

# DEFESA, POLÍTICA EXTERNA E PENSAMENTO MILITAR BRASILEIRO (2003-2016)

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves <sup>1</sup>

## RESUMO

---

Este trabalho apresenta como os militares brasileiros pensam temas relacionados à defesa e à política externa do país no século XXI, especialmente entre 2003 e 2016, em função de ser um período caracterizado pelo estabelecimento de um maior diálogo entre defesa e diplomacia. Para tanto, apresenta-se resumidamente a trajetória institucional das Forças Armadas e como os militares pensavam sobre política externa em um contexto em que esta corporação e a instituição diplomática atuavam de forma relativamente insuladas. Em seguida, apresentam-se as mudanças que fortaleceram a instituição militar na ação externa do país no período pós-redemocratização e, por fim, analisa-se o pensamento dos militares sobre defesa e política exterior no contexto recente. O trabalho se apoia em produções acadêmicas sobre o tema e em levantamento de artigos publicados por militares em periódicos especializados em defesa e estudos estratégicos, bem como monografias, teses e dissertações produzidas por oficiais no âmbito dos cursos de estudos militares.

**Palavras-chave:** Pensamento. Militares. Defesa. Política Externa. Brasil.

---

<sup>1</sup> Doutoranda. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro - RJ. Brasil. Email: fnanci@gmail.com. A autora agradece aos pareceristas da revista pelas observações valiosas e às professoras Leticia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima pelas sugestões e revisão atenta da primeira versão deste artigo, apresentado na disciplina "O internacional na visão das elites brasileiras do século XX e XXI" cursada no IESP/UERJ no ano de 2017.

## INTRODUÇÃO

Um dos grandes expoentes da teoria realista das Relações Internacionais, Raymond Aron (2002), argumenta que as relações interestatais se manifestam por meio de duas figuras centrais: o diplomata e o soldado. Estes personagens representam o Estado a que pertencem e atuam de forma complementar ao conduzirem “o intercâmbio com os outros Estados em benefício do interesse nacional” (ARON, 2002, p.73). A atuação articulada destes atores é percebida como fundamental para os países, dando corpo à política externa e à política de defesa da nação (MENEZES, 1997).

A política externa pode ser compreendida como uma política pública (FARIA, 2012; PINHEIRO; MILANI, 2013) que envolve a totalidade das políticas e interações do Estado no plano internacional, o que abrange sua atuação externa em diferentes áreas (BREUNING, 2002; HILL, 2003). A política de defesa, por sua vez, também é uma política pública, (RUDZIT; CASARÕES, 2015) responsável por regular o emprego das Forças Armadas como instrumento de poder político nacional (ALSINA JR., 2003).

Uma análise da história brasileira, ao menos desde a Proclamação da República em 1889, evidencia que ao longo dos anos a condução da política externa e da política de defesa foi realizada de forma apartada, sem a sinergia necessária para a elaboração da uma efetiva estratégia de inserção internacional que potencializasse os benefícios obtidos no exterior. Tanto condições históricas como opções políticas influenciaram o relacionamento polarizado que se estabeleceu entre os personagens centrais das relações internacionais do país, contribuindo para o desenvolvimento de pensamentos institucionais autônomos sobre a inserção do Brasil no mundo e para uma diferença entre o pensamento diplomático e o pensamento militar (MENEZES, 1997).

Entre os fatores que influenciaram a histórica ausência de articulação entre diplomatas e militares, está o desvio da missão de defesa clássica que os militares deveriam desempenhar, o que contribuiu para limitar sua participação na política exterior nacional, ampliando sua ingerência na política doméstica e nos temas de segurança interna (LIMA, 2010). Em contraposição, a instituição diplomática ampliou sua capacidade de controle sobre a formulação da política exterior, ganhando prestígio e

credibilidade diante do restante da burocracia estatal e da sociedade.

Contudo, o fim da Guerra Fria, a agenda de reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) e a intensificação das Operações de Paz criaram condições para uma aproximação entre a diplomacia e a defesa e para um renovado papel dos militares na política externa. Na seara doméstica, a consolidação do regime democrático propiciou mudanças importantes que ajudaram a associar as Forças Armadas à função clássica de defesa. O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) contribuiu para isso com a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e com a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, gerando condições para o controle civil das Forças Armadas (ALSINA JR., 2003).

Porém, a aproximação mais intensa da política de defesa e externa se deu ao longo dos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), onde o entendimento de que era necessário investir em Forças Armadas condizentes com o tamanho e a importância internacional do Brasil, gerando uma eficaz capacidade dissuasória, ganhou terreno (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2015). Nesse contexto, algumas iniciativas foram de particular relevância para uma maior interlocução entre diplomacia e defesa e para o fortalecimento da ação externa dos militares, implicando em maior sinergia entre as áreas e motivando reflexões sobre as novas conjunturas no campo da segurança nacional e sobre a inserção do Brasil no mundo.

Os próprios documentos declaratórios de defesa, lançados a partir dos anos 1990, foram acompanhados por legislações e diretrizes que emanaram do MD e que propiciaram modificações no ensino militar, inserindo o estudo de disciplinas como Relações Internacionais e Geopolítica como componentes obrigatórios do currículo (FONTOURA, 2016), estimulando o pensamento relacionado à política externa e à defesa nas Forças Armadas.

A partir do exposto, este artigo tem como objetivo apresentar como os militares pensam temas relacionados à defesa e à política externa brasileira no século XXI, especialmente entre 2003 e 2016, em função de ser um período caracterizado pelo estabelecimento de um maior diálogo entre defesa e diplomacia e pela publicação de documentos declaratórios de defesa nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff que estimularam a reflexão sobre o tema em âmbito militar (como o Livro Branco de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e a revisão da Política Nacional de Defesa).. Entende-se como pensamento o conjunto de ideias, crenças,

valores e princípios que se expressam sobre assuntos específicos (LOPES, 2016). Assim, no presente estudo analisam-se as opiniões e as concepções dos militares brasileiros sobre assuntos relacionados ao internacional.

Para tanto, a próxima seção apresenta resumidamente a trajetória institucional das Forças Armadas e expõe as características da organização militar que se relacionam com a identidade e o pensamento militar ao longo do tempo. Esta análise é realizada a partir de uma perspectiva organizacional, que entende que fatores intraorganizacionais (como identidade, missão, cultura, interesses) influenciam as posições das instituições no campo político. Considerando que as organizações são coletividades formadas por indivíduos e que seus membros são socializados institucionalmente – absorvendo valores e princípios institucionais – salienta-se a trajetória da organização militar no país, destacando os traços característicos da instituição que conformam a identidade e o pensamento militar.

A seção seguinte apresenta um breve histórico sobre o papel desempenhado pelos militares na política externa brasileira, destacando a atuação insulada das instituições diplomática e militar até o período de redemocratização no país. Busca-se identificar, a partir de fontes secundárias, qual era o pensamento militar voltado às relações internacionais nesta época. Na quarta seção apresentam-se as mudanças no papel atribuído aos militares nos anos 1990 e 2000, que fortaleceram as Forças Armadas na ação externa do Brasil. Já na quinta seção analisa-se os principais temas que integram o pensamento dos militares sobre defesa e política exterior no contexto recente (2003-2016). Ao final, apresenta-se a conclusão.

Para cumprir os objetivos delimitados, este artigo se apoia em produções acadêmicas sobre o tema e em levantamento de artigos publicados em periódicos nacionais militares<sup>2</sup>, monografias, teses e dissertações produzidas por oficiais na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), na Escola Superior de Guerra (ESG) e na Escola de Guerra Naval (EGN<sup>3</sup>). O levantamento da produção intelectual

---

<sup>2</sup> Os periódicos pesquisados foram a Revista da Escola Superior de Guerra e os Cadernos de Estudos Estratégicos, ambos produzidos pela Escola Superior de Guerra (ESG). Como o objetivo não é realizar um levantamento exaustivo, preferiu-se pesquisar os artigos publicados em revistas vinculadas a esta Escola, que inclui estudos de diversos ramos militares, do que pesquisar periódicos vinculados aos Comandos Militares específicos.

<sup>3</sup> O levantamento das monografias, teses e dissertações foi realizado a partir dos sites das instituições de ensino militar e do material disponibilizado online. Neste sentido, foram pesquisadas as teses e dissertações produzidas por militares no âmbito do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da ECEME e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da EGN. Também foram pesquisadas

dos militares é realizado sem pretensão de exaustividade e abrange o período compreendido entre 2003-2016, marco temporal deste estudo.

A escolha de realizar o levantamento bibliográfico da produção acadêmica dos militares no âmbito destas Escolas se deu devido à relevância que estes cursos têm em seus processos de profissionalização, os socializando institucionalmente. Assim, constituem uma importante etapa de suas formações profissional e intelectual. No entanto, como observa Soares (2005, p.51), “não se considera que a visão contida em trabalhos acadêmicos militares seja necessariamente representativa das Forças Armadas, mas sim que os traços delineados sejam indicativos daquela mentalidade castrense, oriunda, decerto, de um singular processo de socialização”. Deste modo, a partir do levantamento proposto, buscase responder a seguinte questão: como os militares pensam temas relacionados à defesa e à política externa no contexto recente?

## **2. ORGANIZAÇÃO, IDENTIDADE E PENSAMENTO MILITAR NO BRASIL**

Como aponta Garcia (1997), três grupos da sociedade brasileira assumem, com diferentes graus de envolvimento e responsabilidades, posições de destaque nas discussões sobre as relações internacionais no Brasil: diplomatas, acadêmicos e militares. Com efeito, os estudos sobre a política exterior brasileira passam inevitavelmente pela leitura e discussão de textos e autores que se encaixam em um destes segmentos destacados pelo autor. No entanto, a contribuição do pensamento dos militares para as relações exteriores do país se relaciona, em geral, com a visão sobre geopolítica e segurança nacional (GARCIA, 1997), nos remetendo a autores clássicos como Goés Monteiro, Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos, sendo ainda escassa a referência a uma visão mais ampla dos militares sobre as relações internacionais e a política externa brasileira.

Pesquisa bibliográfica realizada para este trabalho indica que existem poucos estudos que buscaram mapear a visão do internacional dos militares brasileiros em política externa. Um esforço pioneiro foi

---

as monografias do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) da ESG e do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) da EGN. Não foi possível acessar teses, dissertações e monografias online produzidas na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR). Outros programas como o Curso de Estado-Maior da ESG também não disponibilizam as monografias produzidas ao final do curso em seu site, inviabilizando o levantamento dos temas pesquisados.

realizado por Eugênio Vargas Garcia (1997), curiosamente um diplomata, que ressaltou traços que caracterizaram o pensamento militar em política internacional ao longo dos anos 1961-1989, partindo da doutrina prevalecente nas Forças Armadas neste período e do levantamento de revistas e periódicos nacionais militares.

No entanto, antes de discutir o pensamento prevalecente em âmbito militar sobre política externa e defesa, é necessário discutir o pensamento produzido na instituição, que se relaciona com a formação da organização e a identidade coletiva. Isto porque o doutrinamento, ou seja, a transmissão de valores e práticas aos membros da corporação, gera uma socialização institucional que imprime uma mentalidade profissional e conforma uma determinada identidade dos membros da instituição (SOARES, 2005).

Em artigo recente, D'Araujo (2016) revisita obras consideradas clássicas na literatura brasileira sobre as corporações militares. Partindo do pressuposto de que até os dias atuais as Forças Armadas são uma instituição caracterizada por ampla autonomia institucional e decisória, a autora apresenta como estes estudos no país evoluíram em termos de abordagem teórica para analisar a organização. Entre as diversas abordagens, D'Araujo (2016) apresenta o eixo de análise que privilegiou o estudo das relações das Forças Armadas com a política, isto é, que trataram os militares como atores políticos e como organização.

Este foi o caso do estudo pioneiro realizado por Alfred Stepan em 1975, em que considera a instituição militar “como um subsistema que reage a mudanças no conjunto do sistema político”. O autor investiga as características organizacionais dos militares brasileiros, argumentando que dado que as Forças Armadas são uma instituição burocrática bem desenvolvida, valorizam a manutenção de seu comando e a estrutura disciplinar, buscando garantir sua unidade institucional. Inclusive, o receio de fragmentação da instituição funcionou como um limitador em golpes de Estado, fazendo com que os estímulos para as deposições dos presidentes viessem do exterior da instituição, consubstanciada no “modelo moderador<sup>4</sup>” do relacionamento civil-militar, em que após a deposição, o poder era transferido a um grupo civil alternativo (STEPAN, 1975). De acordo com Stepan (1975), este modelo predominou no Brasil até 1964, quando houve uma ruptura deste padrão com o Regime Militar.

Na mesma época, em 1976, Edmundo Coelho lançou estudo em

---

<sup>4</sup> “No modelo moderador os militares têm uma tarefa que consiste essencialmente na atividade conservadora de manutenção do sistema” (STEPAN, 1975, p.50).

que se posiciona contra as concepções instrumentais das Forças Armadas, que as consideram instrumentos da oligarquia, dos setores médios ou um poder moderador<sup>5</sup>. O autor reforça que as Forças Armadas são organizações e que para compreender seu comportamento é necessário analisá-las por este prisma, entendendo seus interesses e objetivos próprios. Na perspectiva adotada por Coelho (2000, p.43), as organizações “não servem a objetivos, mas são servidas por eles”, ou seja, os objetivos da instituição são redefinidos ao longo do tempo como forma de ampliar sua capacidade competitiva, seu controle sobre a alocação de recursos e seu controle político.

Por meio de uma abordagem institucional e histórica, Coelho (2000) apresenta como a organização militar se estruturou e evoluiu, construindo sua identidade e ampliando sua autonomia no aparato do Estado, processo que atinge o ápice com o regime autoritário. Sobre o período do Brasil Império, o autor argumenta que houve uma fase de hibernação, na qual os militares se ajustaram ao ambiente hostil à sua existência, adotando um comportamento rotineiro e tendo níveis mínimos de aspirações organizacionais. Nesta época, predominavam preconceitos contra a organização militar, alocação de poucos recursos orçamentários, estereótipos negativos do serviço, baixo profissionalismo e falta de prestígio da organização, mesmo após a participação na Guerra do Paraguai (COELHO, 2000). Não havia a formação de uma comunidade com identidade própria.

A mudança de regime, inaugurada pela República Velha, marcou uma etapa de ascensão militar, em que começou a emergir autoconsciência e autoestima na caserna, embora ainda não estivessem estabelecidos os valores que transformariam a organização em instituição na consciência dos seus membros. Neste período, foram realizadas reformas, promoções e aumentos salariais, inseridos em uma política de cooptação patrocinada pelos governos civis a partir do governo de Prudente de Morais (1894-1898) e que rendiam posições privilegiadas e poder a membros da organização militar. A partir dos anos 1920, as Forças Armadas passaram por um processo de profissionalização e modernização, estimulado pela participação, ainda que pouco expressiva, do Brasil na Primeira Guerra Mundial e pela conscientização da necessidade de profissionalização dos

---

<sup>5</sup> Em sua visão, a própria ideia de poder moderador é incorporada pela organização militar como um princípio legitimador de intervenções a partir de racionalizações de atores excluídos do poder ou de seus benefícios (COELHO, 2000).

militares, estimulada pelos chamados “jovens turcos” – oficiais brasileiros que demandavam a modernização do Exército (COELHO, 2000).

A inauguração do Estado Novo, em 1937, ampliou os vínculos entre o Estado e as Forças Armadas e marcou um período em que a identidade e a coesão militar foram lapidadas. Contribuíram para isto o impacto da Revolução Constitucionalista (1932), a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a Intentona Comunista (1935). O General Goés Monteiro teve papel fundamental nesta fase, elaborando e disseminando uma doutrina que fortalecia a organização militar – Exército e Marinha – e a transformava em um modelo para a sociedade (TREVISAN, 2005).

Góes Monteiro preconizava, entre outras coisas, o nacionalismo econômico e um Estado forte para a implantação de indústrias nacionais de base e exploração autônoma das riquezas do subsolo, única maneira, segundo ele, de construir a verdadeira segurança da nação e de fazer valer a “política do Exército”. A capacidade industrial do país confundir-se-ia com a capacidade militar, e a forma de viabilizar esse projeto estaria na ordem e na disciplina, em conformidade com os princípios da organização militar. [...] a defesa nacional seria o resultado de uma política de desenvolvimento que implicaria “uma estratégia global de rígida contenção das forças políticas em luta e disciplina social” (GARCIA, 1997, p.24).

Segundo Coelho (2000), esta doutrina política militar, aliada ao sentimento anticomunista, marcou fase decisiva na evolução da organização. Soma-se a isto a criação de elementos simbólicos que remetiam a um passado comum, homenageavam heróis militares e reverenciavam as vítimas da Intentona Comunista, criando um sentimento identitário. Como indica Celso Castro (2002), os símbolos permitem construir a identidade e o sentimento de permanência, através da evocação a um passado comum. A criação destes símbolos busca expressar coesão e estabilidade, o que é particularmente importante em contexto marcado por divisões no interior da corporação militar. Com efeito, o período que antecede o Estado Novo (1937-1945) e a doutrina proposta por Goés Monteiro foi marcado por profundas divisões na instituição, como evidenciaram as revoltas “tenentistas” (de 1922, de 1924 e a Coluna Prestes), que resultaram na Revolução de 1930.

Este período de evolução da organização militar, amadurecimento institucional, criação de uma identidade e de um pensamento doutrinário majoritário, fez com que as Forças Armadas tivessem maior consciência

da sua existência como entidade distinta na sociedade, criando valores e objetivos com os quais os membros se comprometeram (COELHO, 2000). Contudo, foi com o Regime Militar em 1964, que as Forças Armadas tiveram um grau de autonomia e de poder decisório sem precedentes na história nacional. Este regime baseou-se na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), criada no seio da ESG. Esta doutrina, baseada no eixo segurança-desenvolvimento, pode ser vista como uma versão atualizada e sistematizada do pensamento de Goés Monteiro (TREVISAN, 2005). Além de suas contribuições, a DSN também se valeu do pensamento geopolítico brasileiro, fornecendo uma ideologia legitimadora para o projeto nacional de um Estado autoritário (GARCIA, 1997).

O pensamento geopolítico era baseado principalmente nas reflexões dos Generais Golbery do Couto e Silva e, em menor escala, Carlos de Meira Mattos, cujas visões refletiam o destino do Brasil como grande potência, relacionado às suas condições geográficas e recursos naturais, e a projeção de poder regional (GARCIA, 1997). Embora existissem grupos divergentes, a DSN se tornou majoritária nas Forças Armadas. A doutrina foi eficaz em reforçar a identidade dos militares, gerando condições para sua integração na sociedade como elite política e social (COELHO, 2000).

Com o fim do regime militar, há uma profunda crise de identidade. Soares (2005), em artigo em que analisa “traços da mentalidade política militar” entre 1985 e 1993, por meio do levantamento das monografias produzidas na ECEME, identifica a prevalência de um pensamento militar que considera que cabe às Forças Armadas um papel interventor no processo político, em consonância com o pensamento doutrinário forjado na instituição ao longo dos anos. Como menciona o autor, não é à toa que os militares se organizaram na Constituinte para garantir o dispositivo constitucional que lhes assegura além da defesa externa nacional, a responsabilidade pela manutenção da lei e da ordem. Por terem exercido ao longo dos anos um papel preponderante na política, tornava-se difícil para os militares aceitarem que suas atividades estariam restritas à defesa exterior.

Nos anos 1990, a organização militar passou por intensa reestruturação organizacional, com a extinção de alguns órgãos e a criação do MD em 1999, ampliando o controle civil sobre as Forças Armadas e inaugurando um novo período na democracia brasileira e nas relações civis-militares. Ao longo deste período, foram adotadas algumas iniciativas que fortaleceram a organização, como o lançamento da PDN, a transformação da profissão militar em carreira de Estado e o reaparelhamento das Forças

Armadas (FUCCILLE, 2002). Desde então, a dimensão da defesa externa tem sido enfatizada como função da organização militar, legitimando um novo papel para os militares na sociedade brasileira e conferindo uma identidade renovada. Contudo, ainda não são poucos os casos de emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem, prejudicando a alocação de recursos em objetivos da política externa e desviando suas atividades para segurança pública.

Ao longo desta seção procurou-se traçar a trajetória da organização militar no Brasil, demonstrando como as Forças Armadas saem de uma situação em que eram instituições frágeis e manipuladas por alguns grupos civis, para se tornarem instituições com grande autonomia e poder decisório, chegando ao ponto de governarem o país de forma autoritária durante o regime militar. A identidade e a missão da organização foram sendo construídas ao longo do tempo, resultando em diferentes comportamentos dos militares no jogo político nacional. Os interesses organizacionais bem como capacidade de influência variaram de acordo com os recursos e grau de autonomia adquiridos.

Cabe observar que a literatura especializada nas Forças Armadas faz escassa referência à função de defesa externa ao tratar dos militares no Brasil. Isto decorre do desvio da função clássica de defesa que gerou, ao longo do processo de construção e amadurecimento da instituição militar, uma constante participação na vida política doméstica e a produção de um pensamento associado ao papel moderador a ser desempenhado. O próprio pensamento associado à defesa externa foi elaborado dentro deste contexto, no âmbito da doutrina proposta por Goés Monteiro e de Segurança Nacional. Assim, percebe-se que a dimensão da defesa externa, integrante da missão própria às Forças Armadas, foi relegada a segundo plano no Brasil, quando deveria ser a preocupação central, visto que a representação soberana dos interesses nacionais não se faz apenas pelos diplomatas, mas também pelos militares.

### **3. MILITARES, POLÍTICA EXTERNA E DEFESA: BREVE HISTÓRICO**

O desvio de função dos militares teve suas consequências para a atuação deste segmento na política doméstica, mas também na política externa. Creditar apenas a esta questão a fraca articulação entre defesa e diplomacia e a baixa participação dos militares na condução da política

exterior brasileira seria, entretanto, um equívoco. Deste modo, nesta seção apresentam-se outros fatores que contribuíram para que ao longo do tempo a dimensão da defesa e a participação das Forças Armadas não fossem centrais na inserção internacional do país.

Diversos autores destacam a baixa articulação das políticas externa e de defesa no Brasil, salientando a existência de um diálogo tardio (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2015), de uma síntese imperfeita (ALSINA JR., 2003) e de um destino paralelo (SAINT-PIERRE, 2010). O que a literatura aponta é que existe um funcionamento peculiar da política externa e de defesa no país, que se relaciona com a autonomia das burocracias especializadas.

No entanto, nem sempre foi assim. Como lembra Alsina Jr. (2014, p.68), o próprio patrono da diplomacia brasileira, o Barão do Rio Branco, descrito pela historiografia oficialista como “um homem de estado amante da paz”, conjugava defesa e diplomacia à política externa nacional. No contexto de negociações com a Bolívia sobre o território do Acre, não deixou de mobilizar a Marinha e o Exército e de enviar tropas como forma de respaldar a diplomacia. Também liderou o projeto de reorganização naval do país no início do século XXI, em um cenário de disputa com a Argentina pela hegemonia na sub-região e de temor das pretensões imperialistas das nações europeias. Ou seja, o Chanceler compreendia a relevância das Forças Armadas para o projeto de inserção internacional do Brasil (ALSINA JR., 2014).

No entanto, a narrativa oficialista criou a partir de Rio Branco um legado diplomático, baseado em uma identidade conciliatória e uma política externa não confrontacionista que, ao longo dos anos, acabou por reduzir o papel da defesa na política exterior e, conseqüentemente, o papel dos militares na ação internacional. Aliado a isso, o fato do Brasil estar localizado em uma região que não possui intensas ameaças regionais minou a legitimidade da ampliação das capacidades militares e gerou indiferença em relação ao poder militar (LIMA, 2010).

A definição e institucionalização de um papel na sociedade se tornou problemática para os militares diante de um contexto em que suas funções clássicas de defesa externa se esvaziaram. A identidade difusa que decorreu da falta de clareza do papel a ser desempenhado tornou necessária a formação de uma unidade interna na organização e a identificação de um propósito (COELHO, 2000). Nesse contexto, as Forças Armadas se voltaram para questões relacionadas ao seu desenvolvimento institucional

e à manutenção da ordem interna – mais do que para a preparação para a guerra (ALSINA JR., 2009). Nesse processo, a falta de um inimigo externo, fez com que fosse forjado o combate ao inimigo interno, criando condições para que as Forças Armadas fossem empregadas na política doméstica (CENTENO, 2002). Tanto doutrinas que fundamentavam o pensamento militar como o apoio de grupos políticos ao papel moderador da instituição na vida política contribuíram para o abandono da missão clássica dos militares.

Por seu turno, a identidade conciliatória do Brasil legitimou para a instituição diplomática um papel fundamental: a busca pelo desenvolvimento econômico nacional. A ênfase no desenvolvimento como vetor da política externa enfraqueceu ainda mais a dimensão da segurança nas relações exteriores (LIMA, 2010). Neste cenário, a corporação diplomática fortaleceu-se enquanto instituição burocrática, ganhando autonomia diante dos inúmeros governos e presidentes, legitimando sua condução dos assuntos internacionais. Com efeito, a priorização do desenvolvimento econômico nacional, legitimou a condução pacífica e a renúncia do país a qualquer ambição militar regional (LIMA, 2010), contribuindo para o papel secundário das Forças Armadas na política exterior.

Ao adquirirem autonomia e fortalecerem-se enquanto instituição, os militares se insularam burocraticamente e desenvolveram uma identidade própria em relação à sociedade e à política nacional, se refletindo na ideia de tutela da nação (poder moderador). O contexto de Guerra Fria e de disseminação da DSN robusteceram a missão das Forças Armadas em termos de segurança interna e fortaleceram a identidade institucional como apartada e acima das demais organizações (ALSINA JR., 2009; LIMA, 2010).

Durante o Regime Militar, houve a criação de uma sinergia momentânea entre as corporações diplomática e militar fundada sobre a defesa da autonomia brasileira para conduzir sua política nuclear. Essa sinergia gerou a recusa à assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear de 1967, a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha em 1975 e uma mudança na percepção dos militares sobre a associação brasileira aos EUA para os projetos de desenvolvimento tecnológico (LIMA, 2010).

O período de regime militar fez com que desconfianças sobre a corporação castrense perdurassem mesmo após o processo de redemocratização, implementado a partir de 1985, constituindo um fator que contribuiu para a baixa prioridade conferida à defesa na política brasileira. Até meados dos anos 1990, houve distanciamento e baixo

interesse político em temas que envolvessem as Forças Armadas, existindo um gradual afastamento dos militares na participação dos assuntos políticos, o que incluía o tema da defesa.

A partir do exposto, é possível observar que alguns fatores contribuíram para a baixa prioridade da defesa na política exterior e para uma fraca articulação entre militares e diplomatas: o histórico de intervenção das Forças Armadas na política brasileira; a ênfase da política externa no desenvolvimento econômico em detrimento da defesa nacional; o não confrontacionismo da política exterior; a baixa percepção de eventuais ameaças externas; o insulamento e alto grau de autonomia das instituições militares e diplomática, e, por fim, a preocupação com as ameaças internas.

A ênfase da organização militar nos assuntos domésticos, em detrimento aos externos, teve impacto para as doutrinas e para o pensamento dos militares. Garcia (1997) chama atenção para uma curiosidade neste sentido. A lógica da guerra interna inerente à DSN fez com que os estudos sobre relações internacionais estivessem em um plano secundário na organização militar. Os conceitos, a linguagem e a concepção próprios ao estudo das Relações Internacionais começaram a ser empregados em âmbito doméstico, aplicados à DSN. Assim, conceitos como “segurança”, “poder nacional”, “estratégia”, “guerra ideológica”, “fronteiras ideológicas” e “inimigo” foram emprestados da política internacional e aplicados ao estudo do que era central nas Forças Armadas: a segurança interna e a guerra não clássica.

Ao mapear como os militares pensavam sobre política internacional e política externa entre 1961 e 1989, Garcia (1997) identificou a predominância da concepção realista das Relações Internacionais. A DSN identificava que as relações eram baseadas na busca e na manutenção do poder e que uma política de defesa deveria prezar pela integridade do território e pela manutenção da autonomia do Estado em âmbito internacional. Predominava no imaginário deste segmento a ideia de alçar o Brasil a uma posição de potência na hierarquia de poder mundial, criando um centro de poder na América do Sul. Esta perspectiva tinha relação profunda com o nacionalismo militar, além de estar relacionada à visão geopolítica disseminada na ESG (GARCIA, 1997).

Em levantamento da produção acadêmica dos oficiais em periódicos nacionais, Garcia (1997) constatou que as reflexões tendiam a ser voltadas para o ângulo estratégico-militar, sendo escassos estudos

específicos sobre política externa. Nesse sentido, alguns temas eram recorrentes nos anos 1961-1989, como: fronteiras, Amazônia, Atlântico Sul e Antártica, Cone Sul (ênfase nas relações com a Argentina) e análises sobre os avanços do comunismo internacional. Contudo, o fim da Guerra Fria encerrou formalmente a possibilidade de envolvimento do país em uma guerra extracontinental e esvaziou a visão de combater o inimigo interno, eliminando a hipótese de guerra revolucionária e antiguerrilha. Ademais, as relações com a Argentina e com os países da região, que vinham progredindo desde os anos 1980, deu origem a um padrão de cooperação.

Deste modo, era necessário renovar o imaginário, os valores e os conceitos que orientavam o pensamento militar brasileiro, visto que as três hipóteses de guerra que orientavam o emprego militar no Brasil – guerra global, subversiva e regional – não faziam mais sentido (FUCILLE, 2002). A revisão das concepções e doutrinas foi estimulada, neste novo cenário, por diversas iniciativas governamentais e pela inserção mais ativa do Brasil nas relações internacionais nos anos 1990, propiciando alterações relevantes na função, na missão e no pensamento das Forças Armadas, como apresentado a seguir.

#### **4. O REFORÇO DA FUNÇÃO CLÁSSICA: ARTICULANDO DEFESA E POLÍTICA EXTERNA**

A crise de identidade que impactou as Forças Armadas nos anos 1990 relaciona-se com as mudanças em suas condições institucionais, materiais e políticas no pós-redemocratização (FUCILLE, 2002). Nesse contexto, os militares passaram por instabilidades e enfraquecimento. Extinguiram-se o Serviço Nacional de Informações (SNI) e a Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, rebaixou-se o status ministerial da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e decidiu-se não mais fabricar a bomba nuclear (FUCILLE, 2002). À essas iniciativas, implementadas no governo Collor (1990-1992), somava-se o fim da Guerra Fria e a falta de um direcionamento estratégico para preparo e emprego militar.

Todavia, se por um lado o fim do conflito Leste-Oeste significou problemas, por outro trouxe oportunidades. Como afirma Lima (2010), a paralisia decisória da Organização das Nações Unidas (ONU) foi eliminada e a agenda de reforma da ONU e a intensificação das Operações de Paz criaram condições para uma aproximação da diplomacia e da defesa e para

o emprego dos militares em questões relacionadas à segurança externa.

Por seu turno, em nível doméstico, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) produziu duas importantes inovações institucionais que contribuíram para conceder maior relevância à política de defesa na agenda nacional e para aprimorar a articulação entre defesa e política externa. A primeira foi a formulação da PDN, em 1996, e a segunda foi a criação do MD, em 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas).

A formulação da PDN contou com contribuições de diversos representantes da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), envolvendo entre diferentes atores, militares e diplomatas. O documento foi bastante criticado por ser genérico, mas mesmo com as deficiências foi importante pelo esforço de articulação entre as áreas. Já a criação do MD obrigou as Forças Armadas a trabalharem em conjunto – reduzindo a autonomia de cada ramo militar nas decisões – e promoveu interlocução e necessidade de coordenação com membros da burocracia civil, como diplomatas. A criação do Ministério diminuiu o insulamento dos militares (LIMA, 2010; ALSINA JR., 2009).

Contudo, a aproximação da política de defesa e externa e o resgate da função clássica de defesa dos militares se deu de forma mais intensa ao longo do Governo Lula (2003-2010), com a adoção de uma política mais autônoma, que buscava superar as debilidades do país – como a defasagem de suas capacidades defensivas. O entendimento de que era necessário investir em Forças Armadas condizentes com o tamanho e a importância do Brasil, ampliando a capacidade dissuasória (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2015), surtiu resultados práticos. Algumas iniciativas foram de particular relevância, como a participação ativa em Operações de Paz, liderando a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) na Unasul, a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END), a revisão da PDN e o fortalecimento do MD.

Ressalta-se neste trabalho a relevância da END e da participação em Operações de Paz. A END, publicada em 2008, foi um documento inovador que avançou em relação à PDN e a sua segunda versão, publicada em 2005. A END contemplou aspectos que tinham sido pouco explorados nos documentos anteriores e buscou definir a grande estratégia<sup>6</sup> do Brasil,

---

<sup>6</sup> Segundo Amorim (2016, p.133), o conceito de grande estratégia “remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos à disposição do Estado, e não apenas dos recursos

além de abordar outros aspectos relacionados à defesa, como educação, ciência e tecnologia, economia e infraestrutura. Inclusive, reforçou a necessidade de independência tecnológica com base na constituição de um complexo científico-militar nacional, que contaria com proteção e auxílio econômico do governo (SAINT-PIERRE, 2010). A elaboração da END criou um importante espaço para diálogo entre diplomatas e militares, permitindo o alinhamento de objetivos entre as políticas de defesa e exterior, como expresso na prioridade ao entorno estratégico, destacando as relações já aprofundadas com a política externa.

Outra dimensão importante foram as Operações de Paz. A decisão brasileira de liderar a MINUSTAH, em 2004, ampliou o compromisso brasileiro em temas de segurança internacional e envolveu diretamente os militares em uma atividade externa, estimulando a cooperação com o Itamaraty. Ademais, a participação ativa dos militares em Operações de Paz legitima a função pública da defesa na sociedade e estimula a prestação de contas da política de defesa, auxiliando na formação de uma constituency na área (LIMA, 2010).

O governo Dilma Rousseff (2011-2016) enfrentou dificuldades para condução da política externa e sofreu com os impactos da crise econômica e política que se instaurou no país, mas teve importantes avanços na área da defesa. Ao longo de seu mandato, o tema foi reforçado na política externa, principalmente devido à chegada de Celso Amorim ao cargo de Ministro da Defesa, em 2011. Amorim, diplomata de carreira que havia sido Ministro das Relações Exteriores do Governo Lula, reforçou o interesse de aproximar os dois campos. Em diversas ocasiões, ressaltou a importância de se consolidar uma visão ampla da inserção internacional do Brasil que conjugasse a política externa à política de defesa para garantir a projeção do país e a defesa da soberania nacional. O conceito de “grande estratégia” ganhou relevância em sua gestão e houve empenho em estabelecer uma lógica de coordenação entre os responsáveis pela execução das políticas externa e de defesa. Ao campo diplomático e militar, Amorim agregou também a ciência e tecnologia, indispensável para consecução de uma grande estratégia e salientada na END (AMORIM, 2016).

A experiência diplomática de Amorim resultou em um

---

militares, para a manutenção de sua segurança”. Nesse sentido, o desenvolvimento dessa estratégia envolve a coordenação de diferentes burocracias para garantir a soberania e a projeção pacífica do Brasil, em especial do MRE e do MD. Também o Ministério da Ciência e Tecnologia tem lugar essencial na consecução da estratégia.

aprofundamento da capacidade de atuação externa do MD e das Forças Armadas. Assim, mesmo em um cenário de retração da atuação do país nas relações internacionais, em temas de defesa houve atuação em diversas frentes, como em cooperação em defesa e nas Operações de Paz no Haiti e no Líbano. A gestão de Amorim também foi marcada pela revisão de alguns documentos como a PDN, que a partir de então passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), e a END, publicados em 2012. A PND reforça o direcionamento da atuação das Forças Armadas para sua missão clássica e a articulação entre diplomacia e defesa. Já a END, “trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa” (BRASIL, 2012a, p.45). Na gestão Rouseff, também foi criado o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), em 2012, que sinalizou transparência dos objetivos militares e buscou sistematizar posturas diplomáticas e de defesa adotadas pelo Brasil.

Além de documentos que oferecem diretrizes para a condução da defesa nacional, o período foi marcado por mudanças no ensino militar. Em 1999, foi regulamentada a Lei de Ensino do Exército (LEEX), dispondo que os cursos realizados em instituições de ensino militares por quem possui nível superior constituem cursos de pós-graduação, desde que enquadrados na legislação pertinente. Esta lei também estabeleceu que os cursos de formação de oficiais eram de grau universitário, referentes ao Bacharelado em Ciências Militares (CUNHA; MIGNON, 2016). Desde então, uma série de modificações foram implementadas, acompanhadas por legislações e diretrizes que emanaram do MD (FONTOURA, 2016). Em 2002, o Ministério da Educação estabeleceu a equivalência dos estudos e a inclusão das Ciências Militares no âmbito das ciências estudadas no país. Este campo passou a integrar a área de conhecimento da Defesa, que abrange 36 áreas de concentração, entre elas Relações Internacionais (CUNHA; MIGNON, 2016).

Nesse contexto de modernização do ensino, as Escolas Militares de Comando e Estado-Maior dos três ramos submeteram propostas para criação de programas de pós-graduação de mestrado ao Ministério da Educação. No ano de 2012, a ECEME e a Universidade da Força Área (Unifa) obtiveram autorização para seus programas. Em 2013, foi a vez da EGN. Os programas favoreceram-se dos recursos de agências públicas de fomento que – através do Pró-Defesa e Pró-Estratégia – buscaram estimular o estudo de linhas de pesquisa direcionadas para estudos de

defesa (MARQUES; FUCCILLE, 2015).

Ainda no campo do ensino, alterações estruturais foram implementadas a partir do lançamento dos documentos declaratórios de defesa (PND e END), uma vez que estes indicam disciplinas importantes no currículo militar, atribuições específicas de cada Força e diretrizes estratégicas. Fontoura (2016) identifica que além de mudanças de carga horária de disciplinas existentes, foram criadas novas disciplinas, como Geopolítica e Relações Internacionais, incluindo o estudo de temas relacionados ao entorno estratégico, aos organismos internacionais, às ações brasileiras em missões de paz, entre outras iniciativas presentes na END. Essas ações contribuíram para estimular o pensamento dos militares sobre estratégia, defesa e política externa em um novo contexto de inserção do Brasil nas relações internacionais. Somam-se a estas iniciativas a participação de militares em programas civis de pesquisa e a estruturação de uma Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que contribuíram para ampliar o diálogo entre civis e Forças Armadas.

Ao longo do período apresentado nesta seção observa-se que a missão clássica das Forças Armadas, relacionada à defesa externa, foi fortalecida. Os documentos declaratórios de defesa, as iniciativas de cooperação militar, a participação ativa em Operações de Paz, as mudanças na estrutura do ensino militar, o estímulo à pesquisa e ao estudo sobre o tema, a criação de um órgão regional voltado para defesa e o amadurecimento institucional do MD estabeleceram um papel e uma missão renovada para o segmento, tendo seus impactos para o pensamento dos militares brasileiros<sup>7</sup>.

## **5. PENSAMENTO DOS MILITARES SOBRE POLÍTICA EXTERNA E DEFESA (2003-2016)**

Como os militares pensam temas relacionados à defesa e à política externa no contexto recente? É evidente que a tentativa de identificar o pensamento dos militares sobre política externa e defesa é limitada não apenas por questões metodológicas, devido à própria amostragem deste trabalho, mas também pela complexidade e heterogeneidade presente nas

---

<sup>7</sup> Vale destacar que tanto no Governo Lula como Dilma os militares foram constantemente demandados a participar de operações de garantia da lei e da ordem, prejudicando a alocação de recursos em objetivos da política externa e o desempenho de sua função clássica.

Forças Armadas (GARCIA, 1997). Embora existam traços característicos aos militares, não se pode negligenciar que existem opiniões distintas e dissensões em seus quadros (SOARES, 2005). Deste modo, tratar de pensamento militar é lidar com uma tentativa de apresentar a média existente entre os diversos segmentos que integram a organização (GARCIA, 1997).

No entanto, para uma organização cujo fundamento é a hierarquia e unidade doutrinal, pode-se supor que o pensamento expresso em trabalhos acadêmicos produzidos por seus oficiais não desvie amplamente da visão predominante na instituição. Assim, parte-se “da premissa que a análise dos documentos escolares produzidos por estes oficiais possibilita delinear aspectos fundamentais do pensamento militar brasileiro” (SOARES, 2005, p.54).

O levantamento da produção intelectual dos militares nas revistas da ESG, nas teses e dissertações dos Programas de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM/ECEME) e em Estudos Marítimos (PPGEM) da EGN, nas monografias do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE/ESG) e do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM/EGN), entre os anos 2003 e 2016, evidenciou convergência no que tange aos principais temas abordados. O pensamento expresso nas monografias, teses, dissertações e artigos pesquisados está alinhado aos principais documentos que estabelecem as diretrizes para a atuação das Forças Armadas e para a defesa nacional, isto é, a PND, a END e, mais recentemente, o LBDN.

Com relação às revistas da ESG, foram analisados os artigos publicados por militares na Revista da Escola Superior de Guerra e nos Cadernos de Estudos Estratégicos. A primeira abrange artigos das áreas de Ciência Militar e de Política e a segunda publica trabalhos que se enquadram em Cultura, Relações Internacionais, Modernidade, Axiologia, Praxiologia, Polemologia, Cratologia e Segurança. Na primeira revista foram analisados 19 volumes (do volume 42 até o volume 61), referentes aos anos 2003-2015, visto que 2015 é o último ano com publicação disponível. Na segunda revista foram analisados seus 12 volumes, publicados entre 2005 e 2013, ano de sua última edição<sup>8</sup>.

Em geral, os temas abordados pelos militares relacionados às

---

<sup>8</sup> Informações extraídas do site oficial da ESG. Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/es/2014-09-03-13-08-36/2014-02-19-17-55-35/revistas-da-esg>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

relações internacionais do Brasil, política exterior e defesa abordam temas recorrentes, que são importantes para os diferentes ramos das Forças Armadas e que integram os documentos declaratórios de defesa do governo brasileiro. Nas revistas supracitadas os assuntos mais tratados foram: Amazônia (sobretudo por oficiais do Exército que salientam a defesa das fronteiras); Operações de Paz (com ênfase na participação brasileira na MINUSTAH e na inovação da proposta do Responsabilidade ao Proteger - RwP); América do Sul (inserida no entorno estratégico brasileiro e tratada pela ótica da cooperação e integração); Atlântico Sul (área tratada como fundamental no entorno estratégico); Amazônia Azul (em especial por oficiais da Marinha que buscam legitimar a extensão dos limites da Plataforma Continental em termos estratégicos, de defesa e de desenvolvimento); Antártica (também enfatizada por militares da Marinha no âmbito do entorno estratégico); Submarino Nuclear (tratado como um projeto que acrescenta uma nova dimensão ao poder naval brasileiro, ampliando sua capacidade de dissuasão) e Programa Espacial Brasileiro (destacado por oficiais da Aeronáutica como fator estratégico para segurança e desenvolvimento nacional).

No tratamento destes temas, os militares expressam a preocupação em defender a soberania nacional (inclusive das novas ameaças como biopirataria, pirataria, contrabando, terrorismo e narcotráfico), contribuir para a estabilidade regional e exercer a “diplomacia militar” através da cooperação em defesa, como, por exemplo, no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Fica evidente a preocupação existente de resguardar a riqueza de recursos naturais e trabalhar para diminuir as vulnerabilidades que o país tem em suas fronteiras terrestres e marítimas e no campo do desenvolvimento tecnológico.

O levantamento das monografias produzidas no CAEPE (ESG) apresentou resultado semelhante. Este curso é voltado para preparar civis e militares para funções de direção e assessoramento no governo nas áreas de segurança e defesa nacional. Em suas 1.000 horas de formação, os discentes estudam sobre Geopolítica e Relações Internacionais, cujo módulo integra a grade curricular. O material disponível online compreendia os anos 2011 a 2016, abrangendo um total de 468 monografias<sup>9</sup>.

Através do mapeamento dos títulos e assuntos centrais identificou-se que os trabalhos voltados para defesa e política externa tratavam

---

<sup>9</sup> Informações extraídas do site oficial do CAEPE. Disponível em: < <http://www.esg.br/index.php/es/curso-de-altos-estudos-de-politica-e-estrategia-caepe>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

dos mesmos temas contemplados nas revistas da ESG, com a adição dos seguintes assuntos: Cooperação com Países da África (inseridos no entorno estratégico brasileiro devido ao Atlântico Sul); Operações de Ajuda Humanitária; CDS (participação brasileira e potencial de cooperação em defesa na região); Guerra e Segurança Cibernética (assuntos tratados na END), LBDN (cuja divulgação ocorreu em 2012, estimulando estudos que o analisaram e refletiram sobre sua importância); Atuação das Forças Armadas em ameaças químicas, biológicas, radioativas e nucleares (novas ameaças); Reforma do Conselho de Segurança da ONU (e possível participação do Brasil no órgão); participação do Brasil em Operações de Paz, além da MINUSTAH, como a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) e as operações no Timor Leste (UNTAET e UNMISSET).

As monografias produzidas ao final do C-PEM (EGN) enfatizam como a Marinha deve atender a PND. Este curso, cuja duração é de um ano letivo, objetiva capacitar os oficiais a analisarem a situação atual e as necessidades futuras da Força, identificando as capacidades imprescindíveis para o atendimento dos objetivos de defesa nacional. Assim como o CAEPE, neste curso os alunos estudam Relações Internacionais e Geopolítica, além de outras disciplinas relacionadas, como Direito Internacional Público, Estratégia Internacional, Crise e Insegurança na Nova Ordem Mundial e Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>10</sup>.

O levantamento das monografias compreendeu o período de 2008 a 2014, visto que eram os trabalhos disponíveis online no site da EGN. Foram identificadas 131 monografias no total e, entre os que tratavam de política externa e defesa, observou-se a predominância de temas correlatos aos apresentados nos periódicos da ESG e nos estudos do CAEPE que tinham como foco temas de interesse da Marinha: Amazônia Azul; Submarino Nuclear (capacidade dissuasória); América do Sul (incluindo ações de cooperação no CDS); Antártica (entorno estratégico); Atlântico Sul (ZOPACAS e cooperação em defesa com países africanos); Novas Ameaças (sobretudo pirataria). Também foram abordados pelos oficiais da Marinha a participação do Brasil nas Operações de Paz (ênfase na atuação dos Fuzileiros Navais), a Guerra Cibernética e a presença de potências no Atlântico Sul, como a China, cuja presença tem sido fortalecida na Namíbia. Um conceito utilizado em algumas monografias foi “diplomacia naval”, para se referir a forma como o poder naval pode contribuir para

---

<sup>10</sup> Informações extraídas do site oficial do C-PEM. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/cpem.php>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

a implementação da política externa brasileira, ampliando a cooperação com outros Estados e a projeção internacional do país, além de resguardar os recursos naturais e a soberania nacional.

No que concerne ao PPGCM da ECEME, são ofertados programas de mestrado e doutorado, cujos objetivos são desenvolver pesquisas que auxiliem a elaboração de doutrinas e resoluções de problemas, capacitando os alunos para atividades de assessoramento. Os programas envolvem duas linhas de pesquisa: (i) Gestão da Defesa e (ii) Estudos da Paz e da Guerra. Os temas relacionados às Relações Internacionais estão inseridos na segunda linha<sup>11</sup>. No site do PPGCM estão disponíveis 34 dissertações e 36 teses, que foram elaboradas entre 2007 e 2014. Para a pesquisa, considerou-se no levantamento apenas a produção intelectual de militares, excluindo-se as dissertações de civis.

Os temas predominantes nas dissertações e teses dos militares que trataram de defesa e política exterior foram compatíveis com os acima mencionados, no entanto, como são produções de oficiais do Exército refletem maior preocupação com a Amazônia brasileira, destacando incremento das ações de combate, cooperação regional nas áreas fronteiriças e no setor de inteligência. As Operações de Paz também são enfatizadas, focando na liderança do Brasil na MINUSTAH e na estratégia de desmobilização, além da aplicação do direito internacional dos conflitos armados nestas missões. Chega-se a ser empregado o termo “diplomacia da defesa” para fazer referência à participação do Brasil em Operações de Paz.

O entorno estratégico é alvo de diversas pesquisas, que enfatizam a cooperação em defesa com os vizinhos da América do Sul (tanto bilateral como multilateral, via CDS) e com países da África. A guerra cibernética permanece como tema pesquisado, sendo enfatizada a necessidade de preparação do Brasil para as novas ameaças. Outros temas estudados foram Gestão de Operações de Evacuação de Não Combatentes em Situação de Não Guerra (como ocorrido no Líbano em 2006 e na Guiné-Bissau em 1998) – em que apenas através da diplomacia não é possível gerir a crise internacional, sendo necessário uma operação militar – e Exportação de Produtos de Defesa, a relacionando com a estratégia da política exterior.

Temas correlatos à aplicabilidade do Direito Internacional dos conflitos armados e pesquisas comparando a política de defesa do Brasil com outros países ou explorando suas relações com outras nações e seus

---

<sup>11</sup> Informações extraídas do site oficial do PPGCM. Disponível em: < <http://www.eceme.eb.mil.br/instituto-meira-mattos-imm/ppgcm-2>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

reflexos para as Forças Armadas também foram identificados.

Com relação ao PPGEM da EGN, são ofertados programas de mestrado e doutorado (este último com previsão de início em março de 2019), cujos objetivos são desenvolver pesquisas relacionados à defesa e ao campo marítimo e formar especialistas para atuar tecnicamente nessas áreas. Os programas integram a área de concentração de Defesa, Governança e Segurança Marítimas e envolvem três linhas de pesquisa: (i) Política e Estratégia Marítimas; (ii) Regulação do Uso do Mar, Processo Decisório e Métodos Prospectivos e (iii) Política e Gestão em Ciência, Tecnologia e Inovação no Ambiente Marítimo. No site da instituição estão disponíveis para consulta os resumos das dissertações produzidas entre 2014 e 2015. Para o levantamento dos temas, avaliou-se os resumos das 37 dissertações disponíveis, excluindo-se as produções de civis.

As dissertações produzidas por militares no programa que expressam a relação de política externa e defesa enfatizam: a preocupação com o Atlântico Sul e o esforço do governo brasileiro ampliar a cooperação na região para a defesa das riquezas nessa área; a dimensão estratégica da Amazônia Azul, destacando a defesa proativa das plataformas petrolíferas pela Marinha, como previsto na END (com ênfase nas reservas de pré-sal); a dimensão da segurança na América do Sul, que embora composta por subcomplexos poderia evoluir para construção de uma comunidade de segurança no plano internacional. Outros temas que tratam da dimensão da política externa e da defesa enfocam a marinha mercante brasileira, seu desenvolvimento e seus impactos no comércio exterior e a exploração dos fundos oceânicos além da jurisdição nacional, envolvendo discussão sobre o direito internacional e sobre as responsabilidades do Brasil na área.

Como se pode perceber as Forças Armadas avançaram suas concepções e doutrinas no pós-Guerra Fria, após o período marcado por uma crise de identidade e pela ausência de diretrizes estabelecidas sobre o emprego do poder militar em âmbito doméstico e internacional. As modificações institucionais, que culminaram na criação do MD, a elaboração e a revisão de documentos que estabelecem diretrizes e orientações sobre a defesa nacional, as reformas no ensino militar e a implementação de uma estratégia de política externa que abriu espaço para uma maior articulação entre defesa e diplomacia, estimularam a renovação do pensamento dos militares sobre sua atuação e identidade.

É nítida a influência das diretrizes da PND e da END e, mais recentemente do LBDN, nos temas pesquisados pelos oficiais. Inclusive,

diversos militares fazem referências diretas aos documentos como orientadores de suas análises. Como apresentado na seção anterior, estes documentos reforçaram a necessidade de uma sinergia da política externa e de defesa. Os estudos analisados partem dessa premissa, trabalhando inclusive conceitos que relacionam as duas atividades, como “diplomacia da defesa”, “diplomacia naval” e “diplomacia militar”. Assim, estabelece-se uma relação de complementaridade, em que os militares, ao lado dos diplomatas, atuam como agentes da política externa, representando os interesses nacionais. O engajamento brasileiro em Operações de Paz também é analisado com esta concepção, sendo considerado uma forma de fortalecer a inserção internacional do país e projetar suas aspirações como um *global player*.

Outra dimensão muito presente no pensamento militar é o entorno estratégico brasileiro, claramente identificado na PND. Como no plano prático houve uma congruência entre as ações militares implementadas neste espaço geográfico e a linha mestra que orientava a política externa, houve bastante reflexão sobre as áreas, países e iniciativas necessárias para fortalecer a cooperação em defesa e segurança no entorno estratégico.

A PND também evidencia o ambiente internacional em que o Brasil se insere, reforçando algumas ameaças e elementos que geram insegurança no mundo pós-Guerra Fria. Nessa mesma linha, verificam-se estudos que identificam novas ameaças e formas de ampliar a confiança, a cooperação e a segurança entre as nações, com grande ênfase para a Amazônia e regiões de fronteira.

Por sua vez, a END definiu os setores estratégicos da defesa brasileira como espacial, cibernético e nuclear, o que estimulou algumas reflexões intelectuais para estes setores. Buscou-se identificar vulnerabilidades e formas de fortalecer a inserção internacional do país, destacando-se a importância do desenvolvimento da ciência e tecnologia, em especial do projeto do Submarino Nuclear. Ademais, ao indicar os objetivos estratégicos de cada Força, a END fomentou a investigação sobre a estratégia a ser executada por cada Comando Militar, promovendo análises sobre cooperação e dissuasão nos diferentes âmbitos (marítimo, terrestre e aéreo).

O que se percebe, portanto, é uma mudança substancial no pensamento dos militares brasileiros sobre política externa e defesa em relação ao período anterior. A mudança organizacional das Forças Armadas, a renovação de sua missão e identidade e seus novos interesses

institucionais promoveram a transformação da perspectiva pela qual analisavam seu papel na sociedade e suas funções na defesa nacional. Se anteriormente a socialização institucional estimulava a construção de um pensamento marcado pela reflexão voltada para o ângulo estratégico-militar, em que predominavam hipóteses de guerra ao inimigo interno, aos vizinhos e ao comunismo, no contexto recente as mudanças em âmbito doméstico e internacional estimularam novas concepções majoritárias no pensamento das Forças Armadas. Assim, além do resgate da função clássica de defesa externa, os militares perceberam a necessidade de se alinharem “às aspirações nacionais e às orientações governamentais, em particular à política externa brasileira” e de atuarem “em conformidade com as diretrizes legais”, se estruturando “em torno de capacidades e não em função de inimigos” (BRASIL, 2012b, p.53).

A tabela apresentada a seguir apresenta o levantamento dos temas que expressam a relação entre defesa e política externa nas produções acadêmicas supracitadas e que deram fundamento à análise apresentada nesta seção. Salienta-se que os trabalhos foram agrupados pelos temas de maior recorrência nas produções acadêmicas e que ocupam uma posição de destaque dentre os demais que também versam sobre política exterior e defesa.

Os assuntos mais tratados foram: Amazônia (sob a ótica da defesa das fronteiras e cooperação com países vizinhos); Amazônia Azul (com ênfase na dimensão estratégica da extensão dos limites da Plataforma Continental); América do Sul (incluindo investigações sobre CDS, UNASUL, cooperação, segurança e integração regional); Atlântico Sul (abrangendo os estudos sobre a sua importância para o entorno estratégico brasileiro e sobre a ZOPACAS); Operações de Paz e Ajuda Humanitária (com especial atenção para a participação brasileira na MINUSTAH); Submarino Nuclear (com foco na sua dimensão de poder e em sua capacidade dissuasória); Programa Espacial Brasileiro (entendido como setor estratégico na END); Guerra e Segurança Cibernética (com ênfase na necessidade de preparação do Brasil para esta nova realidade); Novas Ameaças (inseridas as ameaças químicas, biológicas, radioativas e nucleares) e Documentos de Defesa (englobando os estudos que focam na discussão dos documentos e em sua implementação pelo Brasil).

Os demais temas que possuem relação com política externa e defesa, mas não se enquadram em uma destas categorias foram inseridos em Outros (por exemplo, reforma do Conselho de Segurança da ONU e o papel do Brasil, Direito Internacional dos conflitos armados, comércio

exterior e defesa).

**Tabela 1 – Levantamento dos temas que tratam de política externa e defesa nas produções acadêmicas de militares (2003-2016)**

Temas Principais Tipo de produção	Amazônia	Amazônia Azul	América do Sul (inclui CDES/ Unasul)	Atlântico Sul (inclui ZOPACAS)	Operações de Paz e Ajuda Humanitária	Submarino Nuclear	Programa Espacial Brasileiro	Guerra e Segurança Cibernética	Novas ameaças	Documentos de defesa (LEDB, RND, RND)	Outros
Artigo	8	4	5	1	4	1					8
Tese	1		4		4			2	4		4
Dissertação	3	1	7	1	6			2	4		12
Monografia*	3	6	3	3	13	3	3	8	7	6	4

\* Com exceção das monografias do C-PEM (RGN), uma vez que não foi possível acessar online as produções acadêmicas coletadas para elaboração do artigo em fevereiro de 2018 para elaboração desta tabela em janeiro de 2019.

## CONCLUSÃO

“O que todo mundo precisa saber é que desses quartéis não saem apenas fuzis, canhões etc. Saem também ideias que têm inegável importância na vida de um país” (TREVISAN, 2005, p. 10).

Neste artigo procurou-se apresentar como os militares pensam temas relacionados à defesa e à política externa no contexto recente, mais especificamente entre 2003 e 2016, abarcando um período de valorização da defesa na agenda nacional e a maior atuação das Forças Armadas na ação exterior. Deste modo, destacou-se os temas elencados pelos militares em sua produção intelectual que expressam a relação entre defesa e política externa.

Como discutido, o pensamento dos militares foi bastante modificado ao longo dos anos, acompanhando a trajetória institucional das Forças Armadas e as características da organização militar. Fatores como identidade, missão e interesses organizacionais não apenas influenciaram as posições dos militares no campo político, como seus valores, doutrinas e pensamento aplicáveis a nível doméstico e internacional. Nos últimos anos, foram diversos os avanços em prol da institucionalização de um renovado papel das Forças Armadas na sociedade e no Estado. O retorno da ordem democrática, o fim da Guerra Fria, a criação do MD e de documentos declaratórios, a maior participação dos militares em assuntos internacionais e a busca pela promoção de uma integração entre política externa e defesa foram alguns dos fatores destacados neste trabalho como relevantes para o reforço do emprego das Forças Armadas como instrumento de poder político nacional,

reposicionando os militares como agentes da política exterior do Estado.

Como destaca Garcia (1997), junto aos diplomatas e acadêmicos, os militares ocupam uma posição de destaque na elite nacional que reflete sobre as relações internacionais do Brasil. Contudo, embora membros das Forças Armadas venham refletindo sobre o assunto, a contribuição do pensamento dos militares para o estudo das relações exteriores do país ainda é muito condicionada às leituras sobre geopolítica e segurança nacional. Percebe-se, por meio do levantamento realizado, que há uma gama de reflexões pouco exploradas pela academia, e desconhecidas do público geral, que enriquecem o debate sobre a política externa e a política de defesa brasileira. Entende-se que é importante atentarmos para a forma como as Forças Armadas pensam a inserção do país no mundo, quais são os recursos de poder à disposição do Brasil, que estratégias de defesa são viáveis, quais são as principais ameaças, além da concepção que possuem sobre o próprio papel que têm a desempenhar na sociedade.

É a partir do maior conhecimento sobre o pensamento deste segmento da elite nacional que podemos avançar em prol de mecanismos mais adequados de controle civil sobre as Forças Armadas e estabelecer um diálogo aberto, que congregue academia, setores governamentais, civis e militares para a elaboração de uma política de defesa mais democrática e transparente. Por fim, o maior conhecimento sobre as Forças Armadas, suas doutrinas e concepções pode estimular uma visão livre de preconceitos sobre o papel da defesa e dos militares na política exterior de um país democrático e que, mesmo pacífico, precisa estar pronto para responder às eventuais ameaças.

# DEFENSE, FOREIGN POLICY AND BRAZILIAN MILITARY THOUGHT(2003-2016)

## ABSTRACT

---

This article presents how Brazilian military thinks about issues related to the defense and foreign policy of the country in the 21st century, especially between 2003 and 2016, as a period characterized by a deeper dialogue between defense and diplomacy. With this purpose, it is briefly presented the institutional trajectory of the Armed Forces and the military thought about foreign policy in a context in which this corporation and the diplomatic institution acted relatively insulated. Next, it is presented the changes that in the post redemocratization period strengthened the military institution in the country's foreign policy and finally it is analyzed the military's thought about defense and foreign policy in the recent context. The paper is based on academic productions on the subject and on the collection of articles published by the military in periodicals specialized in defense and strategic studies, as well as monographs, theses and dissertations produced by officers in military studies courses.

**Key-words:** Thought. Military. Defense. Foreign policy. Brazil.

## REFERÊNCIAS

ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *RBPI*, v.46, n.2, 2003, p.53-86.

\_\_\_\_\_. *Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. O Barão na berlinda: novas críticas ao arcanjo José Maria. *Insight Inteligência*, v.66, 2014.

AMORIM, Celso. *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG, UNESP, 2016.

ARON, Raymond. *Guerra e Paz entre as Nações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Ed. UNB, 2002.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012a. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 20 ago.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 20 ago.2017.

BREUNING, Marijke. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

CASTRO, Celso. *A Invenção do Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

CENTENO, Miguel Angel. *Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002.

COELHO, Edmundo Campos. Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira. Editora Record: Rio de Janeiro, São Paulo, 2000.

CUNHA, Rafael Soares Pinheiro da; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. A Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e o Ensino de Pós-Graduação em Ciências Militares no contexto da área de Defesa Nacional. Anais do IX ENABED: Forças Armadas e Sociedade Civil. UFSC: Florianópolis, 2016.

D'ARAUJO, Maria Celina Soares. A persistente primazia política da corporação militar. Revista Brasileira de Estudos de Defesa. v. 3, n. 2, jul./dez. 2016.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (ECEME). Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM). Disponível em: <<http://www.eceme.eb.mil.br/instituto-meira-mattos-imm/ppgcm-2>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL (EGN). Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM). Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/cpem.php>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). Cadernos de Estudos Estratégicos. Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/br/2014-09-03-13-08-36/2014-02-19-17-55-35/cadernos>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/es/curso-de-altos-estudos-de-politica-e-estrategia-caepe>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). Revista da ESG. Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/es/2014-09-03-13-08-36/2014-02-19-17-55-35/revistas-da-esg>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção de política exterior do

Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, 2008, p. 80-97.

\_\_\_\_\_. O Itamaraty e a Política Externa: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com agentes societários. *Contexto Internacional*, v.34, n.1, 2012.

FONTOURA, Camila Bravo. O Curso de Comando e Estado-Maior do Exército: conteúdos e mudanças após a criação do Ministério da Defesa. *Anais do IX ENABED: Forças Armadas e Sociedade Civil*. UFSC: Florianópolis, 2016.

FUCCILLE, Luís Alexandre. A criação do Ministério da Defesa no Brasil: inovação e continuidade. Center for Hemispheric Defense Studies, REDES, Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_; BARRETO, Lis; GAZZOLA, Ana Elisa. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: o diálogo tardio. *Anais do 5º Encontro Nacional da ABRI*, Belo Horizonte, jul., 2015

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989), *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 1, 1997.

HILL, Christopher J. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCH-EGOYEN, Sergio; ALSINA JR., João Paulo (Org.) *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, p. 401-418.

LOPES, Dawisson Belém. Existe um pensamento internacional brasileiro? *Revista Estudos Políticos*, v.6, n.2, set., 2016.

MARQUES, Adriana; FUCCILLE, Luís Alexandre. Ensino e Pesquisa em Defesa no Brasil: Estruturação do Campo e Desafios. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v.2, n. 2, jul./dez. 2015.

MENEZES, Delano Teixeira. O militar e o diplomata. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional, v.35, n.1, 2013.

RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme S. P. Política de Defesa é uma Política de Governo. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 2, n. 1, jan./jun. 2015, p. 33-52.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. Análise de Conjuntura OPISA, n.8, ago. 2010.

SOARES, Samuel Alves. A construção da democracia e traços da mentalidade política militar (1985-1993). Teoria & Pesquisa, v. 46, 2005.

STEPAN, Alfred. Os militares na política - as mudanças de padrões na vida brasileira. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975.

TREVISAN, Leonardo. O Pensamento Militar Brasileiro. Fonte Digital: Rio de Janeiro, 2005.

Recebido em: 14/10/2018

Aprovado em: 27/12/2018

