

7º Encontro Nacional da ABRI

23-26 julho de 2019, PUC-Minas

Área Temática: Segurança Internacional, Estudos Estratégicos e Política de Defesa

**Relações Cívico-Militares e Efetividade Militar:
Explorações Conceituais-Metodológicas**

Érico Esteves Duarte, UFRGS

Resumo

Nos últimos 15 anos, estudos começaram a apontar que os diferentes tipos de arranjos das relações civis-militares produzem diferentes qualidades de avaliação estratégica e efetividade combatente (Feaver 2017, 13–14). Portanto, as relações civis militares são estruturadas em instituições políticas que delineiam tanto o foco quanto a taxa de adaptação organizacional das forças armadas (Pessoa 2017), bem como regula a direção e taxa de emulação e inovação com relação a potenciais forças armadas oponentes (Marcus 2015, 33). Essas tendências são observadas mesmo em democracias consolidadas (Brooks e Stanley 2007).

O presente artigo tem como objetivo revisar conceitos e métodos que correlacionam relações civis-militares em instituições e efetividade militar, esta definida como a qualidade do emprego das capacidades militares. O presente artigo utiliza como ponto de partida o modelo de análise comparativa de Pion-Berlin e Hernández (2017) (2017) para análise de Brasil, Argentina, Chile e Uruguai e o contrasta e propõe emendas a partir da revisão da literatura.

Introdução

Este documento é um ensaio em desenvolvimento que busca apreciar a literatura que relaciona relações civis-militares e efetividade militar. De fato, esse debate impacta no estudo de políticas de defesa em toda sua totalidade

Ele revisa e aprecia a literatura em três seções. Primeiro, ele caracteriza esse debate. Segundo, ele faz apreciações preliminares do estudos de relações civis-militares e sua crítica e propostas de correlação com efetividade militar. Ele utiliza as propostas de Brooks & Stanley (2007) e Pessoa (2017) para avanço de uma proposta de um modelo de análise sistêmica de

1. Problema: Relações Civis Militares x Efetividade Militar no Século 21.

No atual contexto de virada para a terceira década do século 21, existe um mal-estar geral com relação às democracias. Nos Estados Unidos, existe uma ampla posição de que as últimas administrações, principalmente após os eventos do dia 11 de setembro de 2001, venham minando as bases da democracia norte-americana. De maneira mais incisiva, existem indicações de uma onda autocrática ao longo do globo que envolveria Filipinas, Turquia, Polônia e Hungria. Mais que isso, existe uma sensação de que Rússia e China - cada um a seu modo, distintos de regimes representativos - produziram maior capacidade de atuação internacional, principalmente no caso chinês, devido a crescentes poderes econômico e militar.

O cerne desse mal-estar refere-se à frustração de que as três grandes virtudes das democracias estejam sendo erodidas ou superadas. Elas não estariam sendo capazes de prover mais prosperidade e estabilidade social que regimes não democráticos, por isso sua terceira virtude - liberdade - possa estar sendo colocada sob questão se realmente seria condição suficiente para manutenção de regimes representativos como melhor forma de governo.

Apesar disso tudo, existe um argumento recente - baseado numa análise retrospectiva da história contemporânea - a favor das democracias: elas vencem guerras. Segundo Reiter e Stam em *Democracy at War*, entre 1816 e 1990, as democracias venceram 95% das

guerras que iniciaram, contra 60% e 58% de, respectivamente, ditaduras e oligarquias. Além disso, mesmo quando atacadas, as democracias venceram 65% das vezes. Apesar deste não ser um desempenho predominante, ele é muito mais significativo do que o de suas contrapartes, que venceram apenas 34% e 40% das vezes (Reiter and Stam 2002, 27–29, 52–57).

Portanto, uma quarta e, talvez, mais decisiva virtude que justifique a manutenção de regimes democráticos no século 21 é que elas conduzem guerras melhor e são mais capazes de ganhar guerras. Isso porque, segundo os mesmos autores, democracias não venceram guerras porque eram mais ricas e produziram mais material bélico, nem porque se articularam em alianças de estados liberais. As razões seriam outras duas: as democracias escolheram melhor as guerras que travaram e empregaram melhor e mais bem preparadas forças combatentes que os regimes não democráticos (Reiter and Stam 2002, 106–13, 137–43). Por fim, a condição institucional dessas vantagens estratégicas, logísticas e táticas residiriam no seu sistema político de pesos e contrapesos, no controle social do Executivo através de consentimento público regular sobre questões de guerra e paz e pela organização de suas forças armadas segundo princípios mais profissionais de meritocracia, pragmatismo e eficiência.

Como contraponto a obra Reiter e Stam, que não teve como referência as guerras do século 21, existe a preocupação de que os países democráticos têm falhado nessa quarta virtude também. Sejam os Estados Unidos e países europeus por decidir mal ao deflagrarem guerras na Síria, Iraque e Afeganistão; sejam essas e outras democracias, através das Nações Unidas, terem conduzido missões de paz ao redor do mundo abaixo das expectativas.

Segundo o maior promotor dos Estudos Estratégicos no século 20, Edward Earle, isso decorre do fato de que a conduta de guerras e a produção de vitórias não são sem consequências. Edward Earle (1894-1954) foi professor do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de Princeton e promoveu os estudos da estratégia como um campo acadêmico e de governo. Ele participou da criação Departamento de Pesquisa e Análise do Escritório de Serviços Estratégicos, principal agência de inteligência dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942, e organizou a primeira edição do seminal *Makers of Modern Strategy*, em 1943. Com essa experiência, ele apontou na introdução desse livro que toda guerra conduzida por democracias desafia suas instituições representativas, sistema jurídico, programas econômicos e sociais e ainda sua política externa e compromissos internacionais (Earle 1943, vi). Ou seja, o fato de democracias tenderem a vencer guerras não quer dizer que os requisitos que lhe dão tal vantagem não sejam abalados durante seus desenvolvimentos e mesmo durante longos períodos de paz.

Na América Latina, parece existir uma barreira institucional para o advento das reformas necessárias para produção de instituições de defesa que promovam a efetividade militar. Isso porque as inovações que sustentariam esses ganhos de efetividade dependem de reformas ou agentes *outsiders*, que seriam inexistentes, sendo, portanto, difícil superar os interesses corporativistas e perspectivas mais estritas de rivalidade inter-organizacional (Pion-Berlin 2016, 5).

Deve-se chamar atenção para o passado de guerras civis e rivalidades e crises militarizadas internas, que são apontadas como algumas das causas dos subdesenvolvimentos econômicos e institucional da região (Thies 2005, 459–60). Ainda que não existam casos latentes de guerras civis, rivalidades e crises militarizadas internas reemergem pontualmente.

Ademais, as expectativas de que os processos de regionalização pudessem suplementar ou promover os avanços institucionais na área defesa foram superestimadas. Mesmo os processos de integração econômica foram estancados. Mais importante para nosso objeto de discussão, aqui, são que os prognósticos sobre o Conselho de Defesa da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) parecem ter sido muito otimistas e os avanços de

cooperação em defesa voltaram a ser mais bilaterais e com relativa preferência por parceiros extra regionais.

Assim, as deficiências das instituições voltadas para defesa do século 20 se somam aos desafios no panorama de segurança internacional do século 21. A maioria dos países sul-americanos não avançaram funcionalmente seus ministérios de defesa e o controle civil sobre os militares se limitou a uma autonomia civil de governo dos militares, enquanto que o preço de controle civil dos militares ainda não foi entendido como sendo o envolvimento na gestão da defesa nacional (Norden 2015, 245; Pion-Berlin 2005, 21). Os ministérios da defesa não evoluíram para corpos burocráticos profissionais, em comparação, por exemplo, com os corpos diplomáticos. Assessores não são treinados na área. Geralmente ou são indivíduos próximos do ministro, e se mantém no posto pelo tempo de sua duração na posição e seguem um critério de lealdade. Raros são os tecnocratas que possuem conhecimento e informações e mantem sua posição independentemente de quem ocupa a função de ministro (Diamint 2017, 252). Os dados sobre os atributos dos ministros (Diamint 2017, 252). Os dados sobre os atributos dos ministros são tão ruins quanto. Em 1994, 44% dos ministros de defesa eram civis, sendo que em 2004 esse número aumentou para 46%. Em 2005, sete ministros eram militares e, dos oito ministros da defesa civis, apenas dois tinham alguma educação em assuntos defesa e apenas um tinha carreira na área (Pion-Berlin 2005, 20). Consequentemente, na prática, a maioria dos ministérios de defesa é controlada por militares e não possui identidade e funcionalidade burocráticas efetivas.

Mais recentemente, a tendência tem sido na direção contrária: de militarização da ação governamental. Os problemas de déficit público incorrem que os governos não possuem recursos para investir em suas agências de segurança e infraestrutura, entre outras, e se acaba empregando as forças armadas nessas funções, desde que existe maior limite para corte de orçamento de defesa. Diferente do caso das forças armadas de Estados Unidos e Europa, que são mais resistentes a esse tipo de mudança de função, as forças armadas sul-americanas compartilham um histórico que lhes fazem inclinadas a prover soluções a problemas nacionais baseados no ethos militar. Isso, claramente, deriva do papel constituidor das forças armadas no século 19 e modernizador no 20, principalmente sob os auspícios das doutrinas de segurança nacional (P. Silva 2001, 3, 16; Pion-Berlin 2016, 29, 32). Entre as várias áreas, onde isso pode se considerar ter efeito mais negativo é na má divisão e efetividade institucionais do aparato de defesa externa e do de segurança pública da maioria dos países. A autonomia dos militares e a falta de atribuição civil a questões de uso da força têm repercussões nas questões de segurança interna. Pois, como se discutiu na primeira seção deste capítulo, a Doutrina de Segurança Nacional foi predominante em prejudicar as distinções funcionais dessas duas áreas. O principal efeito contemporâneo é que as forças armadas, e muito do próprio burocrático civil que evoluiu dos regimes militares, tendem a não apoiar a modernização e reforma das forças policiais como medo de perda de recursos e influência (P. Silva 2001, 26). E mesmo o crescente envolvimento das forças armadas em segurança pública nos últimos anos não vem sendo acompanhado de controle civil na mesma proporção (Pion-Berlin 2016, 23).

2. Relações Civis-Militares e Efetividade Militar: Explorações Conceituais-Metodológicas

Os estudos de relações civis-militares evoluíram originalmente nas Ciências Sociais e na Ciência Política e sua convergência com os Estudos Estratégicos é mais recente. A questão central original dos estudos de relações civis-militares é como fazer o militar um defensor efetivo do Estado sem ser uma ameaça para o ordenamento político interno (Feaver 2017, 2). Do ponto de vista dos Estudos Estratégicos, a primeira instância das relações civis-militares é produzir estratégia, e não pode ser um fim em si mesmo. Portanto, a convergência entre essas duas perspectivas produz a preocupação de como fazer uso do poder militar de maneira mais efetiva e responsável (Strachan 2014, 76).

A distinção entre as duas perspectivas é relativamente simples. Enquanto para os estudos de relações civis-militares a finalidade ou propósito das forças armadas é estar sob o controle democrático, os Estudos Estratégico mantêm sua perspectiva de equilíbrio entre fins e meios de empenho da força.

Os estudos de relações civis-militares tratam de dois tipos gerais de casos, pois existem diferenças entre a transição a partir de regimes militares e de regimes comunistas de partido único durante a Guerra Fria. No primeiro, os militares abandonam o poder e a principal preocupação é tirar os militares da política, economia e negócios. Nesse caso, instituições e especialistas civis são fatores mais importantes. Nos regimes comunistas, os partidos únicos geralmente possuíam mecanismos de controle dos militares e o principal foco da transição é tirar a política dos militares. Ou seja, banir o aparato dos partidos políticos das instituições militares. No primeiro caso, os militares têm muita autonomia. No segundo, os militares têm muito pouca (Barany 2012, 341).

Enquanto a causa da transição de regimes comunistas resume-se a um movimento das instituições civis relacionado com o fim da Guerra Fria, as causas da transição democráticas de regimes militares são mais variadas e ocorreram teoricamente de maneira menos divergente. Existem quatro explicações gerais (Feaver 2017, 3):

- Os militares internacionalizaram normas e compromisso com o regime democrático;
- Os líderes civis desenvolveram mecanismos para manter os militares subordinados;
- As elites militares tomaram o poder e foram rechaçadas pelo fracasso a frente do governo;
- As elites militares tomaram poder, ficaram satisfeitos pelo o que realizaram e acreditam que não precisam mais desse envolvimento.

Quais sejam as causas de um caso específico, as características da transição e os objetivos dos civis e militares após a transição democrática são sempre os mesmos (Barany 2012, 344):

- No período de transição, os civis se preparam contra possíveis novos golpes e interferência política pelos militares;
- Organizações internacionais desfrutam de influência relativa nos regimes de transição quando há ofertas substantivas, como prestígio e ajuda econômica;
- As elites militares desejam que o novo regime permita a participação na política (principalmente políticas externa e de defesa), imunidade contra expurgos, orçamentos de defesa grandes e autonomia para sua alocação;
- As elites políticas desejam determinar horizontes estritos e claros de envolvimento militar em questões civis.

Esses horizontes de controle civil tornam-se a linha de desenvolvimento de relações civis-militares democráticas. Idealmente, elas devem desenvolver as seguintes capacidades institucionais (Ratchev 2011, 22):

- 1) O controle legislativo deve ter o poder: de decisão sobre declaração de guerra e paz; de controle sobre o Executivo e suas ações militares; e de impor transparência aos processos para o devido controle da sociedade civil;
- 2) A liderança política deve delegar a um ministro da defesa civil tomar as decisões mais importantes sobre defesa, mantendo-se a liderança política como o responsável pela formulação da política de defesa;
- 3) O controle da alocação de recursos de todos os tipos deve ser decidido por civis; a alocação deve seguir procedimentos públicos e transparentes; e todas as partes envolvidas são responsáveis pelo uso dos recursos;
- 4) O controle civil funcional das atividades militares. Ou seja, civis determinam as regras de engajamento; controlam a política de pessoal; e decidem sobre o deslocamento de forças para o exterior.

Note-se que a discussão original dos estudos de relações civis-militares é bastante relevante para o contexto contemporâneo, mas também bastante normativa, ou seja, com mais recomendações de ação que mecanismos de explicação. Existe uma lacuna de mecanismos que expliquem como produzir e institucionalizar tal desenvolvimento das relações civis-militares.

Principalmente porque a consolidação democrática depende do comprometimento das elites militares com a democracia. As preferências políticas das elites militares determinam em que grau é possível a consolidação democrática. Ademais, a construção de forças armadas democráticas é mais difícil em alguns contextos que em outros, pois as configurações políticas e socioeconômicas diferem e impõem desafios diferentes às relações civis-militares. Por isso, não existe uma teoria geral das relações civis-militares (Barany 2012, 40–42). Mas apenas perspectivas analíticas que delineiam as condições que incentivam ou não o desenvolvimento democrático das relações civis-militares.

No entanto, a maioria dos estudos das relações civis militares pecam por se focarem apenas no estudo e propostas de reformas das forças militares, e muito pouco do aparato civil para a defesa nacional e seu respaldo junto à sociedade (Pion-Berlin and Martínez 2017, 6, 9). Nesse sentido, os estudos das relações civis-militares devem contribuir com subsídios para (Ratchev 2011, 1–5):

- O controle civil da liderança política eleita, e ainda pelo sistema de judiciário independente e pelas instituições de sociedade civil;
- A efetividade militar em missões prescritas politicamente;
- A eficiência das atividades de defesa através da gestão de recursos.

Isso implica tensão entre a legitimidade do aparato, sua capacidade de inovação e responsividade a ameaças e o dilema de alocar recursos escassos no longo prazo. Por isso, o equilíbrio ou desequilíbrio das relações civis-militares afetam a efetividade militar e devem ser estudadas como tal.

Nos últimos 15 anos, estudos começaram a apontar que os diferentes tipos de arranjos das relações civis-militares produzem diferentes qualidades de avaliação estratégica e efetividade combatente (Feaver 2017, 13–14). Quando existe descompasso e desconfiança entre estamento militar e liderança civil, a capacidade de avaliar ameaças externas e a formulação da política de defesa são disfuncionais. Em geral, o excesso de autonomia do Executivo ou das forças armadas em tomar decisões sobre preparo e emprego são as principais causas.

Quando o estamento militar é muito forte, o líder do Executivo tende a fundamentar sua autoridade em personalismo, selecionar comandantes mais por critérios de lealdade pessoal que mérito e passa a restringir treinamento e centralizar o comando militar e ainda o compartilhamento de informações, sabotando a capacidade de contra inteligência nas forças. Quando o líder do Executivo se mostra muito forte, ele tende a evadir do controle do Legislativo e do consentimento público. As forças recebem aportes necessários, mas os cenários e constância de seu emprego aumentam consideravelmente, bem como os casos de fracasso, seja por má seleção ou falta de condições de emprego.

Essa correlação de fatores institucionais entre líderes políticos e elites militares tem como primeiro fundamento, as bases históricas da formação do Estado. São nessas bases que os aspectos institucionais e culturais das forças armadas são definidos.

O equilíbrio das relações civis-militares contemporâneas tem como uma primeira causa o grau de coesão e força institucional das forças armadas nos primeiros estágios de formação do Estado. Quando os militares têm uma posição forte de barganha em relação à autoridade civil, eles podem bloquear reformas militares que limitariam seus privilégios e interesses e promoveriam sua efetividade. O recurso de barganha militar possui duas dimensões. Primeiro, a força de sua identidade corporativa, ou o grau em que seus membros definem suas identidades e lealdades com referência aos militares como uma instituição distinta.

Essa força é produzida por três mecanismos: recrutamento, socialização e avanço na carreira. Segundo, é necessário também que exista a centralidade das elites militares para o cálculo político civil, o que depende do ambiente estratégico do Estado. Ou seja, o grau de ameaças internas e externas. Se as elites militares ocupam uma posição central para a consolidação dos demais aparatos estatais - notadamente, de extração e administração pública - eles possuem mais recursos de barganha para barrar o controle pela liderança civil. Essas duas variáveis independentes geram quatro possibilidades de interações civis-militares (Kadercan 2014, 118, 125, 127–29):

1: Forte identidade corporativa, mas baixa centralidade política: os militares são capazes de preservar interesses, mas não de barganhar por eles. As relações são relativamente estáveis, mas as reformas militares são sempre difíceis. Esse seria o caso das forças armadas norte-americanas e aquele recomendado como a força militar profissional contemporânea (Huntington 1996);

2: Os militares não têm coesão, mas têm papel importante na sobrevivência e consolidação políticas: com isso, seus recursos de barganha não são estáveis, nem institucionalizados. Por isso, as relações civis-militares são instáveis, com risco de golpes dos coronéis. Esses foram os casos da Líbia pré-Kadafí, Iraque pré-Saddam e da maioria das forças armadas latino-americanas e do Brasil no século 19;

3: A corporação militar é forte e tem papel político central, por isso é capaz de impedir mecanismos de controle e reformas sobre sua efetividade. Esse foi o caso do exército turco-otomano até o século 19 e parece ser o caso do Brasil no século 20;

4: As forças armadas não têm coesão forte, nem papel político central, por isso suas condições de barganha são inconsequentes e são sujeitas a maior grau de intervenção civil. Esse foi o caso das forças armadas europeias entre os séculos 16 e 18, o que permitiu terem alto grau de emulação e inovação.

No caso europeu, a formação do Estado-nacional ocorreu a partir do século 14, sendo que a formação dos exércitos permanentes se deu ao longo dos dois séculos seguintes. Portanto, no século 17, quando houve a consolidação administrativa e burocrática entre ambos e a sociedade, os limites de barganha e autonomia dos militares europeus já estavam dados por seus líderes. Estes controlavam o recrutamento, socialização e avanço na carreira de maneira a inibir o desenvolvimento de identidade corporativa forte. Isso limitou quanto os militares europeus podiam negociar com autoridades civis.

No caso da América Latina, como vimos, a formação estatal foi mais irregular e incompleta. E ainda que a formação das organizações militares também tenha sido tardia, essa ocorreu de maneira mais acelerada com as missões europeias - principalmente francesa e prussiana/alemã - entre o fim do século 19 e o início do 20 - e fizeram parte dos processos de modernização, senão consolidação, dos Estados. Ainda existe um consenso que os elementos mais prejudiciais para o equilíbrio entre civis e militares foram os vários e recorrentes tipos de ruptura institucional através de guerras civis e rivalidades internas, que deformaram as estruturas estatais e degradaram suas economias.

Do ponto de vista da efetividade militar, essas rupturas inibiram a formação de uma memória ou evolução institucional de planejamento nacional em defesa. A constante instabilidade política torna esse desenvolvimento institucional de baixa prioridade. Adicionalmente, o grau maior de estabilização decorreu mediante a uma máquina administrativa estatal demasiada grande, centralizadora e coercitiva, com pouco reconhecimento identitário ou deferência da sociedade, o que inibe a inovação institucional e coordenação entre civis e militares. Isso explica o lento e tardio avanço das relações civis-militares com algum efeito positivo de efetividade militar na América Latina, incluindo o Brasil.

Essas características também são visíveis em países de outras regiões com graves e recorrentes mudanças de regime político, incluindo os que fizeram a transição de regimes comunistas na Europa após o fim da Guerra Fria. Após trinta anos, ainda hoje os países da

Europa Oriental são incapazes de produzir políticas de defesa baseadas em custos objetivos e planejamento operacional. A principal razão tem sido a lentidão no desenvolvimento de arcabouços institucionais que orientem e aprovelem todas as atividades das forças armadas, bem como a descentralização da tomada de decisão para os provedores de capacidade. Isso é visto como especialmente frustrante devido ao grau de comprometimento e investimento dos países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos para a reforma dos setores de defesa desses países, principalmente para suas efetivas adesões à Organização do Tratado do Atlântico Norte (Young 2018).

Portanto, as relações civis militares são estruturadas em instituições políticas que delineiam tanto o foco quanto a taxa de adaptação organizacional das forças armadas. A força e a atualidade das instituições de defesa orientam as percepções de ameaça e a avaliação estratégica do nível de competição dentro e entre os serviços militares, bem como regula a direção e taxa de emulação e inovação com relação a potenciais forças armadas oponentes (Marcus 2015, 33). Essas tendências são observadas mesmo em democracias consolidadas.

Grosso modo, sistemas parlamentaristas tendem a ter maior unidade e administrações mais longas. Nesses casos, os civis têm maiores chances de chegar ao um acordo sobre a política de defesa e orientá-la aos militares. Também tendem a criar mecanismos eficazes de monitoramento e sanções para os militares atenderem as preferências civis. Por isso, eles favorecem a habilidade dos civis dirigirem os militares no curto prazo, e são mais ágeis e consistentes em reformas militares. Já em sistema presidencialistas, o Executivo é eleito separadamente do Congresso, e isso cria discordâncias entre as lideranças civis. Por isso, há maior competição por influência sobre a burocracia, discordância sobre a política de defesa e oportunidade de alinhamentos pelas forças singulares. Isso dá mais recursos de barganha e oportunidades de acomodação aos militares. Logo, resulta em maior tendência de desconfiança entre civis e militares.

No longo prazo, sistemas presidencialistas dão melhores condições para organizações fortes e profissionais. Também tendem a desenvolver especialistas para além da expertise do tempo que um mandatário eleito é capaz de prover. No longo prazo, em sistemas parlamentaristas, as forças armadas tendem a alocar pessoal atento às preferências civis e a criar estratégias para antecipá-las quando discordantes das preferências das lideranças militares e como bloqueia-las. Outro aspecto negativo é que os militares têm bases mais fracas para desenvolver projetos de longo prazo, como novas habilidades operacionais e pressionar por mais investimento em material e sistemas de armamentos. Por fim, eles possuem menor controle sobre erros da direção civil, cujas consequências, por isso, podem ser maiores (Avant 2007, 82–86).

Como ilustrações disso, as instituições de defesa dos Estados Unidos favorecem ênfase em desempenho e qualidade de material, enquanto as britânicas favorecem responsividade e integração. Como consequências, os Estados Unidos tendem a gastar muitos recursos para gerar alto desempenho, que, podem ser junto com a doutrina, inadequados para os objetivos estratégicos prementes. O Reino Unido tende a gastar muito pouco e ter pessoal com menor desempenho que o necessário (Avant 2007, 80).

Isso reforça que o objetivo de uma boa política de defesa é evitar surgimento ou aprofundamento de lacunas entre Estado, sociedade e forças armadas. Essa lacuna pode surgir das diferenças funcionais entre uma sociedade dinâmica e a condição mais conservadora da corporação militar, enquanto as instituições de defesa podem não estar ajustadas de maneira efetiva e completa para realizar a devida aproximação entre fins e meios durante o processo de formulação de políticas. Portanto, a atividade de defesa em democracias demanda contínuo trabalho no desenvolvimento de instituições de defesa e envolve uma variedade de atores militares, não militares, governamentais e não governamentais para que ela funcione.

No entanto, boa parte da literatura especializada é pouco capaz de oferecer uma abordagem sistêmica do problema e os diagnósticos e prognósticos são fragmentadores e lineares, e/ou demandam grande parcimônia para serem aplicados para além de um caso específico.

Vide o caso do modelo apresentado por Borrks & Stanley (2007). Nessa coletânea, seus autores apresentam o seguinte modelo de análise de efetividade militar:

➔

The Causal Chain of Military Effectiveness

Independent Variables →	Military Activities →	Military Effectiveness
Culture	Strategic assessment processes	Integration
Social structure	Procurement	Responsiveness
Political institutions	Strategic command and control	Skill
Civil-military relations	Intelligence and internal monitoring	Quality
Interstate competition	Officer selection, promotion, and rotation	
Global norms	Tactical command and control	
International organizations	Training and education	

Fonte: (Brooks and Stanley 2007, 9)

Em que as variáveis dependentes a serem auferidas e desejadas são:

- Integração: habilidade de garantir consistência nas atividades militares, criando sinergia entre os vários níveis das unidades militares evitando ações contraproduativas.
- Responsividade: grau ao qual o estado acomoda constrangimentos e oportunidades internos e externos na preparação das forças armadas.
- Proficiência: capacidade de assegurar ao pessoal militar estejam motivados e preparados para executar tarefas no campo de batalha.
- Qualidade: capacidade do estado de prover as forças com armamentos e equipamentos.

As variáveis independentes que provocam variação nesses resultados são:

- Cultura: visões de mundo compartilhadas. Afeta padrões de avaliação e cognição.
- Estrutura social: como a sociedade se divide e distribui recursos
- Instituições políticas e econômicas
- Nível de competitividade internacional

No entanto, o modelo de análise termina por aí (Brooks and Stanley 2007, 16–17).

Um primeiro ponto seria retornar à importante dimensão da sociedade civil, uma vez que a evolução ou a transformação de qualquer órgão político que vise à representação precisa contemplar esta esfera. Shalamanov (2014) destaca que a interação e a cooperação entre instituições de defesa e a sociedade civil estão diretamente ligadas à maturidade e transparência de ambas.

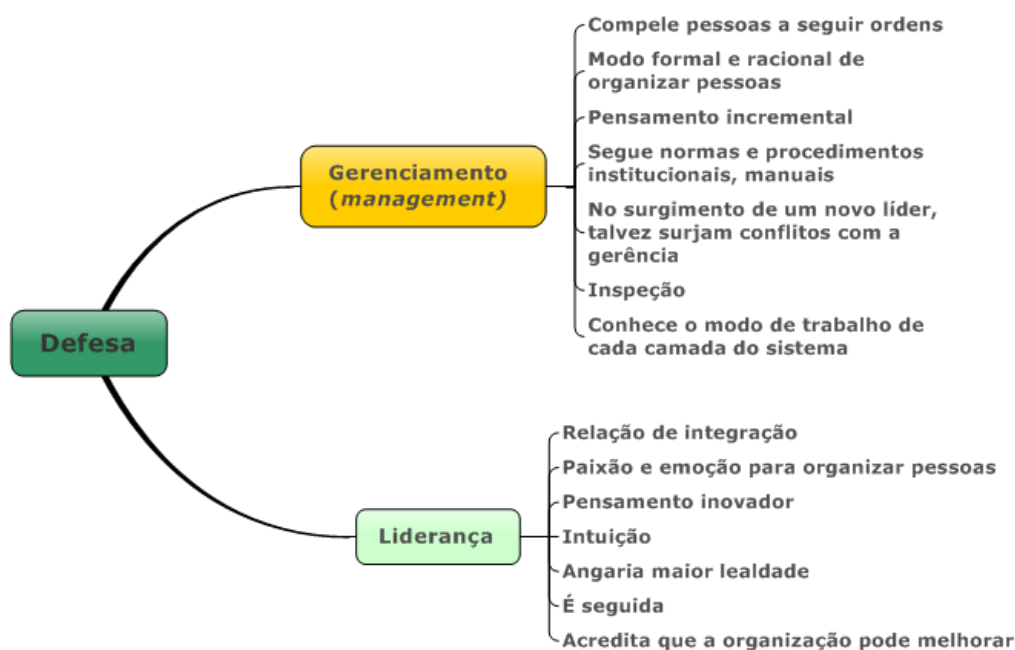
O estabelecimento da defesa tem que ter arquitetura empresarial com uma estrutura funcional (operacional) bem documentada e cultura de interação com a sociedade. A sociedade civil precisa de arquitetura clara de organizações e normas em si para ser efetiva nesta interação. E por fim os dois lados deste processo precisam conhecer a “arquitetura empresarial” um do outro e ter uma cultura de parceria. Em certo sentido, a efetividade da interação poderia levar a tal nível de parceria que quando houver uma linha clara de divisão

entre as estas, as duas entidades serão complementares em atingir um objetivo comum – segurança para os cidadãos, sociedade e Estado / ou aliança de Estados (SHALAMANOV, 2014, p.2). Apesar de o autor ter como concentração de estudos o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), suas considerações acerca da importância da interação entre sociedade civil e instituições de defesa são elucidativas em relação à experiência que estamos vivenciando no Estado brasileiro, principalmente caso olhemos para as problemáticas no sentido organizacional e nas relações entre civis e militares, questão basilar para a compreensão de até que ponto vai a democracia brasileira, como apontado por Mathias (2005).

Seguindo este último argumento, existem basicamente dois problemas em relação às instituições de defesa em democracias: o caráter permanente dos militares, tornando-os acima da nacionalidade, e a prerrogativa da representatividade nacional, imbuindo às Forças Armadas um caráter de entidade superior aos representantes da democracia (MATHIAS; GUZZI, 2010). Estes pontos aqui destacados consistem tanto em uma dificuldade para o estabelecimento de mudanças organizacionais visando à adequação das instituições de defesa quanto para um relacionamento saudável entre civis e militares, configurando quase uma “queda de braço” pelo poder de influência ou manutenção de determinadas estruturas em detrimento de rearranjos. Neste sentido, estabelecer o Ministério da Defesa como uma organização civil com a prerrogativa de coordenar questões concernentes à política e à defesa a partir do mando civil torna-se algo dificultoso no âmbito presente. Entretanto, a estrutura de conscrição em conjunto com as referidas condições pode indicar um desafio vindouro à sustentabilidade das FA no contexto que descrevemos, mesmo com a redução do número de soldados realizadas pelas FA e crescente capacitação técnica a fim de se inserir de forma mais assertiva no contexto de emprego de força (MATHIAS, 2005). Neste sentido, aparentemente foi aderida a do emprego das FA sob a prerrogativa destas se encarregarem, em última instância, pela manutenção da ordem, revelando duas implicações: a ausência de compreensão do diâmetro conceitual e prático nos quais as FA estão inseridas e a insustentabilidade do modelo atual. Ainda restam as seguintes perguntas: quão distintas seriam as FA em relação às demais instituições civis e o grau em que a atual estrutura afeta a democracia.

Segundo Ratchev (2009, p. 37-38), a resposta à primeira questão vai variar de acordo com o grau de liberalismo ao qual a sociedade estiver sujeita, dentro das seguintes gradações: completamente diferente, demonstrando uma espécie de excepcionalismo da defesa em relação ao sistema como um todo; diferente em apenas alguns aspectos, em que a defesa se distingue apenas em casos particulares ou específicos; e completamente cívica, no qual o controle civil se encontra sobre todas as instituições, inclusive a relacionada à defesa e segurança, colocando-as em pé de igualdade. Ademais, é possível identificar este processo de diferentes graus de institucionalidade com as questões de liderança, gerenciamento, comando e controle.

Instituições de defesa se deparam com a ocorrência, às vezes concorrencial, de liderança e gerenciamento, que são conceitos que não se confundem. Segundo Ratchev (2009), o papel desempenhado pela liderança em instituições de defesa, além de fundamental, pode contornar falhas de gerenciamento devido à presença de elementos humanos como carisma, motivação e construção de confiança. Desta forma, a seguir demonstramos diferenças – chave entre liderança e gerenciamento.



Elaboração Nossa, 2014. Organograma feito com base em: Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., **Defence Management: An Introduction**(Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).

Observando as diferentes características entre liderança e gerenciamento, pode-se compreender que são postos que possuem papéis fundamentais e complementares quando se trata de defesa. A estrutura hierarquizada das FA, que ao longo da história foram adquirindo feições de maior proximidade e identificação da figura do comandante como a de um líder – principalmente considerando a limitação numérica de batalhões a fim de reforçar tal identificação – é uma característica que se faz bastante evidente também dentro do Ministério da Defesa. Para bem ou mal, a figura do líder ademais de ser mais próxima do elemento humano, requer um processo de conquista por parte de quem “está chegando”, caso contrário atritos serão iminentes e processos de mudança se tornarão mais difíceis. Esta é justamente uma das facetas enfrentadas pelo Ministério da Defesa: a tentativa de tornar os processos mais próximos à esfera política e ao controle da sociedade civil em detrimento da estrutura hierárquica da esfera militar, já estabilizada pela figura de seus respectivos “líderes” e com engessamento sacramentado por sua estrutura vitalícia, conforme discutido anteriormente.

Logo, a questão da liderança se apresenta como mais um ponto de inflexão na institucionalização da defesa, visto que a reinstituição de um Estado Maior Conjunto das Forças Armadas não é o suficiente para garantir que as ações por parte dos subordinados superem o âmbito pessoal para o âmbito institucional gerencial. Instituições provisionem efetividade militar tratam de processos mais complexos que precisam ser revisto desde as bases, contudo quaisquer reformas no interior das forças armadas necessita, ademais de todos aqueles elementos de condução de mudanças institucionais que listados por Brooks & Stanley (2007).

Por isso, apoiados no desenvolvimento de Pessoa (2017), arrisca-se aqui o desenho de um esforço conceitual metodológico sintético de análise das correlações sistêmicas entre instituições democráticas de defesa e efetividade militar.

3. O Modelo de Fractais aplicado à Análise de Efetividade Militar.

Originalmente, o sistema de fractais foi desenvolvido por CHatmmpg como arcabouço para análise de políticas públicas, o qual já foi aplicado a sistemas nacionais educacionais e de saúde pública. Pessoa (2017) fez a importante primeira tradução desse arcabouço para análise de interoperabilidade de forças armadas. No entanto, reconhece-se que essa ferramenta pode ter um papel mais amplo como sintetizador dos vários aspectos e correlações a serem analisados.

Antes, é importante uma descrição do sistema de fractais. Utiliza-se aqui aquela feita por Pessoa (2017):

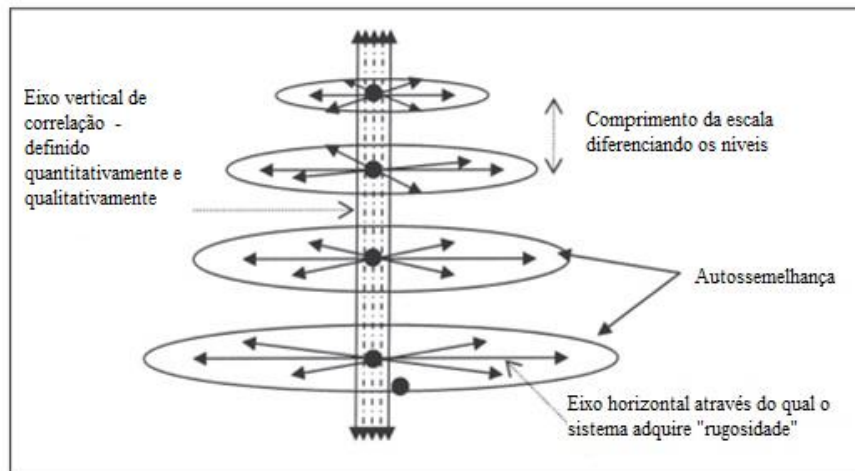
Proveniente da matemática, mais especificamente dos estudos de Mandelbrot, o conceito de fractal caracteriza objetos com estruturas em várias escalas, refletindo um princípio hierárquico de organização que conta com uma característica peculiar: a autossimilaridade (PEITGEN E RICHTER, 1986). Longe de constituírem uma estrutura completamente inédita, o sistema de fractais preconizado por Mandelbrot foi fruto de observações e críticas de outros matemáticos, e um exercício da interdisciplinaridade, apontando para a descoberta de formatos que, apesar de baseados na geometria Euclidiana, não foram sistematizados anteriormente (Mandelbrot 1986). Isso culminou em uma formulação que, apesar de o próprio Mandelbrot assumir ter sido realizada sob a ótica de um matemático, contribuiu para o desenvolvimento de outros campos da ciência, incluindo a teoria complexa e dos sistemas dinâmicos.

A aplicação dos fractais na teoria complexa (ou teoria do caos conforme apregoada por (Hayles 1990)) se apoia em uma mudança no foco da unidade individual para as “simetrias recursivas entre os níveis da escala” (Hayles 1990), de forma que existe uma conexão entre os elementos estruturados em uma camada e os demais elementos em outra(s) camada(s), criando uma interação no sistema como um todo.[...]

Neste sentido, as partes de um sistema se conectam com outras em camadas distintas dele, pois são similares, e sua interconexão se dá por meio dos circuitos de retorno (a serem explicitados de forma aplicada mais adiante). É justamente a essa relação dinâmica entre as camadas hierarquicamente organizadas e sua diferenciação por meio de excedentes organizacionais que Harvey e Reed (1994) se referiam. Convém acrescentar, também, que os circuitos de retorno, bases para as interconexões complexas na visão de Hayles (1990), também constituem as bases do aprendizado e da recursividade dos sistemas sociais descritos por (Espejo 2003), de forma que, mediante tais circuitos de retorno, ficam estabelecidas as relações de coevolução das organizações e seu meio. Seria uma representação de como o aprendizado, por exemplo, transforma associações em sistemas sociais propriamente ditos e, no fim, os torna passíveis de serem representados também segundo a estrutura de fractais.

De forma esquemática, o sistema fractal possui um eixo vertical de correlação, que pode ser definido quantitativamente e qualitativamente pela semelhança entre os elementos que compõem a estrutura de cada camada; um eixo horizontal que define estes elementos, de forma que o sistema adquira suas delimitações e robustez; e, por fim, o comprimento da escala diferenciando os níveis, que delimita as fronteiras entre uma camada (ou nível) e a seguinte (Chettiparamb 2005, 2013). A seguir, uma representação esquemática do sistema está ilustrada para melhor visualização.

Figura 1 - Parâmetros guias do sistema fractal



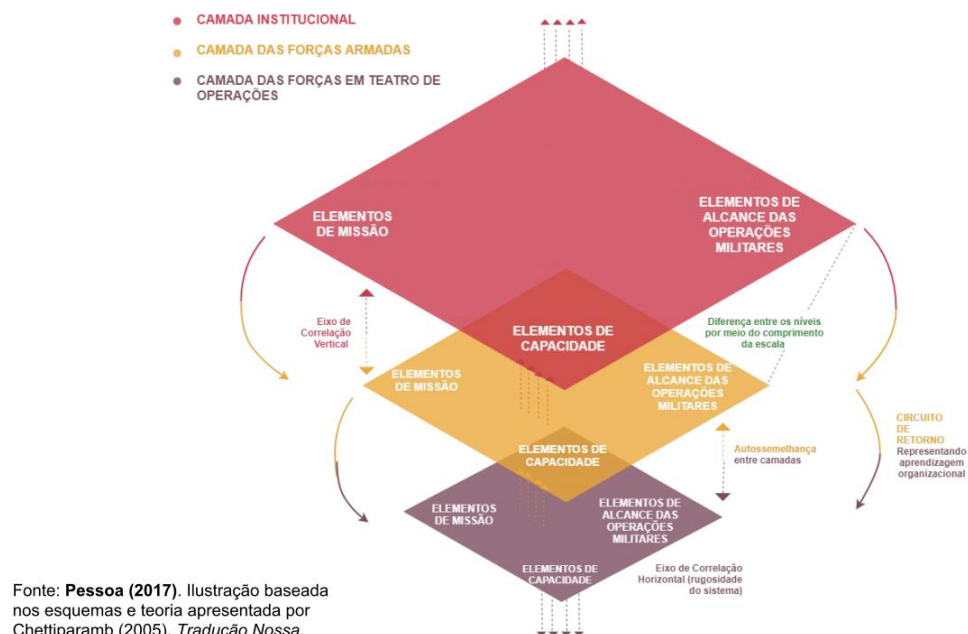
Tradução
Nossa,
2016.
Esquema
original
presente

em (Chettiparamb 2005).

Uma inferência consequente da visualização do arranjo a partir deste sistema é que é justamente a autossemelhança entre as estruturas apresentadas através dos diferentes níveis que faz com que estes sejam associados e estejam alinhados, de modo que, “por meio de tais alinhamentos, a mudança em um nível pode resultar em uma mudança ao longo de todo o sistema, e os alinhamentos, portanto, podem ser um importante mecanismo para a coevolução” (Chettiparamb 2013). Essa é mais uma acepção relacionada aos pressupostos apresentados por Harvey e Reed (1994), em que, os sistemas dissipativos, por serem baseados no caos determinístico, possuem dependência sensível observada entre suas camadas, de modo que as instabilidades afetam o sistema como um todo independentemente de que camada elas ocorrem.

Portanto, é possível inferir que a estruturação por meio do sistema de fractais, em conjunto com a consideração das dinâmicas dos sistemas complexos por meio dos sistemas dissipativos e suas propriedades e, por fim, a compreensão das organizações e seus aprendizados em sistemas sociais, vem agregar de forma substancial as interações entre as componentes de cada camada, bem como as interações entre camadas, propiciando uma compreensão do todo que as compõem. Tal estruturação impacta diretamente o entendimento do processo que se dá no âmbito do modelo conjunto e das operações conjuntas propriamente, conforme se apresentará de forma resumida a seguir (Pessoa 2017, 137–38).

A representação do sistema de fractais em política e instituições de defesa seria:

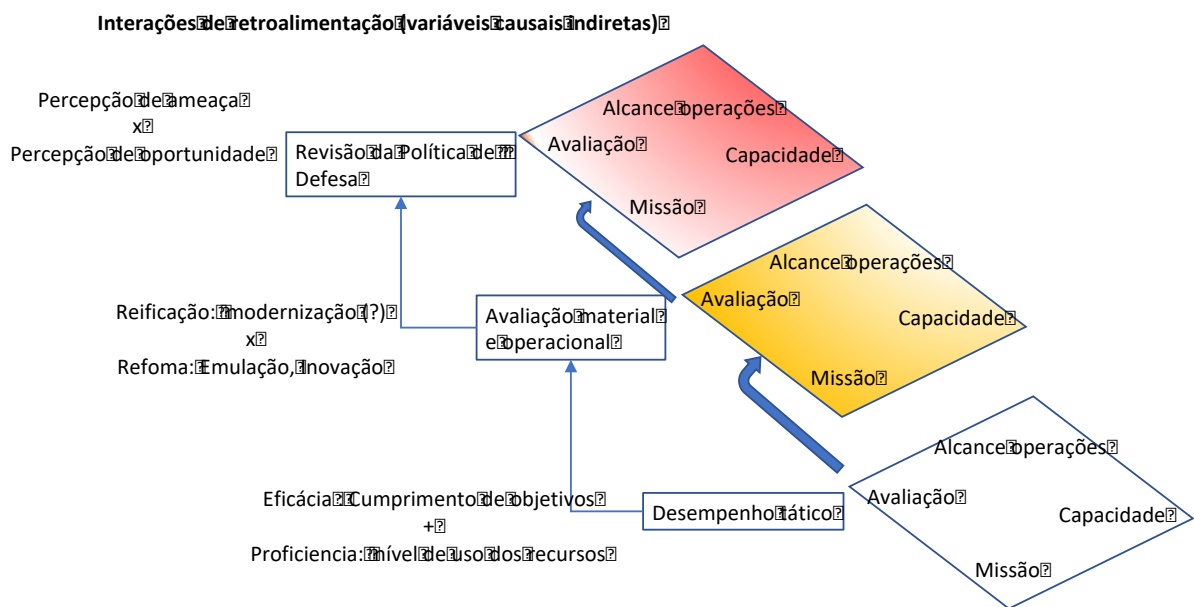


9

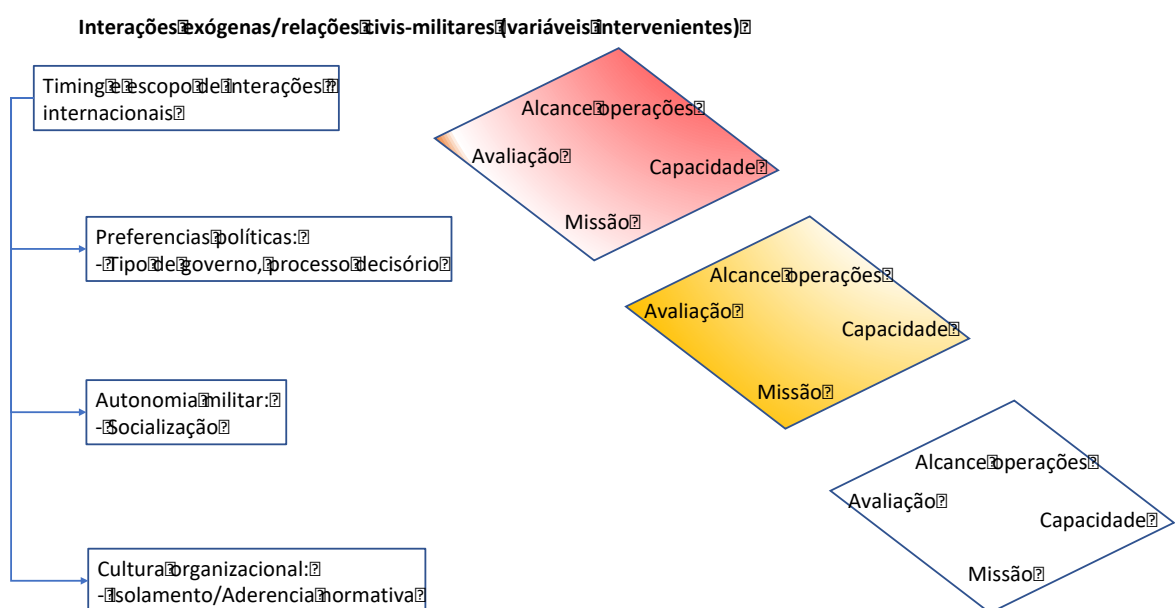
No entanto, se utilizamos o sistema de fractais para políticas públicas, especialmente os de políticas de defesa, é importante destacar a importância dos elementos de avaliação, como vetor de avaliação e correção das mesmas. Esse aspecto passa despercebido de Chattempaub, como Pessoa e esmo por Brook & Stanley. Ou seja, como componente hierárquico de correção, a retroalimentação do sistema não poder simplesmente no mesmo eixo vertical dos encaminhamentos de diretrizes de estratos superiores para os inferiores. No entanto, além de uma redefinição dos termos dos elementos integradores, em relação a Pessoa (2017), aponto a necessidade de mais um vetor de retroalimentação hierárquico entre as camadas, que pode ser melhor descrito da seguinte maneira:

Camada	Elementos integradores			
	Alcance das operações militares (Fins)	Elementos de capacidade (meios)	Missão (métodos)	Avaliação
Instituições de defesa	Avaliação estratégica	Projeto de força, orçamento de defesa	Planejamento militar (hipóteses de emprego)	Revisão de Política de Defesa
Estrutura das forças armadas	Interoperabilidade	Prontidão, tamanho da força	Treinamento, educação	Avaliação Material e Operacional
Forças nos teatros de operações	Proficiência	Vantagem material (numerous + qualidade de equipamento)	Objetivos de emprego	Desempenho

Com isso, a representação do sistema de fractais para avaliação de efetividade militar é feita a seguir:



Por fim, é necessário a representação dos elementos exógenos que influenciam o equilíbrio entre as camadas, os elementos integradores e de retroalimentação orientada. Aqui discordo de Brooks & Stanley (2017) de suas variáveis independentes, mas as vejo como variáveis intervenientes, que podem catalisar ou suspender a interação positiva do sistema. Os problemas de percepção de ameaça internacional, definição de preferências das lideranças políticas, autonomia militar e cultura organizacional são interrelacionadas, mas perpassam o sistema de formulação efetiva de políticas de defesa, mas não as definem. Portanto, sua representação seria na interação vertical entre as camadas, seja nos seus eixos de correlação direta quanto indireta.



4. Aplicação Preliminar no Caso Brasileiro

Portanto, o fato de ter passado por um regime militar não é o único e fator determinante dos problemas das relações-civis militares brasileiras. Na mais recente e ampla análise comparativa com Argentina, Chile e Uruguai; o Brasil foi o país que apresentou menor desenvolvimento das relações civis militares. Pion-Berlin e Martínez (2017, 9, 15), aplicaram um modelo analítico que compara seis dimensões - poder, lei, instituições, conhecimento, valores e desempenho - em três estágios de desenvolvimento: autoritário, transição/consolidação e consolidado. Chegou-se ao resultado de que o Brasil foi analisado como o país com mais dimensões em fase de consolidação ou transição, e apenas uma dimensão foi identificada como plenamente consolidada (Pion-Berlin and Martínez 2017, 93, 165, 187, 207, 246).

A dimensão política - ou de redução do poder político dos militares - foi a que o país mais avançou e apresenta-se mais consolidada. Na dimensão legal, houve avanço lento e reduzido, portanto, ainda em fase de transição. Apontou-se a necessidade de melhor definição entre funções das forças armadas e de polícia, as leis de organização militar não foram revistas e a justiça militar opera em um sistema completamente autônomo. A dimensão institucional teve progresso moderado, sendo que o Conselho de Defesa Nacional, o Ministério da Defesa e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas ainda se encontram em transição.

A dimensão de valores tentou estimar a convergência entre o mundo militar e o mundo civil. Nesse caso, os autores apontam que o Brasil foi o país que avançou menos no sentido que parcela importante da opinião pública ainda flerta com o autoritarismo. O desenvolvimento de conhecimento em defesa teve um desempenho ambíguo. Por um lado, é o país entre os analisados com maior expansão acadêmica em assuntos de defesa. Por outro lado, esse desenvolvimento não é aproveitado porque a educação militar é monopolizada pelos militares e o Ministério da Defesa ainda não possui um processo adequado de recrutamento de especialistas civis. Por fim, a dimensão da efetividade militar, teve avanço nos governos Lula, mas esses não foram suficientes para resolver incongruências entre o tamanho da força e seus gastos com o tipo de ameaças externas que o país tem.

Distinto de outros casos de sucesso de transição democrática - Espanha, Portugal e Grécia; o Brasil tem três elementos - um externo e dois domésticos - que condicionam a formulação de sua política de defesa e as relações civis-militares contemporâneas.

Primeiro, existe um problema de foco pela inexistência de ameaças regionais reais. A acomodação política com a Argentina, com vários acordos entre 1970 e 1980 que foram expandidos após a Guerra das Malvinas, eliminou a principal hipótese de guerra brasileira. Tão importante quanto, o fim da Guerra Fria não eliminou a hegemonia norte-americana nas Américas, mas reduziu o risco da presença de potências extra regionais. Nesse sentido, o Brasil é um “carona” em termos de segurança e tem custos reais de defesa muito baixos. Isso gera uma crise existencial desde os anos 1990 que ainda é mal resolvida nos dias de hoje em termos de redimensionamento, reestruturação ou reorientação do papel das forças armadas (Proença Júnior and Diniz 2008).

Segundo, Brasil não possui uma indústria de defesa complexa e ela é concentrada na região Sudeste. Ou seja, ela emprega poucos civis, envolve um montante de orçamento pouco relevante e de limitado impacto nas várias regiões do país. Por isso, ela nunca foi capaz de constituir um grupo de pressão doméstico no governo com aderência dos políticos.

Terceiro, no Brasil, existe um problema constitucional na alocação de recursos de defesa. O Congresso apenas redistribui recursos assinalados em defesa pelo Executivo, por isso existe uma barreira na promoção dos gastos militares, ou seu controle, pelos parlamentares. Além disso, o sistema político brasileiro favorece que os congressistas sigam seus interesses individuais de curto prazo que interesses públicos de longo prazo. Isso favorece que eles apoiem o emprego dos militares em funções não políticas e de impacto popular

imediatos, como infraestrutura, segurança pública e desenvolvimento. De uma maneira ou de outra, isso deteriora condições mais consistentes para a formulação de políticas de defesa e que orientem as questões essenciais de preparação e emprego das forças armadas, que são de longo prazo.

Isso implica, na prática, na redução do orçamento de defesa em investimento, e sua concentração em gastos de custeio e pessoal. Particularmente no caso do Exército e sua distribuição territorial, esses gastos, do ponto de vista político, têm alguma utilidade no atendimento de suas demandas regionais e de patronagem. No Brasil, políticos constroem suas carreiras ao manter esses interesses corporativos (Hunter 1997, 105). No entanto, as forças armadas, pelo menos uma parte importante dela, empenha-se na direção do profissionalismo e modernização. Isso cria tensões que são concentradas no presidente. Ou seja, as decisões presidenciais têm muito maior impacto em defesa e são acompanhadas mais de perto pelos militares e políticos. Presidentes mais fracos precisaram fazer concessões aos militares. Presidentes mais fortes ou com relações dominantes no Congresso, realizaram atribuições institucionais, mas não reduzem privilégios dos militares, ou redirecionamento do aumento de orçamento em defesa para programas com expectativas de desenvolvimento tecnológico ou socioeconômico. Uma última consequência disso vem sendo o caráter dos ministros de defesa, que acabam perdurando no posto e sendo selecionados segundo atributos políticos para harmonização entre as preferências civis para e das forças armadas. A necessidade maior tem sido que o ministro de defesa possa interagir com os militares em nível político e pessoal que técnicos (Pion-Berlin 2005, 29).

O aparato estatal para defesa no Brasil conta com cinco órgãos principais: o Conselho de Defesa Nacional, o Ministério da Defesa, o Gabinete de Segurança Institucional e o Congresso através de suas comissões de relações exteriores e defesa nacional, além das próprias forças armadas. Nesta seção, vamos tratar de todas, com exceção das últimas, que merecem uma atenção própria na última seção do capítulo.

A Constituição estabelece que o Conselho de Defesa Nacional tem a responsabilidade de "estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático" [Art. 91, § 1, IV]. O Ministério da Defesa tem a tarefa da gestão cotidiana da defesa nacional, orientando as forças armadas e seus sistemas de apoio. Esta tarefa se inicia pela avaliação da viabilidade das alternativas de ação que resultam das metas e prioridades estabelecidas pelo Conselho de Defesa Nacional. Desdobra-se na administração do orçamento de defesa e na conformação das diretrizes gerais que subordinam, articulam e avaliam as Forças Armadas. Isto se dá tanto em termos de suas capacidades combatentes quanto administrativos. Só a gestão integrada de todas as Forças Armadas pode permitir que se estabeleçam, avaliem e sustentem parâmetros sistêmicos. Por exemplo, a estrutura integrada de comando, controle, comunicação, inteligência e computação que permite transmitir ordens e receber informações. Mas há outras questões que só admitem soluções sistêmicas - como o grau de prontidão e os requisitos e mecanismos de mobilização das forças armadas - que demandam decisões e ações de departamentos civis de outros ministérios. Isto reflete a proposta geral de organização do Poder Executivo brasileiro para a defesa que existe um órgão colegiado, um conselho, que determina as metas e as formas da política, e um órgão do executivo, uma pasta ministerial, que responde pela implementação desta política.

O mandato do Conselho de Defesa Nacional ainda não teve oportunidade de amadurecer e ser capaz responder pela definição das metas, contornos e prioridades da política de defesa, além de ser mais um departamento de sua avaliação. Ele que deveria instituir os mecanismos capazes de ordenar o processo de acompanhamento da situação estratégica, elegendo prioridades e estabelecendo metas para a defesa. De fato, vem sendo o Ministério da Defesa que fórmula e executa sua política. Essa autonomia é reflexo das autonomias das forças e da falta do Congresso em cumprir seu papel fiscalizador, o que tem como um dos

seus sintomas documentos de defesa incompletos, sem prioridades e sem avaliação de resultados, como discuto na seção que segue a esta.

Parte da razão da falta de efetividade do Conselho de Defesa deve-se ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) ser responsável pela sua secretaria executiva. O GSI tem cada vez mais funções acumuladas: segurança presidencial; coordenar o gabinete de gestão de crises e os serviços de inteligência; coordenar entre várias agências agendas transversais como segurança cibernética, segurança nuclear, segurança de infraestruturas críticas e segurança de fronteiras. Desde sua criação na gestão Fernando Henrique Cardoso, ele tem a frente sempre um general quatro estrelas do Exército, assim como seus departamentos subordinados são chefiados por oficiais militares seniores. Assim, o Conselho de Defesa Nacional é dependente de um secretariado militar com função mais executiva que de assessoramento e sem uma equipe civil para equilibrar as visões militares, sendo que o GSI é um órgão de enorme poder e vinculado diretamente ao Presidente (pois fica sediado no Palácio do Planalto) e com pouco controle externo.

Como resultado, impõe-se um Conselho de Defesa Nacional e um Ministério da Defesa pouco consolidados em seus papéis. Tem-se, portanto, uma questão imediata: o processo de institucionalização desses dois órgãos através do provimento dos recursos humanos e do estabelecimento dos processos de suas atividades correspondentes. Isto depende da criação das carreiras dos servidores civis que atendam a ambos: analistas e gestores com nível superior e curso específico em defesa nacional.

A institucionalização do papel do Poder Legislativo em defesa nacional talvez seja o que seja mais insuficiente. Pois, o Congresso não aprova a política de defesa e seus documentos declaratórios, apenas aprecia os textos dos últimos com sugestões de revisão. Os congressistas brasileiros não têm função vinculada e assessoramento adequado para fiscalizar as orientações pelo Executivo em defesa nacional e avaliar as forças armadas (Amorim 2017, 63–64). Portanto, fora os ônus orçamentários da defesa, os congressistas possuem posições bastante pontuais. Isso se deve ao fato que Senado e Câmara possuem comissões de relações exteriores e defesa nacional combinados, o que tira o foco e o peso que o Congresso deveria ter em defesa nacional e prejudica a efetivação de assessores técnicos qualificados. Em 2017, das 11 posições de assessores disponíveis, apenas uma estava ocupada. As comissões se orientam principalmente por meio de oficiais de ligação das forças armadas. Portanto, o Congresso não possui capacidade de produção de relatórios independentes e consistentes sobre defesa. Por isso, tendem muito mais a chancelar tópicos que realmente supervisionar o Executivo e as forças armadas sobre questões de defesa (Pion-Berlin and Martínez 2017, 189–90).

Em geral, as forças armadas vêm sofrendo mudanças e modernizações importantes desde 2010 pela convergência entre militares e políticos na administração Lula como componente da inserção internacional. Pelos problemas que apontamos anteriormente, desenvolveram-se projetos de alta visibilidade, mas de alto risco e longuíssimo prazo, cujos efeitos são distintos e restringidos devido a particularidades e desafios institucionais (Duarte 2016c; Pion-Berlin 2016, 62).

O Exército Brasileiro atualmente busca atender duas estratégias de orientações distintas entre si. A estratégia de dissuasão busca compor uma capacidade convencional superior aos nossos vizinhos o suficiente para que se desestimule o uso da força contra o país. Essa estratégia cobra a organização de forças de emprego rápido e profissionais concentradas em núcleos de modernidade, principalmente na região Sul, Rio de Janeiro e em torno da capital nacional. Esses núcleos têm prioridade de armamentos e equipamentos avançados e provimento prioritário de logística. Grosso modo, essa estratégia vem sendo aperfeiçoada ao longo do tempo e os meios terrestres disponíveis são mais que suficientes.

Já a estratégia de presença teria dois papéis. Por um lado, atender as atribuições subsidiárias que o Exército possui desde sua fundação, como, por outro lado, evoluir para uma estratégia assimétrica de atrito no caso de invasão de potências militares extra

regionais. Essa estratégia cobra organização e disposição distintas de uma força terrestre para a estratégia de dissuasão, como um contingente conscrito e disperso, além de um plano de mobilização nacional. Essa estratégia reflete muito o caráter segmentado do Alto Comando do Exército e as demandas difusas atribuídas pelos vários governos civis.

Evidentemente, essas duas estratégias geram contradições e desafios institucionais. Se contrastado com a seção 3.5 do livro, o Exército tem o desafio de construir uma força terrestre com perfis de combatentes distintos entre si, mas com uma estrutura de comando e um corpo de oficiais comuns. Isso gera problemas em elencar prioridades de gastos e de se estabelecer foco em projetos de força (F. A. V. Silva 2013, 171, 173–780). Essas tensões vêm sendo ainda mais agravadas com a extensão e multiplicação de operações em faixas de fronteira e para Garantia da Lei e da Ordem. Principalmente porque essas últimas e a estratégia de presença impõem desafios tecnológicos e políticos de investimento em sistemas de monitoramento de áreas fronteiriças de vegetação fechada (nas regiões Norte e Oeste) e urbanas. Enquanto o primeiro tipo de sistema cria problemas adicionais nas relações externas e com as demais instituições que gerenciam a segurança das fronteiras – como o Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON); o segundo demanda um outro tipo de capacidade que faz o Exército ainda mais envolvido com instituições políticas domésticas. De uma maneira ou de outra, essas orientações da estratégia de presença apenas escalam os problemas estruturais que o Brasil tem em termos de segurança interna: notadamente, a falta de um Ministério do Interior e uma reforma ampla das forças policiais.

Por todas essas razões, o processo de transformação que vem ocorrendo no Exército nos últimos anos é um processo endógeno e cada vez mais segmentado, que deveria ser público com maior envolvimento e conscientizações políticos dos requisitos e dilemas de investimento em pessoal, principalmente de recrutamento, treinamento e educação.

Entretanto, a Marinha do Brasil, talvez, seja a força que sofre maiores dilemas institucionais. Tradicionalmente, tentou-se emular a capacidade norte-americana ao se constituir quatro capacidades - pelo menos, potenciais - de força naval: negação de uso do mar, projeção de poder, guarda costeira e força anfíbia. No entanto, essas capacidades não são intercambiáveis entre si e demandam uma escala de recursos que o país parece ser pouco capaz de atender.

Ademais, a descoberta e a exploração das regiões com depósitos de hidrocarbonetos do Pré-Sal elevaram a tensão institucional entre um projeto de esquadra de grupos de combate combinados e de alta autonomia, por um lado, e um projeto de defesa de costa de multiplataformas lançadoras de mísseis, por outro. De fato, uma guerra por essas áreas seriam uma guerra limitada, que cobraria algo dos dois perfis de força: a capacidade de defesa dessas áreas e ainda a defesa de outros objetos de valor na costa brasileira que pudessem servir de recurso de barganha e pressão externas. Entretanto, a distância desses depósitos e suas disposições em Zonas Econômicas Exclusivas, além do tamanho da costa brasileira, tornam sua defesa desafios - possivelmente intransponíveis - dos pontos de vista operacional e político. Isso explica a terceira alternativa brasileira de longo prazo: o desenvolvimento de submarinos de ataque propulsionados por reator nuclear, cujas características usuais de emprego são bloqueios distantes e interceptação de esquadras em alto mar. Diante dos enormes custos para seu desenvolvimento, ela resta apenas como uma possibilidade futura para o Brasil.

Se o caso chinês serve de exemplo e emulação do caso mais recente de constituição de uma grande marinha e uma política marítima efetiva, no curto prazo, por um critério de viabilidade e importância, o Brasil deveria hierarquizar um projeto de defesa de costa sobre o de um projeto de esquadra, e este ser desenvolvido após a consolidação do primeiro. Seguindo essa linha, deveria se investir em embarcações pequenas, baratas e de grande adaptação ambiental; além de capacidade autônoma e avançada multiplataforma de mísseis. Além disso, um sistema de gerenciamento das Águas Jurisdicionais Brasileiras e as áreas internacionais de responsabilidade brasileira - como o Sistema de Gerenciamento da

Amazônia Azul (SisGAAz) – deveria ser observado tanto quanto ou mais importante que um novo sistema de armamentos (Duarte 2016a). Em termos políticos, a realidade contemporânea de guerra no mar cobra ainda maior ênfase na configuração de alianças e cooperação naval com outros países. O Brasil possui enorme potencial na construção de um arranjo multilateral no Atlântico Sul, mas isso vai muito além das forças armadas e cobra um tipo de política externa que o país foi pouco capaz de esboçar, mas nunca de executar de fato (Duarte 2016b; Espach 2019).

Portanto, embora possua uma efetividade militar relativa e que ainda desponte o Brasil com a principal marinha de guerra na região, é a força que demandaria maiores ajustes institucionais e elaboração de uma nova estratégia marítima (Cortinhas 2019; Duarte 2015).

A Força Aérea Brasileira é aquela que mais sofre pelas deficiências das instituições brasileiras para defesa. Por um lado, suas plataformas possuem maior possibilidade de transbordamento civil ou efeito dual, o que explica o fato de seus maiores departamentos, até recentemente, terem sido os de aviação civil e de ciência e tecnologia. Por outro lado, as condições geopolíticas e estratégicas do Brasil tornam muito pouco provável a ameaça de uma força aérea estrangeira. Nossos vizinhos não possuem essa capacidade, e a concentração desses meios por potências extra regionais é também muito pouco provável. Por isso, existe maior interesse e envolvimento político nos projetos da Força Aérea, mas sem hierarquia de objetivos e reconhecimento que os meios aéreos são os que demandam mais elevada taxa proporcional de manutenção, logo são os com maior risco de rápida deterioração. Apenas isso explica a quase interminável demora para decisão quanto a um novo projeto de caças de combate - os projetos FX e FX-2 - e os critérios de sua decisão (Vucetic and Duarte 2015). Consequentemente, a Força Aérea é a força em situação mais desatualizada em termos de meios e sob maior risco de sucateamento de cara e difícil reversão. Ademais, é a força que prescinde mais de uma capacidade institucionalizada de operações conjuntas, desde que seu cenário de emprego, em boa medida, ser no apoio de operações terrestres e costeiras.

Ademais, o Brasil avançou pouco na consolidação de uma capacidade efetiva de operações conjuntas, o que foi esboçado na primeira versão da END, mas nunca materializado por repulsa e clivagens entre os altos comandos das três forças. Destacadamente, se pontuou que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas deveria desenvolver autoridade e capacidade operacional por meio do estabelecimento de Comandos Conjuntos Regionais e Estados-Maiores Conjuntos Regionais. Com isso, talvez, seria possível convergir e produzir hipóteses de emprego conjuntas ligadas a cada uma dessas regiões e prioridades de capacidades e meios combatentes necessários (Cavalcanti 2014, 22, 106, 189). Ainda assim, a literatura já apresentou suficiente evidência dos casos norte-americanos e britânicos que, sem autoridade civil que as orientem, existe pouca possibilidade das forças desenvolverem capacidade de operação conjunta por conta própria (Pessoa 2017). Portanto, sem consolidação do Conselho de Defesa Nacional, como órgão de formulação dos objetivos de política de defesa, e do Ministério da Defesa com um aparato resiliente aos corporativismos militares e arcabouços de conhecimento em análise e gestão defesa, existe pouca chance dessa capacidade ser desenvolvida no Brasil.

Bibliografia.

- Amorim, Adriano Portella de. 2017. “Política e Estratégia nacionais de Defesa: integração e consensos políticos.” *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 4 (2): 49–76. <https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.75013>.
- Avant, Deborah. 2007. “Political Institutions and Military Effectiveness: Contemporary United States and United Kingdom.” In *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness*, 80–105. Stanford: Stanford University Press.

- Barany, Zoltan. 2012. *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Brooks, Risa A., and Elizabeth A. Stanley, eds. 2007. *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness*. 1 edition. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Cavalcanti, Carlos Alberto. 2014. "O Ministério Da Defesa e o Exército Brasileiro: A Construção de Um Relacionamento." Doutorado, Niterói: Universidade federal Fluminense.
- Chettiparamb, Angelique. 2005. "Fractal Spaces for Planning and Governance." *The Town Planning Review* 76 (3): 317–40.
- . 2013. "Complexity Theory and Planning: Examining 'Fractals' for Organising Policy Domains in Planning Practice." *Planning Theory*, 1473095212469868.
- Cortinhas, Juliano. 2019. "Brazil and the Construction of Its Power to Defend the South Atlantic." In *Navies and Maritime Policies in the South Atlantic*, edited by Érico Esteves Duarte and Manuel Correa Barros, 151–86. Cham: Palgrave Macmillan.
- Diamint, Rut. 2017. "Defense Management in South America: Bureaucracy and Diplomacy." In *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, edited by Marcial A. G. Suarez, Rafael Villa, and Brigitte Weiffen, 247–72. Londres: Palgrave Macmillan.
- Duarte, Érico. 2015. "Securing the South Atlantic: In Favour of a Revised Brazilian Maritime Strategy." In *Enduring NATO, Rising Brazil*. Rome: NATO Defence College.
- . 2016a. "Brazil, the Blue Economy and the Maritime Security of the South Atlantic." *Journal of the Indian Ocean Region* 12 (1): 97–111. <https://doi.org/10.1080/19480881.2015.1067384>.
- . 2016b. "Drugs, Piracy and Sovereignty: Brazil, United States and European Union's Security Perspectives for South Atlantic." *Sicherheit Und Frieden* 34 (3): 1–15.
- . 2016c. "Segurança e Defesa." In *Dez Desafios Da Política Externa Brasileira*, 73–83. Rio de Janeiro: CEBRI. <http://midias.cebri.org/arquivo/10desafiosdaPEB.pdf>.
- Earle, Edward. 1943. "Introduction." In *Makers of Modern Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Espach, Ralph. 2019. "Reflections on the Ends, Ways, and Means of Maritime Security Cooperation in the South Atlantic." In *Maritime Security Challenges in the South Atlantic*, edited by Érico Esteves Duarte and Manuel Correa Barros, 129–53. Cham: Palgrave Macmillan.
- Espejo, Raul. 2003. "Social Systems and the Embodiment of Organisational Learning." In *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations*, 53–69. Oxford: Elsevier.
- Feaver, Peter. 2017. "Civil–Military Relations and Policy: A Sampling of a New Wave of Scholarship." *Journal of Strategic Studies* 40 (1–2): 325–42. <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1254938>.
- Hayles, Katherine. 1990. *Chaos Bound: Orderly Disorder in Contemporary Literature and Science*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Hunter, Wendy. 1997. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. The University of North Carolina Press.
- Huntington, Samuel. 1996. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política Das Relações Entre Cívís e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Kadercan, Burak. 2014. "Strong Armies, Slow Adaptation: Civil-Military Relations and the Diffusion of Military Power." *International Security* 38 (3): 117–52. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00146.
- Mandelbrot, Benoit B. 1986. "Fractals and the Rebirth of Iteration Theory." In *The Beauty of Fractals*, 151–60. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Marcus, Raphael D. 2015. "Military Innovation and Tactical Adaptation in the Israel–Hizballah Conflict: The Institutionalization of Lesson-Learning in the IDF." *Journal of Strategic Studies* 38 (4): 500–528. <https://doi.org/10.1080/01402390.2014.923767>.
- Norden, Deborah. 2015. "Latina American Militaries in the 1st Century." In *Routledge Handbook of Latin American Security*. New York: Routledge.

- Peitgen, Heinz-Otto, and Peter H. Richter. 1986. *The Beauty of Fractals*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. <http://link.springer.com/10.1007/978-3-642-61717-1>.
- Pessoa, Tamiris Santos. 2017. "A formação de oficiais e as operações conjuntas: comparações com o caso britânico e os desafios brasileiros de gestão em defesa." Tese de doutorado, Porto Alegre: UFRGS. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/172443>.
- Pion-Berlin, David. 2005. "Political Management of the Military in Latin America." *Military Review*, no. January-February: 19–31.
- . 2016. *Military Missions in Democratic Latin America*. 1st ed. 2016 edition. New York/N.Y: Palgrave Macmillan.
- Pion-Berlin, David, and Rafael Martínez. 2017. *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge, United Kingdom; New York, NY: Cambridge University Press.
- Proença Júnior, D., and Eugenio Diniz. 2008. "The Brazilian Conceptualization of Security." In *Globalization and Environmental Challenges: Reconptualising Security in 21st Century*, edited by H.G Brauch, 311–20. Berlin: Springer.
- Ratchev, Valen. 2011. *Civilianisation of the Defence Ministry: A Functional Approach to a Modern Defence Institution*. Geneve: DCAF.
- Reiter, Dan, and Allan C. Stam. 2002. *Democracies at War*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Silva, Fernando Augusto Valentini. 2013. "O Processo de Transformação Do Exército: Extensão, Fontes e Fatores Intervenientes." Mestrado, Rio de Janeiro: ECEME.
- Silva, Patricio. 2001. "Introduction." In *The Soldier and the State in South America - Essays In Civil-Military Relations*, edited by Patricio Silva, 1–12. Londres: Palgrave Macmillan.
- Strachan, Sir Hew. 2014. *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*. Cambridge, United Kingdom; New York: Cambridge University Press.
- Thies, Cameron G. 2005. "War, Rivalry, and State Building in Latin America." *American Journal of Political Science* 49 (3): 451–65. <https://doi.org/10.2307/3647725>.
- Vucetic, Srdjan, and Érico Duarte. 2015. "New Fighter Aircraft Acquisitions in Brazil and India: Why Not Buy American?" *Politics & Policy* 43 (3): 401–25.
- Young, Thomas-Durell. 2018. "The Failure of Defense Planning in European Post-Communist Defense Institutions: Ascertaining Causation and Determining Solutions." *Journal of Strategic Studies* 41 (7): 1031–57. <https://doi.org/10.1080/01402390.2017.1307743>.