

---

# Forças Armadas para Quê?<sup>1</sup> Para Isso<sup>2\*</sup>

**Domício Proença Júnior\*\***

[T]he purpose of Strategic Studies is not so much to enlarge the debate, but rather to keep it focused.

*Lawrence Freedman, 1984<sup>3</sup>*

## **Introdução**

**A** dificuldade brasileira diante do que devam ser a dimensão, atualidade tecnológica, estrutura, armamentos, preparo e mesmo a ocasião e termos concretos do emprego das Forças Armadas pode ser evidenciada diretamente nos documentos sobre política de defesa nacional ou, mais recentemente, no documento **Estratégia Nacional de Defesa**. As propostas de política de defesa de 1996 e 2005 se reduziram, de fato, a expressões de acordos entre as agências envolvidas. Sua finalidade não era a de dar uma direção ou estabelecer uma prioridade capaz de resolver a divergência de perspectivas entre agências: era, antes, de legitimá-la.<sup>4</sup> A **Estratégia Nacional de Defesa** ainda aguarda uma análise mais detalhada, mas sua amplitude e ambição não apontam para o rol de tarefas concretas em que o uso de força pudesse ser pertinente: enfatizam antes horizontes sociais e tecnológicos, de acervos, processos e relacionamentos de diversas ordens, por exemplo, industriais.<sup>5</sup> Esta dificuldade não é gratuita,<sup>6</sup> e, precisamente porque este artigo busca encaminhar uma solução, o conteúdo das políticas ou da estratégia não lhe pertence como fonte – ao contrário, a partir do que

---

\* Artigo recebido em 16 de novembro de 2010 e aceito para publicação em 13 de dezembro de 2010.

\*\* Doutor em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), membro do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS), em Londres, coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos e professor do Programa de Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ. E-mail: domicio.proenca.jr@gmail.com.

se apresenta aqui, pode-se vir a tomar estas expressões de política pública como objetos.

A situação espelha um determinado resultado político,<sup>7</sup> consequência de uma realidade estratégica: o Brasil não tem questões prementes de segurança que evidenciem quais devam ser suas capacidades de defesa.<sup>8</sup> Por um lado, tem resolvidas suas fronteiras em termos negociados e é mais forte do que qualquer um dos seus vizinhos ou associação de vizinhos.<sup>9</sup> Isso faz com que qualquer ato de força de parte de algum vizinho tenha que levar em conta a possibilidade de uma resposta avassaladora se o que estiver em jogo for importante o suficiente.<sup>10</sup> Por outro lado, o Brasil está no hemisfério ocidental, sob a hegemonia regional dos EUA, com os quais tem termos satisfatórios de relacionamento.<sup>11</sup> Os EUA, por seus próprios interesses, interferem em qualquer conflito intrarregional que possa perturbar o *status quo* e impedem que uma potência extra-hemisférica use de força na região.<sup>12</sup> Essa realidade estratégica existe desde as vésperas da Independência. A Royal Navy garantiu o Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarves e o Império do Brasil contra uma potência extra-hemisférica. As forças armadas dos EUA vieram por desempenhar o mesmo papel para a República (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 2008, p. 317-320).<sup>13</sup>

Exatamente por isso – sua maior força diante dos vizinhos, a garantia de proteção contra potências extra-hemisféricas –, o Brasil pode ter uma política externa apoiada nos termos, prazos e mecanismos do direito internacional. Esse é um luxo a que nações diante de perigos reais e imediatos, com sua sobrevivência em risco, não podem se dar.<sup>14</sup> O Brasil pode envolver-se em uma multiplicidade de relacionamentos regionais e globais, conduzindo-se como se a política internacional pudesse ser uma questão essencialmente comercial (LIMA, 1999; CRUZ, 2005).<sup>15</sup> Pode tolerar diletantismos de diversos tipos em seus assuntos internacionais e de defesa e mesmo em suas expressões de política declaratória. De maneira ainda mais desconcertante, pode conviver com a ausência de expressão ou apenas de clareza no que sejam as suas políticas de segurança e defesa. Isso concorre para a leveza do tema defesa dos momentos em que se discutem questões nacionais – nas eleições presidenciais, por exemplo. Tudo isso porque o

Brasil desfruta dos benefícios da paz e segurança internacionais sem que tenha que despender seus próprios recursos para sustentá-las – podendo se comportar como um “free rider” sempre que desejar.<sup>16</sup>

Deve-se ter a cautela de não confundir este perfil de atitudes e sua longevidade com alguma forma de inapetência estratégica. A resposta do Brasil ao breve momento em que a ausência britânica ainda não estava claramente suprida pela presença americana dá evidência de sua capacidade de responder a necessidades de defesa quando elas são reconhecidas como tal.<sup>17</sup> Mas a constância desse contexto e destas atitudes tem que ser considerada quando se aprecia a forma como se traduziria a missão constitucional das Forças Armadas em uma política de defesa, em um projeto de força para o conjunto das forças, articulando-as.<sup>18</sup>

Desse ponto de vista, o que seja a destinação das Forças Armadas brasileiras é um elemento de partida: um insumo político para a apreciação teórica do ponto de vista das teorizações das relações internacionais. O que seja a política declaratória de um determinado país é um insumo empírico sobre o qual se podem aplicar as lentes, de maneira simplificada, realista ou institucionalista, para que se possa entendê-la. O que se propõe está ainda um passo mais atrás do que mesmo a consideração de uma política declaratória. Trata-se da apreciação dos contornos constitucionais e contextuais mais longevos que circunscrevem o campo das possibilidades dos conteúdos de tais políticas – a destinação das forças armadas do Brasil. Tem-se, assim, uma apresentação dos contornos mais amplos das políticas de defesa possíveis, um passo aquém do que pode ser objeto próprio e direto de propostas teóricas. Da mesma forma, o que seja o dever-ser de tais propostas, se o rumo da política de defesa ou da destinação das forças armadas deveria ser pautado por perspectivas realistas ou institucionalistas, se encontra tão circunscrito por este mesmo conjunto de possibilidades. Neste sentido, tem-se uma chave interpretativa quanto ao que se apresenta como sendo as condições de contorno de quaisquer políticas de defesa para o Brasil, o arcabouço pelo qual aferir tais políticas, um insumo para sua apreciação como objetos de estudo ou para a formulação de propostas a partir de perspectivas teóricas de relações internacionais.

Em termos constitucionais, a resposta ao contexto estratégico externo corresponderia à destinação das Forças Armadas para a defesa da pátria. Mas a Constituição determina ainda a tarefa da garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, a garantia da lei e da ordem. Esta segunda garantia é, de fato, a materialidade da segunda destinação para as Forças Armadas. Quando se determina que as Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, isso significa que o farão pela força. Esse respaldo coercitivo se faz na “garantia da lei e da ordem”, seja no sentido amplo, nacional e institucional, seja no sentido estrito de um momento e espaço específicos. A defesa da pátria e a garantia dos poderes constitucionais são obrigações que se apresentam em pé de igualdade, no mesmo fôlego constitucional.<sup>19</sup> Na Constituição brasileira, as Forças Armadas são tanto a espada da República quanto o escudo da Constituição.<sup>20</sup>

Mas isso não se traduziu, desde 1988 até o presente, em uma expressão clara de como tais destinações seriam traduzidas em tarefas concretas e, portanto, sobre qual capacidade seria necessária para atendê-las.<sup>21</sup> A proximidade de um período de autoritarismo militar e suas irrupções ao longo da história brasileira produzem certa ambivalência e, por vezes, uma ênfase sobre os riscos de perda do controle político das Forças Armadas. Ainda assim, confia-se que elas sejam capazes de dar resposta a um ato de força contra o Brasil. As Forças Armadas são enviadas em missões internacionais com a expectativa de que as desempenhem a contento. Colocaram-se as Forças Armadas nas ruas em dezenas de ocasiões desde 1988. Dá-se como certo que sejam capazes de assumir este papel se forem comandadas a fazê-lo. Sem embargo, existe o desejo de reduzir ao máximo esta última prática, reservando a sua ação para uma excepcionalidade extrema. Isso reflete tanto esta cautela diante da autonomia militar quanto ainda a dificuldade da ação das Forças Armadas como polícia no cotidiano por longos períodos. Explica-se assim por receios quanto à sua partidarização ou corrupção.<sup>22</sup>

Essas considerações servem para que se perceba alguns dos motivos que podem explicar a dificuldade de se definir quais seriam as Forças Armadas mais adequadas para o Brasil. Não são claras as tarefas que

explicariam a capacidade das Forças Armadas: seu dimensionamento, desempenho, armamento, estrutura, preparo ou emprego de cada uma das diversas especialidades, armas e quadros. Mas o desenho e a dimensão, o aprestamento e a disposição da componente combatente de cada uma das forças singulares dependem de tais decisões. A estes tem que se acrescentar ainda o que seja o resultado das demandas de comando, suporte e integração das armas de cada força singular e do seu conjunto. E ainda, atento a esses elementos constitutivos, o que mais se associe a instituições nacionais permanentes. Assim, sem que se especifiquem capacidades associadas ao cumprimento de determinadas tarefas, não se tem o ponto de partida pelo qual se pode desenhar as Forças Armadas. Porque são as escolhas de capacidade desejada diante das tarefas concretas que traduzem as definições constitucionais em um determinado contexto. É o diálogo entre tarefas e escolha de capacidades que define o núcleo ao redor do qual se estabelece e faz funcionar o sistema de defesa, em si mesmo mais amplo que as Forças Armadas. O Ministério da Defesa seria, então, a instância de direção superior de tal sistema, como delegação do Presidente da República, comandante supremo.

Como se aconselha, assessora, apoia a decisão e materializa o exercício da autoridade suprema do Presidente da República, extrapola, ainda que inclua, o Ministério da Defesa. Trata-se do arranjo que permite ao Presidente governar o sistema de defesa. Tal arranjo tem que ser capaz de dar conta, cotidianamente, das demandas presentes e ainda manter uma perspectiva de futuro, de forma adequadamente técnica e politicamente útil. Tem ainda que lidar com o cotidiano da paz, a premissa da crise e considerar quando e qual uso de força pode ser oportuno ou necessário. Esse arranjo, como tem que ser em um campo gravado pela hierarquia e disciplina, materializa e responsabiliza a autoridade presidencial, que está no comando, respondendo por tudo o que se faz, decide não fazer ou se deixa de fazer.<sup>23</sup>

## **Desafios**

Definir as Forças Armadas do Brasil se faz mais difícil porque, sem clareza do que sejam as tarefas que explicam as capacidades necessá-

rias, não se explicitam suas atividades-fim. Arrisca-se a ter definições que expressam a continuidade das ações mais rotineiras, visíveis, mesmo inteligíveis de fora das forças: as atividades-meio. Assim, o relato do que as Forças Armadas “fazem” se aproxima de justificativas ou notas de rodapé para as rubricas do orçamento. Há despesas que se justificam em si mesmas, grávidas de serem autoexplicativas, mas incapazes de informar sobre os fins que as justificam. Acabam sendo abstraídas em categorias gerais, atividades sem finalidades que têm baixo registro de indicadores ou carecem de itens de controle. Isso faz com que não se articule em que medida o que se faz, como se faz ou o quanto se gasta concorrem para resultados de defesa propriamente ditos. Esses gastos, a seu turno, acabam sendo reduzidos a nomes de uma determinada agregação de rubricas de dispêndio, reunidos em categorias abrangentes e genéricas. Progressivamente, deixa-se de ter claro quais deveriam ser os resultados concretos de atividades-fim de defesa que essas atividades-meio permitiriam, como seriam acompanhados, mensurados e apreciados, ou ainda como deveriam ser relatados ao público e conexos ao orçamento. Arrisca-se perder a possibilidade de se poder ajuizar se o Brasil gasta muito ou pouco; se gasta bem ou mal em defesa.<sup>24</sup>

Há ainda atividades ditas subsidiárias, que não são nem fins nem meios, que acabaram presentes na realidade cotidiana das Forças Armadas. Resultam de motivos históricos e decisões de toda ordem: a guarda de fronteiras, a patrulha marítima, o controle do tráfico aéreo ou as atividades relacionadas com infraestrutura, saúde e educação, entre outras. Se pertencem ou não ao âmbito de atividades das Forças Armadas depende que um governo decida, ou aceite, o uso de seus recursos, efetivos ou meios de defesa também para essas finalidades. Trata-se de uma decisão política sobre ganhos e perdas, conveniência ou oportunidade, capacidades ou disponibilidades. O hábito institucional, a visibilidade midiática ou o peso burocrático envolvidos não devem fazer com que se confundam tais atividades – amplas, demandantes, tradicionais, populares, importantes que sejam – com o para que existem Forças Armadas.<sup>25</sup>

Ao identificar quais seriam as tarefas concretas diante das Forças Armadas, deve-se lidar, ainda, com uma lacuna de apreensão do cerne e do todo da defesa no debate público brasileiro. Esta lacuna permite uma fragmentação que leva a impasses e mal-entendidos, a arroubos e oportunismos. Isso se mistura com um sentimento difuso e equivocado de que não se teria, de fato, destinação real para as Forças Armadas: assim, seria oportuno dar-lhes algum uso – qualquer uso. Pululam propostas e visões políticas, com tudo o que estas têm de paixão e interesses: ambições de potência ou esperanças de desarmamento, jogadas corporativas ou vantagens particularistas. Percebem-se oportunidades de alavancagem dos recursos, meios e legitimidade da defesa nacional para algo ou para tudo que não seja defesa. A preponderância da forma fragmentada e parcial como se tolera discutir a defesa faz com que se dê espaço a ambições que dizem muito mais sobre os desejos de quem as enuncia – ou de quem pauta a sua apreciação como sendo a discussão “de defesa” – do que sobre o que sejam as tarefas concretas das Forças Armadas brasileiras.<sup>26</sup>

Não importa que este equívoco se dissolva diante do primeiro sinal de que se pode precisar das Forças Armadas. Também é pouco relevante que fazer as Forças Armadas incapazes de dar resposta a situações que apenas elas podem atender não seja, na maior parte dos casos, a meta dessas diversas propostas e entendimentos. O problema é que, na ausência de uma clareza sobre o cerne e o todo da defesa, não se dá espaço para a consideração das tarefas concretas para as quais as Forças Armadas existem. Arrisca-se a que o efeito continuado da vigência desse equívoco e do pleito por essas ambições possa tê-las feito impotentes. Sem paradoxo, é preciso defender a defesa.

Tudo isso acaba deixando sem tratamento o que, afinal, são as tarefas concretas das Forças Armadas do Brasil que correspondem a suas destinações constitucionais. E estas são a materialidade de sua razão de ser, cuja explicitação e encaminhamento são o cerne de que tudo em defesa depende. Aqui o caminho que se seguiu foi o de afirmar os elementos invariantes: os termos constitucionais e a apreciação dos acordos internacionais – as determinações e os constrangimentos que conformam quais são as tarefas das Forças Armadas brasileiras. Estabelecem-se,

assim, as tarefas estruturais que pautam a política de defesa de qualquer governo da União. Um determinado governo pode decidir por alguma forma particular de lidar com essas determinações e constrangimentos ao definir a sua política de defesa, mas não pode ignorá-los.

### **As Tarefas das Forças Armadas Brasileiras**

A questão está longe de ser tão misteriosa quanto o resultado político, a situação estratégica, as tradições de atividades-meio ou subsidiárias, as ambições ou os equívocos podem sugerir. As circunstâncias em que o Brasil usaria de suas Forças Armadas em obediência a seus termos constitucionais e aos acordos internacionais a que subscreve são, exclusivamente:

- i. a defesa do território brasileiro contra um ato de força;
- ii. a participação em uma aliança internacional para usar de força contra outrem, missões de paz ou de guerra;
- iii. a atuação no interior do território brasileiro, como força policial ou de intervenção, utilizando-se em todos os casos de armamentos convencionais.<sup>27</sup>

A primeira tarefa, a defesa do território,<sup>28</sup> diz respeito a poder se dar uma resposta armada a um ato de força. Poder dar tal resposta pode dissuadir, fazendo menos viável e, portanto, menos provável que se considere um ato de força contra o Brasil.<sup>29</sup> Concretamente, isso corresponde à capacidade de responder a alguma forma de aventureirismo armado ou à produção de um fato consumado. Essa resposta admite a apreciação de diferentes cenários em função do que sejam contextos e circunstâncias de um determinado momento. A medida desse gesto é a de um ato de força contra o território brasileiro que não seja uma ameaça tão grave ao *status quo* regional que se traduza em uma intervenção pelos EUA, quando então outras considerações se impõem. Atender a essa tarefa depende de um determinado juízo político e de uma determinada decisão de gerência de riscos técnica, para definir o que devam ser a dimensão, composição e disposição das forças capazes de



dar uma resposta tempestiva com expectativa razoável de frustrar tal iniciativa.<sup>30</sup>

A segunda tarefa diz respeito, principalmente, à participação em missões das Organizações das Nações Unidas (ONU) – e, presume-se, da Organização dos Estados Americanos (OEA). Corresponderia ao compromisso brasileiro de uma força “valor brigada” em termos internacionais, capaz de cumprir os requisitos da resposta rápida, como prevista no processo de planejamento integrado de missões da ONU.<sup>31</sup> Concretamente, isso se traduziria em uma força com algo ao redor de 5 mil pessoas, um comando integrado capaz de articular diferentes armas combatentes, de suporte e apoio das três forças singulares. Esta força integrada teria que ser capaz de atuar, ainda, como o cerne de um contingente multiagência, dispondo do aparato logístico que lhe permita ser um módulo autônomo em uma dada força de paz mais ampla, multinacional.

O que seja a missão específica a ser cumprida pode ter diferentes finalidades, que determinam meios (armas, quadros, sistemas, agências) ou modos (regras de enfrentamento, normas de comportamento, projetos de diferentes tipos) de agir. Assim se observam diferentes perfis para tal força, conforme se trate da observação, construção, manutenção ou imposição da paz.<sup>32</sup> A “imposição da paz” é uma gentileza diplomática: trata-se de uma guerra, mas não pode ser chamada por este nome até que a imprensa ou os historiadores o façam.<sup>33</sup> Qualquer que seja sua composição, esta força tem que ser capaz de ser movida pelo ar e de entrar em ação em um prazo de dias (algumas componentes marítimas podem demorar mais que isso) e de sustentar sua ação no terreno daí em diante. No contexto estratégico usual de tais exercícios, esta força foi preponderantemente terrestre (daí o “valor brigada”, um termo de exércitos), ainda que integrada, mesmo “multidisciplinar”, com o que mais de forças marítimas ou aéreas e de outras agências que se julgue adequado ou vantajoso para a realização de uma determinada missão. A participação na ONU (e na OEA) admite ainda o compromisso brasileiro de participar de uma guerra reconhecida enquanto tal desde o seu início – respondendo a uma “grave ameaça à paz” ou a um ato de agressão.

A terceira tarefa diz respeito ao uso das Forças Armadas para apoiar, suportar, respaldar ou substituir as forças policiais em situações de excepcionalidade, seja para atenderem à segurança pública, seja para responderem a outras situações, que podem ser desde desastres naturais até o extremo das formas constitucionais de exceção. Tem-se, novamente, o primado de forças terrestres. E, novamente, a possibilidade de serem apoiadas ou suportadas pelos efeitos multiplicadores de outras forças e agências. Concretamente, isso coloca demandas sobre uma larga fração, se é que não sobre a totalidade, do efetivo que possa ser usado neste papel. Essa perspectiva diz respeito a forças prontas ou que se possa aprestar em tempo hábil para algum desses usos, independente de sua filiação a esta ou aquela força singular. Há demandas qualitativas de preparo de pessoal e organizações para desempenhar a contento cada um dessas possíveis tarefas, admitindo diferentes perfis diante da miríade de possibilidades a que tenham que responder. Há também demandas quantitativas de efetivo pronto ou que possa ser feito pronto em um determinado prazo compatível com a expectativa de produzir resultados politicamente úteis e tecnicamente adequados. Novamente, a melhor composição de meios e modos depende da situação específica. Lida-se com um leque de cenários e circunstâncias em que há diferentes expectativas, inclusive quanto à articulação com outras agências – greves de polícia, por exemplo.<sup>34</sup> Tem-se, ainda, nessa tarefa em particular, um conjunto de questões normativas a serem adequadamente resolvidas: o que sejam os diplomas legais que autorizem, controlem e avaliem o uso das Forças Armadas no policiamento ou na emergência aquém dos termos constitucionais de intervenção ou exceção.<sup>35</sup>

Fazer-se capaz de dar conta dessas três tarefas em qualquer momento do tempo desde o presente exige uma perspectiva propriamente sistêmica – capaz de enquadrar o sistema de defesa nacional, articulando o papel das partes em termos da função objetivo do todo. Sem o benefício de tal perspectiva, qualquer proposta se arrisca a deseconomias de escala, de escopo e mesmo à dispersão de esforços ou ao desperdício de recursos. Essa é uma questão ampla, aparentemente simples, do “quanto é suficiente?”<sup>36</sup>

Um primeiro modelo para lidar com tal “suficiência” depende de uma perspectiva capaz de identificar os componentes do sistema de defesa e delinear as atividades para as quais eles se articulam. Nesse sentido, pode-se considerar, mais amplamente, tais componentes e atividades como pertinentes a uma política de defesa, isto é, enquadrar componentes e atividades em termos de seu mérito substantivo. Esses recortes ordenam uma realidade complexa, multideterminada e interconexa, servindo como pontos de partida e como estrutura de análise. Tem-se fundamentalmente como componentes as forças armadas, a estrutura integrada de comando e planejamento militar, a institucionalidade governamental para defesa e a dinâmica entre política declaratória e prática concreta. Tem-se como atividades: a avaliação estratégica governamental, o projeto de força, o planejamento das ações militares, o orçamento consolidado de defesa e a avaliação material da política de defesa.

Os componentes de uma política de defesa dizem respeito a realidades organizacionais de diversos tipos, presentes na estrutura dos Estados. Cada um deles expressa a resultante de escolhas em uma complexidade organizada, em que história, alternativas e contextos conformam trajetórias. As escolhas com que se chega ao presente, a seu turno, configuram alternativas posteriores e encadeadas, em diversas formas de dependência de trajetória (*path-dependency*). As forças armadas correspondem aos meios de força propriamente ditos, à materialidade da capacidade combatente. Esta capacidade é a razão de ser do sistema de defesa: o tratamento analítico das forças armadas tem em sua essência o uso dos meios de força propriamente ditos. Por se tratar do foco deste artigo, este componente admite um tratamento mais detalhado.

O centro da capacidade de tratamento intelectual das forças armadas segue sendo sua capacidade de usar da força para fins políticos, isto é, sua capacidade de combater. A questão do uso da força no combate, a tática, é portanto a instância final da análise das forças armadas. Determina, a seu turno, que se considerem com igual propriedade as condições de possibilidade do combate: (i) a disposição e a competência dos que combatem e dos que lideram o combate; (ii) as armas

combinadas, os arranjos de tropas e sistemas de diferentes capacidades em um efeito sinérgico; (iii) o sistema de comando, controle, comunicação, inteligência e computação (C<sup>3</sup>I.C); (iv) o arranjo logístico de criação, movimentação e sustentação da força; e (v) a dinâmica da prontidão das forças ao longo do tempo. Recortes adicionais podem contemplar a sua institucionalidade, ou ainda as diferentes formas pelas quais se decidem e proveem seus recursos materiais, procedimentais e humanos.

De maneira mais breve, pode-se delinear os demais componentes. A estrutura integrada de comando e planejamento militar busca assegurar que as peculiaridades nascidas das competências diferenciadas das forças armadas singulares nunca sejam um obstáculo fatal para sua ação coordenada na busca da paz que se quer. A institucionalidade governamental para defesa diz respeito ao relacionamento, formal e informal, entre as forças armadas integradas com as demais agências e organismos governamentais voltados, ainda que apenas como parte de suas atribuições, para os assuntos de defesa. A política declaratória de defesa de um país resulta de mecanismos de articulação dos diversos componentes da política de um governo no que se refere ao seu relacionamento com os demais Estados. Explícita ou implícita, o que lhe empresta propósito é a busca da paz desejada; o que caracteriza sua ação é a destinação das forças armadas, do uso dos meios de força, pautada pela enunciação dos objetivos, compromissos e limites no relacionamento com outros Estados e como estes explicam a postura que orienta as ações do preparo, e para o emprego, de suas forças armadas. A isso ainda se acrescenta uma questão crucial no relacionamento político internacional: nem sempre o que se diz é o que se faz. Tem-se uma dinâmica entre a assim chamada política declaratória, isto é, o que os governos dizem fazer — da essência — e a política dita da prática concreta, isto é, o que verdadeiramente fazem.

As atividades de uma política de defesa são os fluxos de informação e de tomada de decisão entre suas componentes que alimentam, ordenam e priorizam suas ações. O importante aqui é salientar que essas atividades serão realizadas de uma forma ou de outra em qualquer governo: de maneira consciente ou inercial, com documentação explícita

do relato de sua evolução ou em conversas e reuniões. O que está em jogo em uma avaliação estratégica governamental é uma formulação geral de expectativas, uma avaliação ponderada e formal das oportunidades e riscos estratégicos de um determinado momento da realidade. O projeto de força compreende o processo de tomada de decisão sobre quais sejam as capacidades combatentes que se deseja ter, isto é, as alternativas organizacionais das forças armadas ao longo do tempo. Depende tanto de um entendimento do estado da arte bélico, isto é, das possibilidades táticas possíveis, quanto das metas políticas a serem atendidas pela força em um determinado horizonte de tempo, isto é, da paz que se deseja e que é necessário respaldar.

O planejamento das ações militares é a razão de ser dos Estados-Maiores singulares, e os arranjos que correspondam à estrutura integrada de comando e planejamento militar servem para compor as forças existentes (ou, mais raramente, projetadas) com as metas políticas pretendidas em cenários de conflito, estabelecendo os programas necessários para a viabilização das ações militares, aferindo a propriedade dos meios ou a viabilidade dos fins diante de uma dada campanha. O orçamento consolidado de defesa corresponde ao conjunto de todos os gastos relacionados à defesa, capaz de monitorar o processo de dispêndio dos recursos no provimento da defesa. Como toda política pública, uma política de defesa arrisca-se a ser tomada por suas atividades-meio e não pelo seu propósito. A construção dos dispositivos e procedimentos organizacionais capazes de aferir os resultados concretos, combatentes e políticos, isto é, uma avaliação material, é uma tarefa importante, complexa, desafiante e dispendiosa, que admite diversas alternativas, mesmo de composição de alternativas concorrentes.<sup>37</sup>

A qualidade da resposta a que se chegue para o desenho e funcionamento do sistema de defesa, e portanto do conteúdo da política de defesa em termos de componentes e atividades, depende da governança<sup>38</sup> das Forças Armadas, capaz de articular de maneira deliberada as componentes e atividades de uma política de defesa,<sup>39</sup> permitindo que o Presidente da República governe as Forças Armadas. Quem governa depende, em primeiro lugar, de um assessoramento independente, cuja primeira lealdade está com o governo, capaz de apreciar as alternati-

vas técnicas de capacidade, meios e modos das Forças Armadas. Desta forma, quem governa pode decidir quais das alternativas de capacidade melhor aproximam suas preferências políticas no atendimento das tarefas de defesa e como melhor usar os saberes e atividades profissionais de forças e agências que tal capacidade permite ter. Tendo definido tal capacidade, pode gerir o seu uso em diferentes temporalidades, na forma e no rumo que julgue politicamente mais adequados em termos de efeito e custo. Este processo de governança se expressa em diversos regimes de projeto, conformação, acompanhamento, controle e governo do sistema de defesa. Estabelece, em particular, o regime de prontidão e, portanto, de capacidade de resposta dos meios de força para diversos fins considerados plausíveis.<sup>40</sup> A governança sobre as Forças Armadas permite definir o conteúdo e dirigir as atividades de um sistema de defesa tecnicamente capaz, alinhado com escolhas e prioridades políticas. Desta forma, pode-se chegar à proposta que explicita fins, prefere meios e métodos, e assume os custos de determinadas escolhas, feita pública no documento que um determinado governo enuncia como a sua política de defesa nacional.

## Conclusões

Um governo pode decidir que quer usar de sua política de defesa para mais do que a defesa do território, a participação em missões internacionais e a garantia da lei e da ordem, que se apontam como sendo as tarefas estruturais concretas das Forças Armadas do Brasil. Um governo pode desdobrar os recursos, efetivos ou meios das Forças Armadas de que dispõe ou pode dispor para realizar uma ampla diversidade de atividades subsidiárias. Pode admitir que as Forças Armadas respondam ou participem de sistemas de vigilância nacionais, fronteiriços, internacionais, articuladas ou responsáveis por serviços de resposta de diversos tipos. Pode determinar que atendam a certas demandas sociais, de saúde, educação ou infraestrutura. Pode considerar que devam ter funções diferenciadas de reserva de capacidade. Pode decidir que os meios, recursos ou orçamento de defesa devam incluir ou servir para alavancar iniciativas de qualificação de pessoal ou de disponibilização de recursos logísticos. Estes podem concorrer para programas industriais, de desenvolvimento tecnológico ou ter papel em projetos de cooperação federa-

tiva ou internacional. Tudo isso é possível, pode mesmo ser oportuno ou rentável no cálculo político de um determinado governo em um determinado momento, vindo a fazer parte de sua política de defesa. Afinal, quem governa responde pelo que faz e deixa de fazer no todo como nas partes do mandato que assume.

Mas o para que se tem Forças Armadas não pode ser trocado ou deixado de lado no afã da exploração de tais oportunidades, porque elas são adicionais. Só podem ser consideradas depois que se tenha atendido às tarefas estruturais.

Qualquer política de defesa brasileira digna deste nome expressa uma governança sobre as Forças Armadas e uma proposta de capacidade e uso do sistema de defesa que julga melhor atender, em termos de efeito e custo, às tarefas da defesa do território, da participação em ações internacionais, da garantia da lei e da ordem. As Forças Armadas e só as Forças Armadas podem cumpri-las. Sustentar a capacidade brasileira de dar conta dessas tarefas estruturais ao longo do tempo e a qualquer momento é para que se tem Forças Armadas no Brasil.

Quanto e como as Forças Armadas estão e são capazes de ofertar esta capacidade são os critérios pelos quais se formular, conduzir e avaliar uma política de defesa. São ainda a medida de sucesso de quem exerça a Presidência da República no cumprimento desta parte de seu mandato.

---

## **Notas**

**1** O título homenageia e o próprio artigo segue adiante a partir das considerações de Ferreira (1984, 1986a, 1986b, 1988, 1990). Aqui se dá um passo atrás para melhor saltar adiante.

**2** É forçoso reconhecer que o momento dos “estudos de defesa” no Brasil ainda apresenta algumas das características de um campo em seus inícios. Tem-se um determinado acervo de obras, algumas de acesso mais fácil que outras. Há autores mais persistentes que outros. No breve período de existência do Comitê de Defe-

sa do CNPq, pode-se ter evidência da disponibilidade de pesquisadores interessados em trabalhar no tema, mas também de sua fragilidade diante de conflitos interdisciplinares. Se aceita como prática uma postura de sucessivo desbravamento, mesmo de amadorismo. Admite-se uma baixa apreciação do que já se produziu no Brasil, o que leva a um retrabalho que deixa de apreciar o que se poderia encontrar em textos anteriores. Essa tolerância empana o diálogo de que o avanço do saber depende, desestimula a que se emprestem a amplitude e a densidade que nascem do estudo.

Com isso em mente, é importante anotar, de partida, que este artigo não é um desbravamento, mas uma fala a mais em uma conversa que já entra, em sua forma contemporânea, em seu primeiro quarto de século. Assim, é oportuno explicitar alguns dos textos que contextualizam esta contribuição. Não se tem a ambição de uma listagem exaustiva, de que esta seja uma bibliografia do tema de estudos de defesa no Brasil ou mesmo da destinação das Forças Armadas. Ainda assim, diante dela, se aponta para o que uma ou a outra podem e se convida a que venham a ser feitas e anotadas. Com esses limites, as referências que se comentam sumariamente abaixo servem para assinalar uma determinada consciência do campo e propor o que poderia ser a medida de uma familiaridade desejável.

Um texto que pode servir como ponto de partida é o de Dagnino e Flores (1985), que de diversas maneiras segue apontando para um dos centros da discussão brasileira diante da necessidade de ter força, da possibilidade de ter que se usar da força e da oportunidade de que a criação ou posse desta força contribua para o desenvolvimento nacional.

Muito da discussão ao final do período de autoritarismo militar e nos primeiros anos da redemocratização dizia respeito ao arranjo, ou ao dispositivo, que as Forças Armadas teriam que compor para produzir segurança e defesa. Esta foi uma produção pautada por uma diversidade de preocupações:

- buscando os contextos da literatura de estudos ou da conjuntura, como nos textos colecionados em Arnt (1985);
- atentando para finalidades, como Coelho (1987);
- preocupando-se com a dinâmica civil-militar, como os textos constantes em Oliveira et al. (1987);
- sensível ao transiente da democratização, como Barros (1988);
- expressando a perspectiva da percepção externa do Brasil, como Brigagão e Proença Júnior (1988);



- lidando com a ideia de uma crise existencial das Forças Armadas, como Vidigal (1989);
- encontrando na profissionalização a via da democratização e da atualização, como Santos (1991);
- buscando um recorte capaz de articular defesa e democracia, como Flores (1992);
- tentando estabelecer contornos conceituais de um processo político, como Costa (1994).

A relação entre necessidade, possibilidade e oportunidade das decisões de defesa em uma democracia brasileira pauta muitos dos artigos colecionados em Proença Júnior (1994).

Em um esforço mais encadeado, Proença Júnior e Diniz (1995) estabelecem termos que situam, dos mesmos autores, Proença Júnior e Diniz (1996). Nessa mesma vertente de estudo, ainda estes autores dão o tratamento mais abrangente dos termos pelos quais se enquadrar a questão em Proença Júnior e Diniz (1998). Nestes textos, os autores declinam, deliberadamente, de expressar uma proposta de política de defesa para o Brasil e, portanto, de responder diretamente a para que o Brasil teria Forças Armadas.

Considerações rumo ao que se deveria ter em tal política incluem Pereira (1996), Fujita (1998) e Menezes (1998).

A estes se somam algumas obras que buscam dar contexto e substância aos termos de tal política, ou ainda aos elementos que a configuram ou instrumentalizam:

- apontando para posturas gerais de desenho, como Santos (1997);
- expressando preocupações quanto à qualificação do debate, como Pereira (1998);
- apresentado elementos teóricos, como Proença Júnior et al. (1999);
- apreciando transições democráticas, como D'Araújo e Castro (2000);
- aponto termos pragmáticos, como Flores (2002);
- ou ainda políticos como Quintão et al. (2002).

Rebello e Fernandes (2002) exemplificam, nas falas que colecionam, a dificuldade de se produzir uma política de defesa íntegra e abrangente pela justaposição de perspectivas e contribuições políticas, militares, sociais, econômicas e culturais.

Outro exemplo é Almeida (2007), em que se revelam as dificuldades e os limites de uma abordagem por força singular.

Um esforço continuado é o de Brigagão e Proença Júnior (2002b), que ambiciona estabelecer um ponto de apoio para estudos posteriores ao rever a situação até o início do século XXI. A isso se acrescentam as coletâneas destes autores, que abrigam uma diversidade substancial de contribuições: Brigagão e Proença Júnior (2002a, 2004, 2005, 2006).

**3** O presente artigo segue o rumo sugerido por Proença Júnior e Duarte (2007), do qual empresta a epígrafe.

**4** Ver, por exemplo, Castro Santos (2004) e Proença Júnior e Diniz (2008).

**5** Decreto nº 6703, de 18/12/2008, que aprova a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008). Para um primeiro olhar, ver a matéria de blog de Almeida (2009).

**6** Uma interpretação alternativa das causas que levaram a este artigo seria que esta dificuldade refletiria uma fragilidade institucional intrínseca, ao invés de ser apenas o resultado de contextos. Esta fragilidade poderia decorrer do estado das relações civis-militares, como argumentam Oliveira (1998), Oliveira e Soares (2000) e Mathias et al. (2008). Poderia resultar de problemas estruturais no próprio desenho do Ministério da Defesa, como sugerem Fuccille (2003), Oliveira (2005) ou Zaverucha (2005). Poderia, ainda, ser decorrente de falha organizacional no próprio Estado, como registram Fuccille (2006) ou Pieranti et al. (2007).

**7** Uma excelente síntese do processo que produz este resultado e uma viva exposição de suas consequências e responsabilidades podem ser encontradas em Pereira (2004). Os textos dos Encontros de Itaipava sobre Segurança e Defesa organizados pelo Ministério da Defesa em 2003 e 2004 compõem a **Coleção Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa**. Esta corresponde a um dos acervos mais focados de textos sobre o tema, disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/encontros/index.php>>, acesso em: 13 jun. 2005. Ver ainda, para perspectivas adicionais deste processo, Proença Júnior (2004), que articula o problema do contexto com ênfase na situação global, e Miyamoto (2004), que propõe uma limpeza de terreno de ambição conceitual.

**8** Para um panorama histórico que analisa o contexto e resultado das iniciativas brasileiras diante da questão da defesa e segurança atento às perspectivas militares e diplomáticas, ver Proença Júnior e Diniz (2008).

**9** Para uma análise que olha o Brasil com olhos latino-americanos e expressa, embora não desta forma, o mesmo resultado essencial, ver Bustamante (1993). Ver também Costa (1996), Bittencourt (2003) e Soares (2004).

**10** A intensidade dos esforços na guerra – e, portanto, no preparo, aguardo ou ambição de evitar a guerra, ou seja, a política de defesa de tempo de paz – depende de quanto os oponentes valorem o que está em jogo. Isso tende a ser esquecido pelo impositivo chauvinista de que qualquer questão que se diga nacional é sempre vital, justificando esforços totais. Este impositivo exige uma adesão automática e completa, como se o alinhamento acrítico a quem se apresenta vestido nas dobras da bandeira fosse o *shibolet* do patriotismo. Uma análise mais cuidadosa reconhece que o quanto se valora uma questão depende de um cálculo político por um determinado governo diante de uma determinada situação, em um determinado contexto. Veja-se, para uma apreciação culturalmente atenta, Booth (1979). Uma sùmula do problema estratégico encontra-se em Gray (1999).

**11** Uma perspectiva da consciência de parte a parte de tal dinâmica pode ser encontrada em Burns (1996), Hirst (2004), Vidigal (2004) e Vizentini (2004). Ver ainda Amorim (2004) e Barros (1986).

**12** Esta perspectiva corresponde a um simples desdobramento do “poder parador da água”, de Mearsheimer (2003).

**13** Note-se que isso ofereceria uma explicação para o desapontamento da perspectiva de que as mudanças das últimas décadas tivessem que produzir uma mudança substancial no relacionamento, e no posicionamento de segurança e defesa, dos países sul-americanos (que extrapola o objeto do texto destes autores). A questão é propriamente de enfoque, ou seja, o entendimento geral de que mudanças globais influenciassem alternativas regionais é em si mesmo potencialmente correto. Mas, por um lado, em termos de alianças, a facilidade dos relacionamentos diplomáticos e comerciais na região decorre diretamente da certeza de que estes não representam uma alteração ameaçadora de poder nem para quem deles participa, nem para os EUA. Por outro lado, a região, nos termos estratégicos de Mearsheimer (2003), é o Hemisfério Ocidental, e não a América do Sul, ou a América Latina, ou o Cone Sul, ou mesmo, mais raramente, expressão de uma determinada ambição política, o (Hemisfério) “Sul”. Ver a proposta assumidamente ensaística de Buzan e Wæver (2003). Para algumas discussões que lidam, direta ou indiretamente, com as consequências de tal resultado, ver Miyamoto (2000, 2002), Souto Maior (2001), Herz (2002), Marques (2003), Oliveira (2004) e Pagliai (2006).

**14** Veja-se a incisiva candura de Koskeniemi (2004). Ver, por exemplo, Taylor (1980) ou Parsons (1999).

**15** Estes entendimentos são fortemente conjunturais, e se beneficiam da consideração dos termos de tal conjuntura, como, por exemplo, em Diniz (2006).

**16** Este é o principal resultado de Proença Júnior e Diniz (2008, p. 319-320).

**17** Ver Proença Júnior e Diniz (2008), para a discussão do debate e iniciativas brasileiras da virada dos séculos XIX para XX; Pereira (2004), para o diagnóstico da confusão entre os papéis, instrumentos e gramática do diplomata e do soldado. Um juízo empírico provocativo e oportuno é o feito por Franko (1994).

**18** Para uma apreciação de como esta situação se expressa em uma relutância discursiva quanto à especificidade das tarefas concretas em que o Brasil consideraria o uso da força, desdobrando seus efeitos para percepção política externa do Brasil, ver Valladão (2002). Ver ainda Rocha (2003). Mesmo quando se propõe um dever-ser de aproveitamento de possibilidades, ainda não se tem o que seja a destinação concreta: Cavagnari Filho (1984), Sennes (1998), Costa (1999) ou Oliveira e Onuki (2000) e Guimarães (2004). Ver ainda Alsina Júnior (2003).

**19** Como se tem no artigo 142 da Constituição Federal: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.” O artigo 84 estabelece, em seu inciso XIII, que cabe privativamente ao Presidente da República exercer o comando supremo das Forças Armadas. A Lei Complementar 97/1999 (modificada pela Lei Complementar 117/2004) esclarece que compete ainda ao Presidente da República a determinação do emprego das Forças Armadas em tarefas de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), por iniciativa própria ou em resposta à demanda dos demais poderes. Clarifica diversas das atividades, responsabilidades e poderes delegados das Forças Armadas. Agradeço, neste tópico, os comentários e sugestões de Paulo M. Franco.

**20** O que seja o papel doméstico das Forças Armadas admite variedade, o que pode vir a confundir o debate, especialmente o debate acadêmico. Nos EUA, objeto explícito ou implícito de muito da literatura, o *posse comitatus* proíbe o seu uso para o policiamento doméstico ou para o respaldo da lei civil. Para uma síntese, ver Doyle (2000). Aqui se tem um exemplo insuspeito da cautela de Marshall

McLuhan: a mídia é a mensagem. O convívio com as expectativas dos EUA – por exemplo, nos filmes e séries de TV tanto quanto na literatura acadêmica – induz a um entendimento equivocado da propriedade do papel doméstico das Forças Armadas no Brasil.

**21** Para uma discussão mais detalhada, ver Proença Júnior e Duarte (2003a), Pereira (2004), Viegas Filho (2004), Delgado (2004) e Gonçalves (2004). A dificuldade de lidar com a tarefa da garantia dos poderes constitucionais e, portanto, da lei e da ordem, não tem melhor exemplo do que o texto dessas propostas de política de defesa de 1996 e 2005 – um discurso distinto da fala dos comandantes de forças singulares, por exemplo, na Mesa 3 em Rebelo e Fernandes (2002). Isso parece refletir uma relutância em assumir a perspectiva e estabelecer os critérios e requisitos pelos quais “chamar os militares”. Ver Muniz (2007).

**22** Para uma revisão sintética da considerável literatura do relacionamento civil-militar no Brasil, com atenção para seus desdobramentos em termos da capacidade brasileira de lidar com a questão de segurança e defesa, ver Brigagão (2007).

**23** O que é o uso do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional (artigos 89, 90 e 91 da Constituição) desde 1988 parece ter ficado aquém das expectativas constituintes de seu papel como instâncias de discussão e mesmo de acompanhamento das atividades nacionais, ou, ainda, como formas de governança (em termos gerais no caso do inciso II do artigo 89, mas explicitamente no inciso IV do § 1º do artigo 91). Em termos do assessoramento cotidiano e do apoio à tomada de decisão, o Gabinete de Segurança Institucional (antiga Casa Militar) pode ter se tornado *de facto* o órgão principal de consulta e mesmo o vínculo de comando do Presidente, em oposição à situação *de jure* do Conselho Militar de Defesa e do ministro da Defesa (nos termos do artigo 2º da LC 97/99) e ainda do que seja o papel do Estado-Maior de Defesa.

**24** Ver, por exemplo, Brasil (2009). Ver ainda, para diversas perspectivas sobre a espinhosa questão do que justifica, ou justificaria, que a defesa seja o terceiro orçamento da União e como ele seria ou deveria ser gasto, Pederiva (2004), Machado (2005), Rosière (2005), Leonel (2005). Benefício-me, nesse aspecto em particular, do trabalho de mestrado de Vitélio Brustolin no Programa de Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ.

**25** Ver, por exemplo, a presença de atividades subsidiárias nos “destaques” de Brasil (2009). Ver ainda Silva (2005), Silveira (2004), Alves (2005) e Velloso (2005).

**26** Ver, para uma discussão detalhada da forma e alguns dos efeitos desta lacuna, Brigagão e Proença Júnior (2007). Ver ainda Pereira (1998), Ferreira (2004), Jaguaribe (2004), Rebelo (2004), Costa (2004). Para uma perspectiva que busca materializar alternativas fiscais como suporte a tais ambições, ver Crivela (2005). Para a discussão tecnológica e industrial, que figura proeminentemente neste aspecto da questão, ver os textos colecionados em Proença Júnior (1993a), que permitem formular um juízo sobre a tentativa brasileira de autonomia em armamentos e tecnologia bélica. Um esforço de articular hipóteses de emprego com demandas industriais e tecnológicas se encontra em Cruz (2003). Para um registro mais atual desta questão, ver ainda: Amaral (2004), Amarante (2004), Fernandes (2004), Sardenberg (2004), Silva (2004), Alves (2004) e Dagnino (2004, 2009).

**27** Coerentemente com o preceito constitucional que afirma o uso pacífico da tecnologia atômica ou nuclear (artigo 21, item XXIII, (a)), o Brasil subscreve a diversos tratados pelos quais renuncia à posse ou o uso de armamentos nucleares, químicos e biológicos. Desta forma, anuncia que não possui nem fará uso de armamentos de destruição de massa. Além disso, subscreve ainda a outras convenções, como as que banem a posse ou o uso de armamentos desumanos ou minas terrestres antipessoais. Essas decisões conformam os armamentos e alternativas táticas que o Brasil enuncia como sendo os que considera em sua ação que correspondem, estritamente, porque nascem mesmo de convenções, à “guerra convencional”. Ver, neste particular, Herz (2004).

**28** A Constituição enuncia em seu preâmbulo que o Brasil se compromete, nas ordens interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias e o reafirma em seu artigo 4º nos princípios fundamentais que regem as suas relações internacionais (especificamente, os incisos III, IV e VIII). Isso configura um determinado perfil, que se traduz na perspectiva de que o Brasil só contempla o uso da capacidade combatente de suas Forças Armadas em assuntos internacionais em duas circunstâncias: (i) na defesa de sua integridade territorial e independência ou (ii) por força de compromissos internacionais. Isso exclui o uso de força pelo Brasil para coagir outros Estados ou na defesa de pessoas, propriedades, ou contratos no território de outros Estados – proibindo a projeção de poder como tarefa concreta para suas Forças Armadas nessas circunstâncias. O Brasil poderia usar de força onde não detém e não pretende deter soberania, desde que seja onde outro Estado não possua soberania: a Zona Econômica Exclusiva e sua extensão, por exemplo. Pode-se ter situações nesses espaços em que esperar pelo que seja a decisão nascida do direito internacional pode não ser aceitável nem mesmo para o

Brasil, admitindo que se considere o uso de força. Isso depende do que seja a decisão do governo diante de uma situação, em um determinado contexto.

**29** Tentar fazer com que os efeitos políticos da força – coagir (*compel*), inibir (dissuadir, *deter*), defender ou reverter um ato de força – correspondam a um gradiente de capacidade combatente, em que um tanto de força adicional explica que se produza um efeito político adicional constitui um erro. A mesma capacidade pode produzir diferentes efeitos em função do contexto. Ver Schelling (1967), Mearsheimer (1985), Freedman (2004) e Paul et al. (2009).

**30** Esta é uma questão que depende de uma determinada competência diante da questão bélica, que decorre das atividades de “militares politicamente sensíveis” e “civis militarmente alertas”, como argumenta Betts (1997). Ver, para um exemplo, Ávila et al. (2009). Para uma apreciação de como esta dinâmica pode ter lugar, ver Proença Júnior e Duarte (2007) e, em particular, Proença Júnior e Duarte (2003b), em que consideram uma tarefa que, se argumenta aqui, não pertence ao rol das tarefas concretas diante das Forças Armadas do Brasil: a projeção de poder, no caso, pelas forças armadas dos EUA.

**31** Ver Organização das Nações Unidas (2008), especialmente capítulos 4 a 6, e a discussão de forças pré-designadas que se encontra em: <[http://www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas\\_files/sba.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas_files/sba.htm)>. Atente-se que estes são documentos procedimentais, apesar de serem apresentados como documentos de topo (“capstones”). Resultam de um esforço substancial de redação em prol de um texto capaz de orientar os passos de uma missão de paz genérica, diante de diferentes circunstâncias, independentemente do que sejam o contexto ou sua finalidade específica (BRASIL, 1998). Para um histórico da participação brasileira, ver Cardoso (1998), Fontoura (1999), Brigagão e Proença Júnior (2002b) e Aguilár (2005). Para uma apreciação da Missão no Haiti, ver Diniz (2004).

**32** Ainda que hoje seja visto como obsoleto ou, mais precisamente, não mais corresponda ao entendimento adotado pela ONU, há uma integridade analítica útil e grande franqueza política quanto a alternativas de meios para determinados fins em Boutros-Ghali (1992, 1994). Ver Fetherston (1994), que oferece uma perspectiva oportuna do **Agenda para a paz**. Esta pode seguir sendo a melhor expressão política da natureza e possibilidades das missões de paz. Ver ainda, para elementos empíricos e críticos, Morrison et al. (1997), Oakley et al. (1998), Fishel (1998) e Fishel e Manwaring (2008).

**33** Neste sentido, a ambição do **Relatório Brahimi**, de 2000, é a de uma obediência na realidade à imagem retórica de que o que a ONU faz pela paz é feito exclusivamente por meios “pacíficos”; expressa um dever-ser contrafactual para efeito diplomático, afirmando a perspectiva de que a ONU nunca “trava guerras”, o que nega, de fato, a sua própria origem histórica e os termos que justificam a sua existência. Disponível em: <[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)>. Acesso em: 8 fev. 2012. Ver ainda seus documentos de desdobramento, notadamente Anan (2001), Proença Júnior (2003a, 2003b).

**34** Aparentemente só se dispõe de Proença Júnior e Muniz (2006) para uma apreciação acadêmica das greves policiais no Brasil. Ver ainda, dos mesmos autores, Muniz e Proença Júnior (2007).

**35** O papel da Força Nacional de Segurança Pública em relação às Forças Armadas em situações em que se tenham arranjos pactuados de natureza federativa, sem que se acione a Lei Complementar 97/1999 ou se tenha uma intervenção federal (artigos 34-36 da Constituição) ou os estados de defesa e de sítio (artigos 136-141), ainda aguarda estudo.

**36** Ver o clássico Enthoven e Smith (1971). Ver ainda Ball (1977) – onde, apesar do objeto estreito e circunstancial, se discute, com rara propriedade, que a apreciação de cada aquisição ou decisão de defesa depende de sua inserção em um projeto alinhado com metas políticas, finalidades estratégicas e possibilidades logísticas de um sistema de defesa que busque resultados em um determinado contexto. Uma forma de perceber o problema de maneira relativamente mais próxima ao que pode ser o caso brasileiro está em Kaufmann (1992). Para um panorama que pode servir para aguçar a sensibilidade, ver o ainda útil Murray e Viotti (1994). Tem-se uma revisão de ferramentas e abordagens em Davis (1994). Ver ainda O’Hanlon (2009). Este é um assunto que ficou de lado na maneira como se conduziu a criação e os primeiros passos do Ministério da Defesa (OLIVEIRA, 2005) e principalmente no encaminhamento do debate de suas atividades (por exemplo, Quintão et al. (2002) ou Viegas Filho (2004)). Com esta observação, há alguns elementos que convidam a tal tipo de consideração em Proença Júnior e Franco (1989) e em Proença Júnior (1993b).

**37** A exposição sintetiza Proença Júnior e Diniz (1998), especialmente p. 63-138.

**38** O tema capital da governança é desafiante. Corresponde a uma questão em que se dão passos hesitantes, muitas vezes contraditórios, especialmente no que diz respeito às organizações de fins coercitivos. Um primeiro contato com a natureza mais



geral do problema se encontra em Spinney (1985), embora o autor não apresente a questão como sendo de “governança” – este termo não estava em voga, então. Mas já se nomeia a questão como governança em Creary (2006). Uma tentativa de articulação conceitual com a prática de governo, no campo da segurança pública, que pode servir como convite para uma consideração de sua aplicabilidade à defesa nacional, está em Proença Júnior et al. (2009), cuja versão integral, sem cortes, se encontra disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/institucional/wp-content/uploads/2009/09/artigo-governanca-policial-integral.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2012.

**39** Trata-se de lidar com os elementos de complexidade, incerteza e mudança no sistema de defesa. Para um primeiro recorte, centrado no problema do comando e da governança, ver Johnson e Levis (1988), Johnson (1989) e Levis (1994).

**40** A prontidão expressa a condição de possibilidade para o uso político da força, exemplificando um atributo sistêmico. Ter uma dada capacidade é um resultado do sistema de defesa que enquadra as Forças Armadas. A prontidão resulta da mútua influência entre fins, meios, métodos e custos, que produz um tanto de capacidade em um dado momento, em uma forma e dimensão que se julga ter expectativa razoável de sucesso em um determinado cenário. Ver Betts (1995), Davis (1994), Proença Júnior e Diniz (1998) e O’Hanlon (2009).

---

## **Referências Bibliográficas**

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Brasil em missões de paz**. Rio de Janeiro: Usina do Livro, 2005.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Projeto de força e orçamento: planejar a Marinha do Brasil. **Security and Defense Studies Review**, v. 7, n. 1, p. 80-95, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Estratégia Nacional de Defesa, comentários dissidentes. **Mundorama**, 14 mar. 2009. Disponível em: <<http://mundorama.net/2009/03/14/estrategia-nacional-de-defesa-comentarios-dissidentes-por-paulo-roberto-de-almeida>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

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

ALVES, Márcio Moreira. Ação social das Forças Armadas. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Desafios na atuação das Forças Armadas**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 4. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/desafios.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

ALVES, Rex Nazaré. Indústria de defesa: uma proposta para reflexão. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 3. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/cientecol.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

AMARAL, Roberto. O papel da C&T na defesa da soberania nacional. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 3. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/cientecol.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

AMARANTE, José Albano do. Indústria brasileira de defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 3. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/cientecol.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

AMORIM, Celso L. N. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

ANAN, Kofi. **Proposed Action on the Brahimi Report** (memorandum by the Secretary General). Nova Iorque: United Nations, 2001.

ARNT, Ricardo (Org.). **O armamentismo e o Brasil: a guerra deles**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ÁVILA, Fabrício Schiavo; MARTINS, José Miguel; CEPIK, Marco. Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 1, p. 49-83, 2009.

BALL, Desmond. **The future of tactical air power in the defence of Australia**. Canberra: Australian National University, 1977.

BARROS, Alexandre S. C. A formulação da política externa do Brasil: o Itamaraty e o mito do barão. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. S. (Ed.): **A América Latina e a política mundial**. São Paulo: Convívio, 1986.

\_\_\_\_\_. Problemas de transição democrática na frente militar: a definição do papel dos militares, a mudança da doutrina e a modernização do país. **Política & Estratégia**, v. VI, n. 2, p. 206-214, 1988.

BETTS, Richard K. **Military readiness: concepts, choices, consequences**. Washington: Brookings Institution, 1995.

\_\_\_\_\_. Should strategic studies survive? **World Politics**, v. 90, n. 1, p. 7-33, 1997.

BITTENCOURT, Luis. Security issues and challenges to regional security cooperation: a Brazilian perspective. In: DELGADO, P. V. (Ed.). **Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia**. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2003.

BOOTH, Ken. **Strategy and ethnocentrism**. Nova Iorque: Holmes and Meier, 1979.

BOUTROS-GAHLI, B. **An agenda for peace**. Nova Iorque: UN Press, 1992.

\_\_\_\_\_. **Addenda to an agenda for peace**. Nova Iorque: UN Press, 1994.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **C 95-1: Operações de Manutenção da Paz**. 2. ed. Brasília: [s/n], 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano plurianual 2008-2011: relatório de avaliação**. Exercício 2009. Ano base 2008. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov>>.

br/portal/publicacoes/pageflip-view?pageflip\_id=3638081>. Acesso em: 2 fev. 2012.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. A projeção externa do Brasil: a questão da segurança. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 85-109, 1988.

\_\_\_\_\_. **Brasil e o mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Concertação múltipla: a inserção internacional de segurança do Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002b.

\_\_\_\_\_. **Panorama brasileiro de paz e segurança**. Rio de Janeiro: Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Paz e terrorismo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Cebri, Chaire Mercosur, CEAs, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.). **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2006.

\_\_\_\_\_. Os militares e a política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2ª edição revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007. p. 375-402.

BURNS, E. Bradford. **The unwritten alliance: Rio Branco and Brazilian-American relations**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996.

BUSTAMANTE, Fernando. La proyección estratégica de Brasil: visión de sus problemas de defensa presente y futura. In: CRUZ, R.; JOHNSON, F.; VARAS, A. (Ed.). **Percepciones de amenaza y políticas de defensa en America Latina**. Santiago: FLACSO/ CEEA, 1993. p. 117-192.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco/Funag, 1998.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. 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, p. 115-128, 2004.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Brasil: introdução ao estudo de uma potência média. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 27, p. 105-108, 1984.

COELHO, Edmundo Campos. A ordem das prioridades: função das Forças Armadas ou política estratégica? **Política & Estratégia**, v. V, n. 2, p. 225-234, 1987.

COSTA, Darc. Segurança e defesa: uma única visão abaixo do Equador. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 1, p. 127-156, 1999.

\_\_\_\_\_. O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

COSTA, Thomaz Guedes da. Política de defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n. 1, p. 106-120, 1994.

\_\_\_\_\_. O balanço estratégico e o Brasil na segurança do hemisfério. **Parcerias Estratégicas**, v. 1, n. 1, p. 118-131, 1996.

CREARY, Laura R.; MCCONVILLE, Teri (Ed.). **Managing defence in a democracy**. Londres: Routledge, 2006.

CRIVELA, Marcelo. Alocação de recursos das Forças Armadas. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Desafios na atuação das Forças Armadas**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 4. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/desafios.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

CRUZ, Eduardo Lucas de Vasconcelos. Tecnologia militar e indústria bélica no Brasil. **Security and Defense Studies Review**, v. 6, n. 3, p. 360-416, 2003.

CRUZ, José A. da. Brazil's international relations at the dawn of the twenty first century. **Latin American Politics and Society**, v. 46, n. 4, p. 115-122, 2005.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Org.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

DAGNINO, Renato. Sobre a revitalização da indústria de defesa brasileira. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 3. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/cientecnol.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. A política de defesa brasileira: nem racionalismo, nem incrementalismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 70, p. 61-74, 2009.

\_\_\_\_\_; FLORES, Mário César. Um debate sobre P&D militar e a organização das Forças Armadas. **Política & Estratégia**, v. III, n. 2, p. 312-39, 1985.

DAVIS, Paul K. (Ed.). **New challenges for defense planning: rethinking how much is enough**. Santa Monica: RAND, 1994.

DELGADO, Paulo. Conceitos de segurança e defesa: implicações para a ação externa e interna do governo. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e a MINUSTAH. **Security and Defense Studies Review**, v. 5, n. 1, p. 1-19, 2004.

\_\_\_\_\_. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista. **Contexto Internacional**, v. 28, n. 2, p. 505-565, 2006.

DOYLE, Charles. **The posse comitatus act and related matters: the use of the military to execute civilian law**. Washington: Congressional Research Service, 2000.

ENTHOVEN A. C.; SMITH, K. W. **How much is enough? Shaping the defense program**. Nova Iorque: WW Norton & Company, 1971.

FERNANDES, Luiz. Ciência, tecnologia e soberania nacional. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 3. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Es-

tudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/cientecol.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

FERREIRA, Arthur Xavier. Conceito econômico-tecnológico para a defesa nacional: a questão da Amazônia e da tecnologia de ponta. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

FERREIRA, Oliveiros S. Política externa e defesa: o caso brasileiro. **Política & Estratégia**, v. II, n. 2, p. 311-336, 1984.

\_\_\_\_\_. Forças Armadas para quê? Uma apreciação histórica. **Política & Estratégia**, v. IV, n. 2, p. 318-341, 1986a.

\_\_\_\_\_. As Forças Armadas como instrumento de política externa. **Política & Estratégia**, v. IV, n. 4, p. 548-553, 1986b.

\_\_\_\_\_. **Forças Armadas, para quê**. Rio de Janeiro: GRD, 1988.

\_\_\_\_\_. Forças Armadas, para quê? (II). **Política & Estratégia**, v. VIII, n. 1, p. 7-20, 1990.

FETHERSTON, A. B. **Towards a theory of United Nations Peacekeeping**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1994.

FISHEL, John T. (Ed.). **“The Savage Wars of Peace”**: towards a new paradigm of peace operations. Boulder: Westview, 1998.

\_\_\_\_\_; MANWARING, Max G. **Uncomfortable wars revisited**. Norman: University of Oklahoma Press, 2008.

FLORES, Mário Cesar. **Bases para uma política militar**. Campinas: Ed. Unicamp, 1992.

\_\_\_\_\_. **Reflexões estratégicas**: repensando a defesa nacional. São Paulo: É Realizações, 2002.

FONTOURA, Paulo R. C. Tarrisse da. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília: Funag, 1999.

FRANKO, Patrice. De facto demilitarization: budget-driven downsizing in Latin America. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 36, n. 1, Spring 1994.

FREEDMAN, Lawrence. Indignation, influence and strategic studies. **International Affairs**, v. 60, n. 2, p. 207-219, 1984.

\_\_\_\_\_. **Deterrence**. Oxford: Polity, 2004.

FUCCILLE, Luís Alexandre. A criação do Ministério da Defesa no Brasil. **Security and Defense Studies Review**, v. 3, n. 1, p. 1-27, 2003.

\_\_\_\_\_. A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira: um balanço crítico. **Security and Defense Studies Review**, v. 6, n. 2, p. 1-15, 2006.

FUJITA, Edmundo S. Uma política de defesa sustentável para o Brasil. **Parcerias Estratégicas**, n. 5, p. 101-112, 1998.

GONÇALVES, Leônidas Pires. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

GRAY, Colin S. Clausewitz rules, OK? The future is the past with GPS. **Review of International Studies**, Special, p. 162-182, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Uma estratégia militar para o Brasil. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

HERZ, Mônica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 2. Brasília: Ministério da



Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

HIRST, Monica. **The United States and Brazil**: a long road of UNMET expectations. Nova Iorque: Routledge, 2004.

JAGUARIBE, Hélio. Defesa nacional: desafios e possíveis respostas do Brasil. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

JOHNSON, S. E.; LEVIS, A. H. **Science of command and control** – Part I. Fairfax: AFCEA, 1988.

JOHNSON, S. E. **Science of command and control** – Part II. Fairfax: AFCEA, 1989.

KAUFMANN, William W. **Assessing the base force**: how much is too much? Washington DC: Brookings, 1992.

KOSKENNIEMI, Martti. **The gentle civilizer of nations**: the rise and fall of international law 1870-1960. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LEONEL, Benedito Onofre Ferreira. Alocação de recursos das Forças Armadas. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Desafios na atuação das Forças Armadas**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 4. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/desafios.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

LEVIS, A. H. **Science of command and control** – Part III. Fairfax: AFCEA, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's alternative vision. In: MACE, G.; BELANGER, L. (Ed.). **The Americas in transition**. The contours of regionalism. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 133-152.

MACHADO, Nelson. Orçamento e Forças Armadas. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Desafios na atuação das Forças Armadas**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 4. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. Dispo-

nível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/desafios.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

MARQUES, Adriana A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia & Política**, n. 20, p. 69-85, 2003.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 70-86, 2008.

MEARSHEIMER, John J. **Conventional deterrence**. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **The tragedy of great power politics**. Nova Iorque: WW Norton & Co, 2003.

MENEZES, Delano Teixeira. A necessidade de uma política de defesa. **Parcerias Estratégicas**, n. 5, p. 113-121, 1998.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política de defesa brasileira e a segurança regional. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 431-472, 2000.

\_\_\_\_\_. O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum? **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 54-62, 2002.

\_\_\_\_\_. Algumas considerações. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

MORRISON, Alex; FRASER, Douglas F.; KIRAS, James (Ed.). **Peacekeeping with muscle: the use of force in international conflict resolution**. Clementsport: Canadian Peacekeeping Press, 1997.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Forças Armadas e policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p. 48-63, 2007.

MURRAY, Douglas J.; VIOTTI, Paul R. (Ed.). **The defense policies of nations: a comparative study**. 3. ed. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994.

O'HANLON, Michael E. **The science of war: defense budgeting, military technology, logistics and combat outcomes**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

OAKLEY, Robert B.; DZIEDZIC, Michael J.; GOLDBERG, Eliot M. (Ed.). **Policing the new world disorder: peace operations and public security**. Washington: National Defense University Press, 1998.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 108-129, 2000.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Brazilian National Defense policy and civil military relations**. Carlisle: Strategic Studies Institute, 1998.

\_\_\_\_\_. O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa: um enfoque hemisférico. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC**. São Paulo: Manole, 2005.

\_\_\_\_\_; CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat; MORAES, João Quartim de; DREIFUSS, René Armand. **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo; SOARES, Samuel Alves. Brasil: Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. (Org.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p. 98-124.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Manutenção da Paz. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. Nova Iorque: ONU, 2008.

PAGLIAI, Graciela De Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 26-42, 2006.

PARSONS, Anthony. **From cold war to hot peace**. Londres: Penguin, 1999.

PAUL, T. V.; MORGAN, Patrick M.; WIRTZ, James J. (Ed.). **Complex deterrence**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

PEDERIVA, João Henrique. A defesa brasileira e o orçamento. **Security and Defense Studies Review**, v. 4, n. 2, p. 115-134, 2004.

PEREIRA, Antonio Carlos. Por uma política de defesa. **Premissas**, n. 14, p. 49-59, 1996.

\_\_\_\_\_. Educação dos civis para a defesa. **Premissas**, n. 17/18, p. 7-16, 1998.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a política de defesa. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

PIERANTI, Octavio Penna; CARDOSO, Fabio dos Santos; SILVA, Luiz Henrique Rodrigues da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 1, p. 29-48, 2007.

PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). **Uma avaliação da indústria bélica brasileira**. Rio de Janeiro: GEE/Editora da UFRJ, 1993a.

\_\_\_\_\_. Força mínima. In: PROENÇA JÚNIOR, D. (Org.). **Uma avaliação da indústria bélica brasileira**. Rio de Janeiro: GEE/Editora da UFRJ, 1993b. p. 115-168.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Indústria bélica brasileira: ensaios**. Rio de Janeiro: GEE/Editora da UFRJ, 1994.

\_\_\_\_\_. Some considerations on the theoretical standing of Peacekeeping Operations. **Low Intensity Conflict and Law Enforcement**, v. 9, n. 3, p. 1-34, 2003a.

\_\_\_\_\_. Enquadramento das Missões de Paz nas teorias da guerra e de polícia. In: ESTEVES, P. L. M. L. (Org.). **Instituições internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003b. p. 246-290.

\_\_\_\_\_. Contexto, ciência e desafios: o Brasil diante da defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

\_\_\_\_\_.; DINIZ, Eugenio. Os caminhos de Marte: sobre a guerra, na paz, e a defesa do Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 43, p. 131-158, 1995.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre uma política de defesa no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, v. 1, n. 2, p. 22-31, 1996.

\_\_\_\_\_. **Política de defesa no Brasil**: uma análise crítica. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. The Brazilian conceptualization of security. In: BRAUCH, H. G. et al. (Ed.). **Reconceptualising security in the 21st century**. Berlim: Springer-Verlag, 2008. p. 311-320.

\_\_\_\_\_.; RAZA, Salvador Ghelfi. **Guia de estudos de estratégia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico Esteves. Comentários a uma nova política de defesa brasileira. **Security and Defense Studies Review**, v. 3, n. 2, p. 1-35, 2003a.

\_\_\_\_\_. Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, p. 135-152, 2003b.

\_\_\_\_\_. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, p. 29-46, 2007.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; FRANCO, Paulo M. **Dossiê**: submarino nuclear brasileiro. Rio de Janeiro: IBASE, 1989.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline. Stop or I'll call the police! **British Journal of Criminology**, v. 46, n. 2, p. 234-257, 2006.

\_\_\_\_\_.; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber, saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, edição 5, p. 14-50, ago.-set. 2009.

QUINTÃO, Geraldo Magela; PROENÇA JÚNIOR, Domício; NAUMANN, Klaus; VIZENTINI, Paulo Fagundes (Org.). **Segurança e soberania**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

REBELO, Aldo. A integração da América do Sul como prioridade: intervenção inicial na quarta rodada do Ciclo de Debates sobre a Atualização do Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de**

**defesa e segurança.** Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Luís (Org.). **Seminário política de defesa para o século XXI.** Brasília: Série Ação Parlamentar n. 219, 2002.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. Conceitos de segurança e defesa nacional: definições, alcance e operacionalização. In: **Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança.** Segunda rodada: conceitos de segurança e defesa: implicações para a ação interna e externa do governo. Brasília: Ministério da Defesa, 2003. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm>>. Acesso em: 26 out. 2003.

ROSIÈRE, Antonio Carlos Ayrosa. Alocação de recursos na função defesa. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Desafios na atuação das Forças Armadas.** Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 4. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/desafios.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

SANTOS, Murillo. **O caminho da profissionalização das Forças Armadas.** Rio de Janeiro: Gráfica Editora do Livro, 1991.

\_\_\_\_\_. Segurança defensiva – ideias. **Parcerias Estratégicas**, v. 1, n. 3, p. 128-136, 1997.

SARDENBERG, Ronaldo. O papel da C&T na defesa da soberania. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país.** Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 3. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/cientecnol.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

SCHELLING, Thomas C. **Arms and influence.** Londres: Yale University Press, 1967.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, v. 20, n. 2, p. 385-413, 1998.

SILVA, Cleonilson Nicácio. As Forças Armadas e o desenvolvimento social do país. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Desafios na atuação das Forças Armadas**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 4. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/desafios.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

SILVA, Ozires. A indústria de defesa. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 3. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/cientecnol.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

SILVEIRA, Rui Monarca da. Segurança e defesa – a visão do Exército brasileiro. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

SOARES, Luiz Felipe de Macedo. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Brasil – Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, p. 55-68, 2001.

SPINNEY, Franklin. **Defense facts of life: the plans reality mismatch**. Boulder: Westview Press, 1985.

TAYLOR, Alan J. P. **The struggle for mastery in Europe: 1848-1918**. Oxford: Oxford University Press, 1980.

VALLADÃO, Alfredo da Gama e Abreu. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JÚNIOR, D. **Brasil e o mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

VELLOSO, Raul. Mais defesa, só com menos assistencialismo. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Desafios na atuação das Forças Armadas**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 4. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/desafios.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Uma nova concepção estratégica para o Brasil: um debate necessário. **Política & Estratégia**, v. VII, n. 3, p. 304-324, 1989.

\_\_\_\_\_. O Brasil diante dos desafios internacionais em segurança e defesa. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

VIEGAS FILHO, José. Palavras por ocasião da abertura do ciclo de debates sobre o pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Brasil: problemas de defesa e segurança no século XXI. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/brasil.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia Política**, n. 25, p. 107-121, 2005.



## **Resumo**

### **Forças Armadas para Quê? Para Isso**

Responde-se de maneira estrutural à pergunta: para que se tem Forças Armadas no Brasil? Isso leva a um trajeto expositivo que considera os contextos estratégicos e domésticos à luz das determinações constitucionais e dos termos de acordos internacionais que constringem as alternativas brasileiras de uso de força. Conclui-se que o Brasil tem apenas três tarefas concretas para suas Forças Armadas: a defesa do território, a participação em ações internacionais e a garantia da lei e da ordem, circunscrito em todos os casos ao uso de armamentos convencionais. Responde-se à pergunta de partida afirmando que se tem Forças Armadas para sustentar a capacidade de realizar estas tarefas ao longo do tempo e em qualquer momento. Como e quanto se sustenta tal capacidade são os critérios essenciais para a formulação, condução e avaliação da política de defesa do Brasil.

**Palavras-chave:** Forças Armadas – Defesa Nacional – Segurança Pública – Estudos Estratégicos

---

## **Abstract**

### **Armed Forces... For What? For This**

This article offers a structural answer to the question: what are Brazil's armed forces for? This leads to the appreciation of Brazil's strategic and domestic contexts of the use of armed force. It considers the constitutional imperatives and the terms of international agreements that curtail Brazilian alternatives. It argues that Brazil has only three concrete tasks for its armed forces: the defense of its territory, the participation in international missions, and the guarantee of law and order, being constrained further to the use of conventional weapons. It answers the question it began with as follows: Brazil's armed forces exist to sustain the capacity of carrying out these tasks over time and at any time. It concludes that how and how well a Brazilian defense policy sustains this capacity are the paramount criteria for its conception, management and evaluation.

**Keywords:** Armed Forces – National Defense – Public Security – Strategic Studies