 6. Estadista. (PRIBERAM, 2010).

[at the highest levels of the state] strategy is the art and science of developing and using the political, economic, social-psychological, and military powers of state in accordance with policy guidance to create effects that protect or advance national interests relative to other states, actors, or circumstances²⁶². (YARGER²⁶³, 2006, p. 1)

O campo semântico da “estratégia” alargou-se de tal forma que a palavra passou a necessitar de adjetivação. Surgiram então a grande estratégia na INGLATERRA, a estratégia total na FRANÇA, e a estratégia nacional nos EUA e no BRASIL, como expressões que caracterizavam uma estratégia maior, que coordenava todo o esforço da nação e subordinava a “arte do general” para vencer a guerra. A estratégia foi igualmente acrescida do adjetivo “militar” quando referente às Forças Armadas e do “operacional” quando limitada ao teatro de operações. (...) firmou-se entre os países e os estudiosos dos fenômenos estratégicos, o conceito de estratégia nacional, grande estratégia ou estratégia total, bem como a subdivisão em níveis, tais como - governamental, específica (ou setorial) e operacional. (BRASIL, 2004a, p. 1-4)

Das definições extraem-se algumas ideias fundamentais: (1) política e estratégia tanto reúnem aspectos técnicos (ciência) quanto demandam certa

²⁶² Nos níveis mais elevados, estratégia é a arte e a ciência de desenvolver e utilizar os instrumentos de poder político, econômico, psicossocial e militar, de acordo com as diretrizes políticas, para criar os efeitos que protejam ou promovam os interesses nacionais em relação a outros Estados, atores ou circunstâncias.

²⁶³ Harry R. Yarger. Doutor em História (Temple University). Coronel reformado do Exército dos EUA. Professor do War College/EUA (Fundamentos do Pensamento Estratégico, Teoria da Guerra e Estratégia, Política e Estratégia de Segurança Nacional e Grande Estratégia).

habilidade (*arte*²⁶⁴); (2) a política ocupa posição hierarquicamente superior à estratégia; (3) a estratégia nacional tem por campo de estudos e formulação o país e (4) a estratégia nacional está hierarquicamente acima da estratégia setorial, assim como esta em relação à estratégia militar (*arte do general*).

Talvez no passado, quando o líder político e o líder militar se fundiam na mesma autoridade, as diferenciações aqui apontadas não fossem nem tão claras e nem tão necessárias. Todavia, quer pela especialização da função militar, quer pela dimensão da máquina estatal, quer pela dinâmica da conflitualidade atual, parâmetros que tendem a se tornar ainda mais difíceis de conjugar, analisar *políticas públicas* e suas *estratégias associadas* demanda alguma atenção intelectual no sentido de visualizar a maior ou menor pertinência em relação ao binômio S&D e à topologia em níveis (nacional, setorial, subsetorial).

8.1 UMA BREVE REVISÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL

Para melhor compreensão da concepção estratégica nacional é necessário uma breve regressão histórica, onde se sintetiza alguns grandes marcos enquadrantes do pensamento de S&D.

O legado português deu origem a um país com significativo contraste em relação aos seus vizinhos, a exemplo da miscigenação racial e cultural, do sistema político, do idioma, etc. A mais que isso, a visão estratégica portuguesa se aproveitou de condições políticas peculiares e, avançando para oeste, conformou um território que apresenta-se inserido tanto junto ao Atlântico Sul quanto nos espaços Platino, Central e Amazônico, configurando quatro contextos geoestratégicos diferenciados.

Na sequência, o Império consolidou as fronteiras e manteve a coesão nacional, o que demandou ações militares de vulto, dentre as quais as campanhas internas que deram a Caxias o epíteto de “o Pacificador” e a Guerra do Paraguai (1865-1870). No alvorecer da República, o esforço diplomático de Rio Branco²⁶⁵, a

²⁶⁴ É frequente, mesmo entre profissionais das Ciências Militares, alguma imprecisão quanto ao termo *arte*. Melhor razão assiste no emprego culto e mais próximo do latim, de onde se origina: *maneira de ser ou agir, conduta, habilidade, ciência, talento, ofício* (PRIBERAM, 2010). Uma exposição alternativa quanto à diferença entre Arte e Ciência no contexto da Estratégia pode ser obtida em documentos escolares da EGN (BRASIL, 2007c), também alertando quanto ao vício de associar-se arte à estratagem, beleza ou inventividade.

²⁶⁵ José Maria da Silva Paranhos Júnior (1845-1912). Barão do Rio Branco.

exemplo da solução negociada das questões do Amapá, Palmas e Acreana, permitiu alcançar-se a estabilização das fronteiras.

Os quatrocentos anos iniciais legaram ao pensamento estratégico brasileiro alguns parâmetros iniciais, dentre os quais se destaca a maior expressão da continentalidade e das fronteiras terrestres em face da maritimidade, bem como a aceitação e demanda política e/ou social com relação ao emprego das FA dentro do próprio território.

No século XX, os dois aspectos de maior impacto no pensamento de S&D foram a participação na 2ª Guerra Mundial e a Guerra Antisubversiva. O primeiro trouxe impactos significativos quanto à profissionalização das FA, com reflexos em toda a estrutura militar. O segundo levou ao ponto máximo de indiferenciação entre a esfera política e a função militar, com reflexos no passado (não tão) recente e, mesmo, mais atualmente, onde é muito mais recorrente a preocupação civil com a questão do relacionamento (e “controle”) civil-militar do que com a investigação e delineamento dos indicadores de eficiência e eficácia da Defesa Militar. De certa forma, a experiência externa foi sendo mitigada pela inserção sul-americana, isto é, periférica em relação aos centros de poder ou de conflitualidade, ao passo que a vertente de atuação interna foi reforçada.

Um último marco estruturante, no século passado, decorre da criação do MD, que em pouco mais de dez anos vem consolidando seu papel institucional, o que contribui para conformação e melhor definição do papel dos mais variados *stakeholders* envolvidos, em especial as Forças Armadas e o segmento acadêmico. De qualquer forma, um macro impacto desse contexto é o fortalecimento da democracia, com reflexo no incremento da segurança regional, conforme Russett²⁶⁶ (1996, p. 3-28) e Snyder e Mansfield²⁶⁷ (1995, p. 5-38).

No presente, o pensamento brasileiro em S&D encontra-se em franco desenvolvimento, sendo motivo de crescente e profícuo debate, tanto no meio acadêmico e junto às estruturas governamentais quanto no âmbito do Congresso Nacional e, mais significativo, através da conformação de um espaço comum de

²⁶⁶ Bruce Russett. Doutor em Ciência Política (Universidade de Yale, 1961). Em sua obra destaca-se o estudo da correlação democracia e conflito, estruturante para a teoria da Paz Democrática.

²⁶⁷ Jack Lewis Snyder. Doutor em Ciência Política (Universidade de Columbia, 1981). Professor de Relações Internacionais. Edward D. Mansfield. Doutor e Professor em Ciência Política (Universidade da Pensilvânia, 1989).

articulação e debate (REBELO e FERNANDES, 2003 e BRASIL, 2004d, e, f, g). Para além do arcabouço teórico, verifica-se que a produção acadêmica contribui com o planejamento estratégico propriamente dito, o qual vem sendo aperfeiçoado de uma visão eminentemente setorial (BRASIL, 2002), permitindo formular uma política de ação mais abrangente (BRASIL, 2005a) e o aperfeiçoamento de estruturas organizacionais e de marcos legais, a exemplo do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e do Livro Branco da Defesa (BRASIL, 2010c).

No que concerne aos espaços estratégicos, com mais ênfase no discurso do MD e FA, verifica-se a importância crescente das questões relacionadas com a Amazônia (BRASIL, 2010e) e *Amazônia Azul*²⁶⁸ (FLORES²⁶⁹, 2007), as quais são passíveis sofrer incidência de ameaças clássicas, inclusive extra regionais, e novas ameaças. A região platina vem perdendo alguma importância (BRASIL, 2007e, p.2), ainda que, em termos práticos, parcela relevante dos meios militares estejam mais vocacionados para a porção centro-sul do País.

Coerente com o pensamento estratégico de longo prazo²⁷⁰ e com o conceito de “inserção soberana” que pautou a administração Lula, o diálogo internacional fomentado pelas FA tem priorizado o intercâmbio com os países vizinhos (América do Sul e África), com os países do sistema Atlântico Norte e, pontualmente, com parceiros estratégicos selecionados, como a China (BRASIL, 2010b). Todavia, análise qualitativa desta aproximação evidencia que apesar de algum debate sobre a construção de mecanismos regionais de segurança coletiva (GUERREIRO²⁷¹, 2006) a tendência predominante é contrária à constituição de forças multinacionais no entorno estratégico (RABELLO²⁷², 2006), ainda que se admita, acessoriamente, o

²⁶⁸ Atlântico Sul compreendido pelas águas territoriais, águas adjacentes, Zona de Exploração Econômica Exclusiva e Extensão da Plataforma Continental

²⁶⁹ Mario Cesar Flores. Almirante de esquadra. Ex-ministro da Marinha. Doutor em Ciências Navais.

²⁷⁰ Uma crítica com relação à expressão “longo prazo” adotada pela administração Lula decorre do fato desta visualizar o mesmo marco que a administração FHC, isto é, 2022/2025. Em outras palavras, o longo prazo “encurtou” e o que tinha por meta visualizar 5 ou 6 administrações presidenciais à frente, passou a contar com um (pequeno) avanço de aproximadamente uma década.

²⁷¹ Antonio Carlos Soares Guerreiro. Contra-almirante. À época, aluno do Curso de Política e Estratégia Marítimas (EGN).

²⁷² Miguel Angelo Campagnac Rabello. Coronel do Exército. Mestre em Ciências Militares. À época, aluno do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército.

estabelecimento de Estados-Maiores Combinados, sem a previsão de tropas (OLIVEIRA²⁷³, C., 2007).

Quanto ao espaço de formulação das políticas públicas ligadas à S&D, tem-se que o centro de gravidade vem migrando de uma perspectiva exclusivamente militar para uma abordagem mais abrangente, com a inclusão acelerada de novos atores, com ênfase junto ao segmento acadêmico. No plano interno da Administração Pública, verifica-se que as áreas setoriais de Defesa e Relações Exteriores ocupam o mesmo espaço de sistematização, separado das políticas internas. Todavia, aprofundando, verifica-se certa dificuldade em acomodar tal opção política, e sendo o discurso *um lugar de lutas e de manifestações do poder, revela assimetria entre os agentes políticos e sociais que nele transitam* (SANTANA²⁷⁴, 2007, p. 98), acabam surgindo aspectos como a substituição do nome *defesa* por *soberania* bem como assimetrias de conteúdos e visibilidade ao longo dos textos presidenciais, com aparente melhor inserção, enquanto *stakeholder*, do Itamaraty.

Também relevante a incorporação à agenda de uma perspectiva mais internacional, com ênfase para as questões do entorno sul-americano. O pensamento estratégico brasileiro contemporâneo vem alargando seus limites territoriais de observação e análise. Do foco inicial relacionado com a integração dos espaços nacionais, vem passando a estudar a inserção brasileira em relação ao seu espaço circunvizinho e, mesmo, como *global player*. Indo mais além, de uma percepção inicial das Américas enquanto espaço homogêneo passou à compreensão do distanciamento que separam a realidade sul-americana dos demais espaços americanos (MONTEIRO²⁷⁵, RG, 2001).

Em outras palavras, ainda que o assunto não seja discutido com profundidade no meio acadêmico, e mesmo que encontre resistências junto ao MD e FA, aparentemente o modelo de segurança em vigor no espaço estratégico examinado inicia processo de ajustamento de um modelo moderno para uma concepção pós-

²⁷³ Caio Túlio Salgado de Oliveira. Coronel do Exército. À época, aluno do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército.

²⁷⁴ Vagner José Santana. Mestre em Linguística (Universidade de Brasília, 2007). A dissertação em tela tem especial interesse na medida em que aplica os recursos da Linguística e analisa comparativamente trechos selecionados das PDN 1996 e 2005.

²⁷⁵ Raimundo Guarino Monteiro. Doutor em Ciências Militares. Coronel (reformado) do Exército. Atualmente é Assessor Especial do CEE/ESG.

moderna de S&D, conforme enquadramento proposto por Moita²⁷⁶ (2011), isto é, um cenário onde a aproximação entre dois ou mais Estados amplia a interdependência e interconexão a ponto de ser percebida uma necessidade ou uma oportunidade de construir um espaço comum de segurança, não mais isolado, nem coordenado, e sim integrado²⁷⁷.

8.2 AS PERSPECTIVAS DA SOCIEDADE BRASILEIRA

A participação da sociedade no debate acerca da S&D é variada e dicotômica, tanto em termos intelectuais quanto pragmáticos, assim como diversificada em relação às diferentes camadas populacionais e regiões do país. Por razões histórico políticas ou socioculturais, como se prefira, é certo que a sociedade brasileira ainda não alcançou o grau de maturidade e participação política²⁷⁸ que favoreça uma maior interação do cidadão comum com a agenda de S&D, em especial quanto ao ambiente externo. À exceção da temática de Segurança Pública, tem-se que a preocupação nacional é amortecida, sendo reduzida a atenção e participação civil no âmbito da formulação política e implementação estratégica na área de S&D (OLIVEIRA E LEÇA, 2007, p. 1). Reflexo da baixa mobilização social é traduzido na pouca relevância que o Congresso Nacional atribui à matéria, a qual acaba sendo impulsionada quase que exclusivamente conforme as prioridades do Executivo, tendo pouca relevância nos programas partidários e plataformas eleitorais, salvo raras exceções (SANTOS²⁷⁹, MHC, 2004, p. 121).

O segmento acadêmico é exceção enquanto extrato representativo da sociedade. Tal se dá tanto pela ativa participação nas discussões acerca da problemática da S&D, quanto pela disponibilidade que dispõem para o escoamento

²⁷⁶ Luís Moita. Doutor em Ética (Itália, 1967). Diretor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma (sic) de Lisboa, onde leciona Teoria das Relações Internacionais, Metodologia de Análise das Relações Internacionais e Coordena o Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra.

²⁷⁷ O estudo dos arranjos coletivos de S&D remete à questão do entendimento de soberania, que se foi basilar à realidade europeia e ao alvorecer do Estado-nação, todavia vem sendo bastante relativizado no presente. A perspectiva de Arendt foi vista no capítulo 4. Uma revisão à luz do Direito é fornecida por Paupério (1958).

²⁷⁸ Focando-se somente a *participação política* e a *cultura política*, o Brasil (47^a posição final) obteve rigorosamente a mesma avaliação que o Paraguai (62^o lugar), e atrás da Argentina (51^o lugar), isto é, com espaço (e demanda) para aperfeiçoamentos (ECONOMIST, 2010, p. 3-4 e notas metodológicas às p. 28-42).

²⁷⁹ Maria Helena de Castro Santos. Pós-doutora (Universidade da Califórnia, 1998) e Doutora (Massachusetts Institute of Technology, 1978) em Ciência Política. Professora do Instituto de Relações Internacionais / Universidade de Brasília.

de suas opiniões e percepções, quer através canais próprios de publicação quer com o apoio institucional decorrente da aproximação com órgãos da estrutura governamental. Daí que o pensamento acadêmico, civil e militar, nacional e internacional, “pauta” de forma significativa a agenda de S&D nacional, como facilmente se pode perceber ao longo deste texto, de forma dispersa, ou conferindo-se as referências, para uma visão mais específica. Todavia, exatamente por serem contribuintes especializados e diferenciados da maioria dos demais atores sociais é que suas propostas não podem ser assumidas como representativas das percepções e perspectivas da sociedade como um todo.

Não sendo a participação popular significativa, e assumindo-se que as opiniões acadêmicas especializadas não são sinônimo dos anseios da população, optou-se pela análise de instrumentos indiretos, na tentativa de compreender o pensamento da sociedade de forma mais abrangente. Foram selecionados três estudos: um associado à Opinião Pública (VEJA, 2008, p. 110-122), um associado às relações internacionais com o entorno brasileiro, e um associado ao planejamento estratégico de longo prazo (BRASIL, 2007a).

O primeiro estudo consolida a opinião de 500 personalidades da política, economia e cultura acerca de seis temas preestabelecidos: Educação, Meio Ambiente, Economia, Imprensa, Democracia, Raça, Pobreza e Megacidades. A intenção foi de fomentar *uma discussão racional, suprapartidária e realista dos entraves que ainda impedem o Brasil de atingir seu pleno progresso* (VEJA, 2008, p. 110). Uma leitura destacando o objetivo, as especialidades das autoridades e a natureza dos temas, já permite deduzir uma primeira visualização do que a mídia considera, e que portanto “pauta” a agenda noticiosa, como relevante.

A confrontação da proposta acima com os assuntos recorrentes no segmento institucional e acadêmico leva as seguintes convergências: cultura e conflitualidade (choque de civilizações, terrorismo fundamentalista, operações humanitárias, etc.), economia e conflitualidade (economia de defesa, recursos e conflitos, etc.), reestruturação do ensino militar, impactos ambientais nas operações (emergências ambientais, conflitualidade decorrentes de alterações climáticas, assuntos civis, etc.), opinião pública (relações públicas, informação pública, operações psicológicas, etc.), institucionalização do MD (relacionamento civil-militar, democracia e estabilidade regional, etc.), ações subsidiárias de apoio ao Estado (distribuição de

água e alimentos, trabalhos de engenharia de construção, etc.). Numa análise mais específica acerca das 40 propostas geradas, merece destaque a de *combater o tráfico de drogas com realismo* (VEJA, 2008, p. 120 e 122).

Não se propõe aqui que as FA sejam a solução, muito menos se expressa opinião no sentido de que devam, ou não, participar das soluções. O que se destaca é que existe alguma superposição entre a agenda proposta pela mídia, as perspectivas dos formadores de opinião consultados e a temática setorial especializada de S&D. E, sendo o mapeamento estratégico dos *stakeholders* e de seus interesses uma condição preliminar para a gestão estratégica dos mesmos, o que se evidencia aqui é que há possibilidades (janelas de oportunidade) a serem exploradas²⁸⁰.

O estudo do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI, 2007, p. 1-14) se dedicou ao tema *o Brasil na América do Sul*, tendo por objetivo oferecer recomendações para a estratégia brasileira na região. O trabalho consolidou as perspectivas de 24 analistas, dentre acadêmicos, consultores, jornalistas e executivos de empresas nacionais. Os aspectos apontados como relevantes à ação política e econômica do Brasil em relação ao seu entorno regional, no que transversal à S&D, são os que seguem: aumento dos investimentos brasileiros nos países vizinhos, aumento da integração energética, aumento dos fluxos migratórios intraregionais, aumento da importância das questões ambientais e das relacionadas com o crime transacional. Os especialistas destacaram que essa agenda, ainda que múltipla e relevante, não ocupa suficiente espaço dentro da política externa, assim como não mobiliza as elites nacionais, o que acaba conformando um ambiente de incerteza estratégica, sem que exista consenso sobre os caminhos a seguir. Mais especificamente, como riscos (à segurança), sugeriram: instabilidade política em países vizinhos (*versus* proteção dos interesses nacionais no exterior), dependência energética brasileira (*versus* políticas de integração energética), atividades ilícitas transfronteiriças (migração e imigração ilegal, terrorismo e narcotráfico), segurança sanitária (febre aftosa), segurança humana (comunidades brasileiras no exterior).

²⁸⁰ Destaca-se que “explorar” tanto significa desencadear ações estratégicas de associação a uma determinada agenda quanto demanda ações no sentido de obstaculizar a mesma, quando esse for o interesse daquele que busca gerenciar a agenda.

Como dificuldades a superar, apontou-se a *cultura política internacional* limitada junto às elites nacionais, a predominância de uma *prática soberanista* (CEBRI, 2007, p. 6), que dificulta a edificação de instâncias supranacionais, e

a escassa incorporação pela burocracia brasileira de uma visão positiva sobre os benefícios da integração regional, inclusive sobre a importância do cumprimento de obrigações já assumidas nos acordos com os países da região. Com exceção do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a maioria dos órgãos do governo que são responsáveis ou interferem nas relações com os países vizinhos não leva em conta a ideia de integração nas decisões operacionais ou na formulação de políticas. Ou seja, a dimensão regional ainda não faz parte da matriz de políticas públicas para a quase totalidade do Executivo, mesmo quando se admite que haveria ganhos, em termos de eficácia e de legitimidade dessas políticas, caso elas integrassem, em seu desenho e implementação, a dimensão transfronteiriça (CEBRI, 2007, p. 7).

Mais uma vez, verifica-se certa superposição entre a agenda setorial de S&D e as perspectivas dos analistas quanto à inserção internacional junto aos países do entorno sul-americano. Todos os riscos apontados, sem exceção, são passíveis de evolução para um cenário de crise, a qual pode ser contornada através dos mecanismos de gestão de crise ou podem ser escaladas e gerar conflitos. Da mesma forma, e que pese as iniciativas recentes do MD no sentido de construir uma agenda sul-americana de S&D, trata-se mais de perspectiva política e, instrumentalmente, a área setorial de Defesa ainda se amolda melhor à descrição supracitada.

O terceiro estudo é bem mais abrangente. Sob metodologia especificamente concebida para o projeto (BRASIL, 2004c e 2007a, p. 55-59), foram realizadas consultas em dois momentos. Inicialmente, em três consultas a bases selecionadas, foram levantados temas relevantes, os quais foram aprofundados, selecionados e cuja consolidação deu origem a *50 temas estratégicos*. Numa 2ª fase tais temas foram submetidos a duas consultas, inicialmente a 8 mil cidadãos e, após, a uma base alargada de cerca de 40 mil pessoas, que tiveram suas respostas consolidadas *em ordem de importância segundo a percepção da sociedade* (BRASIL, 2007a, p. 15-20).

Com base no consenso da consulta ampliada à sociedade, que foi consolidado em 15 prioridades estratégicas, observa-se como potencialmente de interesse da temática de S&D as questões, em ordem crescente de importância, da carga tributária (Indústria e Economia de Defesa), saúde (associada à Segurança Sanitária e Ações Subsidiárias), violência e criminalidade, ações afirmativas (gênero, raça, etc.), Agricultura e Pecuária (Segurança Sanitária), Amazônia, Investimentos em C&T, Ensino Superior (Ensino Militar) e Infraestrutura (Ações Subsidiárias). Ou seja, de 15 temas centrais para a sociedade, 9 apresentam possibilidades de associar a agenda das políticas públicas com a agenda de S&D.

Com relação ao *survey* junto ao universo mais restrito têm potencial interesse as mesmas questões acima, acrescidas das seguintes agendas: taxas de investimento (Economia de Defesa), perfil do gasto público (Economia de Defesa), exportações (Indústria de Defesa), sistema previdenciário (Profissão Militar e Economia de Defesa), Biodiversidade, Biotecnologia, Base Industrial e Tecnológica, Água doce, Matriz energética, Recursos Marinhos, Tecnologia da Informação, Programas Tecnológicos em Áreas Sensíveis, Mercosul & União Europeia, Nanotecnologia, Mudanças Climáticas, Sistema de Defesa Nacional (39ª posição), Bloco Mercosul, Bloco América do Sul, Nova ordem mundial, Cultura, Reforma da ONU, Bloco Américas, Conselho de Segurança /ONU (48ª posição). Ou seja, entre 50 áreas estratégicas surgem possibilidades em 32 áreas²⁸¹.

Mais uma vez alertando, a intenção aqui não é analisar quantitativamente a correlação e a influência mútua entre variáveis e sim explorar o campo e extrair observações qualitativas. Neste sentido, detectar as tendências do posicionamento da sociedade visa sugerir linhas de ação estratégica, a serem aprofundadas de modo aos atores da Defesa conformarem seus próprios posicionamentos quanto à agenda emergente do cenário nacional. Numa perspectiva favorável, há a possibilidade de convergência de interesses e a contribuição na construção das agendas públicas pode maximizar os rendimentos perspectivados pelo setor de Defesa. Numa perspectiva negativa pode acontecer o inverso, e a janela de oportunidade pode vir a caracterizar ações e empregos não visualizados no

²⁸¹ Sendo as 9 iniciais e mais 23 extraídas da lista ampliada. De destacar que o Mercosul aparece em 2 oportunidades: como bloco econômico e como bloco político-econômico. Assim como estima-se como mais favorável primeiramente uma aproximação com a União Europeia e, após, a expansão progressiva dos blocos América do Sul e América.

momento, sendo conveniente o reajustamento de planejamentos estratégicos em andamento, quer para edificar capacidades e oferecer resposta credível à sociedade, quer para influir preventivamente na construção da agenda minimizando os impactos (perdas) institucionais, por exemplo.

8.3 INTEGRAÇÃO REGIONAL

Como visto anteriormente, tanto a concepção geopolítica quanto a evolução histórica e mesmo as prioridades da sociedade brasileira acabaram subsidiando um contexto no qual o espaço nacional ocupou posição preponderante em relação ao entorno estratégico, com a consolidação das fronteiras e a proteção (defesa) destas sendo o principal elemento da equação estratégica (Defesa Externa). Todavia, quer em consequência de fenômenos de origem externa, como a Globalização e o fim da Guerra Fria, quer a partir de construções com a participação nacional, como o Mercosul, ou ainda, pelos próprios avanços relacionados com o desenvolvimento e inclusão social, o cenário atual é de mudanças. E sob tais mudanças uma nova equação estratégica vem sendo construída, sendo elemento a considerar a questão da integração regional.

De início, é conveniente destacar que o entorno brasileiro não reúne a homogeneidade que alguns analistas tendem a sugerir, quando sintetizam sob mesmo rótulo toda a “América Latina²⁸²”. A inclusão do Atlântico Sul na análise e o tangenciamento à costa oeste africana amplia as diferenças de ordem geográfica, étnica, grau de amadurecimento e estabilidade das instituições políticas, desenvolvimento e inserção econômica, desenvolvimento social, influências histórico-culturais, etc. Tais assimetrias levam a diferenciados graus de participação no sistema internacional, com consequências na composição e prioridade das agendas nacionais tanto em relação aos países da região entre si quanto em relação a parceiros externos ao subcontinente.

No espaço estratégico platino, o ator de maior relevo é a Argentina. À luz da teoria geopolítica, é dos países vizinhos o que reúne os melhores parâmetros

²⁸² Segundo Colburn (2002, p. 10), o termo originou-se na França, nos anos 1860, quando Michel Chevalier, num esforço para justificar pretensões coloniais de Napoleão III, propôs uma política “pan-latina”, buscando aproximar cultural e politicamente da França os espaços americanos de idioma latino e religião católica, em oposição à influência inglesa, 2ª potência europeia à época, polarizadora da cultura anglo-saxônica e do protestantismo.

absolutos e relativos quanto aos principais critérios objetivos²⁸³, estando à frente do Brasil em termos de renda *per capita* (1º neste quesito) e índice de alfabetização (2º, atrás do Uruguai), e apresentando vulnerabilidades quanto ao percentual da população abaixo da linha de pobreza (situação social mais vulnerável que a brasileira) e orçamento de Defesa em relação ao PIB, onde ocupa a última posição, ainda em que termos absolutos seja o 2º maior orçamento. De qualquer forma, não se trata aqui de aplicar o método geopolítico ao espaço estratégico, o que por si só demandaria uma longa investigação. O objetivo é tão somente evidenciar que, dos quatro países este é o com maior relevância, o que somado aos fatores subjetivos, a exemplo da cultura e vontade nacional, fez com que durante alargado período vigorasse uma estratégia concorrencial entre os dois países.

Porém, com a contribuição de insistente vontade política e dedicada diplomacia presidencial, o relacionamento entre Brasil e Argentina evoluiu da disputa por uma *pretensa hegemonia regional* para um modelo mais cooperativo, quer a nível bilateral, quer no espaço do Mercosul²⁸⁴. O processo de amadurecimento do bloco regional ainda está em conformação, sendo o estágio atual ainda imperfeito sob todas as perspectivas que se olhe: econômica, política, militar, etc. Há várias questões a serem melhor gerenciadas, a exemplo da assimetria entre as economias intrabloco, o receio dos vizinhos platinos em relação ao *expansionismo brasileiro*, demandas estruturais de integração, coordenação das agendas de política externa em face de terceiros atores, etc. Uma descrição pormenorizada, atual e com a contribuição de aprofundar aspectos da percepção argentina foi publicada por Bernal-Meza²⁸⁵ (2008, p. 154-178).

Considerando que *no plano da política externa, continuamos [o Brasil] investindo na integração do Mercosul e da América Sul como um todo* (BRASIL,

²⁸³ Foram considerados os seguintes critérios: população absoluta, densidade habitacional, percentual de alfabetização da população, produto interno bruto e *per capita*, e orçamento de Defesa em percentual do PIB. A base de dados em referência foi a Index Mundi (www.indexmundi.com). Cabe destacar que o Uruguai, que pese sua reduzida expressão à luz das fórmulas objetivas, está a frente do Brasil nos critérios renda *per capita* e alfabetização.

²⁸⁴ Para uma revisão sucinta sobre os principais marcos políticos e legais do processo de aproximação, sugere-se o texto de Mathias (2003, p. 7-8). Para uma revisão mais extensa: Candeas (2005, p. 178-213). A visão militar bilateral e a abrangência das estratégias de cooperação e integração a nível militar estão disponíveis em Soares (2005).

²⁸⁵ Raúl Antonio Bernal-Meza. Doutor em Sociologia (Universidade de Sorbonne, 1996). Professor do Programa de Mestrado em Relações Internacionais (Universidade Nacional Central, Tandil/Argentina).

2010d, p. 10 e 295-296), tem-se que o Mercosul segue sendo uma vontade política brasileira, o que, aliás, é coerente com o pensamento especializado e da sociedade. Assim sendo, para o Estado brasileiro a questão não é necessariamente quanto à viabilidade do bloco regional, e sim com relação às estratégias para o aperfeiçoamento deste. O que significa dizer, também, que à medida que tais soluções avancem haverá maior dissociação com a agenda setorial e subsetorial atual. A intenção política superior – **integração** – é corroborada por parte da academia, no exemplo de Jaguaribe (2004, p. 61-83), ao mesmo tempo em que é aparentemente conflitante com a relevância que o assunto ganha no âmbito de algumas posições estratégicas assumidas, como na transcrição abaixo, que sintetiza a perspectiva internacional do Exército Brasileiro.

[Diretriz Estratégica do Comandante do Exército] Quanto às questões de interesse na área internacional, ressalta a importância de: - estreitar cada vez mais os laços com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), acompanhando os cenários e oferecendo a contribuição da posição da Força nos temas de seu interesse, particularmente quanto às possibilidades de conflitos em áreas do entorno estratégico, ao combate ao terrorismo e à assinatura de tratados relacionados à defesa nacional; - acompanhar a evolução de regimes, normas e tratados internacionais, existentes ou em estudo, relacionados ao desarmamento, a missões de paz e ao Direito Internacional Humanitário; - atuar para estabelecer e manter representantes do Exército junto aos órgãos da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos que planejam e supervisionam operações de paz e humanitárias. Nas missões de paz, deverá ser realçada a importância da participação de oficiais do EB em funções de comando e de estado-maior; e estreitar o relacionamento com os exércitos de nações amigas (BRASIL, 2007e).

9 POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL

Historicamente, o epicentro da visão nacional quanto a Segurança Nacional foi a Escola Superior de Guerra, que a partir de 1949, sob o lema *nesta casa estuda-se o Brasil* (CASTELLO BRANCO *apud* CHALOUB²⁸⁶, 1983, p. 7) conformou as “Doutrina Nacional”, “Doutrina Militar Brasileira”, “Doutrina de Segurança Nacional” e a abordagem “Segurança & Desenvolvimento” (ARRUDA, 1984, p. 54-60; ALVARENGA, 1984, p. 61-77; e MACEDO, 1984, p. 86-90). Os conceitos iniciais adquiriram tal consistência que foram adotados a nível nacional, podendo ser identificados em documentos estruturantes recentes, como na Estratégia Militar de Defesa e na PDN (BRASIL, 2005a e 2002b).

Segurança Nacional é um constructo complexo e sujeito a certa imprecisão conceitual. A partir do termo derivam ideias como Segurança & Defesa, Segurança Militar, Defesa & Desenvolvimento, Externa & Interna, etc. Contemporaneamente a segurança vem tendo seu sentido ampliado, com a inclusão de adjetivos “humana”, “alimentar”, “econômica”, etc. Nacional, por sua vez, pode derivar de Nação e associar-se a “brasileiro”, como também ter sentido de “federal”, posto ser assunto de competência exclusiva da “União federal”, estrutura superior da organização política. Todavia, enquanto “federal”, ainda pode ser presidencial ou ministerial, o que leva à possibilidade de nacional com sentido de diferenciação de setorial.

A essa heterogeneidade de possibilidades de enquadramento normativo, somam-se as diferenças decorrentes do ponto de vista de cada ator, com cultura, ideologia e perspectivas diferenciadas. A política externa brasileira é nacional (federal), sem contudo incorporar tal adjetivo. A política de defesa nacional, tem óbvias ações e enlaces externos, ainda que não acolha em sua denominação o adjetivo “exterior”. Como se não bastasse, a dinâmica das interconexões estatais e não estatais, muitas vezes apoiadas em plataformas tão fluidas quanto a *internet*, vem testando diuturnamente a relevância e aplicabilidade da diferenciação entre interno e externo. Ou seja, o que já era complexo de definir ainda se torna sujeito a modificações.

Uma primeira abordagem útil é olhar para o conceito sob a perspectiva histórica. Sob tal prisma, tem-se que o emprego original do termo se deu nos EUA

²⁸⁶ Alzir Benjamim Chaloub. General de Exército. Ex-comandante da ESG (1982/1983).

em fins da 2ª Guerra Mundial, inicialmente em debate parlamentar entre o Secretário de Estado da Marinha, James Forrestal, e o Senador Edwin Johnson, em 1945, e em sequência de acontecimentos que culminou com a edição do *National Security Act*, em 1947. Ainda não havia uma exata definição do conceito, mas iniciou-se uma clara diferenciação entre as ações militares (*military security*) e de Defesa (*Defense Security*), de um lado, e as contribuições das Relações Exteriores e das políticas públicas internas, como se vê nas atribuições do *National Security Council* criado então:

*The function of the Council shall be to advise the President with respect to the integration of domestic, foreign, and military policies relating to the national security*²⁸⁷ ... (apud ROMM²⁸⁸, 1993, p. 3)

Sessenta anos à frente, e na busca de melhor compreender o conceito de segurança nacional, extraem-se as definições contemporâneas do conceito, a saber:

*A collective term encompassing both national defense and foreign relations of the United States. Specifically, the condition provided by: a. a military or defense advantage over any foreign nation or group of nations; b. a favorable foreign relations position; or c. a defense posture capable of successfully resisting hostile or destructive action from within or without, overt or covert*²⁸⁹ (EUA, 2011).

*La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter*²⁹⁰. (FRANCE, 2009)

²⁸⁷ A função do Conselho é assessorar o Presidente com relação à integração das políticas internas, externa e militares (o conceito de Defesa ainda estava em conformação) com relação à Segurança Nacional.

²⁸⁸ John J. Romm. Doutor em Física (Massachusetts Institute of Technology, 1982). Investiga as questões relacionadas com os aspectos não militares da Segurança nacional, em especial Meio Ambiente, Energia, Mudanças Climáticas e Economia.

²⁸⁹ Um termo coletivo que engloba tanto a defesa nacional quanto as relações exteriores dos Estados Unidos. Especificamente, a condição fornecida por: a. uma vantagem militar ou da defesa sobre qualquer nação estrangeira ou grupo de nações; b. uma posição favorável nas relações exteriores, ou c. uma postura de defesa capaz de resistir com sucesso a uma ação hostil ou destrutiva, do interior ou exterior, ostensiva ou encoberta.

²⁹⁰ A estratégia de segurança nacional tem por objetivo identificar o conjunto de ameaças e riscos que possam afetar a vida da nação, em especial quanto à proteção da população, da integridade territorial e a integridade das instituições da República, e determinar as respostas que os poderes públicos devem edificar.

Condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. (BRASIL, 2007f)

Sensação de garantia para a Nação, da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional (BRASIL, 2009a, p. 69)

De cada definição acima é possível extrair alguma contribuição. Inicialmente, com relação às posições brasileiras, verifica-se que o MD e a ESG chegaram a definições diferentes sobre o assunto. A posição acadêmica tem a vantagem de incluir a questão de segurança ser uma *percepção*, portanto associada a certa subjetividade. Ao mesmo tempo, como não poderia deixar de ser em função de seu histórico posicionamento quanto ao assunto, associa a segurança nacional a desenvolvimento, ao atingimento de objetivos previamente traçados. A posição institucional associa segurança a um requisito, qualidade, estado (“condição”), portanto algo objetivo, que permitiria a manutenção do *status quo* (soberania e integridade territorial), ensejando portanto a “defesa” deste. Ao mesmo tempo, permite visualizar possibilidades de serem absorvidas pelo conceito ações relacionadas ao desenvolvimento (um interesse nacional, por exemplo), ou realizadas no estrangeiro (os interesses nacionais, realisticamente falando, podem estar em vários sítios) ou realizadas no plano interno (quer pelos interesses nacionais quer para garantir os direitos e deveres). Ambas as perspectivas incluem todos os setores da administração como responsáveis, na medida em que associam o nacional a país, nação, poderes.

Quanto às posições estrangeiras, tem-se que a definição estadunidense é, aparentemente, simples em sua redação, ainda que abrangente em sua transposição para a realidade. Por ela a segurança nacional é o conceito enquadrante da defesa nacional e da diplomacia, do *hard power* e do *soft power*, sendo algo associado a uma posição de vantagem e à dissuasão. De destacar que a ação de segurança nacional pode ocorrer no plano interno, na hipótese da ação hostil originar-se internamente. A posição francesa é estabelecida indiretamente, na medida em que não define o conceito propriamente dito, e sim a *estratégia de*

segurança nacional. Merece destaque a noção de que tal estratégia abrange os poderes públicos de forma abrangente²⁹¹.

Comparando as perspectivas, verifica-se que a Defesa Nacional propriamente dita é um componente estruturante do conceito, o qual é alargado progressivamente pelos EUA, com a inclusão exclusivamente das Relações Exteriores, e pela França e Brasil²⁹², que incluem todos os “poderes”, ainda que no caso francês saiba-se que a intenção de eixos estruturantes é delimitada pelo acréscimo da Segurança Interna e da Segurança Econômica.

Melhor esclarecido o que significa o termo, lembrando que Defesa e Política Externa sempre foram políticas tratadas à parte das demais políticas públicas e considerando que a partir do governo Lula há uma clara opção de conjugar as mesmas sob a mesma rubrica de planejamento, isto é, “inserção soberana”, passa-se a melhor desenvolver aspectos da Política Externa Brasileira (PEB) e da PDN.

9.1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Retroceder a análise das ações da Diplomacia brasileira até a época do Barão do Rio Branco seria um exercício de valor histórico e cultural, mas também seria extenso e relativamente redundante, na medida em que vários autores já se dedicaram a tal perspectiva. É pacífico que a diplomacia brasileira tem um histórico

²⁹¹ Mas que é melhor delimitada no Livro Branco da Defesa daquele país. Trata-se de significativa modificação no arcabouço conceitual francês, sendo a primeira oportunidade em que aquele país aborda o termo segurança nacional. Anteriormente o viés era, aproximadamente como no Brasil presente, pensar-se exclusivamente em termos de *Defense Nationale*. Inclusive, o corpo de políticas públicas a serem coordenadas pela nova estratégia inclui os setores de Defesa, Segurança Pública, Relações Exteriores e Economia, como exposto pelo presidente Sarkozy (2009, p. 10) ao anunciar a nova abordagem, *in verbis*: *De ce travail émerge un nouveau concept; celui d'une stratégie de sécurité nationale qui associe, sans les confondre, la politique de défense, la politique de sécurité intérieure, la politique étrangère et la politique économique. Cette stratégie porte une ambition européenne et internationale qui est au cœur de la vocation de la France dans le monde. J'ai la conviction que cette nouvelle doctrine et les moyens qui lui sont dévolus garantiront la sécurité des Français et notre capacité à assumer nos responsabilités internationales.* (A partir deste trabalho surge um novo conceito: o de uma estratégia de segurança nacional que combina, sem confundir, a política de defesa, política de segurança interna, a política externa e a política econômica. Esta estratégia é uma ambição europeia e internacional em acordo com a vocação da França no mundo. Acredito que essa nova doutrina e os meios que dela decorrem garantirão a segurança dos franceses e a nossa capacidade de cumprir com nossas responsabilidades internacionais).

²⁹² Na prática, uma consequência dessa amplitude conceitual e indiscriminação de prioridades é que o assunto acaba sendo direcionado, absorvido, assumido, pela Defesa e pelas FA e, outra consequência, acaba segmentado, encapsulado, restrito setorialmente. Paradoxalmente, o *setorial* tenta doutrinarmente “comprometer” o *nacional*, sem muito sucesso.

reconhecido internacionalmente (PINHEIRO²⁹³, 2004), bem que desde a consolidação das fronteiras nacionais até os mais recentes contenciosos em que foram chamados a atuar, os diplomatas brasileiros são exemplo de eficiência e bons serviços prestados à Nação (LAFER, 2004). A mais que isso, as transformações da conjuntura internacional já amplamente informadas ao longo do texto sugerem ser mais útil uma atenção maior sobre a realidade presente.

A chegada ao governo do presidente Lula inaugurou um quadro de modificações, acompanhando o que ocorreu no cenário interno. Enquanto órgão público o Itamaraty aumentou seu *status* no âmbito da administração federal, tendo sido ampliados os quadros orgânicos, o número de representações no exterior, o orçamento setorial, dentre outros indicadores. Com apoio no corpo diplomático e/ou na “diplomacia presidencial” o Estado brasileiro alargou seus horizontes de atuação, buscando assumir projeção global (SILVA, AMORIM²⁹⁴ e GUIMARÃES, 2003).

A partir de concepções estruturalmente inéditas, estabeleceu-se uma nova dinâmica diplomática, tendo por ênfase a aproximação Sul-Sul. A atuação diplomática brasileira (BRASIL, 2010a) estruturou-se em áreas temáticas e/ou áreas geográficas, conforme mais adequado a cada caso. No que concerne à “governança global”, consolidou o G-4 e conformou o G-20²⁹⁵, uma proposta antiga da agenda brasileira. Implementou-se o grupo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e alargou-se o grupo Brasil, Rússia, Índia e China, com o ingresso da África do Sul (BRICS, rebatizado com o acréscimo do “S”). Estabeleceu-se o marco inicial da União das Nações Sul Americanas (UNASUL) ao mesmo tempo em que equilibrando as perspectivas à leste e oeste ampliou-se o relacionamento multilateral através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Prosseguiu com a estruturação do Mercosul, ainda que uma crítica possível seja relacionada a uma certa perda de impulso desta iniciativa, o que decorre tanto de aspectos políticos intrabloco quanto da própria (excessiva) diversificação da agenda internacional proposta para o período. Manteve a proximidade com a questão da Reforma do

²⁹³ Letícia de Abreu Pinheiro. Doutora em Relações Internacionais (*London School of Economics and Political Science*, 1995). Professora da PUC Rio de Janeiro.

²⁹⁴ Celso Amorim. Diplomata de carreira. Ex-ministro das Relações Exteriores. Atual ministro da Defesa.

²⁹⁵ O G-4 é constituído por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, tendo por finalidade a coordenação de esforços para a ocupação de assento permanente no Conselho de Segurança/ONU. O G-20 é integrado pelas 19 principais economias mundiais e representante da União Europeia, tendo por finalidade o debate de assuntos de política econômica.

Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, assunto de elevado interesse para a agenda brasileira²⁹⁶.

De forma transversal à concepção política e opções estratégicas acima, foi desenvolvida uma agenda de “temas multilaterais”. As questões de maior e mais direta relevância para a temática da S&D foram as relacionadas com os Assuntos do Mar, Uso do Espaço, Desarmamento e Uso da Energia Nuclear. Ainda que não conste no sumário de ações do balanço de política externa, não pode ser descartada a existência e contribuição da *diplomacia militar*²⁹⁷, rubrica sob a qual se alinham desde a ação política para a criação do Conselho de Defesa Sul-americano até os variados intercâmbios acadêmicos, visitas, exercícios conjuntos, consultas bilaterais, etc., ao que se somam os serviços dos militares em cargos diplomáticos, desde as aditâncias até os organismos multilaterais, como na ONU e Organização dos Estados Americanos. Numa oportunidade onde é possível verificar alguma sinergia entre o Itamaraty e a Defesa surge a temática específica do Haiti (BRASIL, 2010f), adjacente a qual se registra o incremento das forças de paz, onde

Cabe ressaltar que, historicamente, o País tem contribuído com o esforço internacional para a promoção da paz mundial, seja atendendo a solicitações de organismos internacionais, seja por meio de acordos, de protocolos e de mecanismos firmados pelo Governo Brasileiro, com o emprego de militares em missões individuais e/ou de tropa. Essa participação ratifica a efetividade militar como instrumento da política externa brasileira. Ao final de 2003, o Brasil participava, apenas, com 76 militares e oito policiais militares nas missões de paz das Nações Unidas, enquanto, até setembro de 2010, essa participação saltou para 2.245 militares e 17 policiais militares, o que significa um incremento em torno de 2.900% (BRASIL, 2010g).

Quanto às forças de paz tem-se que percebendo tanto a relevância atribuída pelo presidente quanto o potencial de sinergia para a agenda e prioridades internas do Itamaraty, a chancelaria atuou predominantemente de forma decisiva e articulada com a Defesa, a exemplo do apoio aos sucessivos processos de designação de

²⁹⁶ Uma visão destacando que trata-se de tema relevante, mas que não tem força para condicionar a agenda externa brasileira foi exposta por Lampreia (2010, p. 299-305), leitura que no conjunto da obra contribui para melhor entendimento do pensamento diplomático brasileiro.

²⁹⁷ O termo *diplomacia militar* não é consensual nem quanto à existência nem quanto ao significado. Mas vem sendo rapidamente incorporado pela Opinião Pública. E também começa a ser criticado por outros atores políticos, como os ligados à *diplomacia cultural* (SOARES, M.S.A., 2009, p. 43-52)

Force Commanders na Missão de Estabilização do Haiti e, agora em 2011, com a presença inédita do Brasil na Força de Paz do Líbano, comandando a *Maritime Task Force*. Com não menos relevância, cita-se (BRASIL, 2010a) que nos últimos 8 anos foram assinados, acordos de interesse da Defesa com Estados Unidos, França, Espanha, Portugal, África do Sul, Índia, Rússia, Ucrânia, Itália, Turquia, República Tcheca, Argentina, assim como constituídos grupos de trabalho formais no âmbito da UNASUL, IBAS e BRICS, estando em negociações convergência com o Canadá.

Sem ingressar no mérito acerca da coerência e consistência da agenda realizada no período, muito menos acerca dos benefícios ou malefícios que desta *práxis* possam resultar no futuro, o que seria analisar a PEB propriamente dita, a questão aqui é analisar a política externa considerando as interconexões que esta tem como o objeto de estudo, S&D, e com a política setorial, de Defesa.

Sob tal prisma, o que se pode destacar é que aproximadamente à mesma época em que o pensamento estratégico e geopolítico se alargava para além da concepção de desenvolvimento do território é que surge o discurso governamental²⁹⁸ de redinamizar as relações internacionais sob o novo paradigma da aproximação Sul-Sul. Dessa sinergia, e ainda que alguns possam associar a nova postura com os conceitos de *soft power* e *smart power*, começa a se esboçar um entendimento de poder construído, pela primeira vez, a partir do olhar de uma “nação do sul”. Ou, caso se prefira, um modelo de ação internacional mais “tipicamente brasileiro”. Como opção à assimetria e competição decorrente do modelo realista, o Estado brasileiro vem procurando construir sua visão de poder como atributo coletivo, privilegiando a ação diplomática e o multilateralismo enquanto instrumentos prioritários. Todavia, *enquanto potência regional o país ainda tem suas ações condicionadas ao grau de estabilidade interna*²⁹⁹, em associação com o cenário do *entorno estratégico*, conforme a posição de Pecequillo (2004a, p. 47-51, e 2004b, p. 63), com a qual se concorda exclusivamente no sentido de que as agendas internas e externas condicionam a ação brasileira, mas entendendo que a perspectiva em

²⁹⁸ Segundo Cervo (2003, p. 20) ao longo da administração FHC não havia consenso no Itamaraty quando à política em curso, estando entre aqueles que duvidavam da mesma *experientes embaixadores como Rubens Ricupero, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães*.

²⁹⁹ Segurança pública é uma política específica e foge ao escopo deste trabalho. Todavia, além de ser desafio prioritário ao governo Dilma, é motivo de atenção das FA na medida em que trata-se de missão subsidiária destas, a exemplo da recente e ainda mantida ocupação militar no Rio de Janeiro.

construção é no sentido de uma cada vez maior intersecção entre o interno e o externo³⁰⁰.

Surgem duas macro perspectivas no que concerne ao relacionamento PEB e PDN: uma relacionada com a solução de conflitos e a outra com a busca de sinergias. A primeira aproximação é relacionada com o arbitramento e definição de objetivos quando as agendas setoriais forem potencialmente divergentes, a exemplo do relacionamento com os países europeus, onde a diplomacia buscou obter um *status* de parceiro estratégico da União Europeia, inclusive acordando plano de trabalho com várias ações de S&D (BRASIL, 2008d), ao passo que a Defesa rejeita aproximações com a OTAN (JOBIM³⁰¹, 2010). A segunda abordagem relaciona-se com a implementação prática das ações já coordenadas anteriormente, por convergência entre pontos de vista comuns ou por final decisão, de forma que grupos de trabalho possam ser constituídos, que procedimentos administrativos possam ser acelerados, assessorias prestadas, etc.

9.2 POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

Apesar da longínqua associação entre a Política e as Armas, não por outra razão existe um regimento denominado *Dragões da Independência* e um cavalo especial de número 6³⁰², algo curioso a observar é que a primeira PDN (BRASIL, 1996) foi explicitada tão somente em finais do século passado, como se vê:

Em novembro de 1996, foram anunciadas, pela primeira vez na história do País, as bases da Política de Defesa Nacional, para amplo conhecimento da sociedade brasileira. Esse evento constituiu um importante marco na evolução do pensamento estratégico nacional, tanto em termos políticos quanto militares. (BRASIL, 2002a, p. 541).

³⁰⁰ Os EUA têm sua agenda interna de S&D condicionada pela ameaça terrorista e imigração ilegal, por exemplo. A Europa discute o restabelecimento de fronteiras internas e suspensão do espaço Schengen em situações excepcionais, demonstrando como as massas humanas deslocadas pela Primavera Árabe (entorno estratégico) condicionam a agenda interna de um complexo de segurança, outro exemplo.

³⁰¹ Nelson Jobim. Ex-presidente do Supremo Tribunal Federal. Ex-ministro da Defesa. Ex-deputado federal.

³⁰² Facilitando a todos, o Regimento Dragões da Independência é a organização militar que, acompanhando Dom Pedro I, às margens do Ipiranga apoiou o alvorecer do Império do Brasil. Anos depois, montando um cavalo baio, de número de matrícula 6, pertencente *aos Dragões*, é que Deodoro da Fonseca proclamou a República.

Importante perceber que a PDN do governo FHC antecedeu a criação do próprio órgão setorial que, supostamente, deveria ser encarregado de desenvolver, haja visto que o MD somente foi criado três anos depois (BRASIL, 1999c). Dentre as primeiras considerações acerca de sua implantação, no âmbito da Constituição Federal de 1946, passando pelas tentativas impulsionadoras de Castello Branco, pela existência do Estado-maior das Forças Armadas e, finalmente, chegando ao ato administrativo que criou a pasta da Defesa, passaram-se 50 anos de amadurecimento do conceito³⁰³.

Quanto à política em si, tem-se que até 1996/1999 os mecanismos de formulação e sistematização eram completamente diferentes do presente e, portanto têm maior valor histórico e cultural do que aplicabilidade à presente tese. A mais que isso, uma evolução cronológica do conceito de Defesa Nacional no Brasil foi bem construída por Marques³⁰⁴ (2001), que analisa o papel político e militar das FA até fins do século passado. Útil também a aproximação de Hunter³⁰⁵ (1996, p. 1-9, 20-28 e 35-37) para quem o relacionamento civil-militar é área bastante fragilizada no contexto brasileiro, na medida em que enquanto uns se ressentem da incompreensão e do abandono a que muitas vezes são relevados, outros desconfiam de suposta instabilidade política que pode surgir com o fortalecimento da estrutura de defesa e, conseqüentemente, das Forças Armadas.

A primeira PDN teve como destaque principal o próprio fato em si, isto é, ter sido escrita. Como política, obviamente que informou apenas os “consensos possíveis” para a época, isto é, foi um documento reduzido, que sintetizou a leitura brasileira sobre o quadro internacional e, após, estabeleceu objetivos, a orientação estratégica e diretrizes. É um marco inaugural do debate brasileiro contemporâneo sobre S&D, tendo sido dissecada em profundidade por Proença Júnior e Diniz^{306/307}

³⁰³ Para uma síntese histórica, vide <https://www.defesa.gov.br/index.php/historico-do-md-ministro.html>

³⁰⁴ Adriana Aparecida Marques. Doutora em Ciência Política (USP). Atualmente integra o Centro de Estudos Estratégicos / ECEME.

³⁰⁵ Wendy Hunter. Professora da Universidade do Texas. Doutora em Ciência Política (Universidade da Califórnia).

³⁰⁶ Domício Proença Júnior. Doutor em Estudos Estratégicos (UFRJ, 1994). Coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos (UFRJ). Eugenio Pacelli Diniz Costa. Doutor em Engenharia de Produção (UFRJ, 2002). Professor da PUC-Minas Gerais.

³⁰⁷ A análise dos autores traz mais utilidade intelectual do que o texto normativo em si mesmo, na medida em que através dela é possível verificar-se o quanto havia de incertezas e inconsistências entre os *stakeholders* da época, que se não sabiam o que, efetivamente, deveria

(1998). Talvez o principal mérito tenha sido, como informado pelo próprio presidente FHC (Brasil, 2002a, p. 541), ter sinalizado *que as considerações sobre defesa não se devem restringir a círculos especializados, mas envolver também a sociedade como um todo, através de uma discussão informada, transparente e democrática.*

Tendo o presidente FHC criado o MD na primeira metade de seu mandato, os dois anos seguintes foram o tempo de implantação e estruturação do conceito. O que demandou iniciativas e esforços desde os mais triviais e burocráticos até a necessidade de acomodação dos novos papéis institucionais adjudicados às lideranças envolvidas. A iniciativa executiva demandou a atenção do Congresso Nacional, quer pela necessidade de apreciação da reforma legislativa, quer pela janela de oportunidade política que a visibilidade do assunto trouxe. Assim é que iniciaram-se debates³⁰⁸ com vista ao amadurecimento da PDN, como segue:

[nos círculos legislativos, debateu-se que] Uma política de defesa compatível com os objetivos geopolíticos nacionais figura como necessidade intransponível na construção de um projeto que seja capitaneado pelo Ministério da Defesa (REBELO e FERNANDES, 2003, p. 13)

O presidente Lula assumindo o governo, já em sua primeira diretriz de planejamento executivo começou por esclarecer o papel do MD no âmbito da nova administração, a saber:

Cumprir também ao Ministério a integração das “visões estratégicas de cunho social, econômico, militar e diplomático, que conte com o respaldo da Nação” preconizada pela Política de Defesa Nacional. É nesse sentido que o esforço conjunto de militares e civis atribuirá legitimidade, transparência e credibilidade ao Sistema de Defesa Nacional, promovendo a discussão dos grandes temas relacionados à defesa e à segurança e permitindo proveitosa integração entre os dois segmentos. (BRASIL, 2003b, p. 229).

ser uma PDN, tinham certeza quanto às divergências conceituais quanto ao papel das FA, redemocratização, relacionamento civil-militar, Segurança Nacional, Defesa, etc.

³⁰⁸ Pouco antes dos debates acerca da PDN, o Congresso Nacional realizou seminário similar, versando sobre a Política Externa, o qual foi consolidado em publicação de Rebelo, Fernandes e Cardim (2002).

A segunda, e atual, PDN (2005) veio quase 10 anos após a primeira. Uma crítica inicial possível é quanto à coerência técnica do instrumento normativo. Utilizando ainda a palavra *defesa*, já esboçou conceitos de *segurança*. Sendo *política*, traz também a *estratégia*. Sendo *nacional*, todavia informa pouco ao Itamaraty, menos ainda aos demais entes da administração federal. Por outro lado, pormenoriza e aprofunda aspectos *setoriais* do Ministério da Defesa, muitos inclusive subsetoriais. Com relação às esferas de atuação, verifica-se a marcada separação entre Defesa Nacional e Segurança Pública, todavia não informa com mesmo vigor qual a relação entre segurança nacional, segurança pública e defesa nacional.

De mais positivo, verifica-se que busca incorporar à atenção os espaços da Amazônia Azul e a África, assim como se ocupa de aspectos da Segurança, quer Coletiva quer Cooperativa. Elenca amplo rol de temas que de algum modo foram influência ou influenciadores em relação à PEB, visto que ativamente apareceram no balanço de política externa visto anteriormente, a exemplo dos assuntos do mar e do espaço e das iniciativas de desarmamento.

Em síntese, esses foram os dois grandes marcos contemporâneos quanto à PDN. O período FHC introduziu uma agenda política nova para a S&D, estruturando uma política setorial e ato contínuo um órgão de direção desta. Já o governo Lula produziu um documento que trouxe significativo avanço em relação ao primeiro, o que convém ser entendido como vontade política e capacidade administrativa. Esta, em especial, faltava à administração FHC e não faltou ao governo Lula, na medida em que decorre do amadurecimento da própria estrutura setorial. Em outras palavras, parte do êxito é consequência do aprendizado e perseverança de muitos servidores, civis e militares, que se dedicaram à busca de soluções para um novo contexto em implantação.

Visto o ambiente e os produtos formalizados pelas administrações recentes, passa-se a informar os principais itens adjacentes ao discurso e agenda mais atual de S&D. Com relação à construção da agenda política, tem-se que é recorrente dizer do “desinteresse histórico acerca dos assuntos de Defesa”, em expressão que precisa ser melhor dissecada. Inicialmente, importante lembrar que são fatores inafastáveis os relacionados com o próprio jogo político, enquanto mecanismo de análise de custo-benefício e escolhas públicas, e o dilema demandas sociais

crescentes *versus* gestão orçamentária. Na sequência, também é possível destacar a dificuldade existente em adjudicar um papel efetivo às FA, num espaço onde parte majoritária da sociedade e especialistas entendem existir mínimo risco de conflitos, conforme observado por Abreu³⁰⁹ (G. S., 2007, p. 10). Mas a expressão “assuntos de defesa” também permite uma crítica, na verdade uma “autocrítica”, no sentido de que nem sempre as FA estão interessadas em efetivamente construir uma agenda “de Defesa”. A inclusão dos assuntos “de Defesa” na agenda das políticas públicas, acaba não tendo a mesma interpretação quando no pensamento de um oficial no Estado-maior da sua força, quando no Estado-maior Conjunto das FA ou quando numa das secretarias do MD, por exemplo.

Alguns autores militares, a exemplo de Flores (2002), chegam mesmo a afastar o risco de intervenção armada por parte de grandes potências, que é a hipótese predominante no imaginário militar. Partindo dessa permissão, prioriza a edificação de capacidade militar dissuasória, que garanta a segurança das fronteiras em face de incursões de grupos armados não estatais. Ao mesmo tempo, visualiza que a solução pacífica de contenciosos será a base do relacionamento regional e que *cuidados brasileiros a manterão assim*, numa ótica que demanda óbvia articulação entre a PDN e a PEB. Todavia, não descuida de sinalizar que a ausência de antagonismos de maior envergadura é implausível, ou seja, que suas proposições acima somente têm aplicabilidade se o poder político agir e estabelecer ações que efetivamente mantenham as tensões em nível capaz de serem solucionadas de forma pacífica.

Um exemplo de que a temática dos arranjos coletivos de S&D não é nova no contexto do pensamento de Defesa nacional é dado por Vaz³¹⁰ (2002, p. 3-8), que aprofundou a questão da formação de blocos regionais sul-americanos e o impacto de tais aproximações sobre as demandas militares. Destaca, em especial quanto à porção amazônica do território, que conjunção de fatores levou a fronteiras historicamente permeáveis a atividades informais ilícitas – dentre as quais elenca o contrabando de recursos minerais e biológicos, o tráfico de entorpecentes e armas, dentre outros. Todavia, *são questões que desafiam a segurança, sem, contudo,*

³⁰⁹ Gustavo de Souza Abreu. Coronel do Exército.

³¹⁰ Alcides Costa Vaz. Doutor em Sociologia (USP, 2001). Professor do Departamento de Relações Internacionais / Universidade de Brasília.

representarem ameaças militares. A questão da militarização do combate às drogas, inclusive com a presença dos EUA foi enquadrada por Pagliari³¹¹ (2009, p. 140-192), com atenção para a questão da Colômbia.

Aqui surgem três aspectos condicionantes da agenda: a “fronteira” entre segurança e segurança pública, com o conseqüente debate acerca do papel das FA no âmbito desta última; a presença militar dos EUA no entorno estratégico brasileiro; e a permeabilidade das fronteiras terrestres. Com relação às ações na área de segurança pública, há certa divergência, com as FA preferindo o afastamento do tema e as lideranças políticas, paradoxalmente, abandonando qualquer lembrança do passado e recorrentemente empregando as FA neste setor, como nas ações em curso no Rio de Janeiro. A presença dos EUA mobiliza mais o discurso do Exército, que encontra apoio na Defesa, sendo tema que aparentemente não traz constrangimentos às demais forças, que realizam adestramentos anuais com os estadunidenses, a exemplo da Operação Cruzex³¹². Da mesma forma a questão da permeabilidade das fronteiras, que se leva a ações integradas como o Sistema de Vigilância da Amazônia, também canaliza para ações ainda mais prioritárias da componente terrestre, como a Estratégia Braço Forte (BRASIL, 2009c) e o incremento do arco de Pelotões Especiais de Fronteira.

Quanto à agenda de integração regional, ainda é perceptível uma posição brasileira de resistência à organização de forças multinacionais ou arranjos coletivos de Defesa (RABELLO, 2006, p. 103-110), as quais muitas vezes é assumida sob os argumentos de ineficácia operacional e de ausência de ameaças comuns, argumentos “de Defesa”, sem ser adequadamente investigada sob a ótica do alargamento do espaço estratégico de segurança e do efeito dissuasório, considerações “de segurança”. Há maior vontade política em alargar o “espaço de segurança”, através de mecanismos multilaterais, mas a posição institucional, aí incluída a posição pessoal do Ministro da Defesa, é tendente à cooperação, e não à integração (OLIVEIRA, CTS, 2007, p. 56-61). Diferentemente da Argentina e do Chile, que já estabeleceram um Estado-Maior Combinado, a perspectiva brasileira ainda é no sentido de cooperação direta entre cada força, indicativo de menor grau

³¹¹ Graciela de Conti Pagliari. Doutora em Relações Internacionais (UNB, 2009). Professora da Universidade Federal de Santa Catarina.

³¹² <http://www.cruzex.aer.mil.br/>

de visão comum e, mesmo, da baixa interoperabilidade e integração entre as próprias Forças Armadas.

As questões relacionadas com a capacitação tecnológica e base industrial de Defesa são de significativa relevância. Os institutos de pesquisa militares estão entre as mais conceituadas instituições de pesquisa nacionais, assim como vêm agregando capacidade tecnológica ao parque industrial em áreas críticas do desenvolvimento nacional ou específicas da Defesa, como energia nuclear, telecomunicações, imageamento, propelentes, navegação inercial, etc. Em conjunto com o Sistema de Ensino conforma estrutura de sustentação estratégica, preservando e ampliando competências. São características sistêmicas que convergem com as opções estratégicas tanto em relação à percepção da sociedade acerca da agenda de políticas quanto como áreas de interesse recíproco numa agenda regionalizada.

9.3 FREIOS E CONTRA-PESOS (*CHECKS AND BALANCES*)

O Estado brasileiro se caracteriza como uma democracia imperfeita, à luz de vários fatores. A divisão e independência conceitual que deveria existir entre os poderes da República acaba por não se configurar na *práxis* política diária, em especial quanto ao assunto S&D. Quer pela capacidade executiva de legislar através medidas provisórias, quer pela incapacidade ou desinteresse legislativo em assumir mais responsabilidades, quer pelo reduzido interesse do eleitorado, o resultado concreto é que a agenda das políticas públicas de S&D é controlada majoritariamente pelo executivo, e sujeita à aprovação *post facto* do Legislativo.

A inclusão da academia e da sociedade nos debates de S&D é abordagem participativa efetivamente implementada pela administração Lula, sendo exemplos os debates temáticos (BRASIL, 2004d, e, f e g) que cooperaram com a construção da PDN (2005), assim como os seminários que auxiliam na conformação do Livro Branco de Defesa³¹³. Todavia, se sob a ótica da inclusão social é aspecto bastante positivo, por outro lado afasta ainda mais a representação popular – Congresso Nacional – da articulação política sobre a S&D.

³¹³ <https://defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/seminarios.php>

Uma consequência de ambos os aspectos acima é que as políticas públicas de S&D acabam por ser submetidas a reduzido controle por parte do parlamento. Outra é que a agenda se torna mais facilmente manipulável, tendo em vista que em sua construção opera uma base mais reduzida de agentes públicos. Assim sendo os *stakeholders* têm menor custo e maiores perspectivas de êxito em tentativas de monopolizar o debate, sendo potencialmente mais rentável influir diretamente na estrutura executiva (burocracia setorial).

Migrando do espaço entre os poderes para a esfera interna do poder executivo, é necessário compreender a correlação qualitativa entre a PEB e a PDN. Neste contexto, uma crítica inicial, ácida³¹⁴ porém realística, é proporcionada por Ferreira³¹⁵ (OS, 2007, p. 50), que em termos de geração de políticas é direto: o planejamento militar não ocorre coordenado com a política externa brasileira, na medida em que Itamaraty e Defesa não são articulados, fato agravado pelo *desprezo* político quanto ao reequipamento das FA. A observação envolve três atores, no ápice da estrutura governamental, que deixam de corresponder às demandas de Segurança do País. O Itamaraty, que pouco considera o vetor militar como complemento da ação diplomática. A Defesa, que se debruça mais sobre questões da estrutura interna e reequipamento do que com a segurança em si. As lideranças políticas do executivo, posto que quanto aos parlamentares já se demonstrou a contribuição periférica, que não vêm ganhos políticos em posicionarem-se ao longo do processo.

Quanto à articulação Itamaraty – Defesa, aspecto inicial é que trata-se de elemento fundamental à questão da inserção soberana. São dois vetores complementares da mesma ação estatal: segurança nacional no plano externo. Estando estruturalmente no mesmo nível da administração pública, a coordenação entre estes deveria ser articulada em estrutura mais próxima da Presidência da República, quer por ação direta do presidente, quer através um conselheiro especializado, quer por um conselho permanente, quer através da área de assuntos

³¹⁴ A vulnerabilidade foi apontada, em termos de ação estratégica a implementar com vistas a reverter o cenário, pelo próprio Comandante do Exército (BRASIL, 2007e, p. 10). Todavia, ainda que exemplifique exatamente a perspectiva acima de que é mais compensador influir em estruturas executivas, ao mesmo tempo corrobora a hipótese de que os quatro atores “ da Defesa” operam segundo posicionamentos estratégicos independentes.

³¹⁵ Oliveira S. Ferreira. Livre-docente (USP; 1981) e Doutor em Ciências Sociais (USP, 1966). Professor da PUC-São Paulo.

estratégicos³¹⁶. A questão central é haver uma entidade, que no momento não há, capaz de prestar assessoria executiva ao presidente, aprofundando-se de forma balanceada na temática Diplomacia e Defesa, bem como em suas variantes, a exemplo da diplomacia militar e da diplomacia coercitiva.

Olhando especificamente para o Itamaraty, é importante destacar que este órgão efetivamente detém maior capacidade de gestão dos assuntos de S&D no momento. Para Manduca³¹⁷ (2006, p. 15-30) em face da busca do *status* de potência regional, proposta militar que envolvia o desenvolvimento de tecnologias sensíveis e certo grau de investimentos, e a proposta de *potência pacífica* do Itamaraty, este conseguiu maior sucesso. A vertente Defesa, armamentista, perde relevância em face da vertente Segurança, em especial a agenda relacionada com a Segurança Humana (fome zero, forças de paz, assistência humanitária, etc.), Segurança Energética, Segurança Climática, dentre outras. De forma simplificada, a maior inserção, credibilidade e influência brasileira

seria resultado de uma conjunção de fatores que alia uma economia desenvolvida e competitiva e integrada, a referida tradição pacifista e a respeitabilidade adquirida através da adesão aos vários mecanismos internacionais de controle de meios de guerra. Para isso, também era necessário que o país desse mostras de que esforçava-se por resolver as contradições internas na área de Direitos Humanos, meio ambiente e etc. (MANDUCA, 2006, p. 22).

Olhando especificamente para a pasta da Defesa, verifica-se que a mesma tem sob sua responsabilidade coordenações excessivamente abrangentes. Internamente, surge a amplitude de missão que é exercer liderança e coordenar a gestão dos aspectos administrativos e militares das FA, as quais possuem estrutura gerencial consolidada e recursos humanos selecionados. Portanto, um primeiro – vultoso, potencialmente desgastante e com baixo retorno político – papel é o de fazer a articulação militar e a ligação do poder militar com o poder civil (presidente). Um segundo papel é relacionado com a articulação “de Defesa”, por definição

³¹⁶ O Presidente da República de Portugal dispõe de um Assessor de Segurança Nacional, integrante da Casa Civil (<http://www.presidencia.pt/?idc=20&idi=238>). O presidente Obama possui Assessor (<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/nsa/>) e Conselho de Segurança Nacional.

³¹⁷ Paulo César Souza Manduca. Doutor em Sociologia (USP, 2002). Professor da Universidade Paulista (Campinas).

envolvendo iniciativas interministeriais. Outro papel é relacionado com a S&D externa, envolvendo a articulação com o Itamaraty. Um papel crescente é relacionado com a Segurança Interna, onde quer seja Segurança Pública quer seja Defesa Civil é perceptível tanto o aumento da demanda social quanto a maior presença militar e, logo, robustecendo a coordenação política. E há outros...

Ainda sobre a Defesa, cabe destacar que potencialmente ainda é relevante uma correlação invertida, com as ações que os militares consideram subsidiárias sendo as mais expressivas politicamente (ao menos sob a ótica do custo-benefício político). Interoperacionalidade, adestramentos, exercícios militares e tudo que se relaciona de forma geral com a atividade-fim, isto é, a guerra ou o conflito, via de regra apresentam baixo retorno político. Enquanto a gestão da aviação civil, as compras governamentais, as ações de garantia da lei e da ordem, o apoio em calamidades públicas, os convênios de construção civil, etc., são maximizadores de rendimentos políticos.

Assim sendo, em muitos tópicos da agenda nacional é possível identificar a posição das Relações Exteriores, a posição da Defesa e, mesmo, o pensamento mais particularizado de uma ou outra Força Singular. Ainda há espaço, e necessidade, de aperfeiçoar não apenas as estruturas conjuntas e de suporte à Defesa, mas a cultura organizacional das forças. Pode dizer-se que esse é um dos primeiros condicionantes do pensamento militar contemporâneo no Brasil, isto é, a dificuldade de construção de uma visão mais homogênea por parte dos quatro atores fundamentais da área de Defesa: MD, Exército, Marinha e Aeronáutica.

A articulação entre políticos, diplomatas e militares é incipiente, ainda que seja algo fundamental à coordenação das políticas setoriais que levam à maior segurança externa do País, conforme teorização inicialmente feita por Menezes³¹⁸ (1997). O interesse acadêmico militar pode ser verificado em Braga³¹⁹ (2007) e Cardoso³²⁰ (2008), que tratam da visão militar acerca do relacionamento das armas com a diplomacia. Os acadêmicos civis de há muito também sugerem a conveniência de maior aproximação (ALSINA, 2003), o que, na prática, somente vem ocorrendo de forma ocasional. A realidade é que, institucionalmente, Itamaraty

³¹⁸ Delano Teixeira Menezes. Brigadeiro do Ar (Reserva). Doutor em Ciências Aeroespaciais. Diretor do CEE/ESG.

³¹⁹ Rui Cesar Pontes Braga. Coronel do Exército.

³²⁰ Giuцемar Tabosa Cardoso. Capitão de Fragata.

e MD apresentam pouca aproximação, ainda que a necessidade já seja percebida há anos (BRASIL, 2003b, p. 229 e GUIMARÃES, 2004).

De forma geral, e sob risco de excessiva simplificação, o Itamaraty apoia a agenda de Segurança & Defesa na medida em que esta converge com a sua própria concepção de agenda e prioridades, a exemplo das questões de Força de Paz, Ciência & Tecnologia ou grupos de trabalho multilaterais de relevância. A Defesa, por outro lado, identifica na agenda internacional um espaço político de projeção, buscando uma presença/liderança crescente nos fóruns regionais. Mas, ao mesmo tempo, não necessariamente concorda com alguns dos temas estruturantes para a diplomacia, como os envolvendo a questão nuclear e o desarmamento, por exemplo. As Forças Armadas, por sua vez, têm como prioridade as suas próprias questões internas, singulares, a construção do modelo de relacionamento institucional umas com as outras e, isoladamente, com a pasta da Defesa. Apenas em um momento mais afastado têm atenção às considerações de ordem internacional, o que via de regra se dá sob a ótica singular e de defesa (ameaças).

O planejamento estratégico do governo reflete, ainda que de forma não absolutamente explícita, essa dicotomia relacional entre os *stakeholders*. No rol de partícipes na construção da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008b) não consta o Itamaraty. Nos planos plurianuais há o segmento “relações exteriores” e o segmento “defesa”, adjacentes no texto, mas apenas superficialmente integrados. Em essência, no nível institucional, Itamaraty, Ministério da Defesa e Forças Armadas há respeito com desconfiança; cordialidade e profissionalismo sem, contudo, haver interesse numa aproximação concreta.

Ou seja, há alguma coerência entre o *softpower* e o *hardpower*, o que se dá não como algo premeditado e preconcebido pelo Estado, e sim caso-a-caso, como consequência de interesses e políticas institucionais “de oportunidade”. O que confirma a ideia de que ainda que seja consensual a conveniência de haver interdependência e complementaridade entre as políticas Externa e de Defesa, no campo da *práxis* estatal isso necessita de incentivo ou, paradoxalmente, de uma política pública específica.

10 ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA³²¹

A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008b) foi apresentada pelo governo Lula à sociedade em meados do seu segundo mandato. Entre a comunicação da decisão política tomada, através da criação de um comitê específico (BRASIL, 2007g), e a efetiva publicação da estratégia o lapso temporal foi de pouco mais de um ano. O grupo de trabalho (GT) foi presidido pelo ministro da Defesa (Nelson Jobim), coordenado pelo Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República (Mangabeira Unger) e integrado pelos ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia, bem como os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, *assessorados pelos respectivos Estados-Maiores*.

Este grupo de trabalho não apenas foi constituído como se dedicou a efetivamente elaborar um documento consistente. Trata-se de trabalho de muitos e capazes profissionais e, assim sendo, aproveita-se para destacar que todas as observações apresentadas ao longo do presente texto são considerações de aperfeiçoamento. Trata-se de uma análise crítica que, apesar de perspectivada para uma apreciação ampla, tende a ser focada sobre os aspectos menos consistentes do documento. Quer pela correção de rumos que se pode extrair daí, quer na medida em que estes os espaços de maior perspectiva intelectual. Acredita-se, e é este inclusive o espírito basilar, que a discordância é uma das melhores formas de solidificar uma posição, posto que, caso aceitas as diferenças, opera-se *per si* um aperfeiçoamento. E, caso não aceitas, mobilizam-se argumentos de réplica, o que aprofunda a posição inicial. Tem-se vantagem nos dois momentos. Como dizia o dramaturgo³²², *toda unanimidade é burra!*

De qualquer forma, “a porta estava aberta”: *à sociedade caberá, por meio dos seus representantes do sistema democrático e por meio da participação direta no debate, aperfeiçoar as propostas apresentadas* (negritou-se) (BRASIL, 2008e, p. 1).

³²¹ Opta-se pelo termo *Segurança* pois *Defesa* é vocábulo tradicionalmente associado ao espaço subsetorial, isto é, ao ministério respectiva e sua gestão interna. Assim sendo, não tem equivalência conceitual, e muito menos substitui, com o sentido de *segurança* e de *defesa nacional*, os quais são mais abrangentes em conteúdo e hierarquicamente mais elevados. Ou seja, este capítulo discute a estratégia brasileira de *segurança*, ainda que esta tenha sido editada e adjetivada como sendo *nacional* e *de defesa*.

³²² Nelson Rodrigues.

Assim sendo, à medida que se analisa a END também se informam possibilidades de aperfeiçoamento.

10.1 ANÁLISE ESTRUTURAL

Quanto à competência, uma primeira consideração é que o GT foi constituído para fins de *propor uma END e propor a atualização da PDN* (BRASIL, 2007g). Todavia, optou por elaborar um documento único, o que levou a uma dificuldade conceitual inicial, na medida em que a END traz em seu escopo considerações de ordem *política* ao mesmo tempo que *estratégias*. Em alguns momentos estabelece opções, intenções, priorizações, etc., ao passo que, enquanto estratégia, deveria estar focada no planejamento e decisões associadas à execução, ou seja, instruindo o *como fazer*. Outra consequência, é que a PDN segue em vigência, mas necessita ser considerada sempre de forma associada à END, não posto uma ser política e a outra sua estratégia necessária, mas sim por serem ambas instrumentos com conceitos orientadores da esfera política.

Na tentativa de ampliar o apoio político o presidente submeteu o documento previamente ao Conselho de Defesa Nacional (BRASIL, 1988, Art. 91), onde o Vice-presidente, os presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados e os Ministros da Justiça e Relações Exteriores tiveram a oportunidade de serem ouvidos. Todavia, enquanto política pública a END foi gerada na esfera executiva, sendo portanto um consenso mais reduzido do que se tivesse sido submetida ao Congresso Nacional, ainda que se pese as intensas articulações dos ministros Jobim e Unger junto à sociedade e aos parlamentares. O *de acordo* do Conselho de Defesa é um ato simbólico que pouco altera ao fato de que a END espelha o consenso do GT que a formulou, ou seja, reduzido inclusive no âmbito do próprio executivo.

Uma consequência do processo de formulação é relacionada com a transposição da END “do papel” para a prática. A pouca interação parlamentar dificulta a posterior ação legislativa, necessária em termos de reestruturação legal, em especial quanto à aprovação de recursos financeiros. Da mesma forma, a menor participação ministerial coopera para o assunto manter-se periférico em relação à agenda política do presidente e, conseqüentemente, estreita a janela de oportunidade para a tomada de decisão em relação às propostas da END que têm elevado custo político.

A formação de um GT limitado evidencia algumas decisões políticas preliminares, associáveis tanto a disputas internas ao Executivo quanto à intenção de obter mais facilmente os consensos. Todavia, exatamente por excluir importantes atores na fase de gestação é que na operacionalização surgem dificuldades políticas. Aqui um destaque, igual com frequência se ouve os civis falarem em “militares”, sem conseguir perceber que as FA não são um bloco monolítico e homogêneo, da mesma forma os “fardados” identificam “paisanos”, sem conseguirem qualificar a realidade que existe abaixo da camada inicial.

Com relação ao aspecto do consenso político externo ao executivo, aparentemente a posição já foi modificada. A proposta do Livro Branco da Defesa (BRASIL, 2010c) estabelece que essa iniciativa será do executivo e quadrienal, sendo submetida a seguir ao Congresso Nacional. Ou seja, a aprovação da mesma se dará em bases mais alargadas do que a END atual. Todavia, a questão do consenso interno ao executivo ainda está por ser melhor ajustada. Inclusive, a previsão atual de que a PDN e a END integram o Livro Branco, e de que este é da responsabilidade do MD, é perspectiva restritiva. Aparentemente o MD, como também no curso de inúmeras propostas de fortalecimento da posição de seu titular, buscou certa *reserva legal de poder*, subtraindo flexibilidade à construção da agenda pública. A *segurança nacional* é constructo mais abrangente do que as possibilidades do MD, e atribuir a este a primazia executiva através de comando legal, não tem o poder social de fazer convergir todos os atores às ordens do ministro. Isso só funciona nas FA, onde hierarquia e disciplina são amalgamadas à vida militar e, ainda nestas, enquanto organizações burocráticas, funciona com limitações.

Com relação à estrutura funcional do GT, tem-se que o presidente nucleou na Defesa e nas FA a principal responsabilidade, posto que atribuiu à área setorial a presidência, bem como foi a única que agregou formalmente assessoria. Ainda que seja compreensível que a nomeação do titular de um ministério envolva toda a equipe do mesmo, no caso dos Comandantes a determinação legal foi expressa e incluiu os Estados-Maiores. À luz da natureza dos membros, o conceito visualizado foi o de *Defesa, stricto sensu*, ao qual se agregaram as capacidades de planejamento estratégico, econômico, orçamental e de ciência e tecnologia. Em outras palavras, exclui-se à partida, no mínimo, dois atores críticos: Relações

Exteriores e Justiça. Aliás, a pertinência destas duas pastas é tanta que as mesmas têm assento nato no Conselho de Defesa Nacional.

Corroborando tal perspectiva, a própria interpretação literal. Enquanto a política é de *Defesa Nacional*, expressão acolhida no léxico corrente e especializado como associada às ações de S&D, a estratégia é *Nacional de Defesa*, o que acaba conduzindo a algumas dificuldades quanto à taxonomia e topologia. O “nacional” não convém interpretar como a coletividade do governo federal, posto que o GT não reuniu mais do que cinco ministérios. O “defesa” aparentemente também não convém interpretar como “defesa nacional”, de forma extensiva, na medida em que esta também deveria incluir maior pluralidade de órgãos públicos. A interpretação restritiva aparentemente enquadra com maior precisão a natureza do documento: trata-se de uma norma setorial, isto é, orientada para o Ministério da Defesa.

Reforça a perspectiva adotada a visualização de que algumas áreas temáticas deixaram de ser consideradas no documento original. Caso o *Defesa* da END fosse interpretado, de forma ampliada, como *Defesa Nacional*, haveria a necessidade de considerar a *Defesa Externa*, onde se verifica a ausência do Itamaraty, o órgão do Estado responsável por

propor ao Presidente da República as linhas de atuação na condução dos negócios estrangeiros bem como recolher as informações necessárias à formulação e execução da política exterior do Brasil, tendo em vista os interesses da segurança e do desenvolvimento nacionais. (BRASIL, 2011)

Simetricamente, sob o ângulo da *Defesa Interna* poderiam ser listados outros “esquecidos”³²³. No mínimo o Ministério da Justiça, e os relacionados com os aspectos da Mobilização e Logística de Guerra, como o Ministério dos Transportes e o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por exemplo.

Mais ainda, se a interpretação extensiva levasse a assumir *Defesa* com o sentido de *Defesa Nacional*, e a partir desta a noção de *Segurança*, o rol de

³²³ Nesse nível de planejamento a omissão é mais associável à decisão deliberada de politicamente não incluir do que ao equívoco. Até porque este último pode ser sanado em instrumento retificador. Mas igual o Itamaraty é um poderoso *stakeholder* que disputa poder com a Defesa, a Justiça, no plano interno, da mesma forma, quer com estruturas subordinadas, como a Polícia Federal, quer com a temática da agenda, a exemplo da *Anistia e Comissão da Verdade*.

ausentes aumentaria. Associar a intenção inicial ao conceito moderno de S&D, com prevalência da Segurança, levaria à necessidade de incluir outras representações, como os Ministérios da Saúde (Segurança Sanitária e Epidemiológica), da Agricultura (Segurança Sanitária e Alimentar), das Minas e Energia (Segurança Energética), Meio Ambiental (Segurança Ambiental), em exemplos que são lacunas na Defesa Nacional, mas não na defesa *setorial*.

Avançando, complementa-se a dificuldade associada à topologia e taxonomia do documento. O Ministro da Defesa tem, obviamente, duas agendas políticas e administrativas: uma externa ao ministério, e outra interna a este. A agenda externa³²⁴ envolve relações de coordenação com outras estruturas da alta administração. A agenda interna envolve relações de subordinação, com as FA e com as estruturas orgânicas do próprio ministério, isto é, o Estado-Maior Conjunto das FA e as secretarias civis.

Olhando-se especificamente para a esfera interna, vê-se a necessidade de políticas e estratégias que desenvolvam, portanto, duas áreas. Uma relacionada com a articulação e eficiência da estrutura militar entre si, isto é, os níveis estratégico e operacional do emprego militar. Outra relacionada com a articulação e eficiência da estrutura militar em conjunto com as secretarias civis, ângulo que se associa com a administração da estrutura militar em tempo de paz. Portanto, a estratégia *setorial* da Defesa, que é de responsabilidade exclusiva (interna) do Ministro da Defesa, independente de estar em um ou dois documentos, deve orientar a articulação dos meios militares entre si e a articulação dos meios militares com as estruturas civis do ministério.

É possível exemplificar. Estabelecer o “projeto de força”, isto é, simplificada, definir quantos e quais meios militares serão necessários em 2025 e 2050, é um tema associado à *defesa militar*. Coordenar obras militares ou convênios entre as FA e entidades civis ou aspectos jurídicos e legislativos são itens associados à *defesa*, envolvendo as FA e as secretarias.

Daí que surge a dificuldade de classificação. Como estratégia *setorial* não haveria necessidade da presença dos demais ministros, por um lado, ao mesmo

³²⁴ Nesta incluem-se os assuntos associados à Segurança e à Defesa Nacional. Articulação com o Itamaraty e com a Justiça. Gestão dos temas de interesse: Serviço Militar, Nuclear, Mobilização, etc.

tempo que deveria orientar todos os seus subordinados, por outro. Assim opta-se pelo entendimento de que a END é um documento anômalo. É simultaneamente político e estratégico. É presidencial e ministerial. É de Defesa Nacional (S&D) e de Defesa (setorial), e é de Defesa Militar, sendo limitado em ambas as vertentes. É um documento *dos consensos possíveis*, de onde se extrai seu principal mérito, que é o de ter sido publicado, bem como sua principal crítica, que é a fragmentação estrutural e de conteúdos.

10.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Quanto aos assuntos abordados, a END organizou-se em duas partes, *formulação sistemática e medidas de implementação*, trazendo três eixos estruturantes: reorganização das FA, reestruturação da indústria de material de Defesa e política de composição dos efetivos das FA. Sendo uma construção inédita, trouxe novos horizontes para a Defesa e para as Forças Armadas, com impacto no “Projeto de Força” e na “Articulação dos Meios”, na interoperabilidade, na Mobilização e em áreas temáticas de interesse, como a Nuclear, a Cibernética, a Espacial e as duas “Amazônias”, Verde e Azul. São temas fundamentais, mas já que também contém a agenda de *segurança*, poderia ter avançado mais em áreas como segurança sanitária e epidemiológica, biotecnologia e biopirataria, segurança energética, defesa civil, segurança ambiental, etc.

10.2.1 Preâmbulo

Cabe destacar que a END se propõe a *redefinir o papel do MD e enumerar diretrizes estratégicas para cada Força, com a especificação da relação que deve prevalecer entre elas* (BRASIL, 2008e, p. 1-2). Bem, redefinir o papel do MD em relação às suas próprias estruturas subordinadas é assunto interno ao ministério. Assim como dar orientações específicas a cada Força é assunto relacionado com a *Defesa militar*, levando à política militar e à estratégia militar, também documentos internos ao MD. Todavia, o que merece maior destaque é que perdeu-se grande oportunidade de discutir o papel das três Forças de forma integrada. A END trata de forma superficial as questões necessárias a criar uma máquina militar coesa, na medida em que pouco traça orientações às FA enquanto ente coletivo, plural. Exceção se apresenta na temática das Operações Conjuntas e dos assuntos

associados ao Estado-Maior Conjunto das FA, onde se verifica maior atenção no sentido de iniciar e desenvolver uma mentalidade mais coletiva.

Questão abordada de forma específica pela END é a da *indústria brasileira de material de defesa*. Sob a ótica das políticas públicas e das teorias de formação da agenda é necessário dizer que tanto se trata de tema relevante como também é exemplo da convergência de interesses entre a burocracia e o grupo de interesse setorial, usando os termos de Monteiro (2007). O conceito de apoiar o reequipamento das FA em tecnologias nacionais é teoricamente expressivo, mas existem algumas dificuldades práticas que demandam maior aprofundamento. *Tecnologia de Defesa* é diferente de *tecnologia de emprego militar*, assim como base industrial de defesa é diferente de indústria de material de emprego militar. É simples de exemplificar: biotecnologia, nanotecnologia, supercomputação, navegação inercial e imunoterápicos são tecnologias de interesse nacional e interesse da defesa, o que inclui o interesse militar, enquanto blindagens, proteção balística, armamentos e munições são itens militares, ainda que eventualmente possam ser usados no âmbito civil.

A partir do contorno acima delimitado surge a controvérsia: o que se quer dizer com *base industrial de defesa*? Refere-se àquela que produz materiais de emprego militar? Ou é o conjunto mais amplo que se vale das tecnologias de defesa? De maior complexidade é esclarecer o que vem a ser *domínio nacional*. Significa desenvolvimento próprio de tecnologias, com reflexos na pesquisa científico-tecnológica, ou significa capacidade industrial de absorção de tecnologias, com reflexos na base industrial propriamente dita?

Como último item a analisar, em relação à apresentação da END feita pelos ministros que a subscrevem, faz-se referência à questão do *planejamento de longo prazo para a Defesa* e do *relacionamento com os vizinhos*. Quanto ao primeiro item, tem-se que todos os marcos temporais da END, como se vê nas disposições finais, são orientados para 2009 e 2010, surgindo a questão do *longo prazo* apenas quando se refere aos planos das Forças, momento que se estipula o horizonte de 2027/2030. Ou seja, a ambição à introdução é, aparentemente, maior do que a realidade.

Quanto ao relacionamento com os vizinhos, ao contrário, a ambição aparentemente foi restrita. Inserir na END o nosso respeito aos vizinhos é medida

oportuna, até porque a estratégia brasileira de segurança/defesa não deseja trazer insegurança ao seu entorno. Mas, se hoje a questão da segurança e defesa já não é exclusiva em face dos vizinhos, quer pelas ameaças assimétricas que não acolhem fronteiras quer pela possibilidade, prevista na própria END, de ação de *inimigo com poder militar muito superior*, então pergunta-se: e em 2030?

Ou seja, a END pode até ser entendida como um instrumento orientador – política – de longo prazo, mas não se caracteriza como instrumento de ação e planejamento estratégico de mesmo horizonte, na medida em que deixa de estabelecer objetivos e metas temporalmente visualizadas. De qualquer modo, uma possibilidade de ajuste que se associa à intenção de planejar-se no longo prazo é relacionada com uma interpretação mais abrangente da inserção soberana. Em outras palavras, o pensamento estratégico de Defesa precisa desencapsular-se do conceito de defesa territorial a oeste para um conceito específico para cada espaço estratégico – platino, amazônico, atlântico, presença brasileira no exterior – e, mais, perspectivar a interpretação em relação ao horizonte que se deseje.

A questão do planejamento de longo prazo é fundamental, mas tanto não está solucionada como não existem as ferramentas necessárias para que tal se dê. O planejamento governamental está condicionado aos ciclos quadrienais do PPA, bem como o planejamento de Defesa agora está condicionado ao mesmo modelo, conforme sistemática adotada pelo Livro Branco da Defesa. E o horizonte de longo prazo assumido pela atual administração é 2022/2025. Em termos de agenda de políticas públicas, escopo deste trabalho, isso quer dizer que as FA edificarem planos para 2030 é algo instável enquanto planejamento e teoricamente insustentável enquanto execução, posto que estruturados em relação a cenário além do horizonte de atenção político bem como sujeito a cerca de cinco revisões das perspectivas do governo, bem como outras cinco do planejamento de defesa.

10.2.2 **Formulação sistemática: parte comum**

Logo ao início há a associação entre defesa, desenvolvimento e transformação. Que pese a estratégia afirmar que projeto de defesa favorece projeto de desenvolvimento é necessário ressaltar que a ideia pode ser aceitável, mas não é de implementação automática. Ainda que o paradigma governamental atual tenha avançado do conceito de Estado mínimo isso não quer dizer que o estado atue em

todos os segmentos. Independente, falar em desenvolvimento é projeto nacional, interministerial, ainda mais quando relacionado com educação, inserção democrática e econômica da população, como informa o texto. Portanto, parece lógico demandar esforço de *transformação de consciências* (BRASIL, 2008b, p.2), mas é necessário definir mais especificamente qual o projeto de transformação.

Ao delimitar a natureza, o âmbito e as diretrizes da END (BRASIL, 2008b, p. 3-11) surge certa dicotomia entre planejamento por hipóteses e planejamento por capacidades. São modelos de planejamento diferentes, na medida em que o primeiro visualiza o inimigo de forma concentrada, e a esse inimigo busca se opor, enquanto o segundo visualiza o inimigo de forma mais difusa ou inespecífica, e busca reduzir a incerteza decorrente especificando as suas competências a edificar.

Falar em hipóteses de emprego, portanto, significa haver visualizado inimigo(s) específico(s), o que é reforçado pela informação subsequente de que a prioridade naval é *negar o uso do mar* e uma opção terrestre é *a guerra assimétrica em face de inimigo com poder militar muito superior*. Sabe-se que são apenas oito os países capazes de projeção de forças dessa magnitude no entorno brasileiro, assim como é certo que com todos estes o Brasil vem estreitando seus enlacs políticos, econômicos e estratégicos³²⁵. Com alguns inclusive a aproximação se dá até nos setores da END: militar, espacial, nuclear. O raciocínio é extensível ao entorno fronteiriço, onde há certo paradoxo entre visualizar hipóteses de emprego e, no mesmo documento, elencar como prioridades a integração sul-americana.

Assim sendo, há uma aparente desarmonia entre a visão de futuro do Estado brasileiro, como um todo, e da END, setorialmente, quanto à questão da ameaça e riscos percebidos. Estabelecer um planejamento militar orientado para uma perspectiva é enfrentar potencial dificuldade de concretização deste sob a outra perspectiva. Acertar qual das perspectivas é a mais correta seria exercício de futurologia, o que não se deseja. Todavia, uma sugestão é no sentido de fracionar o

³²⁵ A afirmação toma por base, inicialmente, o universo de países que dispõem de porta-aviões, requisito primário para projetar forças de vulto: EUA, China, Rússia, Índia, Inglaterra, Espanha, Itália e França. Os EUA são variável estratégica incontornável, posto serem militarmente hegemônicos e, mais que isso, estarem inseridos no mesmo continente. Os três seguintes são parceiros estratégicos: BRICS, IBAS, projetos espaciais, etc. Os quatro europeus assumem posicionamento independente ou coordenados no âmbito da União Europeia, da qual o Brasil é parceiro estratégico e, em conjunto, ocupa a 2ª posição do comércio exterior brasileiro. A partir de parceria com a França se imagina construir a capacitação tecnológica relacionada com os submarinos nucleares e, sob concorrência, com as aeronaves de combate.

planejamento estratégico de Defesa de forma contextualizada aos espaços e atores estratégicos.

No espaço platino, que nesta tese se aprofundou, propõe-se a estratégia de integração, que na esfera da Defesa e da Defesa Militar levaria à conformação de um espaço coletivo de segurança, talvez de defesa. No espaço amazônico, a investigar a possibilidade de integração com parceiros selecionados e/ou, eventualmente, de dissuasão. Com os atores internacionais estratégicos também se sugere estudo individualizado. Visualizando-se, apenas para argumentar, a hipótese de intervenção dos EUA ou da União Europeia na Amazônia é necessário que a estratégia de dissuasão nacional reforce os enlaces com países do BRICS e com os principais países europeus, o que condicionaria uma estratégia militar de resistência e negação do uso do mar a ser conduzida simultaneamente com uma estratégia militar de aliança/integração, quer se olhe para a ação interna ou ação externa das FA.

Outro ângulo, distinto, é efetivamente adotar o modelo de planejamento por capacidades. Sob tal modelo faz todo o sentido, como a END fez, falar-se em capacidades de monitoramento e controle, de comando e controle, de mobilidade estratégica, de operar em rede, de sustentação logística, de mobilização, de projeção de poder, de conduzir operações de paz, de interdição do espaço aéreo, de defesa antiaérea, de operar em conjunto, de ataque aéreo, de busca e salvamento, de apoio aéreo e de inteligência e análise, bem como as capacidades tecnológicas adjacentes (projetar e fabricar submarinos, munições, etc.). Todavia, enunciar capacidades é parte conceitual mais próxima da política, cabendo aperfeiçoar a temática em termos de indicadores e metas, que é o que efetivamente se espera de uma estratégia.

Quanto às capacidades relacionadas com o combate propriamente dito é necessário, todavia, aprofundar. As capacidades foram visualizadas sob a perspectiva de cada componente, e reforçam as doutrinas individualmente consolidadas. A END deixou de elencar as capacidades coletivas que se farão necessárias e a partir das quais é que devem ser informadas e edificadas as capacidades singulares. Por exemplo, se a Defesa deve ter a capacidade de negar o uso do mar, então as componentes devem ter capacidade submarina, capacidade de vigilância aérea, capacidade antinavios. Ou, se a Defesa deve ter a capacidade

de conduzir combate de resistência, então as componentes devem apresentar capacidades associadas a isso. Por outro ângulo, não cabe à Marinha isoladamente dispor de capacidade de participar de operações de paz, cabe à Defesa dispor dessa capacidade, o que sinalizará a todas as componentes a necessidade de contribuir com tal esforço, e sugere o planejamento de capacidade de transporte estratégico além do território nacional. Da mesma forma, não cabe ao Exército dispor de “n” brigadas capazes de projeção estratégica, e sim cabe à Defesa tal capacidade, o que pode sinalizar, por exemplo, a necessidade de uma capacidade de navios de transporte de tropas. Em síntese, o planejamento por capacidades demanda visualizar um cenário incerto e a partir deste construir um projeto de força coletivo para, a seguir, levantar as capacidades singulares a desenvolver, em processo cíclico e integrado.

Um tópico crítico surge quanto ao reposicionamento dos efetivos das FA (BRASIL, 2008b, p. 6). Ao definir que o Exército tem reservas locais e reservas estratégicas surge a noção de que há outras tropas já articuladas, já posicionadas, o que significa também dizer que lá estão em face de alguma ameaça. É herança do planejamento estratégico baseado em hipóteses assim como do predomínio da visão estratégica voltada à fronteira e à oeste. Observando que a END propõe a edificação de capacidades, assume a inexistência de inimigos, informa que a porção sul é de menor preocupação, bem como sugere a integração sul-americana como opção estratégica, então surge a necessidade de investigar a compatibilidade do atual modelo de distribuição territorial adotado pelo Exército.

Por outro lado, também merece investigação o conceito de reservas estratégicas propriamente ditas. Estabelecer que estas sejam concentradas no centro do país é assumir à partida que tais reservas serão integralmente constituídas por forças leves, na medida em que dependerão preponderantemente de transporte aéreo tático. Isso significa subtrair do conceito as forças blindadas e as mecanizadas, o que é aparente contrassenso, quer em função do poder de combate de tais tropas, quer quando se sabe que o plano estratégico do Exército contempla a transformação de número significativo de unidades leves, que passarão a ser mecanizadas. Assim sendo, o fato do Exército considerar determinadas tropas como “reserva estratégica”, quer por visualizar o ambiente amazônico, quer por já dispor

de suas brigadas preposicionadas, não significa que estas serão úteis à capacidade solicitada pela END de conduzir operações de paz, por exemplo.

Ao priorizar a Amazônia e a integração da América do Sul como um todo (BRASIL, 2008b, p. 5 e 9) a END desloca o centro de gravidade para norte e oeste, afastando o espaço platino e o Atlântico Sul do centro de atenções. Todavia, aqui visualiza-se um paradoxo, no sentido de que talvez a região amazônica seja onde menos há possibilidades de integração. De qualquer modo, sinalizar maior importância da perspectiva associada à UNASUL e ao Conselho de Defesa Sul-americano é esvaziar a agenda do Mercosul, processo de integração mais antigo e mais estável. Assim sendo, o que se sugere é a adoção de um modelo ajustado às possibilidades diferenciadas de cada espaço estratégico, assumindo maior prioridade e maior profundidade de integração no espaço platino.

Um aspecto a refletir é com relação à utilidade da mobilização em face da dinâmica dos conflitos atuais e das perspectivas de evolução destes. O documento pode ser considerado de vanguarda quando estabelece a capacidade cibernética como estruturante, e quando inclui no perfil dos recursos humanos necessários às FA atributos como flexibilidade, iniciativa, capacidade de operar em rede. Sinaliza-se uma perspectiva de avanço para a era da informação e dos conflitos contemporâneos. Por outro lado, ainda considera a mobilização como um setor relevante à Defesa, o que é um viés típico do modelo industrial de fazer a guerra. Sugere-se aqui a conveniência de aprofundar a aplicabilidade e/ou necessidade de aperfeiçoamento do conceito de mobilização em face do paradigma do planejamento por capacidades e das ameaças não estatais. Uma sinalização do problema seria: quais capacidades serão mobilizadas? Em quanto tempo? Com qual finalidade? Considerar o sistema de mobilização em função de um conflito regional de viés convencional e longa duração é, ao menos no espaço platino, regredir o pensamento para os idos de 1980. Considerar o sistema de mobilização como necessidade para garantir capacidade dissuasória e operacional (BRASIL, 2008b, p. 9) demanda ir além da geração de forças leves e com baixo nível de adestramento.

Quanto à parte comum da formulação sistemática tem-se, em síntese, que a END evidencia uma redação influenciada pontualmente por cada um dos principais *stakeholders* envolvidos, isto é, o Ministro da Defesa, a Marinha, o Exército e a Força Aérea. Várias ressalvas e explicativos que aparecem no texto não são do

interesse direto da S&D e sim do interesse das relações de poder entre as estruturas envolvidas.

10.2.3 **Formulação sistemática: as Forças**

A Marinha recebeu três tarefas estratégicas – negar o uso do mar, controlar área marítima e projetar poder sobre terra – as quais foram hierarquizadas e pormenorizadas, dando origem a um conjunto de conceitos e opções bastante coerente. Arrisca-se dizer que é, sob o ponto de vista da estratégia e das políticas públicas, uma das partes mais bem estruturadas da END. A clara prioridade atribuída à capacidade submarina torna-se, todavia, mais uma orientação política do que uma estratégia, na medida em que deixa de esclarecer como serão obtidas as capacidades associadas necessárias, a exemplo das tecnologias sensíveis de navegação inercial, geoposicionamento à superfície e sub-superfície, propulsão de mísseis, etc. De estranhar a ausência da capacidade hidrográfica e de pesquisa associada aos assuntos do mar, algo potencialmente crítico para um país com as riquezas que possui no ambiente marinho.

No que concerne à interoperabilidade surgem algumas possibilidades de aperfeiçoamento. Que pese ter sido referida a necessidade de integração com a Força Aérea, este enlace foi priorizado em termos de superioridade aérea, sem qualquer referência à aviação de patrulha, uma capacidade desejável quando se considera ações não estatais, como a pesca predatória, busca e salvamento, combate a pirataria, etc. O assunto cresce de importância pois à Força Aérea foi dada como prioridade a vigilância aérea do espaço aéreo, sobre terra ou mar, ou seja, a vigilância da imensa superfície marítima está condicionada à vigilância satelital. Aliás, considerando que a integração de todos os vetores aeroespaciais cabe ao Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro, tem-se aqui mais uma área onde caberia melhor detalhamento. Com relação ao Exército também existem oportunidades de melhoria. Uma questão primordial é relacionada à estratégia assimétrica amazônica e o papel da componente naval. Outra, no que concerne à projeção de poder, quanto às capacidades de transporte estratégico para as forças de projeção que se seguem aos fuzileiros navais, em especial meios mecanizados e blindados.

Quanto à articulação da estratégia exposta para a Marinha com outras políticas públicas há que se destacar um excesso, e algumas omissões. Curioso é a END disciplinar a *inauguração de um paradigma multimodal de transportes* apoiado em hidrovias (BRASIL, 2008b, p. 13) quando se sabe que o Ministério dos Transportes não consta no rol dos partícipes do documento. Por outro lado, à luz dos imperativos de mobilização/elasticidade e das demandas logística, áreas críticas não abordadas são as relacionadas com a construção naval (estaleiros), produção de armamentos e munições, e produção de equipamentos de comando e controle.

No âmbito das orientações estratégicas ao Exército um item inicial de discussão é a questão da elasticidade, a qual aparentemente está associada aos recursos humanos disponibilizados pelo modelo do serviço militar obrigatório, de um lado, e pelo sistema de mobilização, do outro. O que não se discute é que isso conduz majoritariamente à geração de forças leves, na medida em que a maior parte dos meios de emprego militar pesados não possui fabricação nacional, a exemplo dos carros de combate, dos obuses autopropulsados, dos veículos blindados especializados de engenharia, etc. Complementa a questão o debate quanto à capacidade dissuasória de tais forças, bem como por quanto tempo será possível manter tais forças mobilizadas. De qualquer forma, esse modelo oferece melhor resposta a conflitos convencionais, os quais estão aparentemente mais longe da realidade brasileira, com maior certeza no Cone Sul. A questão que se coloca é com relação à efetividade da adoção dessa perspectiva em face dos riscos relacionados com atores não estatais ou com poder militar muito superior.

A decisão de estabelecer a brigada como elemento estruturante da força terrestre é interessante, mas o documento não aprofunda a concepção em termos de forças pesadas e forças leves. Há também aparente confusão quanto ao papel das Forças Especiais e das tropas paraquedistas, que por serem presentemente das poucas estruturas aptas a emprego imediato acabam sendo identificadas como sinônimo de solução polivalente, o que não são.

Com relação à interoperabilidade, tem-se que foi visualizada a necessidade de transporte estratégico, ainda que em nenhum momento a END explique como essa questão será solucionada. O assunto é particularmente crítico na medida em que a disponibilidade de aeronaves de transporte estratégico é reduzida no mercado internacional. Mais complexa é a questão da guerra de resistência, a qual o

documento acaba transparecendo ser uma opção somente afeta ao Exército, o que evidencia certa inconsistência em face dos conceitos de vontade nacional e operações conjuntas.

De forma similar ao desvio verificado ao expor as opções navais, merece atenção a preocupação da END em informar quanto à regularização fundiária da amazônia. Em optando por tratar de assuntos de interesse de outros ministérios, interessante teria sido discutir a questão indígena, assim como a questão dos danos ambientais (desmatamentos, queimadas, biopirataria, etc.) e dos riscos que ambos os assuntos trazem à Segurança Nacional.

Com relação à Força Aérea destaca-se que exercer a vigilância do espaço aéreo pode ser uma prioridade, mas associada a esta há que estar a vigilância, a partir do ar ou do espaço, sobre a porção terrestre e marítima do território. Tal se dá na medida em que os meios das demais componentes são, conceitualmente, insuficientes para manter densidade adequada à tal vigilância. Reforça-se tal perspectiva a partir do momento em que atribui-se à Força Aérea, através do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro, a autoridade de integração dos vetores de monitoramento aeroespaciais.

Quanto à questão da superioridade aérea, bem exposta, apenas se sugere especificar que uma das qualidades técnicas a obter é a capacidade de transmissão e integração de dados. Não adianta tão somente buscar a capacidade de atirar além do alcance visual, e sim a capacidade de obter e cooperar com a consciência situacional associada ao ambiente operacional, isto é, integrando dados coletados pelos demais vetores de forma que essa capacidade ofensiva possa ser direcionada a alvos de alto valor.

De reparar que apesar das três forças disporem de sólida estrutura associada à pesquisa científica e tecnológica, a exemplo do Instituto de Pesquisa da Marinha e do complexo mantido pelo Exército na Marambaia, ambos no Rio de Janeiro, a END apenas traz orientações em relação às estruturas da Força Aérea. Perde-se a oportunidade de efetivamente estabelecer uma política e estratégia setorial para a área de Ciência e Tecnologia das FA, estabelecendo prioridades, sinergias, cooperação, racionalizando esforços, eliminando redundâncias, etc.

Uma lacuna crítica é quanto ao procedimento da Força Aérea em face de ameaça com poder militar muito superior. O assunto foi especificado para Exército e

Marinha, ainda que devesse ter sido para as FA como um todo, mas não foi discutido quanto à componente aérea.

Tendo a END aprofundado a questão, urgente, da substituição das aeronaves de combate (caças), todavia não especificou as medidas necessárias à capacitação tecnológica das empresas brasileiras. Dispor que a intenção é buscar soluções internacionais que transfiram tecnologias é um aspecto, o outro é haver capacidade na indústria nacional para que contratos de transferência possam ser efetivamente cumpridos.

10.2.4 **Formulação Sistemática: demais itens**

Logo ao início a END estabelece três setores como estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear. Para estes traça orientações (políticas) claras, que são mais pormenorizadas para os dois segmentos já tradicionalmente priorizados pelas FA – espacial e nuclear. A inserção do setor cibernético em tal nível de prioridade tem potencial indutor em termos de transformação organizacional, de investimento de recursos, etc., sendo perspectiva bem-vinda. Todavia, são assuntos que transcendem em muito a capacidade das FA de conseguirem êxito de forma independente, sendo necessário melhor esclarecer de que modo se dará o esforço conjunto entre as mesmas bem como a participação de outros agentes públicos e privados no processo. Ainda que na prática seja fácil pré designar a cada uma das FA um dos setores visualizados é importante obter sinergias entre as competências tecnológicas individuais de cada uma destas e outros nichos de conhecimento.

Sob a perspectiva das políticas públicas, há outras áreas de elevada relevância que, associadas ou não aos setores primariamente informados, demandam atenção. Setores como supercomputação, criptologia, guerra eletrônica e nanotecnologia têm cada vez mais impacto sob a perspectiva da S&D. De qualquer modo, e como se vê no texto (BRASIL, 2008b, p. 24-25), haverá necessidade de articulação da Defesa com vários outros atores ministeriais, a exemplo do Ministério da Educação e Cultura, da Ciência e Tecnologia, das Telecomunicações, etc., o que torna-se crítico na medida em que a END não tem força vinculativa em relação a estes.

Quanto à questão da indústria de material de defesa e processos de aquisições é necessário observar que a ótica foi exclusivamente “de sul para norte”,

isto é, a END dedicou-se a esclarecer o *modus operandi* em relação às aquisições de países tecnologicamente à vanguarda. Por outro lado, reforça a característica protecionista tanto da indústria de defesa em si quanto do país em relação aos seus vizinhos do Cone Sul. Para um documento que propõe a integração Sul-americana e para um país que informa ser o Mercosul uma prioridade seria conveniente aprofundar as perspectivas relacionadas com tais processos. Ao negociar com países europeus, por exemplo, a Defesa irá maximizar as transferências tecnológicas mas quando a indústria paulista exportar produtos militares à Argentina o fará sob marcos regulatórios especiais e sem qualquer cooperação com a capacitação industrial daquele país? Em outras palavras, como será a harmonização entre o discurso independentista e protecionista que os *stakeholders* associados à base industrial de defesa vêm logrando êxito em inserir nas políticas públicas do setor em face do discurso de substituição competitiva de importações, que prioriza o incremento da dinâmica comercial com o entorno brasileiro (BRASIL, 2010b)?

Adjacente a esse tema é a questão do enquadramento da atividade industrial enquanto de interesse da Defesa Nacional, da Defesa ou das FA. O viés da necessidade de indução estatal e proteção regulatória é recorrente no âmbito da agenda de debate do assunto, ainda que não esteja muito claro o mecanismo que levará à criação de uma base industrial competitiva. De qualquer modo, independente da opção política quanto ao melhor encaminhamento do assunto, chama-se a atenção para a excessiva generalidade da rubrica “produto de defesa”, que pode acolher artigos tão distintos como itens de alto valor tecnológico ou manufaturas simples, desenvolvidos em resposta à impossibilidade de aquisição internacional (tecnologias sonogadas) ou a partir de conhecimento corrente da indústria nacional, produtos de uso exclusivo das FA ou de uso civil “militarizados” ou, mesmo, de uso dual. Em síntese, necessário qualificar de forma mais precisa as diferenças, os interesses e as expectativas em relação a assuntos tão distintos quanto a pesquisa, desenvolvimento e produção de turbinas de propulsão a jato ou nuclear ou a produção têxtil corrente de barracas e uniformes.

A questão do serviço militar foi exposta como um valor da democracia e uma proposta de integração da sociedade. Um ângulo associado ao serviço militar que demanda certa atenção é com relação ao conceito de profissional e, por extensão, à questão do profissionalismo. Ao orientar as FA a reduzirem a tendência de diminuir a

proporção entre recrutas e “soldados profissionais” aparentemente se toma por “profissionais” todos aqueles que não são recrutas. Uma possibilidade é no sentido da END ter sido influenciada pela denominação que o Exército dá aos efetivos que após o serviço militar inicial prosseguem por mais poucos anos, isto é, soldados do “efetivo profissional”. Todavia, outra interpretação de profissional é a que associa “soldado profissional” ao soldado que segue carreira militar, adquirindo estabilidade e, após décadas, passando à reserva remunerada. Ou seja, há três universos de soldados, sendo que os dois primeiros retornam de forma relativamente rápida à vida civil. E sendo o interesse primordial da END a formação de vínculos da sociedade com a Defesa Nacional bem como constituir uma base mobilizável de recursos humanos, tem-se que tanto os recrutas quanto os soldados que servem por cerca de 8 a 10 anos atendem à intenção.

De qualquer forma, a aumento dos percentuais de recrutamento pode ser estudado também sobre o ângulo do serviço temporário de oficiais e sargentos, capazes de complementar os efetivos de carreira desde as formações mais combatentes até as áreas mais técnicas. Tal perspectiva reforça a integração das FA com a sociedade, contribuindo inclusive com a oferta de possibilidades profissionais a parcelas técnicas e universitárias da população. Ou seja, em a END abordando o tema do serviço militar é conveniente que o mesmo seja discutido em toda a plenitude.

Outra questão decorre do conceito de “profissionalismo”. O serviço militar inicial, em especial se envolvendo o recrutamento de oficiais e soldados, reforça os vínculos da sociedade com as FA, e vice-versa, mas por outro lado impacta negativamente as demandas por especialistas. A extensão voluntária do período inicial de recrutamento por mais alguns anos traz possibilidade intermediária, onde maximiza-se a necessidade de dispor de reservistas (conforme o critério da elasticidade) ao mesmo tempo que favorece a especialização destes militares, muitas vezes em áreas de interesse posterior do mercado de trabalho, a exemplo de operadores de máquinas, cozinheiros, técnicos em informática, etc.

À luz dos conceitos de profissionalização das FA, aparentemente a solução ótima está associada a uma adequada proporção entre efetivos de carreira (profissionais *stricto sensu*), efetivos temporários (“semi-profissionais”) e efetivos em serviço militar inicial, bem como a estratificação destas categorias entre oficiais,

sargentos e soldados. Em outras palavras, um ângulo a considerar é que o excesso de soldados recrutados pode produzir efeitos negativos não apenas no profissionalismo (especialização), onde com certeza isso ocorre, mas também na profissionalização das FA, o que aparentemente não é do interesse republicano.

10.2.5 Medidas de Implementação

A segunda parte da END dedica-se a uma avaliação estratégica da Defesa Nacional. Destacando aspectos positivos e negativos do setor, onde se destaca a prevalência do discurso sobre a especificidade do instrumento de medida, propõe áreas com possibilidade de aperfeiçoamento. Sem aprofundar quanto à qualidade da autoanálise, o que se destaca é a ausência de referência à articulação da Defesa com a PEB e com os processos de integração regional.

O conceito de hipótese de emprego foi exposto, assim como a concepção teórica da gestão de crises. Uma certa dúvida que surge é com relação à compatibilização do conceito de hipóteses de emprego em face do modelo de planejamento por capacidades que a END estabelece como prioritário. Outra dúvida é relacionada com a integração das demais estruturas do Estado ao modelo de gestão de crises, no âmbito do qual há apenas uma linha em referência à ação política e nenhuma à ação econômica, por exemplo. Uma terceira questão é quanto à capacidade do modelo visualizado em oferecer resposta adequada às ameaças não estatais, a exemplo de ações terroristas no território e águas jurisdicionais, da ação de grupos armados transfronteiriços ou, ainda, em calamidades ambientais.

Pensa-se, portanto, que há necessidade de reflexão quanto à gestão de riscos e à gestão de crises, de forma a efetivamente ultrapassar a perspectiva de planejamento focada nas fronteiras e atores estatais para um contexto mais adequado a uma realidade, que a própria END enfatiza, balizada por incertezas. Em outras palavras, no nível estratégico é necessário aprofundar o debate quanto às capacidades a desenvolver, talvez deixando as considerações de hipóteses de conflito ou guerra mais próximas ao nível operacional.

Outro tópico das medidas de implementação é relacionado com a estruturação das FA. Abordou-se a necessidade de maior aproximação entre as FA, ainda que as orientações tenham sempre sentido mais próximo de cooperação entre forças do que efetiva integração. Aliás a última capacidade elencada como desejável

às FA foi a *interoperabilidade nas operações conjuntas* (BRASIL, 2008b, p. 42), o que será relativamente difícil de obter enquanto o viés da estruturação não estabelecer parâmetros mais intensos de inter-relacionamento no tempo de paz.

A área de Ciência, Tecnologia e Inovação sinaliza uma das partes mais consistentes da END. O setor evidencia maior densidade de perspectivas, as quais já veem sendo discutidas a mais tempo e com base mais alargada de atores, sendo de destacar a sinergia que decorre da aproximação entre o MD e o Ministério da Ciência e Tecnologia. A concepção política e estratégica superior já está amadurecida, sendo espaço de avanço a efetiva busca de sinergias entre as estruturas militares ligadas à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, o que pode ser obtido no âmbito da política e da estratégia militar de defesa. A necessidade de transformação do conhecimento obtido em efetiva produção industrial foi também muito bem abordado, em especial quando se estabeleceram indicadores objetivos para a análise dos projetos a serem apoiados, a saber:

Os projetos a serem apoiados serão selecionados e avaliados de acordo (...) com características que considerem o potencial da demanda pública, a possibilidade de uso comum pelas Forças, o uso dual – militar e civil – das tecnologias, subprodutos tecnológicos de emprego civil, o índice de nacionalização, o potencial exportador, a presença de matéria-prima crítica dependente de importação e o potencial de embargo internacional. (BRASIL, 2008b, p. 45)

O tópico Inteligência de Defesa foi sucinto e pouco informativo. A END não orienta quanto ao relacionamento da estrutura de inteligência do MD com os demais atores do sistema brasileiro de inteligência, assim como não traça objetivos para esta área funcional. Há referência à relevância das informações para o emprego adequado dos meios militares, e, indiretamente, quanto à contribuição destas para o preparo das FA e edificação de capacidades em tempo de paz. A END deixou de esclarecer quanto às vertentes da inteligência estratégica e operacional, bem como da inteligência institucional e de combate, por exemplo.

Foram elencadas 16 ações estratégicas. As ideias-síntese de cada ação estratégica foram redigidas de forma clara e objetiva, tendo o mérito de efetivamente informar a intenção política e o estado final desejado com a ação, ainda que menos consistentes no que concerne ao como obter os resultados desejados. Foram

previstas ações interministeriais, o que remete de volta à questão da menor participação de alguns ministérios na construção da estratégia.

É todavia nas três últimas orientações que a END surpreende. Tendo sido discreta e incipiente ao longo de todo o texto normativo, é no momento final que a END aborda as questões da estabilidade regional, inserção internacional e segurança nacional. Surgem determinações que incidem na articulação MD x Ministério das Relações Exteriores e MD x Ministério da Justiça, bem como é sinalizada a necessidade de alargar o relacionamento com o entorno estratégico e com atores estratégicos selecionados. Ponto crucial é a adoção do conceito de segurança alargada, no âmbito do qual a END esboça a necessidade de mais atenção quanto ao terrorismo, proteção de infraestruturas críticas, defesa civil, segurança pública, segurança cibernética, segurança epidemiológica (BRASIL, 2008b, p. 55-57).

Se a END foi documento inédito, construído sob agenda política peculiar³²⁶ e resultante da necessidade de acomodar, o que significou incluir e excluir múltiplos atores, é na parte final que consegue avançar. Se ao longo do texto a END buscou resgatar a centralidade da temática da Defesa Nacional, assim como sinalizou inúmeras abordagens que, em essência, visam recuperar atrasos e inserir o setor no alvorecer do século XXI, é na sua parte final que a END consegue indicar as questões relevantes da agenda futura do Brasil.

³²⁶ Uma síntese do ambiente político à época, à qual se agrega um posicionamento favorável em relação à END, foi publicada por Oliveira (E. R, 2009, p. 71-83). Em outro extremo, uma visão crítica e discordante foi exposta por Almeida (2009b)

11 CONCLUSÃO

Imaginemos uma caverna subterrânea onde, desde a infância, geração após geração, seres humanos estão aprisionados (...) Como jamais viram outra coisa, os prisioneiros imaginam que as sombras vistas são as próprias coisas. (...) Que aconteceria, indaga Platão, se alguém libertasse os prisioneiros? Que faria um prisioneiro libertado? (...) Libertado e conhecedor do mundo, o prisioneiro regressaria à caverna, ficaria desorientado pela escuridão, contaria aos outros o que viu e tentaria libertá-los. Que lhe aconteceria nesse retorno? Os demais prisioneiros zombariam dele, não acreditariam em suas palavras e, se não conseguissem silenciá-lo com suas caçoadas, tentariam fazê-lo espancando-o e, se mesmo assim, ele teimasse em afirmar o que viu e os convidasse a sair da caverna, certamente acabariam por matá-lo. (Platão *in* O Mito da Caverna)

11.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

It is not an easy task. There are periods of incubation before a new idea takes hold of the mind; the Copernican doctrine which so radically downgraded man's status in the universe took nearly a century until it penetrated European consciousness³²⁷. (KOESTLER, 1978, p. 1)

Essa foi uma investigação que demandou tempo, quer para a leitura e o aprofundamento dos estudos que se fizeram necessários, quer para a compreensão dos mesmos. Uma parcela não menos vultosa de tempo foi destinada à redação final. Todavia, o tempo mais crítico foi o de maturação das ideias.

O mundo mudou, o muro caiu. Mas isso foi no século passado! Repare-se que a *internet* e o celular também são coisas do século passado. Os efeitos da televisão transmitindo imagens diretamente do campo de batalha e mobilizando a opinião pública também são do século passado, ainda que tenham chegado ao auge no começo deste novo milênio, a exemplo dos conflitos no Iraque. Mas a realidade hoje é outra. A realidade hoje é *internet* no celular. A realidade hoje é *internet* e celular transformando cada pessoa no próprio repórter. A realidade da

³²⁷ Essa não é uma tarefa fácil. É necessário um período de incubação antes que uma ideia nova seja absorvida. A doutrina de Copérnico que radicalmente reduziu a posição do homem em face do universo demorou quase um século antes de penetrar na consciência europeia.

conflitualidade hoje é tão dinâmica quanto a *Primavera Árabe* e os distúrbios civis na Inglaterra. Ou tão súbita quanto as Torres Gêmeas ou o metrô de Madrid. Ou tão impensável quanto o ocorrido na ilha de Utoya (Noruega).

É nessa sociedade informacional, e nessa dinâmica social e relacional que se insere o tema desta tese. Ao menos essa foi a perspectiva com que se quis investigá-lo. O Brasil cresceu, aperfeiçoou sua economia, vem aperfeiçoando sua sociedade e quiçá irá aperfeiçoar sua democracia. O Estado brasileiro vem modernizando suas estruturas de gestão, particularmente pelo maior acesso do cidadão à formulação das decisões, como na consulta da SAE a cerca de 50 mil cidadãos. Vem também modificando sua agenda política, com aproximação dos temas que a sociedade prioriza, a exemplo das questões da violência e criminalidade, ou do meio ambiente.

No plano internacional, o país vem se posicionando como *global player*. Participa com certa desenvoltura de múltiplas agendas, dos mais variados campos. Os pontos de conexão com a sociedade internacional vão da governança global e reforma da ONU à Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. Se ainda não se fala inglês nas calçadas e esquinas é exatamente pela deficiência do sistema educacional, o que inclui o tópico “educação de qualidade” como preocupação mais relevante da sociedade, como se viu no capítulo 7.

Esta tese desenvolveu-se no momento presente e em curta regressão temporal, sobre os espaços do Brasil (excluída a Amazônia, mas incluindo-se a Amazônia Azul) e de seus vizinhos, Argentina, Uruguai e Paraguai. Essa a contextualização no tempo e no espaço, que a ECEME desde sempre pediu aos profissionais das Ciências Militares. Mas que, talvez hoje e com certeza em breve, não será mais suficiente, carecendo de contextualização política e cultural³²⁸, no mínimo.

11.2 SUMÁRIO

A ideia central desta tese é relacionada com a PDN e a agenda das políticas públicas. A metodologia, no capítulo 2, e a opção pela transdisciplinaridade, vista no capítulo 3, levaram a uma apropriação do tema sob a seguinte hipótese: **Enunciar**

³²⁸ A OTAN, por exemplo, já assumiu tal paradigma. A Operação Líbia segue o modelo denominado *Comprehensive Approach* (OTAN, 2010c).

uma *Estratégia Nacional de Segurança* é condição desejável para a convergência entre a PDN e as demais políticas públicas do Estado brasileiro.

Com as considerações adjacentes no sentido de que Defesa é um dos partícipes mas não ator exclusivo e de que a PEB e a PDN carecem de integração.

As três perspectivas de poder visitadas – escola geopolítica brasileira, Arendt e Nye – serviram como opções de segurança, de tendência e de compatibilização. A atividade S&D, sob a ótica tradicional militar, e em visão predominante nas FA brasileiras especificamente, é muito próxima do conceito clássico de a *ultima ratio regis*. E isso é um extremo de argumento que, entende-se, deve ser respeitado, e não desconstruído. A função estatal *segurança* permite flexibilizações, mas quanto à componente *defesa* isso já não é aceitável. Ou seja, em face de um ato hostil, a perspectiva objetiva da Geopolítica é que terá potencialmente edificado as estruturas de resposta. Ou, como disse Arendt, a resistência pacífica de Gandhi somente foi possível pois se deu em face dos ingleses, pois contra Hitler o resultado teria sido mortal. Em outras palavras, desconhecidas as regras do jogo, melhor ter havido algum cuidado objetivo, racional e preventivo nas políticas de defesa, tendo havido o cuidado de construir um poder “*tradicionalmente falando*”.

A opção arendtiana é híbrida, sendo útil à S&D simultaneamente. À segurança é quase auto explicativo, posto que a busca da pluralidade e de consensos alargados obviamente diminui os antagonismos, até pelo exercício da diminuição das próprias expectativas e exigências. À defesa quando considerada em relação às ameaças emergentes, irregulares, assimétricas, polarizadas ideológica ou culturalmente. Serve como subsídio a estratégias de defesa que priorizem a ofensiva, compreendendo melhor o oponente, bem como aumentando a liberdade de ação, através maior aprovação internacional. Também é útil às estratégias de defesa que priorizam a defensiva, auxiliando, por exemplo, com a construção de uma vontade nacional capaz de alongar a resistência.

A perspectiva do *smart power* é opção que foi tomada em conta em função da adoção pelos estadunidenses e pelos impactos que isso traz no tabuleiro internacional. Para o Brasil, entende-se que, no máximo, seria caminho intermediário, enquanto a estrutura de defesa e de relações exteriores não encontrar melhor estágio de acomodação. Traz em si a coerência relacional que hoje não está adequadamente evidenciada no relacionamento PEB e PDN, ou seja, avança a

agenda, que passa a ser construída a partir de duas perspectivas, através do uso coordenado do *hard* e do *soft* power, o que incrementa a segurança. Permite um estágio intermediário para as Ciências Militares, ainda muito centradas no realismo. Identicamente para a Diplomacia nacional, ainda muito atenta com a inserção internacional mas não tanto quanto às responsabilidades daí decorrentes. Mas é teoria que tem em sua construção uma perspectiva assimétrica – uma certa arrogância, um *stick & carrots top down* – que não é compatível com os valores assumidos de longa data pela sociedade brasileira. A opção estratégica de remodelar o relacionamento Defesa e Itamaraty por essa via é vista como uma ponte inicial, útil ao incremento do diálogo e conhecimento mútuo, o que pode permitir até mesmo o surgimento de uma opção mais tipicamente brasileira.

Quanto às questões do relacionamento civil-militar foram revisitados Huntington, Janowitz e Santos. As teorias e aspectos pormenorizados tiveram por objetivo melhor esclarecer o pensamento clássico acerca da subordinação do poder militar ao poder civil. Pensa-se que ao longo do texto este tema é abordado transversalmente, de forma difusa. No capítulo 5 a intenção foi ser específico, tratando o tema de forma concentrada. Os fundamentos teóricos propostos pelos autores, se aplicados à agenda brasileira relacionada com o assunto, levam a uma constatação clara: o centro de gravidade dos debates e investigações, evidenciando o foco das atenções e preocupações, é relacionado com *qual o modelo de relacionamento civil-militar mais compatível os princípios liberais democráticos do Brasil?* Essa questão, entende-se, pode ser compatível com o passado brasileiro, mas já é bem menos relevante ao presente nacional, onde a democracia é princípio já bem mais consolidado. Muito esforço vem sendo feito no sentido de confrontar a pertinência dos modelos de Huntington e Janowitz ao contexto brasileiro, também no sentido de encontrar semelhanças entre este e o entorno sul-americano. Mas o rótulo “América Latina” é uma construção artificial, criada num contexto de oportunidade, assim como entre a “América hispânica” e a “América portuguesa” há todo “os Andes” de diferenciação cultural e social. Aparentemente, a questão relacionada com o futuro brasileiro, no que seria útil a academia – civis e militares – melhor discutir é *qual o modelo de relacionamento civil-militar que maximiza a segurança da Nação?*

Foram aprofundados alguns modelos de construção da paz, consolidados em quatro grandes núcleos: paz kantiana, paz pelo comércio e integração, paz democrática e paz militar. No mesmo espaço se discutiu a questão da governança global e do papel da ONU, segundo o ponto de vista de Bobbio. São todas abordagens de interesse atual do espaço brasileiro, e recorrentes na agenda das políticas nacionais, tanto na PEB quanto na PDN. São opções teóricas que tiveram maior ou menor expressão em momentos específicos da história mundial, bem como é certo que individualmente foram insuficientes para garantir a paz. Até porque, como é óbvio, a busca pela paz vem sendo um desiderato da espécie humana desde sempre. Assim sendo as razões de inserção deste núcleo temático na presente tese não foram neste sentido, e sim com a intenção de destacar as contribuições que trazem para o fenômeno da conflitualidade contemporânea ou, em outras palavras, para as questões da Guerra. Como pesquisador militar, entende-se que as diferentes teorias da paz têm sinergias com o incremento da Segurança, sendo opções de interesse especial para o espaço estratégico do Mercosul. Integrar a PDN com as opções já expressas pelo Governo e Sociedade para este ambiente traria o benefício de retorno ao equilíbrio sistêmico (autopoiesis, segundo Maturana) bem como disponibilizaria recursos – atenção, meios, investimentos, etc. – para outros cenários de maior risco ou oportunidade, a exemplo da Amazônia ou cooperação de Forças de Paz.

Quanto às políticas públicas verificou-se que é campo emergente e dinâmico, oferecendo amplas oportunidades mas, simultaneamente, demandando a compreensão aprofundada das dinâmicas existentes. Isso significa, antes de mais nada, a necessidade de dispor de especialistas em políticas públicas, o que não é sinônimo de dispor de especialistas em defesa e, muito menos, o que seria até ingenuidade, assumir que a carreira militar típica torna o profissional militar especialista em defesa e políticas públicas. Por mais sedutor que seja associar o tema “política de defesa com a agenda das políticas públicas” com as janelas de oportunidade que surgem para o incremento do orçamento setorial, não é disso que se trata aqui. O que se buscou foi oferecer ferramentas teóricas de compreensão dos mecanismos de formulação das políticas públicas – teoria dos fluxos múltiplos e do equilíbrio pontuado – bem como uma revisão dos modelos de planejamento estratégico adotados pelo Estado brasileiro recentemente.

A inserção brasileira foi vista no capítulo 8, através revisão dos aspectos históricos e institucionais desta, bem como trazendo as perspectivas de temas relevantes por parte da sociedade. A intenção foi caracterizar as linhas de força existentes, com destaque para as questões da integração regional, de forma a contribuir com a gestão estratégica, a quem cabe estudar as opções de resposta – preventiva, reativa, neutra, etc. – conforme a *teoria do stakeholder* (FREEMAN, 1984). O exposto nessa parte serviu de preâmbulo para se pormenorizar o estado da arte quanto à PEB, PDN e a interdependência e relacionamento entre estas, as quais foram consideradas à luz da realidade do entorno estratégico considerado.

A seguir, deu-se a análise da END, à luz dos pressupostos anteriormente vistos. Uma questão inicial foi a relacionada com a taxonomia e topologia da END em relação aos conceitos de S&D bem como à subdivisão nacional-setorial. Ou seja, preliminarmente foi necessário discutir a coerência estrutural do documento, o que acabou por levar à proposta de classificar o mesmo como *anômalo*, isto é, trata-se de uma estratégia nacional que também é política, estratégia setorial, estratégia subsetorial. Ao mesmo tempo apresenta espaços em branco em relação a estes campos, deixando de enfrentar questões complexas e necessárias em cada um destes. Tendo várias lacunas, já destacadas, opta-se aqui por destacar seu mérito: representa um amadurecimento e aprendizagem da sociedade brasileira, em geral, bem como de políticos, acadêmicos, FA, etc. É proposta a fortalecer.

Delimitados os principais contornos de cada contribuição teórica, passa-se à comunicação de resultados propriamente dita.

11.3 RESULTADOS DA PESQUISA

11.3.1 Hipóteses e Variáveis

A resposta à hipótese inicial – *enunciar uma Estratégia Nacional de Segurança é condição desejável para a convergência entre a PDN e as demais políticas públicas do Estado brasileiro* – é afirmativa, isto é, sim, há uma necessidade de compatibilização entre a PDN e outras políticas e, sim, o instrumento conceitual para obter tais sinergias é uma estratégia de segurança. De destacar que o entendimento de “nacional” é relacionado com a esfera executiva que deve realizar tal coordenação, a qual entende-se deve ser mais próxima da Presidência da República.

No plano externo, onde a hipótese auxiliar – *considerando o entorno estratégico brasileiro num horizonte até 2050, é necessário alinhar a PDN com a PEB, sob risco do Brasil não consolidar-se como potência regional* – direcionava para a investigação do relacionamento específico entre duas políticas, o resultado obtido é sugestivo da necessidade de buscar-se maior coerência entre a PEB e a PDN. A questão não é tanto relacionada com a expressão “potência regional”, aspecto visualizado inicialmente, mas sim com a “inserção soberana”. Isto é, não se discute se a visão mais acertada é a proporcionada pelo Itamaraty ou, ao contrário, pela Defesa, o resultado que se obteve é tão somente no sentido de que a PDN vem considerando o espaço externo de forma estanque em relação à agenda da PEB, bem como olhando para este com um viés centrado nos riscos e ameaças. A realidade do espaço estratégico latino e a orientação política atualmente expressa sugere a possibilidade de avançar-se de uma postura centrada na Defesa para um viés estruturado em torno do conceito alargado de Segurança. De forma conclusiva, tem-se que no momento a PEB e a PDN são, no plano externo, instrumentos estanques e independentes, o que, no horizonte projetado é uma vulnerabilidade. A inserção soberana demandará do Brasil, nos próximos 40 anos, uma maior contribuição quanto à segurança internacional, o que significa que para além da via diplomática talvez seja necessário a via militar, o que convém ser construído desde já.

No plano interno a hipótese auxiliar – *a concepção de Estado desejada pela sociedade somente será alcançada com o fortalecimento do Poder Nacional, o que transcende o escopo exclusivo da Defesa* – é mais próxima do conceito de desenvolvimento, o que levou o esforço de investigação para a questão do relacionamento da PDN com os temas prioritários da agenda das políticas públicas. Sob esse ângulo corrobora-se a perspectiva expressa na própria END atual, no sentido de que o desenvolvimento aumenta a segurança. O que a pesquisa sugere é que há áreas carentes de políticas públicas que são próximas do *core* de ação das FA, enquanto outras são próximas das atividades subsidiárias. Nos temas em que há alta demanda social por respostas do Estado e nos quais a sociedade identifica que as FA são ator relevante na produção de respostas a liberdade de ação destas em não participar é bastante reduzida. É o exemplo da agenda prioritária que se relaciona com a violência, criminalidade, crimes transfronteiriços e narcotráfico, linha

de força que sugere uma crescente demanda por articulação da Defesa com a pasta da Justiça.

Três as variáveis que foram associadas à investigação, relacionando as hipóteses com a teoria do poder, com S&D e com políticas públicas.

Quanto à teoria do poder as três perspectivas teóricas foram as abordadas no capítulo 4. No âmbito do Estado brasileiro elas se traduzem na busca da inserção internacional através do que se convencionou chamar projeto “Brasil potência” ou de seu antônimo denominado projeto “Potência Pacífica”. Enquanto grandes linhas estruturantes estas são as perspectivas nacionais. A primeira é opção mais próxima da Defesa, com o realismo e os cálculos de potencial de poder sendo os balizadores. A segunda opção é mais próxima do Itamaraty, com a busca da autonomia pela diversidade e pelo multilateralismo, centrando as ações na ação política (diplomacia) e econômica. Esta é, inclusive, a opção preponderante e a partir da qual se dá a maior parte da inserção internacional. Destaca-se que no espaço estratégico em questão é inexistente a coordenação entre as perspectivas e que, portanto, no Brasil a corrente teórica do *smart power* não encontra acolhida. O impacto decorrente do modelo adotado é que os investimentos e cidadãos nacionais no entorno estratégico ficam dependentes de uma única opção de resposta à crise, que é a gestão política (diplomacia). Associado a este tem-se a necessidade de alocação (e imobilização) de significativa quantidade de poder militar na região sul do Brasil e no estado do Mato Grosso do Sul.

Quanto à questão S&D verificou-se não apenas a diferenciação dos conceitos, mas, principalmente, a expansão do conceito de segurança. A perspectiva contemporânea é no sentido de atribuir-se relevância à segurança energética, segurança ambiental, segurança humana, dentre outras. O Brasil já sente necessidade de coordenar suas ações no espaço estratégico sul à luz destes conceitos, a exemplo da gestão estratégica dos riscos associados à Itaipu, à zoonoses³²⁹ de impacto na cadeia pecuária nacional e à fragilidade do efetivo brasileiro no Paraguai (“brasilguaiois”)³³⁰. À luz dos novos conceitos de segurança, bem como das opções políticas brasileiras e da realidade da presença brasileira

³²⁹ A de maior vulto é a febre aftosa, mas não é única.

³³⁰ Não por acaso os três exemplos estão relacionados ao Paraguai. Dos três países vizinhos estudados é nessa sub-região onde há maior insegurança.

transfronteiriça surgem possibilidades de ajuste em políticas públicas nacionais, o que se verá mais a frente no âmbito das sugestões do presente trabalho.

Com relação à variável “políticas públicas” não se pode perder de vista a opção de inserção soberana adotada. O primeiro indicador – *quais as políticas públicas que mais repercutem no Poder Nacional?* – foi redigido, agora se percebe, sob concepção típica da teoria geopolítica e da doutrina da ESG. Todavia, no espaço estratégico em questão a ênfase estatal é associada à ação política e econômica e, assim sendo, são as políticas públicas ligadas a tais segmentos as que mais repercutem no poder nacional. Contextualizando para a área setorial de Defesa, tem-se que políticas que levem, em última instância, à formação de arranjos coletivos de gestão de riscos, gestão de segurança, base industrial de Defesa, interoperabilidade, desenvolvimento científico-tecnológico, etc., são as ações de maior impacto. Em outras palavras, para o Estado brasileiro a maximização dos rendimentos se dá com o aumento da integração regional.

Com relação ao segundo indicador – *quais as políticas públicas que mais repercutem na Segurança Nacional?* – é necessário fracionar a resposta. Numa perspectiva conceitual, é necessário destacar que o alargamento do conceito de segurança faz com que maior rol de políticas públicas repercuta junto à segurança nacional, o que reduz a centralidade da política de defesa nesse contexto. Por outro lado, a securitização de um rol alargado de temas traz maiores responsabilidades à defesa, *stricto sensu*, e à Defesa Militar especificamente, a qual acaba sendo demandada a ir ao terreno em “combate” a universo ampliado de ameaças: criminalidade, catástrofes, surtos epidemiológicos, etc. Para o mesmo indicador, e agora numa perspectiva pragmática, as políticas que mais repercutem na Segurança Nacional são a PEB e a Política de Segurança Pública. À primeira, por opção política, cabe quase que a exclusividade da gestão das crises internacionais. A segunda decorre de ser demanda prioritária da sociedade, impactando a percepção de haver, ou não, um ambiente seguro e estável. Portanto, a PDN tem um papel conceitualmente relevante quanto à Segurança Nacional, mas o reconhecimento político e social desta importância está aparentemente associado ao resultado da interdependência Política de Segurança Pública x PDN e PEB x PDN. Aproveitando, e sendo essa última interdependência o indicador que conclui a investigação da

variável políticas públicas, faz-se referência que entre ambas há poucos elementos práticos de contato.

11.3.2 Contribuições teóricas

Esta foi uma investigação exploratória e qualitativa. E é exatamente de tais atributos que se pode extrair a principal contribuição, qual seja, o aumento do conhecimento disponível acerca de assunto pouco pesquisado pelas Ciências Militares.

Quanto aos fundamentos teóricos, tem-se que a perspectiva da transdisciplinaridade e do pensamento complexo é uma contribuição inicial, na medida em que o modelo majoritariamente adotado ainda é interdisciplinar. Considerando-se os aspectos da teoria do poder, tem-se que tanto as ideias de Arendt quanto as de Nye, apesar de já consolidadas em outras áreas disciplinares, ainda não estavam enunciadas no contexto das Ciências Militares sendo, portanto, possibilidade de alargamento do campo teórico destas. Quanto aos estudos da paz a contribuição visualizada é no sentido de visualizar-se outras perspectivas além da segurança centrada no equilíbrio de poder. E quanto às políticas públicas para além das teorias de *agenda setting* talvez a maior contribuição que se possa sugerir é no sentido de tratar-se de campo emergente, a demandar acelerada atenção por parte da Defesa, em especial quanto ao perfil profissiográfico dos especialistas em Defesa.

Contribuição teórica que se segue é relacionada com a taxonomia e topologia das políticas públicas em Defesa. A melhor delimitação dos conceitos e inter-relacionamento existente entre política e estratégia, S&D, nacional x setorial, Defesa x Defesa Militar estima-se seja contribuição útil para a revisão do suporte normativo existente. De tal suporte teórico decorre a contribuição original que foi a análise crítica da END o que, em especial, estima-se que possa contribuir para aperfeiçoamentos no âmbito dos trabalhos do Livro Branco da Defesa.

Por fim, última contribuição visualizada decorre desta tese ser uma das primeiras aproximações entre os cenários e perspectivas da área setorial de Defesa e das demandas que se agrupam sob o rol “políticas públicas”. A percepção é de que o aumento do conhecimento recíproco contribui para o aperfeiçoamento do

diálogo e construção de um repertório comum, com benefício na efetividade e eficiência das políticas públicas decorrentes.

11.3.3 Sugestões de aperfeiçoamento

A presente investigação detectou ajustes possíveis tanto em aspectos estruturais quanto de conteúdo, incidentes no âmbito do Exército, internos à Defesa e no relacionamento Defesa – Itamaraty.

As questões estruturantes derivam de certo grau de competitividade e resistência típico de organizações burocráticas. Superar tais características é oportunidade que depende das lideranças estratégicas, com assessoria de mesmo nível. Em outras palavras, o centro de gravidade dos ajustes estruturais está em Brasília, o que é uma observação importante na medida em que os centros de pensamento acadêmico estão no Rio de Janeiro.

As questões de conteúdo são mais difusas. Algumas vezes são regionalizadas, outras não. Em termos de interesse na agenda surgem mais órgãos da administração envolvidos, sendo útil uma aproximação melhor das estruturas orgânicas dos dois ministérios, com o estabelecimento de pontos de contato.

A questão do relacionamento civil-militar também demanda aperfeiçoamentos, em benefício da S&D. A perspectiva civil ainda é muito centrada na questão do “controle civil” e da “autonomia militar”, que são os fluxos relacionados com a “subordinação do poder militar ao poder civil”. Não se discute aqui se essa perspectiva carece de tanta atenção, apenas se constata que ela monopoliza a agenda em detrimento da segunda parte da equação civil-militar, que é relacionada com a eficiência do segmento militar. Na tentativa de solidificar a subordinação dos militares ao poder civil este vem diminuindo os rendimentos que as FA podem gerar. A agenda de *modernização* das FA é associada a reequipamentos e alterações curriculares, numa proposta que simplificadamente significa *deixar os militares satisfeitos e democratizá-los*.

Em síntese, reduzir o poder militar para controlar algo mais frágil não traz benefícios à Segurança Nacional. A correção de rumos visualizada é no sentido de que *profissionalização* das FA significa elevar a capacidade militar, elevar a operacionalidade, elevar a eficiência. O máximo da profissionalização se dá com o máximo da operacionalidade. Controlar “sufocando” é cenário precário, ainda mais

quando emoldurado numa janela de onde se enxergue a inserção nacional nos horizontes 2025 e 2050. O Brasil não pode, ou no mínimo não convém, querer estar “soberanamente” bem inserido entre os 5 ou 10 principais países do mundo e não ter uma estrutura militar capaz de assegurar a sua Defesa (realismo, MD, geopolítica, núcleo duro) ou de proporcionar segurança (multilateralismo, Itamaraty, potência pacífica) aos seus parceiros e aos seus aliados. Ambos os modelos, assim como todas as combinações intermediárias entre estes, têm como ponto comum a necessidade de FA capazes (existentes, disponíveis, adestradas) e integradas (interoperacionalidade).

Quanto às políticas públicas, e no que concerne à gestão estratégica da agenda, a sugestão é no sentido de constituir-se um grupo de acompanhamento das iniciativas públicas, de forma a manter atualizado o conhecimento com relação às demandas políticas ou sociais e a partir deste definir previamente o posicionamento institucional. Em outras palavras, é antecipar-se na gestão das oportunidades, quando houver coincidência entre a intenção organizacional e a perspectiva setorial ou nacional, assim como atuar preventivamente quando as linhas de força não coincidirem.

Quanto ao acima, e no que a presente tese permite fixar, a questão da integração regional no espaço estratégico sul e da conformação de um espaço coletivo de segurança já é uma linha de força que demanda ação estratégica imediata, sendo aspectos derivados desta questão os relacionados com a segurança pública (crimes transfronteiriços), segurança humana (brasileiros no exterior), a segurança energética e a segurança sanitária. Participar ativamente da gestão do risco é potencialmente mais benéfico do que ser chamado a interferir na crise, como última possibilidade ou, ainda pior, sequer ser considerado no âmbito desta.

Da mesma forma, outra linha de força é a questão da segurança pública, o que sugere a pertinência de aproximação e coordenação com o Ministério da Justiça. Trata-se de prioridade da agenda nacional, tanto da sociedade quanto da administração. A maior demanda por envolvimento das FA se dá tanto junto às fronteiras quanto mesmo no interior do Estado, em realidade fática que vem contrariando a posição institucional e de grupos acadêmicos. À luz da conflitualidade contemporânea, predominantemente não estatal, sugere-se que o assunto seja considerado inclusive sob a ótica dos arranjos coletivos de segurança. Em outras

palavras, se os órgãos de segurança pública já começam a considerar o conceito westfaliano de fronteiras rígidas uma dificuldade para o combate ao crime transnacional, como se posicionarão as FA?

Tal questão abre as portas para outra sugestão, que decorre da conveniência de maior articulação das FA entre si. A reduzida capacidade de construção de consensos no espaço subsetorial contribui para maior fragilidade da posição militar. As FA ao atuarem no espaço da formulação das políticas públicas de forma concorrencial acabam por disputar frações do mesmo objeto. O Estado-Maior Conjunto das FA é o órgão onde teoricamente se constrói a perspectiva unificada, mas tal se dá majoritariamente no que concerne às questões da estratégia e do emprego militares. Enquanto o espaço onde se sugere aperfeiçoamentos é relacionado com a estratégia genética e com a estratégia organizacional, isto é, a integração entre as estratégias de longo prazo associadas ao projeto de força e à administração das FA.

Associadas à sugestão acima surgem duas medidas de gestão estratégica. Quer construindo um espaço comum de ação, quer agindo por iniciativa própria, dois instrumentos maximizam as possibilidades de êxito quanto à construção da agenda das políticas públicas. O primeiro é a construção de uma capacidade de “assessoria executiva”, da mesma forma que a atual “assessoria parlamentar” mas direcionada ao poder executivo. Essa sugestão decorre da própria lógica da construção das políticas públicas na área de Defesa, onde o Executivo monopoliza a agenda. O segundo instrumento de gestão estratégica associa-se à Comunicação Social, onde a adoção de uma política ativa de esclarecimento de segmentos específicos da opinião pública contribui para criar janelas de oportunidade na implementação de agendas úteis, bem como esvaziar agendas contrárias.

No interesse da agenda de S&D verificou-se a necessidade de articulação entre a PEB e a PDN, como forma de obter-se maior eficiência e eficácia entre ambas as políticas. Quanto a isso, seguem-se três sugestões que, transcendendo a perspectiva militar, demandam análise do próprio MD.

Quanto à articulação propriamente dita, uma opção é a criação de assessoria especializada junto à Presidência da República, com a responsabilidade de prestar assessoria direta e independente ao titular do cargo em assuntos relacionados com a inserção soberana. Outra alternativa é a criação de assessoria interministerial com

vistas à articulação entre ambas as políticas. De qualquer modo, destaca-se que o objeto de atenção destas estruturas não é nem a diplomacia nem a defesa, e sim a **segurança**, o que supõe haver áreas transversais de conhecimento a serem consideradas: cultura, economia, meio ambiente, segurança pública, etc.

Quanto à maior efetividade da política setorial, sugere-se que no âmbito dos ciclos de debate que o Executivo vem conduzindo transversalmente, no contexto do projeto de publicação do Livro Branco da Defesa, também seja inserido o Congresso Nacional. A participação direta da sociedade por ação do Executivo contribui obviamente para a melhor qualidade da formulação das políticas, mas mantém o papel acessório e a participação *post facto* do legislativo, com reflexos na fase de aprovação das políticas. A reedição de iniciativas legislativas, a exemplo dos seminários sobre PEB e PDN ocorridos em 2003 e 2004, respectivamente, favorece a aproximação parlamentar na fase de construção da agenda e das políticas. Inclusive, uma evolução de perspectiva seria avançar do debate isolado da PEB e da PDN para um debate integrado acerca da *inserção soberana*, a ser discutido de forma contextualizada para cada ambiente estratégico: Cone Sul, Atlântico Sul, África, Amazônia, etc.

Ainda no que concerne à PEB e PDN, e que pese os “olhares diferenciados” com que cada ator se dedica a apropriar o ambiente, sugere-se que a construção de cenários e a avaliação de perspectivas evolutivas de conjuntura sejam desenvolvidos de forma interministerial. É possível que seja necessário haver cenários mais específicos para os diplomatas e para os militares, mas a construção de uma leitura comum acerca do entorno estratégico coopera diretamente com o planejamento estratégico da Defesa, e acessoriamente com todos os demais atores públicos e privados.

Uma última, mas não menos relevante, sugestão é quanto ao aperfeiçoamento da sistemática do Livro Branco da Defesa. O espaço de construção das políticas públicas é, obviamente, um espaço político, e, em consequência, um espaço de tensões, composições e, necessário dizer, um espaço de disputa de poder. Assim sendo, encapsular a PDN e a END na competência preponderante do Ministro da Defesa é criar, à partida, um obstáculo à amplitude que essa política deve ter. Para a construção de um instrumento nacional, interdisciplinar, a relação de coordenação entre os agentes setoriais envolvidas talvez seja mais interessante

do que a subordinação de todos os demais participantes à pasta da Defesa. Neste sentido, a resultante dos consensos ser exposta ao presidente através memorando de entendimento interministerial é melhor do que a remessa por expediente exclusivamente setorial.

De qualquer forma, em vigor no momento há uma “Política de Defesa Nacional” e uma “Estratégia Nacional de Defesa”, que são externas ao Livro Branco e que juntamente com este devem seguir à apreciação legislativa (Art. 9º, § 3º). Ao mesmo tempo, o Livro Branco possui em seu conteúdo uma avaliação do cenário estratégico, uma política nacional de defesa e uma estratégia nacional de defesa (Art. 9º, § 2º). Isso sem falar que a essência de ser do livro é associada à “Estratégia de Defesa Nacional” (Art. 9º, § 1º). Ou seja, ora surge Defesa Nacional, que como já se viu equivale a Segurança Nacional, ora aparece Defesa, que equivale a setorial. Que pese a deficiente técnica de redação, quer sob o ponto de vista jurídico-legislativo, quer sob a ótica da S&D, verifica-se que há 2 espectros de políticas e estratégias, um mais abrangente – Defesa Nacional – e outro mais específico – Defesa.

Assim sendo, a sugestão é no sentido de aperfeiçoamento da Lei Complementar nº 136 (BRASIL, 2010c), para que as responsabilidades sejam expressamente presidenciais, e não do Ministro da Defesa, o que daria liberdade ao presidente de buscar a melhor articulação política à época. Ou, alternativamente, que se fracionassem as responsabilidades, cabendo ao nível presidencial a temática relacionada com a Segurança, a exemplo da avaliação da conjuntura e inserção soberana (PDN, END) e ao Ministro de Estado da Defesa a revisão quadrienal da sua pasta, com o balanço militar especificamente.

11.4 OUTRAS POSSIBILIDADES DE INVESTIGAÇÃO

A presente investigação foi exploratória, o que leva naturalmente a uma melhor identificação do campo de estudos. A partir da visão geral que se obteve com as teorias que sustentam a análise e do melhor conhecimento do espaço estratégico em si e das linhas de força que são adjacentes ao estudo, surgem novas possibilidades de investigação.

A nível de doutorado, são três as sugestões. Uma possibilidade é, mantendo-se o espaço estratégico de incidência, investigar opções para uma estratégia militar

de integração. O objetivo seria pesquisar não mais as vantagens e desvantagens em assim proceder mas sim, assumindo-se a integração como hipótese, discutir o modelo a adotar, isto é, as áreas de maior ou menor potencial, as áreas prioritárias, as capacidades a edificar previamente, etc. Num viés estritamente militar, a questão central é relacionada com a constituição de um comando combinado. Numa aproximação mais abrangente, o objeto de estudo inclui convergências quanto à indústria de defesa, política de C&T comum, etc.

Outra possibilidade é alterar o espaço estratégico e investigar as opções brasileiras para a África, em especial a costa atlântica. Trata-se de espaço emergente para a PEB, o qual acolhe crescente atividade econômica nacional, bem como iniciativas estratégicas (BRICS, IBAS, CPLP), isso sem falar na fragilidade continental em termos de segurança, com relevância para a área setorial de Defesa. Em tese, a maior convergência da PEB e PDN para o continente africano contribui para o incremento da inserção soberana.

Terceira sugestão é com relação à investigação da Estratégia de Projeção de Poder em face da agenda da PEB. A questão central é relacionada com o projeto de força expedicionária a constituir em apoio à agenda governamental. Qual o nível de ambição que a Defesa deve assegurar em termos de capacidades militares para emprego em operações de apoio a paz? Para tanto, quais as necessidades estratégicas em termos de geração de forças (lacunas existentes), projeção de forças e sustentação de forças?

A nível de mestrado há mais possibilidades de pesquisa. Uma área emergente é relacionada com o conceito de “especialistas em Defesa”, no âmbito do qual há necessidade de aprofundar o levantamento de cargos e funções, melhor delimitando o perfil profissiográfico e, obviamente, as necessidades curriculares de formação destes recursos humanos. O discurso das políticas públicas inclui temas como as próprias políticas (formulação e avaliação, por exemplo), Economia de Defesa, Gestão Estratégica, Planejamento Estratégico de Defesa, etc. Uma variante a ser estudada em conjunto, ou mesmo a merecer abordagem própria, é com relação ao “especialista militar em política externa”.

No âmbito mais específico do Exército, uma linha de investigação sugerida é com relação aos conteúdos dos cursos de Altos Estudos e superiores, bem como o relacionamento destes com seus congêneres na ESG, EGN e ECEMAR. Também

quanto à integração curricular com o nível imediatamente inferior, na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. A PDN e a agenda das políticas públicas trazem assuntos como Planejamento por Capacidades, Planejamento Estratégico Militar, Planejamento Operacional, Interoperabilidade, etc., que convém serem investigados em relação aos atuais currículos. Em outras palavras, assumindo-se que o planejamento militar está atualmente estruturado em estratégico, operacional e tático, e que o nível tático inclui a totalidade do emprego singular do Exército, qual o impacto desta realidade junto ao sistema de ensino militar terrestre?

Como trabalhos de investigação úteis à aplicação de conceitos, mais próximos portanto do nível especialização, sugere-se a realização de investigação sistemática quanto à aplicação direta da equação de Cline e/ou do método de estudo dos espaços geográficos ao entorno estratégico sul e à costa oeste africana. Além de proporcionar maior conhecimento da realidade conjuntural destes espaços, em benefício da formulação estratégica, é linha de pesquisa que permite acolher e treinar maior número de investigadores nos assuntos da estratégia.

11.5 PALAVRAS FINAIS

Após cerca de 40 meses de investigações e estudos, chega-se ao final com poucas certezas quanto ao futuro, mas sem nenhuma dúvida de que o mesmo é complexo e difuso, pedindo soluções novas e exigindo dos formuladores da política e da estratégia nacionais um esforço continuado de reflexão crítica.

Quanto à inserção dos assuntos da S&D na agenda das políticas públicas tem-se que isso demanda uma articulação mais próxima da Presidência da República, de forma a permitir a coordenação e equilíbrio entre os atores mais importantes, isto é, Defesa, Justiça e Relações Exteriores. Outra questão crucial é a efetiva adoção das perspectivas de Segurança de forma preponderante em relação às de Defesa, o que pode e deve ser feito, inclusive, de forma diferenciada em relação aos entornos estratégicos, atores estratégicos e ambientes operacionais.

Quanto aos parâmetros desta tese, entende-se que a segurança no contexto do Cone Sul depende mais de esforço da ação política e da ação econômica, fortalecendo os mecanismos de integração regional e das economias. O papel do poder militar, sob uma ótica clássica ou “de Defesa”, é subsidiário, sendo relação mais favorável de custo-benefício estar apoiado na mobilidade e elasticidade do que

na presença de meios articulados junto à fronteira. Mas, em as FA acolhendo a perspectiva de uma Estratégia Nacional e de uma Estratégia Militar que priorizem a integração, o poder militar pode vir inclusive a assumir papel mais significativo, reforçando a ação política e a ação econômica.

Finalizando, destaco que a possibilidade dos oficiais do Curso de Altos Estudos Militares se dedicarem a estudos relacionados com política e grande estratégia, algo que não ocorria até pouco tempo atrás, longe de ser uma “exposição precoce” aos assuntos “de Estado”, “de Segurança”, “de Defesa”, “de Política”, trata-se de uma visão de futuro quanto ao preparo dos recursos humanos do Exército. Perspectiva essa que é maximizada quando aliada à oportunidade de ser orientada por docentes externos não apenas à ECEME, mas às FA em geral, o que aumenta o desafio ao mesmo tempo em que areja as ideias e, conseqüentemente, amplia o conhecimento.

Eduardo Xavier Ferreira Migon
Major de Cavalaria

REFERÊNCIAS

- ABREU, Flávio Augusto Rios. **Brasil e Argentina: Racionalizando Tensões e Paz (1870-1991)**. In Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: II Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Eduardo Svartman, Maria Celina d'Araujo, Samuel Alves Soare (orgs.). Campinas: Mercado das Letras, 2009. Artigo também disponível em <http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page3/files/FlavioAbreu.pdf>.
- ABREU, Gustavo de Souza. **Equilíbrio Estratégico na América do Sul: o papel do Brasil**. Rio de Janeiro: ECEME, 2007
- AGUIRRE, Mariano. **Defensa y recursos: el debate sobre la seguridad en la globalización**. In Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz. Nação e Defesa, n. 95/96, Outono/Inverno, 2ª série. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2000.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Michel Foucault e a teoria do poder**. In Tempo Social – Revista de Sociologia (USP). Out. 1995.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **Sobre políticas de estado e políticas de governo**. Brasília: 2009a. Disponível em: <http://diplomattizando.blogspot.com/2009/07/1218-sobre-politicas-de-estado-e.html>. Acessado em Jan 2011.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes**. Brasília: UNB, 2009b. Disponível em: <http://www.red.unb.br>. Acessado em 05 Jan 2011.
- _____. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. Brasília: 2004. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>. Acessado em Jun 2011.
- ALSINA, João Paulo Soares. *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa*. In Revista Brasileira de Política Internacional, v. 46, n. 002, p. 53-86, jul./dez. 2003
- ALVARENGA, Antonio Candido Graça. *Doutrina Militar Brasileira*. In Revista da Escola Superior de Guerra, ano I, v. II, n. 2. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1984.
- ANGELL, Norman. **A grande ilusão**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002 [1910].
- ANSELMO, Rita de Cássia Martins de Souza e BRAY, Silvio Carlos. **Geografia e Geopolítica na formação nacional brasileira: Everardo Adolpho Backheuser**. In Do Natural, do Social e suas Interações: visões geográficas. Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade Estadual Paulista, 2002. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/downloads/2002/geografia.pdf>. Acesso em 9 Fev 2011.
- ARENDDT, Hannah. **Crises of the Republic**. New York: Harcourt, 1972. Edição brasileira. São Paulo: Perspectiva, 2008. 3. reimpr., 2. ed (1999).
- _____. **On Violence**. New York: Harcourt, Brace and World, 1970. Edição brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. 167 p.

_____. **On Revolution**. New York: Viking, 1963. Edição brasileira. **Da Revolução**: São Paulo: Ática, 1990.

_____. **The Human Condition**. Chicago: University of Chicago Press, 1958. Edição brasileira. **Condição Humana**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004.

_____. **Between past and future: eight exercises in political thought**. New York: Penguin, 1954. Edição brasileira. **Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

_____. **The Origins of Totalitarianism**. New York: Schocken Books, 1951. Edição brasileira. **As Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARMITAGE, Richard L., e Nye, Joseph S. **CSIS Commission on Smart Power: a smarter and more secure America**. Washington: Center for Strategic and International Studies (The CSIS Press), 2007.

ARRUDA, Antônio de. *Origens*. In Revista da Escola Superior de Guerra, ano I, v. II, n. 2. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1984.

ASSMANN, Hugo. **A metamorphose do aprender na sociedade da informação**. Ciência da Informação, v. 29, n. 2. Brasília, Mai./Ago. 2000.

AZAMBUJA, Ricardo A. **Teoria Geral de Sistemas**. Blumenau: Universidade Regional de Blumenau, 2004. 132 p.

BACKHEUSER, Everardo. **Geopolítica geral e do Brasil**. Rio de Janeiro: Gráfica Laemmert, 1952.

BARNES, Joe e STOLL, Richard J. **Preemptive and Preventive War: a Preliminary Taxonomy**. Houston: Rice University, 2007.

BARRETO, Guilherme Joaquim de Moniz. **Carta a El-Rei de Portugal sobre a situação do paiz e seus remédios**. Lisboa: s. p., 1893.

BAUMGARTNER, Frank R. e JONES, Bryan D. **Policy Dynamics**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

_____. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2009 [1993]

BEAUFRE, André. **Introduction à la Stratégie**. Paris: Librairie Armand Colin, 1963. edição brasileira. tradução de Luiz de Alencar Araripe. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998. (disponível edição portuguesa. Lisboa: Edições Silabo, 2004).

BERNAL-MEZA, Raúl. *Argentina y Brasil en la política regional: regionalismo y Mercosur*. In Revista Brasileira de Política Internacional, 2008.

BESSA, António Marques; e PINTO, Jaime Nogueira. **Introdução à Política: o Poder, o Estado e a Classe Política**. Lisboa: Editorial Verbo, 2001.

BEUST, Luis Henrique. **Einstein e Freud: guerra e paz num diálogo interdisciplinar**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2006. Dissertação de Mestrado (Educação, Arte e História da Cultura).

BINGEMER, Maria Clara Lucchetti. **A VIOLÊNCIA SEGUNDO HANNAH ARENDT**. s. d. Disponível em: www.users.rdc.puc-rio.br/violenciasegundohannaarendtT.doc. Acessado em: 15 mar. 2010.

BOBBIO, Norberto. **Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra**. Torino: Saggi, 1989. Edição brasileira. **O terceiro ausente: ensaios e discursos sobre a paz e a guerra**. Prefácio de Celso Lafer. Barueri: Manole, 2009[1989]

_____. **Estado, Governo, Sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. **O problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: UNESP, 2003.

_____. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000a.

_____. **Democracia em questão**. São Paulo, "Jornal da Tarde". 14 Out. 2000b.

_____. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BORGES, Pedro M. B. S. de V. **A Equação de Cline no contexto atual** (título provisório). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2010. Projeto de Investigação Científica (Mestrado em Estratégia).

BRAGA, Rui Cesar Pontes. **Iniciativas para aperfeiçoar a articulação entre as esferas militar e diplomática: uma proposta**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política e Estratégia).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Conheça o MRE**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/view>. Acessado em Jul 2011.

_____. Exército Brasileiro. Gabinete do Comandante do Exército. Portaria n. 734, de 19 de agosto de 2010a. **Conceitua Ciências Militares, estabelece a sua finalidade e delimita o escopo de seu estudo**. Disponível em: www.sgex.eb.mil.br. Acesso em 27 Mar 2010.

_____. Itamaraty. **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010b.

_____. Lei complementar n. 136, de agosto de 2010. **Cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplina as atribuições do Ministro de Estado da Defesa**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2010c

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2010d.

_____. **Programa Calha Norte: 25 anos**. Brasília: Ministério da Defesa, Assessoria de Comunicação, 2010e.

_____. **O Brasil no Haiti: O esforço da reconstrução.** Brasília: Ministério da Defesa, Assessoria de Comunicação, 2010f.

_____. **Balanco de Governo – Soberania e Defesa Nacional.** Brasília: Presidência da República, 2010g. Disponível em <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br>. Acesso em Jun 2011.

_____. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico.** v. I e II. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2009a.

_____, Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2009b.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto n. 6583, de 29 Set. 2008a. **Promulga o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, assinado em Lisboa, em 16 de dezembro de 1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6583.htm. Acesso em: 28 Mar. 2011.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto n. 6703, de 18 Dez. 2008b. **Aprova a Estratégia Nacional de Defesa.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em: 25 Mar. 2010.

_____, Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2008c.

_____. **Parceria estratégica Brasil – União Europeia (Plano de Ação Conjunto).** Rio de Janeiro: II Cúpula Brasil – União Europeia, 2008d.

_____. **E.M Interministerial n. 00437/MD/SAE-PR.** Brasília: SAE, 2008e.

_____. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. **Brasil 3 tempos: Agenda para o futuro do Brasil** (Cadernos NAE – Edição especial). Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2007a.

_____. **Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (Plano Plurianual 2008-2011).** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007b.

_____. Comando da Marinha. Escola de Guerra Naval. **Guia para estudos de Estratégia.** Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2007c.

_____, Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2007d.

_____. Exército Brasileiro. **Diretriz Geral do Comandante do Exército.** Brasília, 2007e. Disponível em http://www.esao.ensino.eb.br/paginas/cam/Legislacao/DiretrizesCmtEx_09_Maio_2007.pdf. Acesso em Jul 2011.

_____. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas.** Brasília: Ministério da Defesa, 2007f.

_____. Decreto (não numerado) de 06 de setembro de 2007. **Institui o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: Casa Civil da Presidência, 2007g. Disponível em: <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/20521/decreto-de-6-de-setembro-de-2007>. Acessado em Jun 2011.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2006.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto n. 5484, de 30 de junho de 2005a. **Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acesso em: 25 Mar. 2010.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Interministerial n. 2.674, de 29 de julho de 2005b. **Institui o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa)**. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php. Acesso em: 25 mar. 2009.

_____. Ministério da Defesa. **Conheça o MD**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/historico-do-mdconheca.html>. Acesso em: 12 set. 2005c.

_____. Ministério do Planejamento. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2005d.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2005e.

_____. **Estratégia (Manual de Campanha)**. Brasília: Exército Brasileiro, Estado-Maior do Exército, 2004a.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Defesa Nacional e Política Externa. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2004b.

_____. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. **Projeto Brasil 3 tempos** (Cadernos NAE – Caderno n. 1). Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2004c.

_____. Ministério da Defesa. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. & SILVA, R. D. P (Organizadores). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004d.

_____. Ministério da Defesa. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. & SILVA, R. D. P (Organizadores). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004e.

_____. Ministério da Defesa. **As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País**. PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. & SILVA, R. D. P (Organizadores). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004f.

_____. Ministério da Defesa. **Desafios na atuação das Forças Armadas**. PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. & SILVA, R. D. P (Organizadores). Brasília: Ministério da Defesa Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004g.

_____. **Brasil para Todos (Plano Plurianual 2004-2007)**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003a.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Parte 30 – Defesa Nacional e Política Externa. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2003b

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2002a.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Militar de Defesa (Manual)**. Brasília, Ministério da Defesa, 2002b.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2001.

_____. Exército Brasileiro. Gabinete do Comandante do Exército. Portaria n. 517, de 26 de setembro de 2000a. **Define Ciências Militares, fixa sua abrangência e estabelece a finalidade de seu estudo**. Disponível em: <http://www.esao.ensino.eb.br/paginas/secoes/divens/spg/legislacao/downloads/PORT2051720CMT20EB.pdf>. Acesso em 27 Mar 2010.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2000b.

_____. **Avança Brasil (Plano Plurianual 2000-2003)**. Brasília: Ministério do Planejamento, 1999a.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1999b.

_____. Lei Complementar n. 97, de 10 de junho de 1999. **Dispõe sobre a organização o preparo e o emprego das Forças Armadas**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1999c.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1998.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1997.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1996.

_____. **Brasil em Ação (Plano Plurianual 1996-1999)**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acessado em Set 2010.

_____. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1996.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1995.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto n. 1246, de 16 Set 1994. **Promulga o Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco)**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/tlatelolco.htm>. Acesso em: 26 Jun 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acessado em Jun 2011.

BREDOW, Wilfried von. **Conceptual insecurity: new wars, MOOTW, CRO, terrorism, and the military**. In CAFORIO, Giuseppe (Editor). **Social Science and Military: an interdisciplinary overview**. New York: Routledge, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **NAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL, ESTADO E ESTADO-NAÇÃO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA**. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Acesso em Mar 2010.

_____. A crítica da direita e da esquerda a um Estado em crise. In Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 25, 1992.

BROMILEY, Philip e JOHNSON, Scott. **Mechanisms and empirical research**. In Research methodology in strategy and management. v. 2. Oxford: Elsevier. 2005.

BUZAN, Barry. **People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations**. London: Lyenne Rienner Publishers, 1991 [1983]

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. London: Lyenne Rienner Publishers, 1988.

CABRAL, Ricardo Pereira. **Complexo Regional de Segurança: a busca de um modelo para a América do Sul**. Rio de Janeiro: XIV Encontro Regional da ANPUH-Rio, 2010.

CAFORIO, Giuseppe (Editor). **Social Science and Military: an interdisciplinary overview**. New York: Routledge, 2007.

CANDEAS, Alessandro Warley. **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos**. In Revista Brasileira de Política Internacional, n. 48, 2005.

CANÉPPELE, João Carlos. **Serviço Militar Obrigatório: vantagens, desvantagens e consequências de sua possível extinção**. Rio de Janeiro: ECEME, 1999. Monografia (Especialização em Altos Estudos Militares).

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. In Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, 1º semestre de 2006.

CAPES (Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). **Editais Pró-Defesa n. 1/2008**. Disponível em http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Editais_ProDefesa.pdf. Acessado em Jun 2011.

_____. **Editais Pró-Defesa n. 1/2005**. Disponível em http://www.obed.ufpa.br/pdfs/editais_prodefesa.pdf. Acessado em Jun 2011.

CARDOSO, Giucemar Tabosa. **O diplomata e o militar: uma aproximação desejável**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2008. Trabalho de conclusão de curso (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores)

CAROLI, Luiz Henrique. **A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI.** *In* Cadernos de Estudos Estratégicos, Ano 2010, n. 9, p.118-157.

CASTRO, Celso. **Relações civis-militares no Brasil atual:** a opinião dos especialistas civis. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2007. *In* Anais do 1º Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. 5 p.

CASTRO, Therezinha de. **Geopolítica: Princípios, Meios e Fins.** Rio de Janeiro: Colégio Pedro II, 1986.

_____. **África, Geohistória, geopolítica e Relações Internacionais.** Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1979.

_____. **Rumo à Antártica.** Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1976.

CASTRO, Thiago Castro de. **Espaços Geográficos: Sistemática de Estudo.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985. Reimpressão em 1994.

CAUBET, Chistian Guy. **As grandes manobras de Itaipu : energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata.** São Paulo: Ed. Acadêmica, 1989.

CEBRI (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS). **O Brasil na América do Sul: Relatório Final.** Rio de Janeiro: CEBRI, 2007. Disponível em: http://www.cebri.org.br/pdf/377_PDF.pdf. Acesso em Jul 2009.

CELERIER, Pierre. **Géopolitique et Géostratégie.** Paris: Presses Universitaires de France, 1955.

CERVO, Amado L. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.** *In* Revista Brasileira de Política Internacional, n. 46, p. 5-25, 2003.

CERVO, Amado L. e BERVIAN, Pedro A. **Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários.** 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CHALOUB, Alzir Benjamin. *Prefácio.* *In* Manual Básico. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1983.

CLINE, Ray S. **World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift.** Washington: Georgetown University, 1977.

COLBURN, Forrest D. **Latin America at the end of politics.** Princeton: Princeton University Press, 2002.

COSTA, Darc A. L. **Um discurso de Estratégia Nacional: a cooperação Sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil.** Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1999. Tese (Doutorado). Disponível em http://www.esg.br/uploads/2009_03/darc4.pdf. Acesso em Jan 2011.

COUTO, Abel Cabral. **Elementos de Estratégia: apontamentos para um curso.** v. I e II. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988.

COX, William John. **You're Not Stupid! Get the Truth: A Brief on the Bush Presidency.** Joshua Tree: Tree of Life Publications, 2004.

- CRAWFORD, Richard. **Na Era do Capital Humano**. São Paulo: Ed. Atlas, 1994.
- D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. (orgs). **DEMOCRACIA e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- DAVIS, James A. **Levantamento de Dados em Sociologia: Uma Análise Elementar**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- DEDIJER, Vladimir. **Guerrilla Warfare: the poor man`s power**. In *Unless peace comes: a scientific forecast of new weapons*. Calder Nigel (org.). New York: Viking Press, 1968. 243 p.
- DIAMINT, Rut C. **Demilitarization and the Security Agenda**. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, 2000.
- DOMINGUES, Ivan. **Humanidade Inquieta**. Belo Horizonte: Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, ano 1, n. 2, 2003. (Editorial e entrevista).
- DOS SANTOS, José R. **Modelos de Análise da Profissão Militar**. In *Episteme – Revista Multidisciplinar da Universidade Técnica de Lisboa*, 2006.
- DUARTE, Érico. **A Análise Crítica de Clausewitz (Kritik): Rigor Epistemológico e Potencial Interdisciplinar**. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008. Também disponível em *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: II Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. Eduardo Svartman, Maria Celina d'Araujo, Samuel Alves Soare (orgs.). Campinas: Mercado das Letras, 2009.
- EBRAICO, Paula Rubea Bretanha Mendonça. **As opções de Geopolítica Americana: o caso do Golfo Pérsico**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)
- ECONOMIST (THE). **Democracy index 2010: Democracy in retreat**. London: The Economist Intelligence Unit, 2010.
- EISENHOWER, Dwight D. **The Chance for Peace**. Washington: The American Society of Newspaper Editors, 1953. Disponível em: http://www.edchange.org/multicultural/speeches/ike_chance_for_peace.html. Acesso em 12 Abr 2011.
- EUA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA). **Dictionary of Military and Associated Terms**. Department of Defense, 2011.
- _____. **American “Smart Power”: Diplomacy and Development are the Vanguard**. State Department, 2009. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/122788.pdf>. Acesso em 01 Abr 2011.
- FERNANDES, Pádua. **A Fundação Ética do Direito Internacional em Kant: à Paz Perpétua**. In *Prisma Jurídico*, vol. 3, São Paulo: UNINOVE, 2004.
- FERREIRA, Marcos Alan Fagner dos Santos. **Definições conceituais para o entendimento da Política Externa dos Estados Unidos: as noções de poder duro (hard power) e poder brando (soft power)**. São Paulo: Programa San Tiago Dantas, 200?. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/Marcos.pdf> Acesso em 25 de março de 2011.

FERREIRA, Oliveiros S. Conceitos Estratégicos da II Guerra Mundial ao Pós-guerra Fria. *In* Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). **Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

FERREIRA, Hugo Monteiro. **A literatura na sala de aula: uma alternativa de ensino transdisciplinar**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tese (Doutorado em Educação).

FLORES, Mario Cesar. A dimensão estratégica do Brasil. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 set. 2007. Seção Opinião.

_____. **Reflexões Estratégicas: Repensando a Defesa Nacional**. São Paulo: É Realizações, 2002.

FONTOURA, Luís. **O Poder na relação externa do Estado: A Equação de Cline**. *In* Cadernos Navais, n. 21. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, 2007.

FRANCE. **Code de la Défense**. (Article L 1111-1). Disponível em: www.legifrance.gouv.fr. Acessado em Jun 2011.

FREEMAN, Robert E. **Strategic Management: a stakeholder approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010 [1984].

FREITAS, Jorge Manuel Costa. **A Escola Geopolítica Brasileira**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas, 1999 Dissertação (Mestrado em Estratégia). edição brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2004.

FREUD, Sigmund e EINSTEIN Albert. **Um diálogo entre Einstein e Freud: por que a guerra?** Apresentação de Deisy de Freitas Lima Ventura e Ricardo Antônio Silva Seitenfus. Santa Maria: Faculdade de Direito de Santa Maria, 2005.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *In* Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, dez. 2000. p. 211-259.

GELINSKI, Rosario Ortiz e SEIBEL, Erni José. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**. *In* Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via e Seus Críticos**. São Paulo: Record, 2001.

GIRARDELLI, Maria de Fátima. **Qual é a diferença entre multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade?** Disponível em: http://puocs.campus2.br/~annes/infie_interd.html. Acessado em 29 Jun. 2009.

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

GUERREIRO, Antonio Carlos Soares. **Integração militar regional na América do Sul: a viabilidade de um sistema regional de segurança coletiva**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2006. Monografia (Especialização em Política e Estratégia Marítimas).

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Uma Estratégia Militar para o Brasil*. *In* Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Almeida Pinto, J. R. *Et al.* (organizadores) Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

_____. **ALCA E MERCOSUL: riscos e oportunidades para o Brasil.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.

GUSDORF, Georges. **Réflexions sur l'interdisciplinarité.** In Bulletin de Psychologie, XLIII, 397. Paris, 1990.

GUZZINI, Stefano. **On the measure of power and the power of measure in International Relations.** Copenhagen, Denmark: Danish Institute for International Studies, 2009.

HAWKSWORTH, John. **The World in 2050: How big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?** London: PricewaterhouseCoopers, 2006.

HAWKSWORTH, John e TIWARI, Anmol. **The World in 2050: the accelerating shift of global economic power.** London: PricewaterhouseCoopers, 2011.

HELLER, Léo; e CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, Sept. 2007, p. 284-295. Disponível em: www.scielo.br. Acessado em Jul 2009.

HENRIQUES, Mendo Castro e PARADELO, António. **Uma fórmula de Soft Power.** In Revista Nação & Defesa, Instituto da Defesa Nacional, n. 113, 2006.

HERMAN, Michael. **Intelligence power in peace and war.** New York: Cambridge University Press, 1996.

HESPANHA, Antônio M. **Introdução.** In O Direito da Guerra e da Paz: Hugo Grotius. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

HEUER, Wolfgang. **Political Friendship by caring for the world: on politics and responsibility in the work of Hannah Arendt.** Tradução de Marion Brepohl. In História: Questões & Debates, Curitiba, n. 46, p. 91-109, 2007. Editora UFPR.

HEYE, Thomas. **Brasil em 3D: Democracia, Defesa e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2008. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_17_22_34.pdf. Acesso em 15 de abril de 2011.

_____. **Os Determinantes Políticos dos Gastos Militares Pós-Guerra Fria.** Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política).

HOLBACH, Paul-Henri Thiry – Barão de. **Systeme Social (Principes naturels de la morale et de la Politique, avec un examen de l'influence du gouvernement sur les mœurs).** Londres: *sine nomine*.

HUNTER, Wendy. **State and Soldier in Latin America.** Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile. Washington: United States Institute of Peace, 1996.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations.** Cambridge: Belknap Press, 1957. Edição brasileira. **O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares.** Rio de Janeiro: BIBLIX, 1996.

_____. **O Choque das Civilizações e a Recomposição da Nova Ordem Mundial.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

HURRELL, Andrew. **An emerging security community in South America?** In ADLER, Emanuel e BARNETT, Michael (org.). **Security Communities.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998a.

_____. **Security in Latin America.** In *International Affairs*, June, 1998b.

JAGUARIBE, Hélio. **Defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas: uma nova concepção de Segurança Nacional para o Brasil.** Disponível em http://www.ieei.pt/files/Helio_Jaguaribe_Uma_Nova_Concepcao_de_Seguranca_para_o_Brasil.pdf. Acesso em Jan 2009.

_____. **Defesa Nacional: desafios e possíveis respostas do Brasil.** In *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil.* PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. & SILVA, R. D. P (Organizadores). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

JANOWITZ, Morris. **The Professional Soldier: A Social and Political Portrait.** Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960. Edição brasileira. **O Soldado Profissional: estudo social e político.** Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

JOBIM, Nelson. **O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul.** Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2010. (Palestra proferida no seminário “O futuro da Comunidade Transatlântica”).

JOHNSON, John J. **Militares y Sociedad en América Latina.** Buenos Aires, Solar y Hachette, 1966.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua: um Projecto Filosófico.** Original de 1795. Edição portuguesa. Tradução de Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies.** New York, Harper Collins, 2003 [1984].

KOESTLER, Arthur. **Prologue: The New Calendar.** In *Janus: a summing up.* London: Random House, 1978.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas de cena internacional.** Rio de Janeiro; Objetiva, 2010.

LAFER, Celso. **Prefácio.** In *O Terceiro ausente / Norberto Bobbio.* Barueri, SP: Manole, 2009.

_____. **A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2004.

_____. **Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder.** São Paulo: Paz e Terra, 2003. 2 ed., rev. e ampl. 197 p.

_____. **A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt.** Estudos Avançados, USP, 1997, v. 11, n. 30, p. 55-65.

_____. **Prefácio.** In *Entre o Passado e o Futuro* / Hannah Arendt. São Paulo: Perspectiva, 1972. Edição atualizada, 2007.

LIMA, Luciano Batista. **Operações Psicológicas estratégicas: uma estrutura para o Exército Brasileiro.** Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2009. Tese (Doutorado em Ciências Militares)

LISBOA, Erico F. A. **Pesquisa Operacional.** Rio de Janeiro: s. i, 2002. 57 p. Disponível em: <http://www.ericolisboa.eng.br/cursos/apostilas/po/po.pdf>. Acesso em: 25 Mar. 2010.

LIVINGSTON, Ian S., e O'HANLON, Michael. **Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-9/11 Afghanistan.** Washington: The Brookings Institution, 2011a.

_____. **Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-Saddam Iraq.** Washington: The Brookings Institution, 2011b.

LUCENA, Zenildo de. **O pensamento do Ministro do Exército.** Rio de Janeiro: A Defesa Nacional, nº 760, 1993.

MACEDO, Ubiratan Borges de. *Origens Nacionais da Doutrina da Escola Superior de Guerra.* In *Revista da Escola Superior de Guerra*, ano I, v. II, n. 2. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1984.

MANDUCA, Paulo César. *Política externa e segurança internacional: Brasil potência ao Fome Zero global.* In *E-Premissas. Revista de Estudos Estratégicos.* n. 1, 2006.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe.** Edição brasileira. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MARQUES, Adriana Aparecida. *Segurança Estatal, Cultura estratégica e Doutrina Militar.* In Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2008. Disponível em <http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page3/files/AdrianaMarques.pdf>. Acesso em Jun 2010.

_____. **Amazônia: pensamento e presença militar.** São Paulo: USP, 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política).

_____. **Concepções de Defesa nacional: 1950-1996.** Campinas: UNICAMP, dez. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciência Política).

MATHIAS, Suzeley Kalil. **Relações civil-militares [sic] e os desafios da cooperação regional.** Santiago: Centro de Estudos de Defesa, 2003.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller *et* GIANNINI, Renata Avelar. **Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51 (1), 2008.

MATHIAS, Suzeley Kalil e SOARES, Samuel Alves (Org) **Novas ameaças: dimensões e perspectivas – Desafios para a Cooperação em Defesa entre Brasil e Argentina.** São Paulo: Sicurezza, 2003.

MATHIS, Armin. **A sociedade na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann.** Disponível em: http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/luhmann_05.pdf. Acessado em: 23 Mar. 2010.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e Modernidade: Geopolítica Brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

_____. **Brasil: Geopolítica e Destino**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1975.

MATURANA, Humberto & VARELA, Francisco. **A árvore do conhecimento: bases biológicas do entendimento humano**. São Paulo: Palas Athena, 2001. 283 p.

MCGREGOR, Sue L. T. A Natureza da Pesquisa e da Prática Transdisciplinares. Disponível em: <http://www.consultmcgregor.com>. Acessado em: 25 Mar. 2010.

MELLO, M. F. **Transdisciplinaridade, uma visão emergente. Um projeto transdisciplinar**. Disponível em: <http://www.cetrans.futuro.usp.br>. Acessado em: 18 Abr. 2005.

MENEZES, Delano Teixeira. **O militar e o diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1997.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; e SANTOS, Thais Helena dos. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp>. Acesso em 19 Ago 2011.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira. **Papel político das Forças Armadas no Cone Sul da América do Sul à luz das Constituições**. Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, 2005. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito).

MION NETO, Octacílio. **Poder, violência e mentira à luz do pensamento político de Hannah Arendt**. Toledo: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2007. Dissertação (Mestrado em Filosofia Moderna e Contemporânea)

MOITA, Luís. **Metodologia de Análise das Relações Internacionais**. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2011.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *A conjuntura das Escolhas Públicas: "Carrossel Constitucional e Grandes Tendências em 2011"*. In Revista de Administração Pública, v. 45. Disponível em: <http://www.redalyc.org>. Acesso em Jun 2011.

_____. **Como funciona o governo: Escolhas Públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MONTEIRO, Raimundo Guarino. **Uma percepção sobre a Defesa e a Segurança Hemisférica**. Buenos Aires: IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, 2001.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis (1748)**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
MOREIRA, Adriano. **Teoria das Relações Internacionais**. Coimbra: Almedina, 1996. (utilizada a 6 ed., 2010).

MORIN, Edgar. **Educação e Complexidade: Os setes saberes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur**. Paris: Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 1999.

NEVES, Eduardo Borba e DOMINGUES, Clayton Amaral. Orgs. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Pessoal, 2007.

NYE, Joseph S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo: Gente, 2009.

_____. **Public Diplomacy and Soft Power**. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Mar 2008.

_____. **Smart Power**. The Huffington Post, 2007. Disponível em http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/smart-power_b_74725.html. Acesso em 15 de janeiro de 2011.

_____. **In Mideast, the Goal is 'Smart Power'**. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs, 2006. Disponível em http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1590/in_mideast_the_goal_is_smart_power.html. Acesso em 18 de Janeiro 2011.

_____. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs, 2004.

_____. **Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo: UNESP, 2002.

OLIC, Nelson Bacic e CANEPA, Beatriz. **Geopolítica da América Latina**. São Paulo: Moderna, 2004.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de, e ONUKI, Janaina. **Brasil, MERCOSUL e a Segurança Regional**. In Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 43 (2), 2000.

OLIVEIRA, António. **As Fontes de Poder na actualidade: o papel das Forças Armadas na prevenção, gestão e resolução de conflitos**. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2008. Trabalho de Investigação Individual (Curso de Estado-Maior Conjunto).

OLIVEIRA, Caio Túlio Salgado de. **Novos paradigmas para a cooperação entre o exército Brasileiro e os exércitos dos países da América do Sul**. Rio de Janeiro: ECEME, 2007. Monografia (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração do Exército).

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, e LEÇA, Fernando. **Introdução**. In Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional. Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. 288p.

O'NEILL, Jim. **Crise econômica pode acelerar expansão dos BRIC's**. Entrevista (Rogério Wassemann - BBC Brasil - 30 Mar 2009. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/03/090330_entrevista_jimoneill_rw.shtml. Acesso em 11 Ago 2010.

O'NEILL, Jim e STUPNYTSKA, Anna. **The Long-Term Outlook for the BRICs and N-11 Post Crisis** (Global Economics paper No. 192). London: Goldman Sachs International, 2009.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **In larger Freedom: towards development, security and human rights for all**. United Nations: Report of The Secretary-General, 2005.

_____. **A more Secure World: Our Shared Responsibility.** United Nations: Report of The Secretary-General, 2004.

_____. **South American Zone of Peace and Cooperation.** New York: General Assembly Resolution (A/RES/57/13), 2002.

_____. **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.** Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

_____. **An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.** New York: United Nations, 1992.

_____. **Declaration of a Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic.** New York: General Assembly Resolution (A/RES/41/11), 1986.

OTAN (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE). **Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation.** Lisboa: NATO Lisbon Summit Report, 2010a.

_____. **NATO GLOSSARY OF TERMS AND DEFINITIONS.** Brussels: NATO, 2010b.

_____. **Comprehensive Operations Planning Directive (Interim Version).** Brussels: Allied Command Operations, 2010c.

OWEN, OWEN, John M. **How liberalism produces democratic peace.** In: BROWN, Michael E. *et al.* **Theories of war and peace: an international security reader.** Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **Segurança Regional e Política Externa Brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul (1990-2006).** Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Tese de Doutorado (Doutorado em Relações Internacionais).

PAUPÉRIO, Arthur Machado. **O conceito polêmico de soberania.** Rio de Janeiro: Forense, 1958.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Brasil, segurança internacional e interesse nacional.* In Strategic Evaluation: International Journal of Defense & Conflict Analysis. Corunha, Galiza: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2004a Disponível na internet em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/strategicevaluation1.pdf>. Acessado em 02 Abr 2011.

_____. **Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões.** Rio de Janeiro: Vozes, 2004b.

PEÑA TORRES, Marisol. **Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y Propuestas de Reforma Constitucional.** *Ius et Praxis*, 2002, vol.8, no.1.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos. **Teoría Constitucional.** Santiago: Editorial Jurídica Cono Sur Ltda, 1988.

PERES, Eugênio M. B. **O princípio da solução pacífica dos conflitos na identidade internacional do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Dissertação de Mestrado (Relações Internacionais).

PEREZ, José Roberto Rus. **Avaliação do Processo de Implementação**: algumas questões metodológicas. *In*: Elizabeth Melo Rico (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p.65-73

PIAGET, Jean. **Epistémologie des relations interdisciplinaires**. *In* Ceri (eds.) *L'interdisciplinarité. Problèmes d'enseignement et de recherche dans les Universités*. Paris: UNESCO/OCDE, 1972.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PORTUGAL. Ministérios da Defesa Nacional e Administração Interna. *Portaria n. 1099, de 24 de setembro de 2009*. Lisboa: Diário da República, 1.^a série, n. 186.

_____. Conselho de Ministros. **Conceito Estratégico de Defesa Nacional**. Resolução do Conselho de Ministros n. 6, de 20 de dezembro de 2002. Lisboa: Diário da República, 1.^a série, n. 16, de 20 de janeiro de 2003.

_____. Instituto de Estudos Superiores Militares. **Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica (Manual Escolar)**. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 2007.

PRIBERAM. *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. Lisboa: Editora Priberam, 2010. Disponível em: <http://www.priberam.pt>. Acesso em 18 Jun 2011.

PUREZA, José Manuel. **Os Estudos para a Paz como desafio crítico à tradição em Relações Internacionais**. Coimbra: Divisão de Reações Internacionais, 2009. Provas Públicas de Agregação (História e Teoria das Relações Internacionais).

RABELLO, Miguel Ângelo Campagnac. **Segurança Cooperativa e Integração Militar no Mercosul: viabilidade de uma Força Multinacional permanente**. Rio de Janeiro: ECEME, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares).

RAMALHO, Leonardo Rodrigues. **O Ministério da Defesa está consolidado?** Rio de Janeiro, Revista Defesa Nacional, Biblioteca do Exército, 3^o trimestre de 2004.

RANGEL, Ignácio M. **O quarto ciclo de Kondratiev**. *In* Revista de Economia Política, v. 10, n. 4, 1990.

REALE, Miguel. Prefácio. *In* Murillo Santos. **O caminho da profissionalização das Forças Armadas**. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1991. [introdução com páginas não numeradas]

REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis (orgs.). **Política de defesa para o século XXI**, Brasília: Câmara dos Deputados, 2003

REBELO, Aldo; FERNANDES Luis e CARDIM, Carlos Henrique. (orgs). **Política externa do Brasil para o Século XXI**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

RIBEIRO, Filipe Giuseppe Dal Bo. **A nova Geografia Militar: Logística, Estratégia e Inteligência**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana).

RIBEIRO, Fábio Pereira. **Cooperação Estratégica para Formação da Competitividade e da Defesa Regional**. Buenos Aires: IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, 2004.

RI JUNIOR, Arno Dal. **Apresentação**. In *O Direito da Guerra e da Paz*: Hugo Grotius. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

RODRIGUES, Everton Gustavo. **Construção Identitária no Exército Brasileiro: Transformações Recentes (1996-2006)**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008. 206 p. Dissertação (Mestrado em História).

RODRIGUES, Jorge Nascimento e DEVEZAS, Tessaleno. **Portugal: o pioneiro da Globalização**. Lisboa: Centro Atlântico, 2007.

RODRIGUES, Sonia. **Autores, Ideias e Intervenções Internacionais**. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais, 2010. Disponível em: http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/working_paper.php?idp=447. Acessado em Mar 2011.

ROIZ, Javier. **La Teoría Política de Hannah Arendt (1906-1975)**. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (Universitat Autònoma de Barcelona), 2002.

ROOM, Joseph J. **Defining National Security: nonmilitary aspects**. New York: Council of Foreign Relations Press, 1993.

RUSSELL, Bertrand. **Power: A New Social Analysis**. London: George Allen & Unwin Ltd., 1938. Tradução brasileira de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

RUSSET, Bruce. **Grasping the Democratic Peace**. New Jersey: Princeton University Press, 1996.

SAIN, Marcelo F. **El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos**. In: Paz e Seguridad em las Américas, FLACSO-Chile e CLADDE (Orgs.). *El Mercosur de la Defensa*. Santiago de Chile: FLACSO, 1997.

SANTANA, Vagner José. **Leitura crítica do discurso da Política de Defesa Nacional**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Dissertação (Mestrado em Linguística).

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, fev. 2004, p. 115-129.

SANTOS, Murillo. **O caminho da profissionalização das Forças Armadas**. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica. 1991. 154 p.

SAPOLSKY, Harvey M.; GHOLZ, Eugène; e TALMADGE, Caitlin. **US Defense Politics: the origins of Security Policy**. New York: Routledge, 2009.

SARKOZY, Nicolas. **Preface**. In *Défense et Sécurité nationale (LE LIVRE BLANC)*. Paris: Ministère de la Defense, 2009.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **Cenários e Perspectivas para o Brasil: projeto Brasil 2020**. In Revista Proposta, n. 80, Mar/Mai, 1999.

SERRANO, Marcelo Oliveira Lopes. **Pesquisar com relevância**. In *Revista das Ciências Militares (Coleção Meira Mattos)*. n. 17. Rio de Janeiro: Programa de Atualização dos Diplomados pela ECEME, 2008.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Editora Campus, 1982.

SNYDER, Jack *et* MANSFIELD, Edward. Democratization and the Danger of War. **International Security**. In *International Security*, v. 20, n. 1. 1995. Disponível em: <http://www.polsci.wvu.edu/faculty/hauser/PS368/MansfieldSnyderDemocDangerWarIS1995.pdf>. Acessado em Out 2010.

SILVA, Golbery do Couto e. **Aspectos Geopolíticos do Brasil**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1957. edição atualizada. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

_____. **Pensamento Estratégico**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1955. edição atualizada. Brasília: Editora UnB, 1981.

SMITH, Rupert. **A utilidade da força: a Arte da Guerra no mundo moderno**. Lisboa: Edições 70, 2008.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A política externa do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.

SOARES, Maria Susana Arrosa. *Diplomacia cultural & Diplomacia militar: o caso brasileiro*. In *Estudios Avanzados*, n. 12, Santiago / Chile, 2009.

SOARES, Samuel Alves. **As Percepções das Forças Armadas de Brasil e Argentina sobre a cooperação em Defesa e Segurança Internacional**. In *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História*. Londrina: UelAnpuh, 2005.

SOUZA, Celina Maria de. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

_____. “Estado do Campo” da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

SPERONI, José Luis. **La educación militar superior y su importancia en la construcción de la cultura institucional**. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, 2001.

STOPPINO, Mario. **Poder**. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Torino: Unione Tipografico Editrice Torinese, 1983. edição brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

SUANO, Marcelo José Ferraz. **Ciência da Defesa (Comparação com o percurso das RI)**. In *Defesa, Segurança Nacional e Forças Armadas*. II Encontro da Associação Brasileiras de Estudos De Defesa. Campinas: Mercado das Letras, 2008

SUAREZ, Marcial A. Garcia. **Modernidade Técnica e Violência: considerações acerca da Técnica moderna, da Política e da Guerra**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. 136 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política)

TAVARES, Monica. **Conselho traçará metas de desenvolvimento.** *In* O Globo Economia – Plantão Online. 23 Dez 2006.

TAYLOR, Mark C. **Para reinventar a universidade.** *In* Jornal O Estado de São Paulo, ano 30, n. 42201, 3 mai. 2009.

TELESCA, Eudimar Eudócio. **A balança de poder na América do Sul.** *In* Revista A Defesa Nacional, v. 684. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1979.

TERRA, Nelson F. **Segurança, Lei e Ordem.** São Paulo: USP, 1987. Tese (Doutorado em Direito).

TOFFLER, Alvin. **The Third Wave.** New York: Bantam Books, 1980. Edição brasileira. São Paulo: Record, 2000.

TOFFLER, Alvin & Heidi. **Guerra e Antiguerra: sobrevivência na aurora do terceiro milênio.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995. 349 p.

TOMÉ, Luís. *Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais.* JANUS.NET e-journal of International Relations, n. 1, Outono 2010. Disponível em www.janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art3.html. Acesso em 06 Jan 2011. [2010a]

_____. **A GEOPOLÍTICA E O COMPLEXO DE SEGURANÇA NA ÁSIA ORIENTAL: QUESTÕES TEÓRICAS E CONCEITUAIS.** Coimbra: Faculdade de Economia, 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)

TOSTA, Octávio. **Teorias geopolíticas.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.

TRUE, James L.; BAUMGARTNER, Frank R.; e JONES, Bryan D. **Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking.** *In* Theories of the Policy Process. Paul A. Sabatier (org). Boulder (Califórnia): Westview Press, 2006.

UNASUL (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS). **Tratado Constitutivo da UNASUL.** Brasília, UNASUL, 2008a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>. Acesso em Fev 2011.

_____. **Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL.** Costa do Saúpe, Bahia: Cúpula Extraordinária da União de Nações Sul-Americanas, 2008b.

VAZ, Alcides Costa. **Desafios e questões de segurança nas relações do Brasil com os países andinos.** Defense and Security Challenges in the 21st. Century. *In*: RESEARCH AND DEFENSE EDUCATION STUDIES -REDES, 2002. Brasília, DF: 2002.

VESENTINI, José William. **Novas geopolíticas: as representações do Século XXI.** São Paulo: Contexto, 2000.

VEJA (Revista). **As revelações dos arquivos de um revolucionário.** São Paulo, 5 de abril de 1972. Disponível em: http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_0504197_2.shtml. Acesso em 10 Jun. 2011.

_____. **O Brasil que queremos ser.** São Paulo: Editora Abril, ed. 2077, ano 41, n. 36, 08 Set 2008.

VIDIGAL, Erick José Travassos **A Paz pelo Comércio Internacional.** São Paulo: Conceito Editorial, 2010.

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história.** São Paulo: Contexto, 2009.

WALTZ, Kenneth N. **Anarchic Orders and Balances of Power.** *In* Theory of International Politics. New York: McGraw-Hill, 1979.

WIKIPEDIA. **Sistemas Complexos.** *In* Wikipédia, Enciclopédia Livre. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Sistemas_complexos. Acesso em: 25 Mar. 2010.

WILSON, Dominic e PURUSHOTHAMAN, Roopa. **Dreaming With BRICs: The Path to 2050** (Global Economics Paper No. 99). London: The Goldman Sachs Group, 2003.

WILSON, Dominc e STUPNYTSKA, Anna. **The N-11: More Than an Acronym.** (Global Economics Paper No: 153). New York: Goldman Sachs Group, 2007.

WILSON, Ernest J. **Hard Power, Soft Power, Smart Power.** The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 2008. v. 616, n. 1.

WHITEHEAD, Laurence. **Dimensões internacionais da democratização: um levantamento.** *In* SOLA, Lourdes (org). Estado, mercado e democracia. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

YARGER, Harry R. **Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy.** Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006.