

**RBED**

# Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 11, n. 2, jul./dez., 2024

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023





ISSN: 2358-3932

Associação Brasileira de Estudos de Defesa  
CNPJ 08.743.954/0001-04

REVISTA BRASILEIRA  
DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 11, n° 2, Jul./Dez. 2024

## **Comite e Conselho Editorial**

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende (UFMG, Brasil)

### **Comitê Editorial (ex-offício):**

Diretoria e Conselho Fiscal ABED 2023-2024:

Prof. Dra. Maria Celina D'Araujo (PUC Rio, Brasil)

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB, Brasil)

Prof. Dra. Marina Gisela Vitelli (UFRRJ, Brasil)

Prof. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Unifesp, Brasil)

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye (UFF, Brasil)

Prof. Dra. Anaís Medeiros Passos (UFSC, Brasil)

Prof. Dr. Miguel Patrice Philippe Dhenin (Unifap, Brasil)

Prof. Dra. Tamaris Pereira dos Santos (Centro Universitário SENAI CIMATEC, Brasil)

Prof. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand (UFS, Brasil)

### **Conselho Editorial**

Prof. Dra. Adriana Aparecida Marques (UFRI, Brasil)

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (UnB, Brasil)

Prof. Dr. Alexander Arciniegas Carreño (Univ. Pontificia Bolivariana, Colômbia)

Prof. Dr. Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Antonio Ruy de Almeida Silva (NEA/UFF, Brasil)

Prof. Dr. Augusto W. M. Teixeira Júnior (UFPB, Brasil)

Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes (UFU, Brasil)

Prof. Dr. Celso Castro (FGV, Brasil)

Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira (UERJ, Brasil)

Prof. Dr. Conrado Hübner Mendes (USP, Brasil)

Prof. Dr. David Pion-Berlin (Univ. of California, EUA)

Prof. Dr. Detlef Nolte (GIGA, Alemanha)

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman (UFRGS, Brasil)

Prof. Dr. Emilio Peluso Neder Meyer (UFMG, Brasil)

Prof. Dr. Ernesto Justo López (Univ. Nacional de Quilmes, Argentina)

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Prof. Dra. Graciela De Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Humberto José Lourenção (AFA, Brasil)

Prof. Dr. João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Prof. Dr. Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Prof. Dra. Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ, Brasil)

Prof. Dr. Lucas Kerr de Oliveira (Unila, Brasil)

Prof. Dr. Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Prof. Dr. Manuel Domingos Neto (UFC, Brasil)

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)

Prof. Dra. Monica Herz (PUC Rio, Brasil)

Prof. Dra. Monica Ellen Seabra Hirst (Univ. Torcuato Di Tella, Argentina)

Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa (Unifap, Brasil)

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS, Brasil)

Prof. Dra. Priscila Carlos Brandão (UFMG, Brasil)

Prof. Dr. Rafa Martínez (Universidade de Barcelona, Espanha)

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa (USP, Brasil)

Prof. Dra. Rut Diamint (Univ. Torcuato Di Tella, Argentina)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Prof. Dra. Selma Lúcia de Moura Gonzales (ESD, Brasil)

Prof. Dra. Silvia Capanema (Sorbonne, França)

Prof. Dra. Suzeley Kalil Mathias (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Tássio Franchi (ECEME, Brasil)

### **Assistentes de Edição**

Fernando Piccini Schmitt (revisão e editoração eletrônica)

João Paulo Cavazzani Bosso (capa e logo)

### **Secretaria Administrativa**

Fernanda Maura Souza de Oliveira (UFMG, Brasil)

Indexadores

## SOBRE A REVISTA

A *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)* é um periódico acadêmico semestral editado pela Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), segundo normas internacionais de editoração científica.

A *RBED* foi criada em 2014 com o objetivo de promover o desenvolvimento das áreas de defesa e segurança, incentivando o intercâmbio de ideias, o debate de problemas pertinentes a esses temas e o diálogo acadêmico multidisciplinar que aborde, a partir de diferentes áreas do conhecimento, os campos de interesse da publicação.

A Revista publica artigos, ensaios e resenhas inéditas, aprovados pelo sistema de avaliação pelos pares. É voltada a trabalhos que tratem de temas relacionados à defesa nacional, segurança internacional, e seus temas afins, tais como: segurança nacional, guerra e paz, relações entre forças armadas e sociedade, ciência e tecnologia no âmbito da defesa nacional, estudos militares, estudos estratégicos, políticas públicas de segurança e defesa, relações internacionais, ciência política, engenharia de produção, dentre outros.

---

R454 Revista Brasileira de Estudos de Defesa / Associação  
Brasileira de Estudos de Defesa. v. 1, n. 1 (2014-).  
Niterói : Associação Brasileira de Estudos de Defesa,  
2014-.  
ISSN 2358-3932 — versão online  
1. Defesa nacional — Periódicos. I. Associação  
Brasileira de Estudos de Defesa.

CDU 355.45(81)

---

Catálogo na publicação: Mônica Ballejo Canto – CRB 10/1023

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA  
(ABED)**

**Diretoria ABED (2023-2024)**

*Presidência:*

Profa. Dra. Maria Celina D'Araujo (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

*Vice-Presidência:*

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)

*Secretaria Executiva:*

Profa. Dra. Marina Gisela Vitelli (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

*Secretaria Adjunta:*

Profa. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Universidade Federal de São Paulo)

*Diretoria de Relações Institucionais:*

Profa. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand (Universidade Federal de Sergipe)

*Diretoria Financeira:*

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye (Universidade Federal Fluminense)

*Diretoria Financeira Adjunta:*

Profa. Dra. Anáís Medeiros Passos (Universidade Federal de Santa Catarina)

*Diretoria de Publicações:*

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende (Universidade Federal de Minas Gerais)

**Conselho Fiscal (2023-2024)**

Prof. Dr. Miguel Patrice Philippe Dhenin (Universidade Federal do Amapá)

Profa. Dra. Tamiris Pereira dos Santos (Centro Universitário SENAI CIMATEC)



# Sumário

Editorial .....9

Apresentação do Dossiê “Forças Armadas, Estado e Sociedade no Brasil:  
democracia frente a militarismos e militarizações” ..... 15  
*Thiago Rodrigues, Eduardo Heleno de Jesus Santos,  
Mariana Kalil*

## Ensaio

Operação militar: uma leitura cultural do conceito para os dias de hoje..... 25  
*Fábio Facchinetti Freire*

## Artigos

New forms of militarization: socialization by the military..... 49  
*Rut Diamint*

O projeto indigenista de Rondon como manifestação  
do “dispositivo pacificação” no Brasil ..... 77  
*Tadeu Morato, Thiago Moreira de Souza Rodrigues*

Controle civil sob ameaça? Militarismo, politização  
e radicalização dos militares no Brasil de Bolsonaro..... 107  
*Eduardo Heleno de Jesus Santos, Erika Kubik,  
Paulo Ribeiro da Cunha*

Expansão temporal do militarismo: captura  
do futuro no engajamento militar doméstico no Brasil ..... 135  
*Mariana da Gama Janot, David Succi Junior,  
Samuel Alves Soares*

Erosão democrática e militarização nos países  
ibero-americanos na última década..... 161  
*Paulo Roberto Cardoso, Alice Castelani,  
Gustavo Lima*

Entre “patriotas”: dos acampamentos ao 8/1..... 187  
*Guilherme Alessandro Lemos da Silva Moreira de Souza,  
Piero Leirner*

|   |     |
|---|-----|
| O soldado-cidadão e o intervencionismo moderador<br>na Primeira República: passado-presente .....             | 223 |
| <i>Luciana Aliaga</i>   |     |
| <i>Jointness</i> das forças armadas, profissionalização<br>e democracia: o caso do Brasil.....                | 249 |
| <i>Eurico de Lima Figueiredo, Ricardo Antonio Cazumba,<br/>Roberta Carneiro de Melo</i>                       |     |
| Da guerra à violência permanente: a imanência autoritária<br>das tecnologias securitárias baseadas em IA..... | 277 |
| <i>Alcides Eduardo dos Reis Peron</i>   |     |
| Hybrid governance and Violent Non-State Actors:<br>examining the case of Brazil and Colombia.....             | 301 |
| <i>Irene Cabrera-Nossa, Marcial Alecio Suarez,<br/>Marilia Pimenta</i>  |     |
| A Estratégia Nacional de Defesa como fomentadora de mudanças<br>nas políticas para a indústria do setor ..... | 319 |
| <i>Matheus Dalbosco<br/>Juliano Cortinhas</i>   |     |
| Governança oceânica para o Brasil:<br>do global ao local, do meio militar ao civil.....                       | 345 |
| <i>Daniele Dionisio da Silva</i>  |     |

## Resenhas

|  |     |
|--|-----|
| Resenha de: Luis Felipe de Moura Nohra. 2023. <i>Emprego militar do espaço: operações espaciais, presente, passado e futuro</i> . São Paulo: Dialética.<br>ISBN: 978-65-2528320-3 .....  | 373 |
| <i>Gills Vilar Lopes</i>   |     |
| Resenha de: Maria Celina D’Araujo e Lucas Pereira Rezende (Ed.). 2024.<br>Forças armadas e política no Brasil republicano: a Nova República (1988-2018).<br>Volume 2. Rio de Janeiro: FGV Editora. ISBN 978-65-5652-297-5..... | 377 |
| <i>Carlos Artur Gallo</i>  |     |
| Diretrizes para Autores .....  | 382 |

## Editorial

Prezadas(os) leitoras(es),

É no ritmo de realização do XIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (XIII Enabed, de 03 a 05 de setembro de 2024, na Universidade Federal de Minas Gerais em Belo Horizonte) que trazemos até vocês esta edição mais do que especial da Revista Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

Composta de um ensaio, três artigos de submissão regular à *RBED*, e duas resenhas, este número também conta com dez artigos que compõem o dossiê temático “Forças armadas, Estado e sociedade no Brasil: democracia frente a militarismos e militarizações”, coorganizado pelos professores Eduardo Heleno de Jesus Santos (Inest/UFF), Mariana Kalil (ESG/Ministério da Defesa) e Thiago Rodrigues (INEST/UFF), a quem já agradeço pela excelente parceria para a realização desta edição da *RBED*.

Como uma preparação para o conteúdo que se agora lhes apresentamos, abrimos este volume 11, número 2 (2024) com um ensaio de Fábio Freire intitulado “Operação Militar: uma leitura cultural do conceito para os dias de hoje”. Nele, Freire discorre acerca de aspectos culturais da militarização em curso, que busca reposicionar as forças armadas frente à sociedade, e atenta para o perigo de uma expansão das operações militares, que podem chegar a substituir a ordem civil em visão extrema. Essa visão, segundo o autor, é baseada em uma concepção de ethos heroico dos militares, que expande a visão de militares como heróis, mesmo em tempos de paz.

Na sequência, como primeiro artigo do dossiê temático, a professora Rut Diamint nos traz “New forms of militarization: socialization by the military”, no qual a autora trabalha um conceito que permeia grande parte das obras deste volume: a militarização. Diamint nos demonstra como as tradicionais formas de participação dos militares em meios políticos na América Latina, através de golpes de Estado, vem sendo substituída por novas formas de militarização da política, no que a autora denomina de “socialização pelos militares” (itálico meu). São ações, por parte das forças armadas, que assumem funções de atendimento direto à sociedade em temas não ligadas à defesa, ou que trazem uma falsa ideia de democratização, como a forma de inclusão das mulheres às forças. Tudo isto, segundo a autora, devido a frágeis relações civil-militares, de políticas públicas débeis e de uma manipulação do conceito de legitimidade política.

Tadeu Morato e Thiago Rodrigues trabalham, em “O projeto indigenista de Rondon como manifestação do ‘dispositivo pacificação’ no Brasil”, como as intervenções contínuas das forças armadas na política brasileira podem ser explicadas pelo conceito de dispositivo de pacificação. Usando a política indigenista desenvolvida pelo Marechal Rondon como estudo de caso, Morato e Rodrigues retomam a genealogia de Foucault e o conceito de poder tutelar e demonstram como as estratégias de assimilação e de trato harmonioso cumpriam um propósito de missão civilizatória na relação com os povos originários. A imagem do militar como agente conciliador nos tempos contemporâneos em pacificações vem dessa prática de Rondon, servindo como elemento chave para impulsionar o intervencionismo militar na vida política brasileira.

O artigo seguinte, “Controle Civil sob ameaça? Militarismo, Politização e Radicalização dos Militares no Brasil de Bolsonaro”, de Eduardo Heleno de Jesus Santos, Erika Kubik e Paulo Ribeiro da Cunha analisam duas hipóteses: uma, na qual o recente militarismo brasileiro é o resultado de uma grande mobilização política na caserna; e outra na qual o enfraquecimento do controle civil na crise política foi chave para o processo. Os autores concluem que o crescimento da popularidade de Jair Bolsonaro junto aos militares encontra paralelos com pode ser entendida como reação às tentativas de controle civil implementadas nas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT).

Em nosso quinto trabalho, Samuel Alves Soares, Mariana da Gama Janot e David Succi Junior continuam explorando os efeitos deletérios para a democracia brasileira de um aumento da participação dos militares em funções não-precípua em “Expansão temporal do militarismo: captura do futuro no engajamento militar doméstico no Brasil”. Os autores nos apresentam que há uma variável para o militarismo brasileiro que é a questão temporal. Haveria duas temporalidades na forma pela qual as forças armadas atuam domesticamente no país: uma de longo prazo, que acaba fechando os olhos para visões alternativas; e uma de curto prazo, com as práticas de antecipação.

“Erosão democrática e militarização nos países ibero-americanos na última década”, de Paulo Roberto Cardoso, Alice Castelani e Gustavo Lima, amplia o nosso foco de análise para a militarização também nos demais países latinoamericanos nos últimos dez anos. Nele, os autores mensuram se houve aumento dos gastos militares naqueles países da região que viveram queda na qualidade de suas democracias entre 2012 e 2022. Com foco no Brasil, Chile e Uruguai, como representantes que tiveram queda na avaliação de suas democracias, e no Equador, que apresentou melhora nos índices democráticos, e concluem que o orçamento militar tem tendência de queda, mas são interrompidos em crises sociais. Concluem que as consequências para a democracia são nocivas, pois aumenta a possibilidade de atuação

contra direitos, quando a população é alçada ao posto de inimiga, além de diminuir a efetividade das forças armadas para suas atividades primordiais.

Guilherme de Souza e Piero Leirner retomam o olhar para a crise democrática brasileira com nosso sexto artigo, “Entre ‘patriotas’: dos acampamentos ao 8/1”. Souza e Leirner demonstram a formação de um campo discursivo à direita, que levou até a invasão das sedes dos três Poderes em Brasília no dia 08 de janeiro de 2023 na intentona golpista de apoiadores do ex-presidente Bolsonaro. Os autores demonstram que houve uma dubiedade proposital na cadeia de comando militar, entre inação e chancela das instituições militares aos pedidos de intervenção. Sugerem que a instituição militar contou com uma adesão voluntária de militares seduzidos pelo golpismo de um líder político que fomentava o radicalismo nos acampamentos, como forma de preservar a instituição. Ainda que o trabalho exceda o limite editorial previsto pela RBED, isto se dá com a anuência desta editoria, que compreendeu a necessidade de comprovação dos dados primários coletados.

No artigo seguinte, “O soldado-cidadão e o intervencionismo moderador na Primeira República: passado-presente”, Luciana Aliaga trabalha a complexa relação entre a elite militar e a política na República Velha brasileira. A autora trabalha esse relacionamento a partir de dois conceitos, de soldado-cidadão e de intervenção moderadora. Com a hipótese que a gênese da demanda contemporânea por intervenção militar tem sua gênese tanto em interpretação de eventos passados quanto do tempo presente. Segundo os autores, essa interpretação, no campo da interpretação e da linguagem, une eventos diversos, mas com semânticas compartilhadas pela cultura política.

Em “*Jointness* das Forças Armadas, profissionalização e democracia: o caso do Brasil”, de Eurico de Lima Figueiredo, Ricardo Cazumba e Roberta Melo, temos a apresentação de uma relação direta entre o *jointness* militar e a participação na política do país. Apesar da criação do Ministério da Defesa, há ainda um processo de resistência grande por parte dos militares, o que dificulta a integração das forças. Figueiredo, Cazumba e Melo engrossam o coro dos autores que vêm apontando sugestões de mudança na estrutura da Defesa brasileira como forma de atingir o profissionalismo militar. Analisando os aspectos organizacionais, operacionais, educacionais e doutrinários do *jointness* militar, os autores reafirmam que novas estruturas contribuiriam para o afastamento dos militares de assuntos políticos, o que daria suporte à consolidação democrática no Brasil.

Em nosso décimo trabalho, retomamos uma discussão conceitual sobre processos de militarização, tema que abriu este dossiê, desta vez analisando o fator autoritário de tecnologias de inteligência artificial (IA) em temas de segurança e defesa. Em “Da guerra à violência permanente: A Imanência

autoritária das tecnologias securitárias baseadas em IA”, Alcides dos Reis Peron nos demonstra como há características autoritárias que devem ser atentadas na formulação de políticas públicas baseadas em IA para ambientes domésticos. Quando embasam modelos de controle social em um contexto de contrainsurgência, as tecnologias abrem espaço para uma perda significativa de direitos.

Irene Cabrera, Marcial Suarez e Marília Pimenta contribuem, no último artigo do dossiê, “Hybrid governance and Violent Non-State Actors: examining the case of Brazil and Colombia”, para a compreensão de atores violentos não-estatais e as dinâmicas securitárias. Os autores nos apresentam como o crime organizado criou formas de governança locais e regionais que impactam em diferentes formas de violência, no que apresentam como um exemplo de governança híbrida. A violência tem uma raiz forte no papel desempenhado pelo Estado no Brasil e na Colômbia, e em como, ao mesmo tempo, há políticas para o emprego da lei, há formas de proteção do crime organizado transnacional.

Nas submissões regulares à RBED, o décimo-segundo trabalho desta edição, “Impactos da Estratégia Nacional de Defesa para a Indústria do setor”, faz uma importante avaliação da Estratégia Nacional de Defesa (END) ao longo do tempo. Juliano Cortinhas e Matheus Dalbosco fazem um exercício de avaliação da END como política pública ao longo de 15 anos, e mostram como, apesar dos avanços, houve limitações significativas, com temas até hoje não plenamente desenvolvidos ou implementados. Ao não solucionar os limites institucionais, a END tem ainda um limite dos efeitos positivos que poderia trazer para a democratização das políticas de defesa no Brasil. Isso não impede Cortinhas e Dalbosco de sugerirem um novo papel da END no debate sobre a defesa nacional no Brasil.

Como décimo-terceiro e último manuscrito deste número da *RBED*, Daniele Dionisio da Silva discute em “Governança oceânica para o Brasil: do global ao local, do meio militar ao civil” como a governança brasileira dos oceanos está bastante em linha com os níveis de análise internacional e nacional, mas que ainda traz problemas no nível local. A autora nos demonstra como o atual modelo privilegia a concentração decisória nas mãos da Marinha do Brasil, deixando poucos espaços para as iniciativas civis.

Fechamos o v. 11, n. 2 (2024) da *RBED* com duas resenhas. Na primeira delas, temos a leitura de Gills Vilar Lopes da obra “Emprego Militar do Espaço: operações espaciais, presente, passado e futuro”, de Luis Felipe de Moura Nohra (Dialética, 2023). Lopes nos apresenta como o espaço exterior segue um tema relevante na relação entre grandes potências, e como o domínio do espaço é um elemento de poder no século XXI. Não apenas explorado por civis, como por bilionários e suas empresas de exploração

espacial, a obra demonstra como a militarização do espaço é uma questão para os processos de segurança nacional e internacional. Lopes ainda reforça a importância de uma obra em português como referência para iniciar os estudos no campo de segurança, defesa e domínio do espaço aéreo.

Fechamos o v. 11, n. 2 (2024) da *RBED* com duas resenhas. Na primeira delas, temos a leitura de Gills Vilar Lopes da obra “Emprego Militar do Espaço: operações espaciais, presente, passado e futuro”, de Luis Felipe de Moura Nohra (Dialética, 2023). Lopes nos apresenta como o espaço exterior segue um tema relevante na relação entre grandes potências, e como o domínio do espaço é um elemento de poder no século XXI. Não apenas explorado por civis, como por bilionários e suas empresas de exploração espacial, a obra demonstra como a militarização do espaço é uma questão para os processos de segurança nacional e internacional. Lopes ainda reforça a importância de uma obra em português como referência para iniciar os estudos no campo de segurança, defesa e domínio do espaço aéreo.

A última resenha, assinada por Carlos Artur Gallo, gentilmente analisa o segundo volume da coletânea “Forças armadas e política no Brasil republicano: a Nova República (1988-2018)”, organizada por Maria Celina D’Araujo e por mim, Lucas Pereira Rezende (FGV Editora, 2024). Gallo chama a coletânea positivamente de uma iniciativa ambiciosa para pensar os militares e a sua relação com a República em dois volumes, indo desde 1889 até os dias atuais, no que o autor reforça alcançar o que a historiografia tem chamado de história do tempo presente. A resenha enfatiza que o objetivo da coletânea não era trazer explicações definitivas, mas levantar hipóteses produzidas por um notável grupo de acadêmicos do Brasil e do exterior - todos civis, mostrando que já existe uma sólida massa pensante civil no país capacitada a um debate sólido, abrangente, eficaz e eficiente, evidenciando um já longamente caduco e indevido protagonismo militar na defesa nacional brasileira.

Agradeço em especial a todas as autoras e autores que gentilmente escolheram a Revista Brasileira de Estudos de Defesa para a publicação de suas pesquisas, assim como ao trabalho dedicado de nossos editores-convidados na elaboração e condução dos trabalhos do dossiê temático que aqui lhes apresentamos - a quem convido, na sequência, a fazer um texto de apresentação do dossiê.

Uma boa leitura a todas(os)!

**Lucas Pereira Rezende**

Editor-Chefe da *RBED*

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 4 de setembro de 2024.



# Apresentação do Dossiê

## Forças Armadas, Estado e Sociedade no Brasil: democracia frente a militarismos e militarizações

THIAGO RODRIGUES  
EDUARDO HELENO DE JESUS SANTOS  
MARIANA KALIL

A presença e influência das forças armadas brasileiras no governo de Jair Bolsonaro (2019–2022) fizeram reemergir antigas preocupações e pautaram parte das inquietações sobre o papel dos militares nos destinos da república. Com isso, a reflexão sobre as “Forças Armadas, Estado e Sociedade no Brasil” — tema caro e fundador da área de Estudos da Defesa no país, nos anos 1980 — voltou a se revestir de importância quando muitos já a pensavam superada ou, pelo menos, equacionada. Assim, um dossiê como este que a *Revista Brasileira de Estudos da Defesa* traz a público torna-se preocupantemente atual e necessário, tanto do ponto de vista analítico quanto político.

A percepção de que o controle civil sobre os militares estaria bem encaminhado no Brasil, principalmente após os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995–2003) e Luís Inácio Lula da Silva (2003–2011),

---

**Thiago Rodrigues** é professor associado ao Instituto de Estudos Estratégicos (Inest) da Universidade Federal Fluminense (UFF). É doutor em Ciência Política (Relações Internacionais) pela PUC-SP, com estágio doutoral na Sorbonne Nouvelle (Paris III). Coordenador do grupo de pesquisa Segurança e Democracia nas Américas (SeDeAmericas) e pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e Marxismo (NIEP-Marx/UFF). É bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq (Nível 2). [Orcid.org/0000-0002-0962-0391](https://orcid.org/0000-0002-0962-0391). E-mail: [trodrigues@id.uff.br](mailto:trodrigues@id.uff.br).

**Eduardo Heleno de Jesus Santos** é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense e professor de Teoria Política dos Estudos Estratégicos do Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos do Inest-UFF. Líder do grupo de pesquisa Democracia, Forças Armadas, Estado e Sociedade (CNPQ). Conta com apoio da FAPERJ (APQ1) no projeto de pesquisa Forças Armadas — entre o ativismo político e a profissionalização. Coordena o GT Forças Armadas, Estado e Sociedade da Anpocs. [Orcid.org/0000-0001-5897-9168](https://orcid.org/0000-0001-5897-9168). E-mail: [eduhelena@gmail.com](mailto:eduhelena@gmail.com).

**Mariana Kalil** é Professora da Escola Superior de Guerra (ESG) do Ministério da Defesa do Brasil na cadeira de Geopolítica, atuando no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID), no Curso Especial de Preparação para Oficiais-Generais (Cepog) e no do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (Caep). É pesquisadora da Divisão de Geopolítica e Relações Internacionais (Dagri/ESG) e Co-coordenadora do grupo de pesquisa Segurança e Democracia nas Américas (SeDeAmericas). É parte da Força-Tarefa para Diversificação dos Estudos de Segurança da International Security Studies Section (ISSS), International Studies Association (ISA). É doutora (2014–2017) em Relações Internacionais, na Área de Concentração de História das Relações Internacionais do Brasil, no Instituto de Relações Internacionais (Irel) da Universidade de Brasília (UnB). [Orcid.org/0000-0003-1302-8339](https://orcid.org/0000-0003-1302-8339). E-mail: [marianakalil@gmail.com](mailto:marianakalil@gmail.com).

gerou um ambiente de maior confiança na normalização das relações entre poder civil e os militares num contexto de consolidação democrática. Tal expectativa não era desprezível, dado o histórico de intenso intervencionismo dos militares na política nacional, desde a própria fundação da república, no século XIX, até a última ditadura civil-militar (1964-1985). No entanto, como se sabe, a história não é linear, tampouco desprovida de contradições. Ela é, ao contrário, forjada no seu calor. Desse modo, o que poderia parecer assunto superado, nunca o foi.

As relações aparentemente cordiais e até convergentes entre as forças armadas e o projeto da diplomacia ativa e ativa dos governos Lula 1 e 2 demonstraram ser um interregno marcado por interesses corporativos e cautela tática entre militares que ganharam recursos financeiros, oportunidades de carreira e experiências internacionais, com destaque para a liderança militar da Missão para a Estabilização do Haiti (Minustah), iniciada em 2004, ainda no primeiro mandato de Lula. Após o final do governo Lula, a chegada de Dilma Rousseff à presidência, em 2011, passou a remover o que se mostrou uma fina camada de “relações normalizadas”.

Desde as patentes mais baixas até o alto oficialato, incluindo oficiais influentes já na reserva, a chegada ao Planalto de uma mulher ex-guerrilheira e de fortes convicções políticas foi vista por alguns setores militares com desconfiança. Parte dessa associação à imagem de Rousseff foi estimulada pelos civis, que ampliaram a polarização política e parte por militares, em especial da reserva, por receio de revanchismo. A instauração da Comissão Nacional da Verdade, em 2012, mesmo sem alterar os termos da Lei da Anistia de 1979, foi combustível que inflamou os ânimos temporariamente aplacados.

Se a tendência fosse mesmo a de subordinação dos militares à autoridade civil, nos moldes institucionais das democracias ditas “consolidadas”, como explicar o retrocesso ocorrido a partir dos mandatos de Dilma Rousseff? Um começo de resposta para essa questão crucial — ao menos em termos metodológicos — já havia sido explorado por René Dreifuss que, ainda em 1986, ao abordar as tendências dentro das forças armadas na redemocratização, via a necessidade de compreender “os dissensos político-ideológicos de cunho horizontal e vertical que se verificam nas três armas, assim como as diferenças funcionais entre os vários órgãos que compõem o sistema militar” (Dreifuss 1986, 1) Neste sentido, o propósito de um controle civil sobre as forças armadas nunca deixou de ser visto de forma transversal às forças, seja em parcelas do alto comando, seja na reserva, como revanchismo e ameaça de “esquerdização”, “desordem” ou outro “perigo” de descaminho da “ordem e progresso” nos moldes tradi-

cionalistas desenhado pelos civis e militares entranhados pela lógica da doutrina de Segurança Nacional.

O embate sobre como ficariam as competências e poderes das forças armadas durante o processo que resultou na Constituição de 1988 já anunciava que não seria simples a superação de um modelo jurídico-político e de uma hegemonia disseminada na sociedade civil que reputava às forças armadas um papel de defensora da pátria e de garantidora de uma ordem socioeconômica liberal, centrada em desigualdades profundas. Uma das ferramentas utilizadas pelo governo e pelos militares para aplacar os movimentos progressistas na Constituinte foi ativar a parcela fisiológica do Congresso, que passou a ser conhecida como Centrão. Se, por um lado, a manobra agradou os anseios dos setores mais conservadores da cúpula militar, por outro manteve o que José Murilo de Carvalho (2019) denomina como armadilha, na qual a ausência de uma democracia incluyente, uma economia forte e uma República efetiva alimentam a tutela militar.

A equação que produz o controle civil não tem como única variável o militar. Dialogando com a geração que nos anos 1980 refletiu o controle civil na Constituinte, retomamos a preocupação de Eliézer Rizzo de Oliveira (1987, 146), para quem “não devemos fechar os olhos para os riscos que corre a construção do regime democrático, seja em função de fenômenos militares de natureza mais durável, seja pelo despreparo [...] dos políticos em relação às casernas”. Este despreparo é agravado pelo fato de que os militares brasileiros deixaram o governo em 1984, mas não a política, como asseverou Eurico de Lima Figueiredo (1984).

A documentação e os estudos hoje disponíveis comprovam como foram tensos os anos entre a eleição indireta de Tancredo Neves (1985) e as primeiras eleições diretas para presidente desde 1960, realizada apenas em 1989. Entre pressões do alto escalão militar para que o sistema de segurança interno montado durante o regime autoritário fosse mantido e as demandas para que uma nova lógica de segurança cidadã fosse implementada, sobraram resultados como o Art 142 da Constituição Federal que, até os dias atuais, motiva apologistas da intervenção militar na política nacional a pleitear um suposto “poder moderador” das forças armadas (Hunter 1997, Kenkel 2010). Que o Supremo Tribunal Federal tenha sido acionado para julgar que tal poder não existe — em decisão em abril de 2024 — já é indício de que nada pode ser considerado dado e resolvido no campo das relações civil-militares no Brasil.

A mencionada participação protagônica dos militares brasileiros na Minustah chegou a ser compreendida como uma equalização das funções das forças armadas num campo mais afeito à sua missão precípua, ou seja, à atuação “para fora” do território nacional. Naqueles anos, o aquecimen-

to das pretensões internacionais do Brasil reforçaram o pleito nacional por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, enquanto avançou para consolidar o país como um líder do Sul Global capaz de fazer as mediações e articulações necessárias entre o Norte Global, o capitalismo neoliberal global e certas demandas sociais urgentes nos campos da fome e do acesso aos direitos humanos básicos como educação, saúde e moradia. As forças armadas teriam, então, papéis a cumprir como parceiras na projeção internacional do Brasil, agindo em operações de paz de novo tipo, como a Minustah, que tinham como objetivo não apenas facilitar a saída de um conflito armado, mas a própria reconstituição (ou constituição) de sociedades inteiras (Pereira 2021, Mariano 2016).

No entanto, logo surgiram as primeiras leituras críticas sobre como o engajamento exterior das forças armadas no Haiti repercutiram no crescente emprego de militares em missões de ocupação de favelas vinculadas a projetos de “pacificação”. Desse modo, a destinação externa do vetor militar, comum em democracias, paralelamente conviveu com a ampliação de operações internas, as operações de “garantia da lei da ordem”, em especial no governo de Dilma Rousseff, no âmbito dos grandes eventos sediados pelo país, a saber, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Se havia um impulso em torno da profissionalização, corria em paralelo a polarização da sociedade brasileira e a politização dos fardados.

O emprego de militares no campo da segurança pública, em especial no Rio de Janeiro, tornou-se não apenas frequente como atualizou para o papel auto-atribuído das forças armadas — mas também a elas reputado por parte da sociedade — como salvadoras da pátria acima das disputas partidárias e do mundo da política, tido como maculado pela corrupção e pelos interesses “não-patrióticos”. Esse reavivar das forças armadas como corporação redentora dialeticamente potencializou e foi potencializada pelo ardor dos novos paladinos da moral representados pelo lava-jatismo e pela difusão da versão brasileira do crescimento da nova ultradireita, nacionalista e “antipolítica”.

Essa antipolítica se manifestou na rejeição de muitos militares às medidas sanitárias durante a pandemia de Covid-19, a disseminação de *fake news*, a defesa passional da liderança política, elementos que se conectam a uma característica apontada quatro décadas antes por Walder de Goés (1983, 3), ancorado nos estudos de Clifford Geertz: a existência de um sistema simbólico nas corporações militares que “ademais de fornecer a seus membros uma visão de mundo homogeneizante, é altamente emocionalizado, isto é, estende-se da razão para o plano das emoções”.

Com isso, a contradição do processo histórico-político entrou em cena, com militares de destaque nas atribuições conferidas durante os governos

petistas — como os generais Vilas Bôas e Augusto Heleno — assumindo protagonismo na nova fase de intervencionismo desinibido dos militares na política, que teve como ápice a projeção de Jair Bolsonaro como líder da radicalização de direita no país. Dessa maneira, o petismo, que apoiou a política de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro e a presença militar na segurança pública, acabou por facilitar a formação de um amálgama pernicioso entre grupos de extrema direita, os militares da ativa e da reserva e os agentes da polícia. A presença das Forças Armadas em comunidades, que em casos de profunda gravidade deveria ser pontual e episódica, foi naturalizada. Em 2018, sob o mandato de Michel Temer, dois Estados da Federação, Rio de Janeiro e em Roraima, sofreram intervenção federal.

Com a eleição de Bolsonaro, acelerou-se não somente o processo de militarização da burocracia, iniciado no governo Temer, como também a militarização da política e da sociedade. Estes fenômenos, já ocorridos em nossa história republicana e mapeados em diferentes trabalhos por Barros (1976), Brigagão (1985) e Alves (2003), renovaram a tutela militar a partir de novos elementos. O mito da eficiência técnica das forças armadas foi recondicionado em fortes tonalidades, chegando a um ponto culminante com a gestão polêmica do general Pazuello no Ministério da Saúde, o primeiro militar a ocupar a pasta, no auge da pandemia de Covid-19.

A intensificação da relevância política e da força econômica das forças armadas no Brasil é o indício não apenas da “militarização” da máquina pública, mas também de um fenômeno que autores como Vagts (1967), Diamint (2015) e Hoecker (2023) qualificam como “militarismo”. Trata-se de um processo mais profundo e extenso que inclui a difusão de práticas de cunho militarizado entre atores variados da sociedade civil: a militarização da educação de jovens, a disseminação de “valores bélicos” e de práticas inspiradas em táticas ou modelos militares, o apoio da cidadania a candidaturas que defendem a ação letal de polícias ou das forças armadas contra o “crime”, entre outros elementos. O militarismo vai na contramão da profissionalização, distorcendo o senso de missão militar.

O retorno dos militares ao noticiário político também vincula-se ao crescimento da extrema-direita, um fenômeno não somente local, mas global. Os eventos ocorridos no dia 8 de janeiro de 2023 representam o clímax da manipulação política por grupos bolsonaristas, com direta presença da simbologia e de membros das forças armadas. A campanha de desinformação envolveu civis e militares e poderia ter resultado, se bem sucedida, em algo muito pior que as vexatórias cenas de destruição na capital federal. Mesmo fracassando em seu intento, o bolsonarismo lançou seu maior ataque à Nova República e as instituições democráticas dela derivadas. Seus efeitos também atingiram as Forças Armadas.

O imbricamento entre o populismo reacionarista, militarismo e neoliberalismo distorceu nos fardados o senso republicano, o compromisso com a democracia e o respeito às instituições. Ancorados na internet, subverteram a hierarquia e a disciplina. As investigações em curso no Supremo Tribunal Federal, no Ministério Público, na Polícia Federal e no Congresso têm revelado a adesão de militares à tentação golpista, por meio da participação no que ficou chamado como o Gabinete do Ódio, uma verdadeira milícia digital, e em outros esquemas ilícitos promovidos por Bolsonaro e sua *entourage*.

O Brasil de hoje enfrenta desafios no que diz respeito às relações entre as forças armadas, o Estado e a sociedade civil que se relacionam à herança de intervencionismo militar na história republicana nacional, mas agrega novos elementos que expressam dinâmicas políticas, econômicas e sociais brasileiras e, também, internacionais.

Buscamos, assim, como esse dossiê, contribuir para a atualização dos debates sobre o tema “Forças Armadas, Estado e Sociedade” a partir de um conjunto de reflexões críticas que abordam processos diversos, mas complementares, de militarização e de militarismo no Brasil contemporâneo. Consideramos essa reflexão fundamental para o fortalecimento da democracia no Brasil, com respeito ao Estado de Direito e com a capacitação profissional de Forças Armadas que correspondam às imensas demandas pela defesa da pátria e de seus recursos naturais, sempre com respeito à ordem constitucional.

## REFERÊNCIAS

- Alves, S. K. 2003. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação, 1963-1990*. São Paulo: Ed. Unesp.
- Barros, A. S. C. 1978. *The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance and State Building*. University of Chicago.
- Brigagão, C. 1985. *A militarização da sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Carvalho, J. M. 2019. *Forças Armadas e Política no Brasil*. São Paulo: Todavia.
- Diamint, R. (2015) “A New Militarism in Latin America”. *Journal of Democracy* 26, no. 4: 155-68.
- Dreifuss, R. A. 1986. “A (ilógica) Lógica das Armas ou *Il Gattopardo Militar*”. X Encontro Anual da Anpocs, GT Forças Armadas, Estado e Sociedade. *Anais*. Caxambu.

Figueiredo, E. L. 1984. “Sucesso e Frustração do Poder Militar”. *Jornal do Brasil* (Abr.).

Goés, W. 1983. “O novo papel político das Forças Armadas do Brasil”. *VII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências, GT Elites Políticas.*, Águas de São Pedro.

Hoecker, M. R. 2023. “Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina”. In *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?*, edited by M. R. Hoecker and F. J. Verdes-Montenegro: 21–62.. Madrid: Fundación Corolina.

Hunter, Wendy. 1997. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Jenne, N., and Martínez. 2022. “Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits”. *European Journal of International Security* 7: 58–83.

Kenkel, K. M. 2010. “South America’s Emerging Power: Brazil as Peacekeeper”. *International Peacekeeping* 17, no. 5: 644–61.

Mariano, Vinicius. 2016. “Defense diplomacy and its potential for Brazil”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 22, no. 3, 503–16.

Oliveira, E. R. 1987. “Constituinte, Forças Armadas e Autonomia Militar”. In *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro, edited by E. R. Oliveira et al. Espaço e Tempo.

Pereira, Eduardo S. 2021. *Diplomacia de Defesa: instrumento de política externa*. Curitiba: Appris.

Vagts, A. 1967. *A history of Militarism*. New York, The Free Press.



Ensaio

---



# Operação militar: uma leitura cultural do conceito para os dias de hoje

## Military operation: a cultural reading of the concept for today

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 21–45

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75385

ISSN 2358-3932

---

FÁBIO FACCHINETTI FREIRE

### INTRODUÇÃO

Em seu verbete sobre o militarismo, Pion-Berlin (2018) considera, como uma das definições para o termo, a “prevalência de sentimentos e ideais militares entre as pessoas”. Faz eco, assim, à concepção de Alfred Vags, citada no mesmo verbete, para quem o militarismo é “um modo de pensar que prioriza os valores e as ações militares em detrimento dos civis”. Nesses termos, podemos tratar o conceito como o predomínio de um ambiente cultural onde é a sociedade civil que prefere e busca o *ethos militar* para conduzir sua própria vida,<sup>1</sup> muito mais do que qualquer ação das forças armadas (FA) ou das Forças Auxiliares — ação esta que, de resto, tem sido constante na história brasileira — impondo sua visão de mundo sobre a sociedade. Esta demanda civil cria a permeabilidade por meio da qual uma lógica validada para a realidade do combate — a lógica castrense — se estabelece em contextos novos, fora dos limites dos quartéis.

O risco do militarismo é um fenômeno mundial, do qual recortaremos o caso brasileiro recente. Objetivamos compreender o processo em curso, ainda incipiente — talvez estancado pelas últimas eleições, mas de modo algum extinto —, no que ele se caracteriza, entre outros aspectos, pelo reposicionamento da influência das FA. Cumpre destacar, e é central para nossa argumentação, o movimento dialógico que se estabelece entre uma sociedade que passa a entender o *jeito de ser* militar como a melhor solução para os seus problemas, e a classe fardada, que, ela mesma, acredita trazer

---

Fábio Facchinetti Freire é doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e coronel da reserva do Exército. Professor colaborador do PPG em História da Universidade Salgado de Oliveira. Orcid.org/0000-0001-9760-8087. E-mail: fabiofreire1965@gmail.com.

a melhor resposta *para tudo isso que está aí* e se entende como messiânica-mente vocacionada à salvação nacional.

Trabalharemos com a definição de *operação militar* (Brasil 2017) pelo Exército Brasileiro (EB). Não buscaremos historiar o conceito ou considerá-lo em modo estrito, mas como uma *chave heurística*, uma ideia que abre caminho para a interpretação de um todo mais amplo e complexo. Quando o conceito, do modo em que está formulado em manual, define qualquer emprego militar, e de qualquer tipo, como uma *operação militar*, ele ilumina um tipo de visão que autoriza o *ethos militar*, *ad extremum*, a subsumir a sociedade civil. Esta é uma possibilidade que se vai materializando, tanto pela ampliação pós-moderna do emprego militar em outras atividades, nos termos descritos por Moskos, Williams e Segal (1999), mas — e principalmente — pelo uso de estratégias de Operações Psicológicas (OpPsc).<sup>2</sup>

Ao longo do trabalho, buscaremos contextualizar traços do momento atual, em que a vida das armas parece servir como a vida de todos; momento algo vago, como um cansaço da democracia, no qual o que há de mais avançado em política apenas recicla e atualiza o que há de mais atrasado. Iniciaremos tratando do conceito de *operação militar*, cujo alcance, ampliado sob o efeito da doutrina das Guerras Híbridas e de 4ª Geração (GH4G), torna-se omnidirecional (tudo pode ser uma *operação militar*), ou seja, como a semântica militar foi posta a caber em todas as oportunidades de emprego do EB. Identificaremos de que maneira a anacrônica caracterização do herói autoriza e justifica a intervenção castrense, indo ao encontro de uma demanda igualmente heroica, em sua indigência, pela *salvação da Pátria*. Por fim, reuniremos exemplos de como essa abordagem cultural está levando a um reposicionamento das FA no teatro político.

## O CONCEITO DE OPERAÇÃO MILITAR COMO SIGNO DA MILITARIZAÇÃO

O conceito em questão é definido como:

[...] o conjunto de ações realizadas com forças e meios militares, coordenadas em tempo, espaço e finalidade, de acordo com o estabelecido em uma diretriz, plano ou ordem para o cumprimento de uma atividade, tarefa, missão ou atribuição. É realizada no amplo espectro dos conflitos, desde a paz até o conflito armado/guerra, passando pelas situações de crise, sob a responsabilidade direta de autoridade militar competente. (Brasil 2017, 2-1).

Uma ampla disponibilidade de emprego para o EB turva, assim e já na origem, os limites entre o que lhe seria reservado, como precípuo, e

aquilo que não lhe caberia, como problema da alçada exclusiva da sociedade civil. O EB, uma vez acionado, pode ser empregado do transporte de água no Nordeste à Operação Acolhida em Roraima; do socorro aos desabrigados em todas as enchentes à intervenção contra a criminalidade no Rio de Janeiro.<sup>3</sup> As discussões sobre a necessidade e a oportunidade desses usos, extemporâneos ou não, parece considerar menos a maneira como os empregos serão tratados, fruto da cultura institucional, do que sua viabilidade, dentro de um cálculo logístico. Seguindo por esta direção, queremos discutir como a amplitude semântica atribuída ao termo *operação militar* (tudo pode ser tratado como uma *operação militar*) vai ao encontro das carências de uma sociedade até mesmo infantilizada na maneira como resolve os seus problemas.

Eis que, em consonância com a opacidade do campo de batalha nas GH4G, o ambiente operacional, entendido como “conjunto de condições e circunstâncias que afetam o espaço onde atuam as forças militares e que interfere na forma como são empregadas” (Brasil 2017, 2-2), passa a identificar e integrar dimensões igualmente híbridas, entre militares e civis:

— A dimensão *física*, representando o território em sua diversidade, onde a tendência é que, cada vez menos, distingam-se os espaços do conflito dos espaços fora dele.

— A dimensão *humana*, como “os fatores psicossociais, políticos e econômicos da população local, assim como suas estruturas, seus comportamentos e interesses” (Brasil 2017, 2-2), tanto naquilo em que a população pode servir ao objetivo do combate, quanto no que deve ser considerada espectadora capaz de pressionar a FA em sua atuação.

— A dimensão *informativa*, considerando a noosfera (Morin 2005, 139) onde são produzidas, circulam e atuam as informações de toda natureza, cada vez mais reconhecida como ambiente de uma guerra oculta, porém não menos contundente.

Se as fronteiras entre o que é ou não é da guerra seguem cada vez mais borradas, são acompanhadas pela perspectiva, tornada mais ampla, de que

[...] as ameaças concretas deverão vir associadas à proliferação de tecnologias (incluindo as relacionadas a armas e agentes de destruição em massa), ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à migração massiva. Por outro lado, como ameaças potenciais que podem servir de pretexto para legitimação de ações bélicas, devem ser considerados possíveis contenciosos relacionados às questões ambientais, às populações nativas e aos recursos naturais. (Brasil 2017, 2-3).

O EB pode ser empregado, desde o estado de paz — “ausência de lutas ou graves perturbações no âmbito interno de um Estado ou de suas

relações internacionais” (Brasil 2017, p. 2-17) — ao de guerra, passando pela crise — “conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em um contencioso” (Brasil 2017, 2-17). Essa concepção de emprego ampliado está contida no estudo das *operações de amplo espectro* (Brasil 2014), onde se reconhece o caráter multifacetado dos confrontos, nos dias de hoje, bem como sua marcação continuada pelo emprego da violência (Brasil 2017, 3-1).

Chegamos, assim, ao *conceito operativo do Exército* (Brasil 2014), criado para contemplar as novas possibilidades de confronto (difuso, multidirecional, irregular e sem limites):

Nesse contexto, as forças militares de um Estado-nação devem estar aptas a conduzir, com legitimidade e empregando o uso controlado da força, operações militares em qualquer ponto do espectro dos conflitos – desde a paz estável, até o conflito armado/guerra – para contribuir de forma decisiva para a prevenção de ameaças, no gerenciamento de crises e/ou na solução de conflitos nacionais ou internacionais, de qualquer natureza e intensidade. (Brasil 2014:3-1).

O gráfico a seguir, extraído do mesmo manual de fundamentos, nos permite perceber como toda a sociedade é incluída no campo de possibilidades de emprego, posto que deixaram de existir as delimitações entre o que é ou não é da guerra:



Gráfico 1 — Operações de amplo espectro.

Fonte: Brasil (2014, 3-2).

O eixo vertical representa a gradação do emprego militar, desde situações — canto inferior esquerdo — em que, no passado, este emprego não era cabível (era a paz, e não a guerra), até outras situações — canto superior direito — em que o uso da FA é claro, indiscutível e, por que não dizer, clássico.

O eixo horizontal, por outro lado, representa um gradiente de violência, de tal maneira que, se atentarmos para a resultante do gráfico, veremos um mínimo de violência/conflito associado ao quadro da *paz estável* (esquerda, abaixo), que progride para um máximo de violência/conflito associado ao quadro do *conflito armado/guerra* (direita, acima).

É importante destacar: toda a sociedade é espaço e tempo de possíveis empregos, considerando que o objetivo de *prevenção de ameaças* se realiza entre a paz estável e a instável; e, ainda que a concentração maior da violência guarde relação com as operações militares tradicionais, ela não está descartada, mesmo nos momentos de paz. A esta altura, cumpre observar, recuperando a introdução deste trabalho, que o emprego militar identificado no caso brasileiro faz eco ao estágio atual do mesmo emprego no Ocidente em geral.

### O SALVADOR DA PÁTRIA NA FORMAÇÃO DO HERÓI

Apoiando-nos, primeiramente, no estudo clássico de Huntington (2016), entendemos que a consolidação do fazer militar, *pari passu* com a consolidação dos Estados nacionais e rumo a uma profissão militar, se deu pela separação do grupo castrense do conjunto maior da sociedade, envolvendo-o em valores, atitudes e costumes particulares, que foram afirmados como distintos, transcendentais e superiores ao restante da população civil. Essa identidade específica (*ethos*) vem perdendo prestígio ao longo das últimas décadas, frente à ascensão do conjunto de valores caros ao novo capitalismo (Sennet 2008). Podemos personificar esse primeiro esboço do *ethos militar* na imagem do herói clássico-medieval, no que este compreende traços de abnegação e sacrifício por algo anterior/exterior/superior (primeiro a cristandade, agora a Nação); coragem perante o risco máximo, que é o da própria morte; e de desapego material (de novo, uma herança da doutrina cristã). Este é o personagem, profundamente ético e viril, evocado, ainda hoje, no eficiente trabalho desenvolvido pela indústria cultural americana (Corbin, Courtine, and Vigarello 2013).

A obra também clássica de Janowitz (1967), contemporânea à investigação de Huntington, avançou sociologicamente para além dos amplos traços desse autor, identificando o militar americano também como o administrador, o gestor da violência do Estado, que precisa ter, frente aos cenários de

emprego na segunda metade do século XX, menos do idealismo heroico, e mais do pragmatismo técnico. Devido à efetividade de sua atuação, ele é um profissional regularmente empregado, para quem o risco não é um traço folclórico, mas um dado quantificável na sua rotina; a guerra não é mais o holocausto que ocorre em grandes acontecimentos, mas o cotidiano frequente o bastante para entrar no cômputo do empreendimento bélico. Ou seja: para esse militar, sua profissionalização tem a ver com a não excepcionalidade de sua atuação (o mundo é seu teatro de operações) e, portanto, a morte — o sacrifício final — também não é excepcional. Cumpre administrar também a fatalidade, reduzi-la, controlá-la como a um risco trabalhista. Não cabe ao profissional que convive rotineira e cotidianamente com a morte, o predomínio do herói como sua imagem referente. A profissionalização, como racionalização (gestão de riscos), viabiliza, também, que sejam atendidas as demandas pós-modernas, não só pela diversificação no emprego das FA, como pela diversificação do público profissional. Porque o modelo heroico era exclusivamente masculino, cristão e branco; a abertura para o modelo gerencial é possibilidade (necessária, porém não suficiente) de inclusões de gênero, religiosas e étnicas.

No caso brasileiro, identificamos, para fim didático, dois momentos importantes: no primeiro, inexistia, ainda na República Velha, um *ethos* capaz de apartar a mocidade militar (Castro 1995) da política, o que levou à explosiva combinação entre a possibilidade concreta de intervenção nos governos, pelas armas, e a convicção do dever cívico de fazê-lo. É nesse contexto que aconteceu o Tenentismo, bem como outras crises envolvendo militares (Revoltas da Armada, da Vacina, da Chibata etc.). O centro da formação da oficialidade estava na desmilitarizada Praia Vermelha, o “Tabernáculo da Ciência” (Castro 1995), onde os alunos transitavam com grande fluidez pelos papéis de militares e políticos, tarimbeiros e doutores, guerreiros e funcionários públicos.

No segundo, concretizado pelo comando do então coronel José Pessoa na Escola Militar do Realengo (1931-1934), resolveu-se o problema disciplinar anterior, encapsulando a categoria profissional em uma bolha cultural de valores, atitudes e costumes circunscritos (mais até do que em competências e habilidades técnicas). Construiu-se, com isso, uma *obediência*<sup>4</sup> (até então ausente), a qual não mitigou o ímpeto intervencionista, mas, sob o código da hierarquia e da disciplina, o delegou para a esfera dos generais (da política dos tenentes para a política dos generais; ou, lembrando o General Góes Monteiro, “da política no Exército para a política do Exército”). A identidade então configurada se relacionou, fortemente, com o modelo heroico. Para isso colaborou a experiência de José Pessoa na Primeira Guerra Mundial, quando comandou um pelotão no 4º regimento

de Dragões, da 2ª divisão de cavalaria do exército francês, com grande presença de soldados turcos. Muito daquela mistura entre os códigos éticos medievais da oficialidade francesa e a rusticidade algo selvagem dos subordinados turcos, seria adaptada para o rígido código de pertencimento implantado no Realengo, que tem na criação do “Corpo de Cadetes” sua expressão mais contundente.<sup>5</sup>

Estão claras as semelhanças de percurso entre ambas as identidades, a do exército americano e a do brasileiro. Cabe-nos sublinhar uma diferença fundamental: enquanto aquele profissionalizou-se premido pela realidade do seu emprego (recursividade: profissionalizou-se porque era empregado, ou foi empregado porque era profissional?), este não vivenciou a mesma exigência de emprego real (sequer a exigência de prestar contas efetivas à sociedade civil), ainda que se tenha espelhado no “irmão do norte”, doutrinariamente, pelo menos desde a 2ª Guerra Mundial.

A racionalização do emprego bélico acompanha a sua cotidianização. Ampliar o uso das FA em um novo leque de “serviços” demanda a incorporação de saberes e de fazeres que deslocam o *ethos militar heroico* para o *ethos militar gerencial*, e então para uma outra identidade polissêmica, o que não parece acontecer sem contradições e resistências. A crueza do emprego real impõe o pragmatismo como condição de existência; sem esse *teste do uso*, a Tradição, no que ela serviu como cimento do *sprit de corps*, alimenta o pior conservadorismo e a resistência a mudança necessária.

Ao acompanhar a história recente do Processo de Modernização do Ensino do Exército — PME (Freire 2022), temos uma evidência deste movimento de reação. Nascido no conjunto de ações que marcaram a tentativa de reposicionamento das FA na redemocratização brasileira,<sup>6</sup> o PME realizou, através do levantamento levado a cabo pelo Grupo de Trabalho para o Estudo da Modernização do Ensino (GTEME),<sup>7</sup> uma crítica ampla e contundente sobre o *status quo* do ensino no EB, explicitando, ainda que sem essa terminologia, a vinculação pedagógica de toda a formação militar com o tradicional-tecnicismo.<sup>8</sup> Com a intenção de avançar deste diagnóstico para uma nova pedagogia de características construto-cognitivist, entendida como mais apta a dar conta das exigências pós-modernas do emprego militar,<sup>9</sup> o PME propôs um amplo e profundo conjunto de ações nas áreas da formação militar: estrutura do ensino, legislação, currículos, didática/metodologia, avaliação, recursos humanos e relacionamento externo ao Exército.

Foi possível analisar os ganhos alcançados pelo PME e seu desdobramento pedagógico, a Implantação do Ensino por Competências (IEC), e, como maior interesse para o argumento que aqui perseguimos, as estratégias de resistência à mudança, voltadas à conservação de um modelo

pedagógico tributário da identidade heroica. Menos como uma oposição explícita, ainda que franca e leal, já que esta sempre significaria algum ruído contra a *obediência*, as diretrizes pedagógicas do PME foram contrapostas em silêncios, omissões, apatias, seguindo o arsenal de recursos que as burocracias em geral dispõem, não para a destruição às claras, mas para a gangrena da oposição às suas práticas.

É certo — e já tratamos disso em outra oportunidade — que parte da oposição aos objetivos do PME já se encontrava, em potência, na sistemática de sua implantação. Ao mesmo tempo em que fazia uma crítica profunda à falta de autonomia dos agentes de ensino — consequência do modelo fortemente hierarquizado em que o atendimento às ordens é avaliado segundo a exatidão do seu cumprimento —, determinava, seguindo a mesma verticalização da cadeia de comando, que os agentes deveriam, agora, ser autônomos (podemos dizer que a forma traiu o conteúdo). Foge a esta oportunidade discutir o quanto essa dissonância entre os objetivos formalizados (com sua filiação ao cenário das GH4G e a um outro *ethos militar*) e o processo (tradicional) de sua operacionalização, estava clara àqueles providos do poder para a sua determinação.

### OPERAÇÕES MILITARES, HERÓIS E MILITARIZAÇÃO: ALGUNS EXEMPLOS

A falta de emprego específico da FA favorece uma posição fronteira entre o ancoramento no herói enquanto *performance*, com todo o seu arcabouço de passado idílico, de tradições inventadas (Hobsbawm and Ranger 2012) e de prestígio (para consumo interno); conserva, também, o desígnio do *salvador da Pátria* junto com a demanda pelos imperativos do século XXI, tanto aqueles recebidos das lutas por reconhecimentos, quanto os novos horizontes doutrinários propriamente militares.

Temos aí uma *disponibilidade* que leva à ação tantos profissionais que se julgam, não só habilitados e moralmente superiores para o exercício da coisa pública, como destinados (quase compulsados!) a esse desígnio cívico, no que são respaldados pelo comportamento sebastianista de certa parte da população, saudosa de figuras de autoridade que assumam o peso de sua própria gestão.

Decerto este não é um fenômeno inédito. Foge ao espaço deste artigo fazer uma listagem sequer superficial daqueles momentos em que vários heróis da Pátria foram acionados. Atendo-nos ao que o fenômeno atual tem de particular, buscaremos examinar alguns exemplos.

As *escolas cívico-militares*. Partindo de uma valorização mitificada dos Colégios Militares do EB, cujo representante emblemático é o Colégio

Militar do Rio de Janeiro — CMRJ, o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim)<sup>10</sup> materializou, como sua mais expressiva proposta (em um governo sem propostas) para a educação nacional, o processo de militarização em curso na sociedade brasileira.<sup>11</sup> Como uma mitificação da “meritocracia”, os novos colégios militares/militarizados vieram ao encontro da demanda popular por ordem (a hierarquização como substituto da negociação e da busca pelo consenso), por controle (a gestão dos tempos e espaços como uma nostalgia da *criação dos corpos doces*) e por oposição simplificada (onde tudo o que diverge está errado e é culpa de um *inimigo*), a qual elegeu o *ethos militar* como sua síntese. É nessa direção que entendemos a militarização da escola pública como a resposta a uma solicitação.

A participação formal das FA e Forças Auxiliares no projeto deu-se pela ocupação de cargos executivos e, principalmente, pela contratação de Prestadores de Tarefa por Tempo Certo (PTTC), que são militares da reserva e voluntários (sem a exigência de quaisquer pré-requisitos pedagógicos) para atuar como *orientadores* daquilo que seria *militar* na prática educacional. Em um tipo equivocado de metonímia, as partes mais evidentes (formaturas, canto de hinos, aparência, postura etc.) do todo (*ethos militar*) foram transpostas, como se o sucesso objetivo dos Colégios Militares tradicionais — seu “pulo do gato” pedagógico — estivesse contido nessa expressão da superfície. Os veteranos,<sup>12</sup> segundo os moldes de sua seleção, não tiveram como trazer outras contribuições.

O exemplo das escolas militares para civis, que permanecem presentes e atuantes apesar da descontinuidade do Pecim, ilumina o argumento aqui proposto por vários ângulos. Primeiro, porque se trata menos da imposição de um modelo alienígena, mas de algo que atende a um anseio popular muito claro; se assim não fosse, o número de escolas filiadas ao ideário da *meritocracia* militar não estaria crescendo. Esse circuito de desejos mostra a receptividade para com a cultura da caserna, que estabelece a permeabilidade através da qual as *operações militares, lato sensu*, vão militarizando espaços civis. Segundo, porque esta proposta ancora-se fortemente em uma mitologia do *ethos militar*. Sendo uma mitologia, assenta-se e busca forças, não em resultados verificáveis e reproduzíveis racionalmente por avaliadores de fora, porém em uma dimensão afetiva, que não depende das respostas objetivas e dos resultados práticos. A construção simbólica, a bolha de significados que pacificou a profissão militar no século XX, foi erigida na separação da sociedade civil e na desvalorização desta sociedade (daí o prestígio *para consumo interno*). É este prestígio — descolado de indicadores mais profundos e de validação por especialistas — que atende à demanda civil pela presença militar.

*O uso de postos e graduações como adjetivos, para fins eleitorais.* A luta contra a morte, central à perspectiva heroica, ampara-se, sempre, em instrumentos que garantam a transcendência do herói; desse modo, a finitude do Eu sempre é compensada pela permanência de/em algo maior e perene (Deus, o Estado, a Revolução etc.). O pertencimento a uma confraria seleta e excludente como foi, a partir da década de 1930, o Corpo de Cadetes, é um exemplo dessa subsunção em que o indivíduo busca superação em algo que lhe ultrapassa. Nesse caso, a exemplaridade de seus hábitos e costumes — o código de ética — nada mais é do que o espelhamento nesse objeto perene e imaculado.

A preservação da dimensão simbólica depende de seu isolamento. Tanto ela é acessível somente para poucos — e o sacrifício da conquista confirma o valor de quem alcança o pertencimento —, quanto ela deve ser protegida da contaminação pelo que é fugaz e passageiro. É sempre a mesma fórmula cerimonial: os ritos possuem uma forma constante e irretocável para a sua execução, porque tal protocolo de ações recupera o momento primordial — *in illo tempore* (Eliade 1992) — em que o valor ideal foi concebido. As cerimônias sempre são postas a salvo das *coisas da terra*, sob o risco de se desencantarem e, com isso, desprotegerem seus eleitos do perigo da finitude.

Postos e graduações, à semelhança dos títulos nobiliários (como ainda é o caso dos títulos de cadete<sup>13</sup> e general) carregam em si a própria instituição a que se referem. Dos titulados, espera-se que se comportem (ajam, sejam, existam) de acordo com o modelo daquilo que lhes é anterior, superior e exterior: a FA. Desde muito cedo, naqueles bancos escolares onde as competências atitudinais (o *ser*) eram mais valorizadas do que as competências factuais e conceituais (o *fazer*), lhes foi inculcido que não deixariam de ser militares, mesmo que fora do tempo e do espaço estritos da caserna. A profissão passou a ser a segunda pele, que não se desveste com facilidade.<sup>14</sup>

Todo esse preâmbulo foi necessário para entender o modo especial como postos e graduações adjetivam seus detentores. Mais do que apontar para uma relação de formação ou de trabalho (o que seria o caso mais comum do médico *fulano*, do advogado *sicrano* etc.), subentende-se que os postos e as graduações carregam o aval institucional para aqueles que conquistaram, com sacrifício, abnegação e superação ao final — o arquétipo da escalada, no simbolismo heroico (Durand 2019; Magalhães 2023) — a recompensa de apô-los antes dos próprios nomes. Mas este direito compreende resguardos e proteções para com a sacralidade institucional. E não poderia ser em outro lugar, senão no Estatuto dos Militares (Brasil 1980) a constar a restrição à contaminação desse prêmio heroico:

## SEÇÃO II

## Da ética Militar

Art. 28. O sentimento do dever, o pundonor militar e o decoro da classe impõem, a cada um dos integrantes das forças armadas, conduta moral e profissional irrepreensíveis, com a observância dos seguintes preceitos de ética militar:

[...]

XVIII - abster-se, na inatividade, do uso das designações hierárquicas:

- a) em atividades político-partidárias;
- b) em atividades comerciais;
- c) em atividades industriais;
- d) para discutir ou provocar discussões pela imprensa a respeito de assuntos políticos ou militares, excetuando-se os de natureza exclusivamente técnica, se devidamente autorizado; e
- e) no exercício de cargo ou função de natureza civil, mesmo que seja da Administração Pública.

O momento atual nos serve de evidência para o argumento perseguido. Fruto da permeabilidade cultural demandada pela sociedade civil, a distribuição de prestígio (capital simbólico) no interior das FA encontra ressonância para além dos seus limites.<sup>15</sup> E vai nos interessar menos o aumento visível de militares, das FA e Forças Auxiliares, pleiteando cargos públicos. A questão aqui, sem deixar de ser quantitativa, merece destaque por uma qualidade nova, que é a extensa colocação das titulações profissionais como capital em um mercado de símbolos.

E o que se está oferecendo — e distinto do quê, e contra o quê — quando o diferencial que aquilata uma candidatura não são episódios da biografia dos concorrentes, seus feitos meritórios, suas comprovações de valores republicanos, mas, simplesmente, a chancela institucional? Sendo um oficial do EB, ou da Polícia Militar, ou um praça do Corpo de Bombeiros, o candidato, alavancando-se sobre o emblema castrense, faz dos valores cultuados nas diversas Forças — como a coragem e a honestidade, por exemplo — uma propaganda de si mesmo, *contra tudo o que está aí*. E além: o todo perene e imemorial das FA, que busca sua ancoragem o mais longe possível no tempo histórico (como é o caso do EB que referencia sua gênese na luta contra os holandeses, no século XVII), se apresenta como resposta à fluidez da pós-modernidade, ao império das narrativas e à relativização dos costumes. Onde a liberdade e a autonomia do novo milênio, com seu alarde (ainda que discutível) sobre a possibilidade de escolhas infinitas, produz insegurança no cidadão comum, achatado pela liberdade, a solidez do idealismo institucional vem trazer consolo e segurança; a possibilidade,

portanto, de mais uma vez trocar-se por valores despersonalizados, por virtudes sem sobrenome, sumindo, assim, na infantilização das massas. Os candidatos que, em grande quantidade e com o aval das FA e das Forças Auxiliares, têm menos nomes e história do que têm postos e graduações, cedem suas identidades ao *ethos* maior, abrangente e submissor.

*Missões estranhas às FA: o caso da reserva indígena.* Usamos o conceito de *operações militares*, de acordo ao formulado em manuais do EB, como chave heurística para entender não os empregos que seguem a especificidade consagrada das FA (empregos bélicos por natureza), mas aqueles que são tornados bélicos, que são apropriados como bélicos (empregos que se militarizam). A gramática das ações militares não é sensível a outros códigos, outras éticas ou epistemologias, senão àquela que, no estágio atual de nossa doutrina, ainda se tensiona do herói para o gerente, e deste para o militar pós-moderno. Defendemos, em nosso argumento, que o *ethos militar* permanece sempre em construção e em diálogo com a sociedade que o engloba, porém resistindo às atualizações, posto que dependente, em seu nível mais profundo, à perenidade que se expressa na vitória sobre o inimigo e na preservação da Pátria. A *eterna vigilância* significa uma guarda sempre alta, armas em punho como garantia, senão da vida eterna, ao menos da glória eterna.<sup>16</sup> Não é uma identidade voltada, em sua essência, para o diálogo, a busca pelo consenso ou a composição de esforços.

Eis que, como já evidenciamos neste texto, a sociedade brasileira parece manifestar-se, mais do que favorável aos militares como interventores, até mesmo seguindo a gramática do *ethos militar*. É necessária uma visão de mundo heroica (dicotômica, binária, organizada em antagonismos) para concluir pelo emprego mais amplo e genérico do aparato militar, ou seja, pela militarização de ações, rotinas, protocolos etc., que antes eram — ou deveriam ser — enquadrados pela lógica das políticas públicas. É uma mudança sutil de perspectiva, esse momento no qual a dialogicidade é substituída pelo combate, e a construção democrática — com seu formulário de negociações, avanços e recuos, tempo para a colheita — dá lugar ao enfrentamento.

Dos diversos exemplos em que o EB foi acionado, como FA constituída — e não para colocar seu capital simbólico em jogo, seja para reproduzi-lo (escolas cívico-militares) ou para negociá-lo (adjetivando candidatos) —, escolhemos sua atuação junto à Terra Indígena Yanomami (TIY), para o que nos valeremos de matéria recentemente publicada em periódico de grande circulação (Feitoza 2024).

Ainda nos anos de 1990, na esteira do esforço por reposicionamento consequente à redemocratização, o EB envidou esforço pelo aumento de sua presença na região amazônica (*Projeto Calha Norte*). Não sem resistên-

cias, em boa parte veladas: seja em oposição à perda de melhor qualidade de vida (quarteis em outras regiões mais salubres), seja pela perda da iluminação política que existe nos grandes centros. Agora, como nos informa o periódico em tela, o Comandante do Exército determinou estudos para um aumento da ordem de dez por cento dos efetivos alocados na região norte, e em caráter permanente, o que corresponde a cerca de três mil profissionais.

Não é uma novidade de agora, em tempos de militarização, que o EB, colocado na Amazônia com a missão de protegê-la do inimigo externo, invasor (emprego bélico por natureza), vai extrapolar seu objeto de origem, incluindo missões que são fruto da ausência do Estado. De obras públicas ao serviço de transporte; de socorro médico-odontológico ao trabalho de polícia; da demarcação topográfica à administração de zoológico etc. Missões as mais diversas, conjugando o saneamento de carências públicas com a ocupação de recursos militares (na maioria humanos) ociosos. Por um lado, é o Estado que sempre foge ao compromisso com o planejamento de longo prazo, com o trabalho político de maior envergadura, acostumando-se ao socorro sempre disponível daqueles homens camuflados. *Socorro*, quando de uma primeira vez emergencial; *rotina* quando nas agendas de prefeitos e governadores, a partir de então.

O emprego do EB naquilo que não é sua missão precípua divide opiniões internas. Muitos, mais conservadores, ainda temem o risco de *contaminação* da tropa por misteres vulgares (e paisanos). Os que defendem esse emprego, menos conservadores, destacam os ganhos políticos conseguidos para a imagem da instituição junto à opinião pública.

Entendemos que, no cenário atual, parecem convergir: (1) a prevalência da linha de ação pelo emprego amplo; (2) a recolocação da justificativa desse emprego — sim, como interessante para a imagem institucional — agora sob uma leitura GH4G, a leitura da *conquista de corações e mentes*; e (3) a égide do tudo é *operação militar*, posto que não existe oposição (muito pelo contrário) ao trato como militar para aquilo que não é militar.

O próprio presidente Luís Inácio Lula da Silva, como citado no periódico em tela, refere-se à desintração da TIY em tempos belicistas: “Na ocasião [9 de janeiro de 2024], Lula disse que governo não pode ‘perder a guerra’ contra o garimpo ilegal, e prometeu usar toda a máquina pública para expulsar os invasores” (Feitoza 2024). Ora, tornada uma *guerra*, a desintração fica centrada nas FA (centro político, econômico, logístico e — principalmente — simbólico) e toda a sua complexidade se transforma em um *esforço de mobilização*.<sup>17</sup> Ainda que não uma mobilização de fato ou sequer de direito, mas em sentido axiológico: que cessem ou sejam reduzidos outros sistemas de valores, para que possa atuar — contra o inimigo! — o

regime da guerra e suas outras possibilidades. Mesmo que boa parte das ações devidas, não só para a desintrusão, mas para o socorro mais amplo aos yanomamis, tenham a ver com saúde, serviço social, logística etc., e não com a *fricção* de Clausewitz (1931).

## CONCLUSÃO

O conceito de *operação militar*, como chave heurística, estabelece ligações e esclarecimentos entre várias peças do mosaico reunido neste artigo. A “operação militar” é (e sempre foi) a ação básica que estrutura e justifica o emprego das FA, de tal modo que aquilo que não pudesse ser classificado como tal, não teria peso na autoavaliação castrense. O que chamamos de início à atenção é que, sob o respaldo doutrinário das GHG4, as operações militares abriram-se para o meio civil (esse cenário opacado da guerra pós-moderna) e a equação primeira onde *toda atuação é uma operação militar*, ampliou-se para *toda atuação na sociedade é uma operação militar*; ou, *ad extremum*, *a sociedade como um todo é militarizável* (e com o aval desta mesma sociedade).

Nesses termos, a militarização nacional (que, de resto, parece ser um episódio de uma militarização mais geral) tem a ver com o *ethos militar*, com esse sistema de valores que orquestram símbolos, costumes, linguagem, *héxis* corporal etc., o qual, no caso brasileiro, guarda uma relação peculiar com a profissionalização incipiente das FA.

A profissionalização da guerra tem a ver com sua prática recorrente. O profissional das Armas, fruto do século XIX, compromete-se com a possibilidade de sacrifício extremo — a própria morte — que não deve acontecer. A imagem da guerra como holocausto, sendo a destruição o destino inevitável ao qual a Honra deve levar o combatente, fica ultrapassada: o profissional que combate hoje deve voltar para combater amanhã. Compromete-se, com isso, o símbolo paradigmático do *herói*. O guerreiro que destrói e é destruído cede lugar ao administrador da violência, ao gerente do conflito. Esse percurso profissionalizante, que não abandona seus códigos primitivos, mas os viabiliza para uma economia da morte, é uma imposição para aquelas nações em que a guerra é *exercida*, e não somente *representada*. Sem o exercício — ou seu substituto bastante eufemizado, que é o controle civil sobre o funcionamento da máquina bélica — o modelo heroico tende não só a permanecer, como a defender-se das atualizações, por mais pragmaticamente justificáveis que elas sejam (em nome da “Tradição”, das “glórias passadas”, do “sempre foi assim” etc.). Esse *ethos militar de um Exército de paz*, como poderíamos, em síntese, chamá-lo, é o que acaba sendo requerido na demanda civil para a militarização. Menos pelo que ele possa efetiva e

racionalmente fazer, e mais pela aura algo sebastianista que estaria por detrás dele (o passado idílico, a segurança perdida, a figura do Pai).

Os três exemplos escolhidos procuram demonstrar, em pontilhismo: uma maneira pela qual a reprodução do *ethos militar* se estende e reproduz, atravessando a fronteira feita permeável dos limites civil-militares, demandado por segmentos da sociedade que, confusos, querem participar dos seus valores (as escolas cívico-militares); uma maneira pela qual o comércio de bens simbólicos (no caso, o prestígio institucional) se estabelece, mesmo contrariando o Estatuto dos Militares, com postos e graduações avalizando sujeitos subsumidos pelos valores representados em seus títulos (os candidatos adjetivados por seus títulos); e uma maneira, por fim, em que o próprio poder público provoca o extravaso do alcance militar, tratando como guerra o que não teria imposição alguma para ser referido assim (o caso da reserva indígena).

Ao concluir, interligando a demanda civil por militarização ao *ethos militar de um Exército de Paz*, pelo meio heurístico do conceito de *operação militar*, não negamos o enorme valor das FA — o EB em particular —, muito menos o potencial de seu emprego para além das concepções clássicas. Procuramos, isto sim, reunir apontamentos, em modo provocativo, que sirvam à instrução da sociedade civil, ainda em débito quanto à questão: “O que fazer com o militar?” (Domingos Neto 2023). Pergunta que pode nos levar — e até deva nos levar — a questionar, de modo mais profundo: *como fazer o militar?*

O militarismo substantiva um processo — a militarização — que deve ser entendido também como um circuito em mão dupla, e não uma imposição sub-reptícia que vem dos meios castrenses, ainda que parte destes almejem que a sociedade maior comungue de sua visão de mundo. Superar, também, essa que parece ser uma perversa vocação do século XXI, é o grande objetivo norteador de todas as operações, militares ou não.

## REFERÊNCIAS

Bourdieu, Pierre. 2009. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva.

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. 1980. *Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares*. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm).

Brasil. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Departamento de Educação e Cultura do Exército. 1996. *Fundamentos para a Modernização do Ensino. Diagnóstico efetuado no sistema de ensino e proposta de ações para corrigir as deficiências encontradas*.

www.decex.eb.mil.br/port\_/leg\_ensino/8\_outras/a\_memoria\_moderniz\_ensino/6\_doc49\_15Jul1996\_FundamentosModernizEns\_GTEME.pdf.

Brasil. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-maior do Exército. 2014. *Portaria nº 004-EME, de 09 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Fundamentos EB20-MF-10.103 Operações, 4ª Edição.* www.esao.eb.mil.br/images/ Arquivos/ CMB/publicacoes/manual\_de\_campanha\_manual\_de\_fundamentos.pdf.

Brasil. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. 2017. *Portaria nº 51 COTER, de 08 de junho de 2017. Aprova o Manual de Campanha EB70-MC-10.223. Operações, 5ª Edição.* bdex.eb.mil.br/jspui/handle/1/848.

Brasil. Ministério da Defesa. Gabinete do Ministro. 2022. *Portaria GM-MD nº 5.807, de 28 de novembro de 2022. Aprova o Manual de Mobilização Militar – MD41-M-02 (2ª Edição/2022).* <https://static.poder360.com.br/2022/12/mmm-2022.pdf>.

Câmara, Hiram de Freitas. 2011. *Marechal José Pessoa: A força de um ideal.* Rio de Janeiro: BibliEx.

Castro, Celso. 1995. *Os militares e a república. Um estudo sobre cultura e ação política.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Castro, Celso. 2021. *O espírito militar. Um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Clausewitz, Carl von. 1931. *Da guerra.* archive.org/details/da-guerra-carl-von-clausewitz/page/n9/mode/2up.

Corbin, Alain, Jean-Jacques Courtine, and Georges Vigarello. 2013. *História da virilidade. 3 – A virilidade em crise?* Petrópolis: Vozes.

Cunha, Luiz Antônio. 2007. *A universidade reformanda. O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior.* São Paulo: Editora Unesp.

Domingos Neto, Manuel. 2023. *O que fazer com o militar? Anotações para uma nova Defesa Nacional.* Teresina: Gabinete de Leitura.

Durant, Gilbert. 2019. *As estruturas antropológicas do imaginário. Introdução à arqueologia geral.* São Paulo: Martins Fontes.

Eliade, Mircea. 1992. *O sagrado e o profano. A essência das religiões.* São Paulo: Martins Fontes.

Feitoza, César. 2024. “Exército Estuda enviar 3.000 miliares para Terra Indígena Yanomami de forma permanente”. *Folha de São Paulo*, São Paulo (Fev.). [www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/02/exercito-estuda-enviar-3000-militares-para-terra-indigena-yanomami-de-forma-permanente.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/02/exercito-estuda-enviar-3000-militares-para-terra-indigena-yanomami-de-forma-permanente.shtml).

Foucault, Michel. 1987. *Vigiar e punir. Nascimento da prisão*. Petrópolis: Editora Vozes.

Foucault, Michel. 2023. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977 – 1978)*. São Paulo: Martins Fontes.

Freire, Fábio Facchinetti. 2019. “Política de educação e Colégios Militares: apontamentos para uma crítica à militarização da escola pública”. In *Políticas públicas e forças militares*, edited by Sabrina Celestino. Rio de Janeiro, Gramma.

Freire, Fábio Facchinetti, and Andrea Carvalho de Castro Albuquerque. 2022. “Entre a reprodução e a autonomia: as tensões na implantação do Ensino por Competências”. In *Exército Brasileiro: Perspectivas interdisciplinares*, edited by Fernando da Silva Rodrigues and Tássio Franchi. Rio de Janeiro: Mauad X.

Goffman, Ervin. 2019. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva.

Hobsbawm, Eric, and Terence Ranger. 2012. *A invenção das tradições*. São Paulo: Paz & Terra.

Huntington, Samuel P. 2016. *O soldado e o Estado. Teoria e política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro: BibliEx.

Janowitz, Morris. 1967. *O soldado profissional. Um estudo social e político*. Rio de Janeiro: Edições GRD.

Korybko, Andrew. 2018. *Guerras Híbridas. Das revoluções coloridas aos golpes*. São Paulo: Expressão Popular.

Magalhães, Suzana. 2023. *A forja. A educação do guerreiro. O modelo de ensino militar das forças armadas brasileiras*. Rio de Janeiro: Griffó's.

Morin, Edgar. 2005. *O método 4. As ideias — habitat, vida, costumes, organização*. Porto Alegre: Sulina.

Moskos, Charles C, John A. Williams, and David R. Segal (Ed.). 1999. *The post-modern military: armed forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.

Murray, Williamson, and Peter R. Mansoor. 2020. *Guerra Híbrida. A verdadeira face do combate do século XXI*. Rio de Janeiro: BibliEx.

Pion-Berlin, David. 2018. “Militarismo”. In *Dicionário de segurança e defesa*, edited by Héctor L. Saint-Pierre and Marina Gisela Vitelli. São Paulo: Editora Unesp Digital.

Roesler, Rafael. 2021. “Marechal José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque: vida e trajetória militar”. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) — Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. Orientador: Celso Corrêa Pinto de Castro. 747 f. Rio de Janeiro. [repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/7caf7602-5428-4819-b524-59ac8c8921e7/content](https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/7caf7602-5428-4819-b524-59ac8c8921e7/content).

Sennett, Richard. 2008. *A corrosão do caráter: Consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record.

Silva, Marcelle Ivie da Costa. 2004. *Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Departamento de Ciência Política/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Orientador: Shiguenoli Miyamoto. 135 f. Campinas. [www2.mp.pa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Amaz%C3%83%C2%B4nia%20e%20Pol%C3%83%C2%ADtica%20de%20Defesa%20no%20Brasil%20\(1985-2002\).pdf](http://www2.mp.pa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Amaz%C3%83%C2%B4nia%20e%20Pol%C3%83%C2%ADtica%20de%20Defesa%20no%20Brasil%20(1985-2002).pdf).

## OPERAÇÃO MILITAR: UMA LEITURA CULTURAL DO CONCEITO PARA OS DIAS DE HOJE

### RESUMO

Este ensaio busca compreender o processo de militarização em curso, em sua dimensão cultural, em termos de um esforço para reposicionamento da influência das forças armadas sobre a sociedade brasileira, em boa parte com a concordância desta. Lançando mão do conceito de *operação militar*, formulado em manual específico do Exército, como chave heurística, o artigo observa que a ampliação do alcance do conceito possibilita, *ad extremum*, a subsunção de toda a sociedade civil em uma operação militar. Para entender a vocação das forças armadas em atuar para além de sua dimensão típica e, em contrapartida, a demanda social por essa atuação, o artigo descreve a constituição do *ethos militar* e suas especificidades, onde a imagem do *herói* (de um exército em tempo de paz) parece representar certo capital simbólico (prestígio) negociado nos dias de hoje. Comprovando a atualidade e a materialidade do *ethos heroico*, o texto apresenta três exemplos dessa militarização cultural: a permanência e crescimento das escolas cívico-militares; o uso indevido de postos e graduações antepostos aos nomes de candidatas a cargos públicos; e a solicitação de maior participação do Exército junto às terras indígenas.

**Palavras-chave:** Sociologia dos Militares; *Ethos* Militar; Militarização; Formação Militar.

### ABSTRACT

This essay seeks to understand the ongoing process of militarization, in its cultural dimension, in terms of an effort to reposition the influence of the Armed Forces over Brazilian society, in large part with the agreement of Brazilian society. Using the concept of a military operation, formulated in a specific Army manual, as a heuristic key, the article observes that broadening the scope of the concept makes it possible, *ad extremum*, to subsume the whole of civil society in a military operation. In order to understand the vocation of the Armed Forces to act beyond their typical dimension and, conversely, the social demand for this action, the article describes the constitution of the military ethos and its specificities, where the image of the hero (of a peacetime Army) seems to represent a certain symbolic capital (prestige) that is negotiated today. In order to prove the relevance and materiality of the heroic ethos, the text presents three examples of this cultural militarization: the permanence and growth of civic-military schools; the improper use of ranks and grades before the names of candidates for public office; and the request for greater participation by the Army in Indigenous Lands.

**Keywords:** Sociology of the Military; Military Ethos; Militarization; Military Training.

Recebido em 09/02/2024. Aceito para publicação em 14/06/2024.

## NOTAS

1. “Desse modo, é possível que uma política militarista seja guiada pelo sentimento público, mais do que pela preferência do governo e dos militares” (Pion-Berlin 2018).
2. Foge ao escopo desse artigo investigar o quanto da própria receptividade civil aos códigos militares não pode ser o resultado de ações intencionalmente direcionadas para a conquista de *corações e mentes*, configurando, assim, uma exitosa operação psicológica.
3. E a amplitude do emprego do EB encontra-se brilhantemente sintetizada no slogan: *Braço forte, mão amiga*.
4. Foucault (2023, 235) trabalha os conceitos de uma *obediência para um fim* (idade clássica) e uma *obediência válida em si mesma* (cristianismo), sendo a segunda aquela desejada pelo Exército na República Velha contra o descontrole juvenil de seus tenentes. Uma obediência que não é o autocontrole focado e medido para um objetivo localizado no tempo e no espaço, porém outra, capaz de subsumir o sujeito ao todo institucional.
5. Foge ao escopo desse artigo aprofundar-se na reforma cultural daquele comandante, no que ela fez convergir a “criação dos corpos dóceis” (Foucault 1987) e as “instituições totais” (Goffman 2019). Sobre a força coercitiva do Corpo de Cadetes, o General Carlos de Meira Mattos diz que “cada cadete era prisioneiro de si mesmo. E, podemos afirmar, não havia prisão mais sólida” (*apud* Câmara 2011, 117). Para saber mais sobre José Pessoa, ver Roesler 2021.
6. Após a redemocratização (1985), o *combate ao comunismo* como grande oposição organizadora do *ethos* perde sua força; outros objetivos estruturantes são elencados, como é o caso da defesa da Amazônia (Silva 2004). No esteio dessa oportunidade reformadora é que se deu a busca pela modernização do ensino.
7. Conjunto de coronéis do Quadro do Estado-Maior do Exército (QEMA), chefiados pelo então coronel Paulo César de Castro, que, a partir daí, permaneceram próximos da área de ensino militar. Muitos chegaram ao generalato e, desta posição de ascendência, garantiram o prosseguimento do PME.
8. O tecnicismo, como corrente pedagógica que representa a entrada do gerencialismo americano na educação brasileira pelo Acordos MEC-USAID (Cunha 2007), significou, no caso militar, a atualização — e até a alavancagem — da dogmática cristã (jesuíta), com seus princípios de *obediência* como valor, de *repetição e memorização* como método e a manutenção da *Tradição* como fim, em bases compatíveis com o final do século XX.
9. “[o militar deve ser capaz de] [...] Atitudes que denotem *criatividade, iniciativa*, decisão, *adaptabilidade*, cooperação, arrojo, flexibilidade e liderança; habilidades interpessoais que facilitem sua *interação com indivíduos e grupos*; habilidades cognitivas, nos níveis de compreensão, *reflexão crítica e de aplicação de ideias criativas*; [...]” (Brasil 1996, 2, itálicos nossos).
10. Instituído pelo Decreto n° 10.004, de 5 de setembro de 2019, e revogado pelo Decreto n° 10.611, de 19 de julho de 2023.

11. Para uma crítica sobre a militarização da escola pública, ver Freire 2019.
12. Denominação adotada pelo EB para os militares da reserva e reformados, a partir da Portaria do Comandante do Exército nº 1.521, de 10 de maio de 2021. Podemos entender que a substituição de *militar da reserva* por *veterano* guarda coerência — a investigar — com todo um esforço em mobilizar capital simbólico, em tempos de GH4G.
13. “Originalmente, *cadet* era o filho não primogênito que poderia ser encaminhado para as FA. Em Portugal, a partir de 1757, passou a indicar o filho mais velho do nobre, a serviço do rei, como militar. O título foi trazido para o Brasil com Dom João VI, perdurando até a República. Em 1898, no governo de Prudente de Moraes, foi extinto, sob a alegação de que fazia uma referência elitista à Monarquia. Contra o antigo recebimento hereditário, a nova concessão vincula-se ao mérito de um processo seletivo. Com a distinção dos alunos como cadetes, o coronel José Pessoa começa a separação dos discentes do meio civil original. Mais do que militares, eles agora irmanavam-se em uma confraria meritocrática, tendo o Duque de Caxias como exemplo máximo a ser imitado e seguido” (Freire 2023, no prelo).
14. Lembrando as palavras do General Otávio Costa: “A farda não é uma veste, que se despe com facilidade e até com indiferença. Mas uma outra pele, que adere à própria alma, irreversivelmente para sempre!”.
15. Sobre a distribuição de prestígio: faz parte da dimensão simbólica da classe militar, por exemplo, acordar, em consenso interno, que um paraquedista é melhor — em atributos heroicos fincados no paradigma da virilidade, tais como coragem, agressividade etc. — do que um militar que não é paraquedista. Dentro do subgrupo prestigiado dos paraquedistas, aqueles que alcançam a titulação de mestres de salto têm mais prestígio (sub-subgrupo etc.). Essa é uma economia de bens simbólicos (Bourdieu 2009) normalmente ignorada pelos que não são militares.
16. “Sê corajoso, para que os homens ainda por nascer falem bem de ti” (Homero, *Odisséia*, Canto I, 295).
17. “2.1.1 A Mobilização Nacional é o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira. / 2.1.1.1 São parâmetros para a qualificação da expressão ‘agressão estrangeira’, entre outros pontos, ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, *ainda que não signifiquem invasão ao território nacional* (Brasil 2022, 2, itálicos nossos).



Artigos

---



# New forms of militarization: socialization by the military

## Novas formas de militarização: socialização pelos militares

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 49–75

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75371

ISSN 2358-3932

---

RUT DIAMINT

### INITIAL POINTS

Latin America's authoritarian past persists. The traditional coups d'état that devastated the countries of the region in the 20th century have given way to other forms of militarization. The armed forces now appear as allies of the governments in power, summoned by the elected presidents. The military no longer carries out coups d'état. Military marches do not precede radio or television programs. They do not come to power through military autonomy guarded by a few civilian allies. They do not impose martial laws. Now the military is called upon politicians to secure their governments and push back civil demonstrations in order to prevent them from getting out of hand (Pion-Berlin and Martínez 2017; Mares 2013; Pérez-Liñán and John Polga-Hecimovich 2018).

Officers in the majority of the countries are dedicated to police tasks, propagating a direct link with society. The doctrines of the use of force have not been modified. There is talk of cooperative defense, of a comprehensive defense system, or citizen deterrence at a rhetorical level, without any of these concepts being translated into an explicit operational action (Diamint 2021). Democratic civilian control of the armed forces, a guiding principle in transitions to democracy, has been side-lined. During the twentieth century, the military ruled countries, eliminating their democratic institutions, and developing a strong repressive hold over society. Now, we witness, sometimes with horror, how men in uniform have assumed a renewed social presence. "The behaviour of political and mili-

---

**Rut Diamint** é doutora em Relações Internacionais pela Universidad Autónoma de Barcelona e professora de Segurança Internacional na Universidad Torcuato Di Tella. Orcid.org/0000-0002-7376-8737. E-mail: rutd@utdt.edu.

tary leaders and their respective interactions with society deserve more attention in civil-military relations scholarship” (Harig, Jenne, and Ruffa 2022, 477).

This paper seeks to expose a different phenomenon present in the region, to which I refer as the ‘socialization by the military’. Military socialization was previously defined as the values and practices assumed by the military. The ideas of obedience, hierarchy, order, uniformity, conservative values, and realism, were turned towards the society that from the military perspective was misguided (Gusterson and Besteman 2019; Jenne and Martínez 2021). “The armed forces no longer claim a direct hold on power but to a greater or lesser extent still ‘expect and seek to act’ in different areas of the state” (Jenne and Martínez 2021, 2). As a social institution, with a particular function that is forbidden to all the other members of society – the authorization to kill- the military had a special socialization process.

As a part of the process of building a direct relation with society, Latin American armed forces open places to women in operational tasks. The inclusion of gender issues is a way to show a democratic culture and to become closer to female citizens.

The aim of this paper is to examine a different aspect. The analysis suggests that the links between the military and society are different from the notion of militarism, which assumes the transmission of military ethics and values (from the former to the latter) (Lutz 2004; Mabee and Vucetic 2018; Stavrianakis and Stern 2018; Tickner 2022). “The term militarism has sometimes been used synonymously with the term militarization. Initially much narrower in scope than the latter, however, identifying a society’s emphasis on martial values” (Lutz 2004, 321–2). At present, clear process of militarization is occurring as the institution of the armed forces has assumed diverse functions, including safeguarding the civilian population in non-defense-related matters. The idea of socialization by the military in this context describes the relationship that is emerging between society and the armed forces when they are in charge of tasks that correspond to the state’s different jurisdictions. They perform as social workers instead of soldiers. The guiding hypothesis of this paper is that this kind of socialization by the military results from the weakness of civil-military relations, the feebleness of Latin-American public policies, and the manipulation of political legitimacy.

The first part of this text focuses on the concepts related to military socialization. Later, it argues that their tasks as social workers were broadened during the COVID-19 pandemic. The military once again became the saviour of the country, providing medical solutions and feeding poor populations. The following section deals with incorporating women into

the military career, which is present in most Latin American countries, as a false sign of the democratization of the armed forces. The article concludes with some reflections regarding the consequences that this social presence of uniformed officers has on democratic consolidation. What is and is not military socialization

The scholarly tradition on the subject, used to be oriented toward analyzing the problems and opportunities that arise for those who join a military institution. A hierarchical and patterned organization affects young people who join a military career. The socialization tactics predict newcomer adjustment to a disciplinary ambience.

The field of sociology has been pervasive, encompassing a large number of subdisciplines. One of which is military sociology. In this case, the literature does not discuss the primary socialization of the early years of an individual, nor the different groups with which a person engages during their life. The literature on military socialization suggests that a set of attitudes is imparted to professional soldiers that is appropriate to a military organization and differs from that of civilian citizens.

Moritz Janowitz (1960) was the traditional reference for military sociology. He highlighted a study about the military's role in modern society, and he developed that the professional soldier must develop professional skills. Janowitz believes that the more integrated the armed forces are with society, the better the latter will be at exercising its control by mobilizing its civil power. Moreover, Janowitz illustrates that the military is not a monolithic group. Furthermore, Janowitz details how the increasing role of technology in warfare affects military ethics. There is a fundamental difference between Huntington and Janowitz. Janowitz does not recognize political impartiality as a necessary characteristic of the military profession. Contrarily, Huntington suggests a theory of civil-military relations described by the variables of military professionalism and the military's participation in the political process (Huntington 1985). For Samuel Huntington, neutrality in politics is acquired through objective control, that is to say, the optimal means of asserting control over the armed forces is to professionalize them. Huntington trusts the political insight of the military leaders. Civilians and the military belong to distinct arenas of expertise. As for Janowitz, he was interested in identifying the socio-economic, political and cultural factors that the military shared with other sectors of the society to which they belonged (Travis 2017). He believed that the military organized and applied violence in tightly controlled and limited circumstances and retained close links with the society that they protected. This distinction is fully explained in Feaver's work: "[Janowitz's] findings on the changes in military career tracks, on the challenges faced by

military families, and on the nuances of military professionalism are of great sociological import” (Feaver 1996, 157).

Moskos and Burk (1994) observe that “the dominant change in military force structure is away from the mass armed force model, based on conscription, towards a smaller, voluntary, professional force” (1994, 149). Nevertheless, soldiers are still incorporated into the military organization and inscribed with specific cultural values, including loyalty, integrity, courage, determination, and commitment to duty. These are the fundamental arguments regarding military sociology.

Much of the literature of military sociology is related to what happens with the military when an individual comes to a hierarchical institution, with values and practices distant from civilian life. It registers attitudes and motivation for combat. Only a few articles interpret soldiers’ behaviour as the need to protect citizens from different forms of aggression. It is a profession that requires a unique expertise, a well-planned career, long-term training, and provides a fixed retirement. It also deals with the legal application of lethal violence.

Shield points out that “the ‘military and society’ field of study incorporates the spaces where society and military interact and influence each other” (Shields 2020, 2). Her analysis refers to civil-military relations, public opinion, and the armed forces. With reference to the last point, she notes that “the literature also asks questions about how the military is portrayed by popular culture, particularly by movies, television shows, videos, and music” (Shields 2020, 7). This text points out a different characteristic of military sociology.

Regarding to civil-military relations, Pion-Berlin and Dudley (2020, 2) allege that it is expected that the military “become political actors, undermining the system they are intended to protect.” They also argue:

The central dilemma facing all governments is how to maximize their political power over the military so that it serves the government’s interests while allowing the military to perform well, professionalize, and conduct the missions assigned to it. (Pion-Berlin and Dudley 2020, 10).

These authors address political control over the armed forces, rather than the relationship of the armed forces with citizens. Even when they describe military-society relations, their arguments rounded the gap between the values of the military and of society. They are interested in explaining how the military deals with politicians’ incentives or how it extracts policy concessions from elected officials (Pion-Berlin and Dudley 2020, 6).

According to Bardiès (2017), “limiting the sociology of military issues to the sociology of armies is to run the risk of forgetting that the military institution only has meaning, as a particular institution, because it is a political instrument” (2017, 3). This is a compelling point that supports my argument. Although the author develops a traditional vision of military sociology and a concern for war, she also incorporates the political action of said institution.

The elites shape state policy and repeatedly use the military to advance their support for the government and assure their stability. The relation between power and military participation in the new scenarios shows a commitment to the values and practices of the governments and not necessarily the principles of the armed institutions (Battaglini 2013; Diamint 2015).

Recently in Latin America, the military has been performing different security, humanitarian, and economic activities. The re-militarisation of Latin American politics and society is thus not a result of the military’s initiative but rather a consequence of democratically elected civilian governments which ‘pull’ soldiers into a variety of tasks (Harig, Jenne, and Ruffa 2022, 465). They can occupy the place of the police, rescue citizens from natural disasters, or supplant medical practitioners vaccinating the population. In concordance with this view, I won’t be focusing on the internal sociological culture of military institutions. Instead, the idea of socialization by the military is centers its attention on the relation between the officers and society in matters of daily life. Regarding the military’s assumption of the role of health workers, there are some coincidences concerning the effects of these decisions: the military is reinstated as the saviour of the nation (Harig, Jenne, and Ruffa 2022; Solar 2020; Kalkman 2020; Barany 2012; Jaskoski 2013).

In effect, there are interesting articles announcing the tendency towards ‘securitization’, referring to the militarization of policy responses by governments, and naturalizing the military involvement in social, political and economic problems (Smith 2000; Wæver 1995, 2911; McDonald 2008). In part, these approaches include how securitization affects society, as security can only be known in terms of the intersubjective social processes. These authors reflect European concerns. Looking at Latin America, the state-centric realist conception of security, does not invoke community. Due to the process of including the military in domestic insecurity, or a pandemic, the governments of the region allow the armed forces to develop a close relation with society. For the new generations that have not suffered military dictatorships, their presence in the streets means care, protection, tranquility. The process of creating a positive pub-

lic disposition towards the military, and towards militaristic ideas and ideals, is taken as a success of the military involvement with society. These relationships are not mediated by defense ministries. They are autonomous actions of the armed forces that reinstate the idea of the inefficiency of politicians and the superiority of military institutions.

The role of political leaders designating uniformed people to solve social problems is the way to connect the military with different populations. Society, forgetful of the political and historical context in which the armed forces acted in the past, acclaimed the orders and activities organized by the military (Evans 2017). “A militarised society – one in which most people have consciously or unconsciously adopted an ethos of militarism – also generates assumptions about how to engage with those people who are not part of that society” (Shepherd 2018, 210). With the purpose of persuading the audience that there is a need for order, they spread martial values and regain the esteem of the society that distrusted them on account of the dictatorships. Thereby, they recover their own self-esteem as superb saviors of the country. At the same time, a perceived threat for democracy is presented socially and politically, without taking into consideration the collateral effects of empowering the relation between the military and society.

The region has security challenges, such as gang violence and drug trafficking. Elected civilian governments turned to the military, despite the dangers of empowering the armed forces with internally-focused duties. The missions assigned to the military were broadened and as a consequence they gained significant political influence. Recent articles are appealing to this disfunctional focus. A better relation with society is not the same of as democratic military behavior (Kyle and Reiter 2019; Verdes-Montenegro Escanez 2021; Harig 2021; Corrales 2019).

In the following section, I will discuss some cases in Latin America that will illustrate the diverse aspects of the increasing influence of the armed forces on social life and how this causes society to slowly transform into an accepting partner of this military authority.

## NEW SOCIALIZATION BY THE MILITARY

Since the concept first appeared at the end of the Cold War, crisis management has acquired legitimacy in society. The European Union does not consider it a problem to engage the military to take care of disease control. It understands that the military’s role was to assist the civilian management of COVID-19. Similarly, due to the pandemic, in all Latin American countries, the armed forces were engaged in protecting the soci-

ety from health problems. Contrastingly to the European Union, in Latin America, this engagement with civilians empowers the military and simultaneously deteriorates politicians because the region does not have strong institutions. Ultimately, the combination of citizen compliance and the rise of militarism can lead to a break with democracy. Martínez (2022, 1) alerts of the functional immobility of the armed forces in Europe, as they are not able to anticipate, or at least adjust to new realities. The changes exceed them. Martínez adds that a military that undertakes functions outside of their natural missions, some limits cannot be crossed, nor can they substitute other social groups capable of exercising them. In spite of this, several European writings remark that “wide range of tasks both within and outside of the state, with a significant variation in the use and level of violence. Faced with a swiftly changing security context, the military has thus proved to be a highly versatile organisation” (Wilén and Strömbom 2021, 2). These authors, as well as Harig, Jenne and Ruffa (2022), Cottey (2007), and Khorram-Manesh et al. (2022) consider that the use of the military to provide domestic security by patrolling airports and train stations to counter terrorism; combatting illegal immigration; and by providing assistance during natural disasters and pandemics do not weaken civilian democratic control. Notwithstanding, in most European countries, extreme care is taken therefore the armed forces do not develop social programs. “This military support is not threatening the civilmilitary balance, as other state institutions are capable of maintaining their authority in respective domains” (Wilén and Strömbom 2021, 13).

Given the UN suggestion, the Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord) instale a dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies, to help humanitarian actors develop context-specific guidance. UN published several documents to guide the coordination in Asia and Africa. It suggest coordination in planning asking to share the same strategic overview; share information to validate plans; and coordinate task allocation to avoid duplication. Considering that this kind of cooperation improve the security of the population, there are also authors who distrust that current civil-military coordination models have not helped achieve security and development goals (Olson and Gregorian 2007; Delmonteil 2017; Braga 2010). The analysis of relevant publications in military and security policy or social science over the last few years clearly shows that different perspectives prevail. They advert that the intervention of civilian relief organisations in conflict zones can make them vulnerable to threats. Also they believed that military forces can also be sceptical about this coordination, as it does not represent their core values.

By difference, in Latin America, this involvement with society allows the military to obtain privileges. The new democracies install their militaries in a range of operations that are not related to defense functions. Often this intervention in the community is accompanied by security discourses that legitimize the use of military force as social workers, and legal to civilian politics (Pion-Berlin and Martínez 2017). This internal participation in missions not related to defense, appears as a window of opportunity that armed forces can use to increase their influence. The problem that arises is the fact that esteem for the armed forces is increasing among the population, as it can be seen by the applauses that have taken place in several countries. The precariousness of political institutions and organizations largely discredited in public opinion, the all-out extension of violence, crime and drug trafficking, as well as the rapid growth of migration are linked to this chain of deterioration of democracy, meaning the division of power, the respect for human rights and the preeminence of the law. This kind of militarization can be understood as the process through which military institutions and practices acquire significant influence over various aspects of the social, political and economic life of a society.

Although Nicaraguan president Daniel Ortega lost power in the 1990 election, under his influence, the army began a process of depoliticization and became a non-partisan institution. After the democratic election of 2006 and the twenty years of Ortega's planned government, the armed forces became a central actor in presidential objectives. Ortega's years in power correspond to Levitsky and Way's (2010, 144–5) concept of a "competitive authoritarian regime" characterized by electoral fraud, judicial manipulation, and the intimidation of the opposition (Rhul 2019, 170). The Sandinista Popular Army (EPS) was formed in 1979 with the columns of guerrillas who participated in the insurrection that overthrew the Somocista dictatorship and his National Guard. "From the start, the institution claimed the "popular" origin of its members and its mission to defend the revolutionary political project" (Cuadra 2023). The Sovereign Security Law of 2015 granted the army power over all civilian governmental agencies during states of emergency. The White Book of the Pandemic (*Libro blanco* in the original Spanish, 2020) indicates that the Ministry of Health is formed by the Health System, the Nicaraguan Security Institute, the Army Medical Group, and the National Police Medical Service (47). The government has militarized the cities with permanent patrols by police, special forces and armed groups with paramilitary behaviour (Lissardy 2021). Under Ortega the military institution was oriented to community services, disaster prevention and humanitarian assistance, especially in health, gaining legitimacy before the population. The repressive tasks do

not point to ideological profiles but rather neutralize all those who oppose Ortega's rule. The military serve as their representatives to the population.

The Honduran armed forces have resumed their leading role in politics since 2009, when they participated in the execution of a coup d'état (Benítez and Diamint 2010). From that moment, they did not take over the government directly but acted as a source of support for three governments, thereby helping to weaken democracy (Argueta 2020). Public security was left in the hands of the military. And in order to gain the loyalty and support of the Honduran population, the military teaches the education program *Guardianes de la Patria* (Guardians of the Homeland) in all schools. The National Defense Secretary informs that said program is delivered by the military with the objective of imparting family values, Christian principles, healthy habits such as sports, respect, and abstinence from drugs. President Juan Orlando Hernández (2014-2022). proposed reactivating this program under the concept of taking the children to the battalions instead of the *mareros* taking them for their gangs. Several civil organizations have opposed the program because it violates the rights of children and adolescents in Honduras. "The government of Hernández Alvarado has used the audit boards as a mechanism to control union discontent and institutional precariousness, which has expanded military interference in public affairs" (Mejía 2021). The opposition to the government has criticized that the generals have become health managers, and military corruption in the purchase of medicines and supplies for the pandemic has been denounced. Mejía also quotes Leticia Salomón in his article:

The Armed Forces function as a company that sells services to the State with physical and human resources paid for by the State, and the government hires them as if they were a civil company. The collection includes transportation (gasoline, oil, depreciation), food for soldiers and officers, administrative and driving expenses, and others. (Mejía 2021).

But most of society has few resources to reject the extensive presence of the armed forces in public services. Another part of society, faced with police incompetence, resignedly accepts military dominance.

The Army enjoys a very high level of civilian support in Mexico, despite the human rights abuses and the forced disappearance of people committed by the forces. The militarization of public projects or the distribution of vaccines has turned the armed forces into the bureaucracy most loyal to the current President Andrés Manuel López Obrador. This is reflected in López Obrador's speech: "The most important source of support that the government I lead has received is the one that the Secretary of Defence

and the Secretary of Navy has given me” (Agencia EFE 2021). President Lopez Obrador adopted the initiative commenced by the National Defense Secretary (Sedena), of observing a minute’s silence followed by a round of applause every day at noon to commemorate the victims of Covid-19 (Caso 2020). The Mexican military is increasing its presence in areas of the Federal Public Administration, such as ports, customs, the merchant marine, airports, or the construction of large infrastructure plants, in a process that establishes social control based on military values. At the same time, they provide jobs to society. López Obrador points out that it is not a militarization, but many indicate the arbitrariness of the uniformed men. The Mexican armed forces demonstrate that a coup d’état is not necessary for military institutions to exercise high power levels. Despite the fact that the intervention is carried out at the invitation of the president, the armed forces obtain benefits and autonomy to develop their institutional preferences. After the Mexican Revolution, the political system evolved into a civilian authoritarian hegemonic regime under the Revolutionary Institutional Party (PRI). From then onwards, the absence of civilian intervention in the internal matters of the military, such as promotions, discipline and assignments, helps to explain the military’s attitude towards politics. Weak federal police structures mean that both organized crime groups and the military are allowed to operate in a context of high levels of impunity. The use of the armed forces for policing and patrolling activities was not a planned program, but more a reaction to contain pockets of violence. Society lacks efficient resources to limit both the expansion of violence and of the armed forces. Through Plan DN-III and the Navy Plan for Covid-19, the Secretariats of National Defense (Sedena) and the Navy (Semar) were authorize to deploy the military throughout the country to help control the pandemic (Najar 2020).

Venezuelan President Nicolás Maduro branded as bioterrorists those who had tested positive for Covid-19. In 2021, Maduro commissioned the Bolivarian National Militia to design a particular biosafety plan to take care of the health of Venezuelans. The Venezuelan population is accustomed to a significant military presence in politics and the economy. The sectors related to the government see the military as the safeguard of their Bolivarian Revolution. However, the government has abused militarization, such as Operation Bolivarian Shield III Safe Health 2020, which was intended to develop a military operation to protect the population from COVID-19. This case does not merely reflect a population applauding the military. Rather, it represents the entire militarization of society. Jácome highlights the repressive nature of police and military actions to society:

The official isolation policy was applied in a repressive way, its implementation being in the hands of the military, militias, police and even paramilitary groups that forced citizens not to circulate, especially during the phases of ‘radical confinement’. It was a military perspective. (Jácome 2020, 9).

Due to their repressive actions, the Venezuelan armed forces are not acclaimed by all of the population. Still, under the Bolivarian governments, they have achieved an unusual social presence and extended their functions to areas of social activity.

The Brazilian armed forces have maintained an image of correctness and professionalism, which deteriorated during the government of former President Jair Bolsonaro: “it has also become clear in recent history that the military’s presumption of moral superiority is only a myth because the military is as human and corruptible as any other homo sapiens” (Fiori 2021, 4). Society saw in the military values of self-sacrifice, patriotism and efficiency, trusting that the military was less corruptible than a politician from the civilian sphere. The mismanagement of the military sector during the Bolsonaro government led the officers to distance themselves from government decisions. In this regard, Verdes-Montenegro and Ferreira Souza (2021) state that the “attempt by the military leadership to confront the actions of the government and preserve its image of moderating and efficient power was not successful” (2021, 12). However, the influence and leadership of the armed forces on the population remain high. The Escuela Superior de Guerra (ESG), the Army’s leading think tank, has achieved broad political and geopolitical prestige among the political elites. Democratic civilian control of the armed forces was not shown to be a governance requirement, and society accepted that the Brazilian armed forces always behaved legally. Bolsonaro promoted that public schools be administered by the military forces, with agents in uniform in the corridors and courtyards of the schools, to mitigate the crisis in the educational system. The Civic-Military Schools were under the direction of a lieutenant colonel of the Brazilian army. Although President Luiz Inácio Lula da Silva has a historic opportunity to reassert civilian control over Brazil’s military, as he has named a civilian to the important post of Defense minister. There is still some concern regarding the lack of support among part of the military to the new government. The extensive presence of the military in political positions in this last government deepened the historical tendency to put the armed forces above the citizenry. As some academics explain, the military in Brazil operates as a political party (Alves Soares 2018; Adetunji, 2021).

During the pandemic in Argentina, the tasks for soldiers included preparing meals for vulnerable members of the civilian population. Serving food in soup kitchens, the uniformed men fed citizens who were marginalized by poverty and not by COVID-19. Many of these citizens, interviewed on television, thanked the soldiers. They were, once again, the saviours of the *Patria* (Fatherland). During the first years of democracy in the eighties, the military could not go out in uniform. The aberrations committed during the military dictatorship alerted society to the perverse nature of the institution. The evocation of the trials revealed the endless abuses against the citizenry. Thirty-nine years later, during the Covid-19 pandemic, Argentine society reacclaimed the military.

In Chile, female and male nurses were called combat nurses. The former Chilean Defense Minister, Alberto Espina, announced that 14,000 soldiers would help enforce the quarantine rules in the Santiago metropolitan region. In the Peruvian capital of Lima, residents from numerous districts -such as Miraflores, Surco and Barranco- formed a caravan of applause to commend the work of doctors, nurses, police and the military to safeguard public health. Until December 2020, the Bolivian government stated that they had 20,000 troops mobilized throughout the country to help combat the spread of Covid-19. Brazil reported that the Executive had arranged for 25,000 soldiers to intervene in the face of the pandemic, the same number assigned by former Minister Oswaldo Jarrín of Ecuador. In Mexico, President López Obrador indicated that 13 military units and 15 operational units would be converted into facilities to care for Covid-19 patients. The former Argentine Defense Minister, Agustín Rossi, arranged for 22,000 troops to be mobilized, which he described as the “most important deployment since the Falklands War.” There has been a large deployment of soldiers in the streets of Latin American cities. Citizens are thus accustomed to sharing public spaces with uniformed people. The unnatural becomes normal.

Colombia is a peculiar case. The history of violence and the active presence of guerrilla groups, that create bloody stability, were exacerbated over the presidency of Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). As a consequence, the conception of internal enemies still prevails in the armed forces. This scenario results the dismantling of the existing precarious democratic institutions, and the creation of mechanisms of coercion and persecution that became acceptable to public opinion. The popular uprisings in Colombia that started on 28 April 2021, fueled by the population’s discontent over economic measures and the probable privatization of health services, gave former President Iván Duque an excuse for violent repression. Demonstrators also identified their primary demands,

including “demilitarization” of their neighborhoods – meaning removal of police and military presence – and reparations and accountability for police violence. In the Colombian Defense and Security document form 2019, for example, dismantling organised crime is stated as an objective for both police and military forces, reflecting the blurred boundaries between the two. Despite this scenario, there were groups of citizens who supported the repression. Duque’s defense ministry noted that the members of the military are professional and patriotic, and citizens approve their demeanor. The government effort formally began on March 13, 2020. The Colombian Armed Forces organized a three-phase plan named “San Roque.” The Colombian Armed Forces deployed 29,000 people for the operation (Ignacius 2020). The covid-19 crisis has become a platform for the intensification of violence. Various human rights organizations stated that in Colombia, we have seen that the response to the pandemic has not only limited the exercise of democracy but has also restricted freedoms and has differentially affected populations that are already vulnerable (Colabora.lat 2021).

The direct relation between the armed forces and society is represented by the following European academics’ argument:

The military is increasingly trying to assert itself as the primary agency responsible for disaster response. However, this interest can also be critically evaluated, identifying less altruistic motives: support in crises improves their image. It offers training opportunities in the growing struggle for resources and relevance in decision-making. (Novo and Ponte e Sousa 2020, 116).

Meanwhile, across the Atlantic, the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) expresses its concern about the growing militarization of borders and restrictions on access to territories and protection procedures in Latin America (OAS 2021). This extended military presence, together with precarious and poorly institutionalized States, indicates a mismanagement of public policies and a high disagreement between national and provincial decisions. Public policies are inefficient, because many executive branch agencies are captured by militants loyal to the president, who are generally not trained to perform that role.

There are numerous works that focus on the increase in military presence during the pandemic (Acacio et al. 2023; Frenkel and Dasso-Martorell 2021; Diamint 2020; Calderón 2020; Isacson 2019; Kurtenbach and Scharpf 2018; Verdes-Montenegro 2019; Toledano 2020). All of these demonstrate the concern that the return of the military to the streets has generated in the region.

At the beginning of this paper, I claimed that Latin America's authoritarian past prevails despite the end of the traditional coups d'état which devastated the region throughout the 20<sup>th</sup> century. Several countries suffered long dictatorships under military rule. The doctrine of the Latin American armed forces has always focused on the concept that there is an external, neighboring enemy who is supposedly threatening state sovereignty. Nevertheless, while the narrative of the enemy was still in place during the Cold War, the armed forces turned against their own citizens instead of protecting them. This was accompanied by the imposition of military values, a clear allusion to militarism.

The concern generated by this return of the military to the daily life of its citizens is that the uniformed presence in the streets, hospitals, immigration agencies, soup kitchens, and train stations have become natural. There is only one step from there to a more intense presence in political decisions. The high military participation under the pandemic, was also a demonstration of the ineffectiveness of public policies. As Fuentes Saavedra (2019) indicated: The exceptional has become normal. The primary function of military institutions is denatured, because those who should fight fires are firefighters, those who should fight pests are health professionals, and those who should fight crime are the police.

The next section deals with the issue of gender in the armed forces. The perspective is oriented to show the capacity of the armed forces to assume new roles, which express the plurality of military socialization and its impact in society.

## GENDER ISSUES IN THE MILITARY

Another topic that has received considerable attention from military sociologists is the role of women in the military (Badaró 2014; Bobea 2008; Lucero 2009; Iturralde 2015; Carreiras 2018). Around the world, there has been an increased demand for equity in the treatment of men and women in the workplace. Bobea (2008) has analysed this dynamic, explaining the incorporation of women in Latin America is evidenced by: "the invisibility of women's work and its difficulties in egalitarian incorporation into the labour market" (2008, 66). Feminist theories support the inclusion of women in the armed forces as a sign of equity (Dowler 2012). Since the 1960's, the role of gender changed in the military, modifying combat regulations and opening up new roles for women as part of the armed forces. Currently, the average female participation in the Armed Forces in Latin America barely reaches 5%. In some countries the percentage is much higher, as is the case of the Dominican Republic with 22%,

followed by Venezuela with 21%, And trailing in third place Uruguay with 19% (Lucero 2020). Some exclusions still exist, such as in submarines, infantry, and special forces.

Although there are still continuous debates about gender participation, the inclusion of women is generally taken for granted. The formation of professional armies in Latin America resorted to the traditional system of androcentric ordering based on the sexual division of roles and the exclusion of women from the public sphere. Currently, Latin Americans share the same concepts and challenges that appear in western countries. Starting in 2000, resolution 1325 of the United Nations Security Council managed to build the necessary framework for the gender issue to find a space on military agendas (Lucero 2020). I do not want to extend a discussion about women's integration into the military. I want to complement an aspect not fully considered by feminist fighters.

Most of the armed forces in Latin America have awful records in human rights. It was a concern to improve the image of the military in the eyes of society. One resource that the military chiefs found was incorporating women into the forces as a shortcut to present themselves as a democratic institution that adapts to current trends. This is a related conceptualisation to that of Carreiras (2018),

In many countries, the presence of women has catalyzed the convergence between the military and civilian spheres and has contributed to eroding the traditional isolation of the Armed Forces and, to a certain extent, democratizing military institutions. (2018, 131).

A traditional male culture hostile to women indeed persists in the Latin-American military. There is a praetorian order that surpasses military expansion. It is part of a patriarchal history where workplace harassment especially affects women. "The existence of invisible but effective barriers that allow women to reach positions or occupy positions only up to the middle levels of organizations" (Muratori 2021, 244; also Frederic and Calandrón, 2015). Although the insertion of women into the military sphere has grown gradually, it has been to a greater extent in professional bodies and in volunteering than in the command corps of the forces (Muratori 2021, 242). However, the fact that this gender disparity exists outside of Latin America indicates that the cultural remnants of the region's recent authoritarian past are not the only explanation. Masson, studying the tensions, difficulties or obstacles in the process of integrating women into the armed forces, demonstrates that gender identification takes a backseat in the exercise of their profession, and puts military identity in check as it was conceived in the Army (Masson 2020, 318–9).

Referring to situations of violence associated with harassment, against women within military institutions, we must acknowledge that almost two-thirds of women in the British Armed Forces have experienced bullying, sexual harassment and discrimination during their career (Townsend 2021). According to the American Civil Liberties Union, thousands of service members each year are estimated to have experienced some form of sexual violence, including rape, sexual assault and sexual harassment while actively serving the U.S. (Palmer 2022; Tritten 2022). As Tickner points out “in spite of the presence of some women in foreign and defense policy leadership positions, the term ‘woman’ is still antithetical to our stereotypical image of a ‘national security specialist’. War and national security are areas where it has been presumed that women have little important to say” (Tickner 2022, 44).

My argument does not dispute biological differences between men and women; if women are physically weaker than men; or if females are given the same opportunities as men to fulfil their civic duties; or — as Lucero (2009) explains: “if there is an institutional need to increase the number of troops within the armed corps, due to the decrease in the percentage of entry of male personnel (2009, 41)”. Female military integration is far from having materialized (Carreiras 2018, 134). There is an unseen subject that was disregarded by the gender literature: the hidden interest of chief officers to change the image of the armed forces in Latin America. As Jacqueline (1996, 321) showed, transitions from authoritarian military regimes to democratic politics coincided with the resurgence of feminist movements. The transitions to democracy functioned as political openings and revised the rules of the game. It was an opportunity to improve some democratic procedures inside the military institutions.

I have argued elsewhere (Diamint 2008) that the incorporation of women into the armed forces had the objective of showing an image of the flexibility of the military. In reality, it was about hiding a situation of tension with civil society. Now the opposite is true. The majority of society feels safer if the military is in charge of taking care of the population. The consequence is that this unfounded acceptance weakens the civilian democratic control of the armed forces. Numerous studies have established the historical prevalence of male dominance as consequence of their privileges, however most of the literature about gender in the armed forces highlights the segregation of women in operational activities.

Within military activities, the incorporation of women also has a socializing effect. Male soldiers naturalize sharing their tasks with the opposite gender. Military women show to the rest of society and their

own families the value of serving the country. Some suppose that women humanize the armed forces and the state's monopoly on violence. They have gone from dealing with tasks related to service, administration and communications, to being on the front line. Since Latin America currently finds itself in peacetime, the incorporation of women is more symbolic than effective. Heroism, selflessness, abnegation, temperance and other military values are familiarly spread, glorifying the virtue of the military. The professional, personal and community roles are integrated under the historical role of women. The words of a former colonel refer to a different aspect : "Today I don't know to what extent they incorporate it out of the conviction of achieving equality between the sexes or, exclusively, to have cannon fodder, with cheap labor" (Mansilla 2006). The issue presents edges of ambiguity. Military feminization seems more like a strategy aimed at demonstrating the will to change than a genuine attempt to leave behind gender differences and advance real processes of modernization and democratization (Bohea 2008, 64).

Women are not the essence of democracy. It would be ridiculous to think that the incorporation of women guarantees the democratization of the institution. However, their incorporation forces the military corporation to rethink and make ideas and structures more flexible. The incorporation of women into the army is a sign of such democratization process, which is not the same as saying that the armed forces have incorporated democratic values. It is true that by including women, armed conflict is humanized, but it is also not a guarantee of democracy.

The integration of women is also an emblem of modernity. Social diversity is incorporated but there is not access to all social groups. Therefore, the sign of openness only reaches women. "The female presence leads us to reflect on the most intimate values of the military in a Latin American democratic context of the 21st century" (Lucero 2020, 331).

In short, the gender issue in the armed forces is a trend that can reveal positive aspects. Simultaneously, it is another tool to facilitate the links between the military and society. These relations exclude the civilian management of the defense sector. They are autonomous decisions of the forces themselves. It is in this sense that they also fulfill the role of socializing society under military criteria.

## FINAL WORDS

Hidden among notions of efficiency and honesty, Latin American societies are exposed to a growing militarization of the public space. This affects society and significantly harms democracy.

This position may be criticized by saying that the world order has changed and that the end of the Cold War and new threats require a change in the role of the military. So, considering that Latin America is not facing war scenarios due to the absence of threats by neighbouring countries, it seems reasonable for the different governments to allocate its militias towards internal security problems, which affect citizen's daily life. Dandeker explained this several years ago:

Contemporary developments -less weapons technology and a growing impact of public opinion on government- will entail a further 'blurring' of the boundaries between the military and other professions engaged in maintaining the security interests of the state as closer links are forged between the diplomatic, economic and military instruments of policy (Dandeker 1994, 644).

The military instrument is costly. It requires a long period of preparation. Their equipment is pricey. It needs constant updating, especially now that the international scenario is relatively uncertain. In any case, using the armed forces for health or police tasks implies an alteration of the professional military role and a waste of resources. Their performance in civilian jobs leads them to lose professional efficiency. In the short term, officers may feel proud of serving their community, but their performance does not contribute to republican principles in the medium and long term.

Putnam (1967), when analyzing military coups d'état, stated that "the propensity for military intervention increases with the habituation of the military to intervention" (1967, 87). When democracy gets weaker and society shows increasing unrest with politicians, the military's role as a saviour for social problems represents a real risk. "Politicians can expect that increasing the armed forces' public security and political roles will be met favourably by the electorate (Harig, Jenne, and Ruffa 2022, 466). The intervention of the armed forces in civilian matters is naturalized, and people will be closer to embracing the armed forces as proper inspirers or leaders of the country. Citizens expressed little confidence in political institutions, and politicians' interests to remain in power have led to a 'vicious cycle', in which a constant increase of internal military roles appears to be a rational choice for decision-makers (Harig, Jenne, and Ruffa 2022, 466).

On the gender side, incorporating women into the military could be understood as a sign of challenging the hyper-masculine culture and contributing to both a more humane and a more women-friendly environment. At the same time, it gives the idea of a more democratic institution, better related to the community. It is also common to believe that women tend to alleviate conflicts, playing a role in the peaceful resolution of disputes. But, it is necessary to point out that the growing presence of women in the

armed forces also naturalizes the use of violence as a legitimate tool in society and helps to develop more aggressive and repressive attitudes. This discussion is related to the process of re-militarization that in the last ten years reappeared in Latin America and allowed soldiers to develop a direct and privileged relationship with society (Diamint 2020, 156). The naturalization of the social presence of the military in everyday life is a sign of the weakening of democratic practices in Latin America. Moreover, it gives the military bargaining power when facing against political leaders and allows them to extract concessions from the latter. Moreover, it gives the military better tools to bargain when facing political leaders in order to extract concessions from them.

Now that the armed forces provide health, technology, communication, and infrastructure, their interactions with society are reinforced. It is no longer a male issue, women join the military, and at the same time, they spread patriotic and militaristic values to their families and society. Nevertheless, it remains true that “militarism and the creation of military worldviews and logics [...] reinforce the primacy of hegemonic masculinity in various spheres of social, political and economic activity” (Tickner 2022, 2). The rulers resort to the military, an orderly institution that ensures the continuation of their power, while their own political parties disintegrate. The increase in public insecurity allows citizens who previously expressed their support for the restoration of democracy and the rule of law, to obediently accept that officers carry out police tasks. Defense policy is not inclusive. It remains a closed topic to the community. In Latin America, the transition to democracy had to be handled simultaneously with the expansion of the security agenda. The securitization of social and economic issues was parallel to the assignment of military subordination to the elected authorities. All these processes led to a greater military presence in everyday life. A socialization carried out by the armed forces that exposes us once again to the precarity of democracy.

## REFERENCES

Acacio, I., A. M. Passos, and D. Pion-Berlin. 2023. “Military responses to the Covid-19 pandemic crisis in Latin America: Military presence, autonomy, and human rights violations”. *Armed Forces & Society* 49, no. 2: 372–94.

Adetunji, J. 2021. “Brazil: the road to Jair Bolsonaro’s militarised democracy” *The Conversation* (Jun.). [theconversation.com/brazil-the-road-to-jair-bolsonaros-militarised-democracy-162377](https://theconversation.com/brazil-the-road-to-jair-bolsonaros-militarised-democracy-162377).

Agencia EFE. 2021. “López Obrador asegura que los militares son su apoyo más importante”. *México* (Ago.). [www.efe.com/efe/usa/mexico/lopez-obrador-asegura-que-los-militares-son-su-apoyo-mas-importante/50000100-4607962](http://www.efe.com/efe/usa/mexico/lopez-obrador-asegura-que-los-militares-son-su-apoyo-mas-importante/50000100-4607962).

Alves Soares, S. 2018. “¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión military”. *Nueva Sociedad* 278: 48–58 (Nov/Dez.).

Argueta, O. 2020. “Seguridad y democracia en Honduras durante la Pandemia por Covid-19”. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Programa Paz y Seguridad (Out.).

Barany, Z. 2012. *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bardiès, L. 2017. “French sociology and the military issue an antipolitical tradition”. *Revue française de science politique* 67, no. 5: 879–98.

Battaglino, J. 2013. “La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político”. *Revista SAAP* 7, no. 2: 265–73.

Benítez, R., and R. Diamint. 2010. “La cuestión militar. El golpe de Estado en Honduras como desafío a la democracia y al sistema interamericano”. *Nueva Sociedad* 226: 145–57 (Mar./Abr.).

Bobea, L. 2008. “Mujeres en uniforme: la feminización de las Fuerzas Armadas: Un estudio del caso dominicano”. *Nueva Sociedad NUSO* 213: 64–79 (Jan/Fev.).

Braga, C. 2010. “Minustah and the Security Environment in Haiti: Brazil and South American Cooperation in the Field”. *International Peacekeeping* 17, no. 5: 711–22.

Calderón E. 2020. “El militarismo sudamericano tras el velo del Covid-19”. *Temas y Debates*: 397–406.

Carreiras, H. 2018. “La integración de género en las Fuerzas Armadas Condicionamientos y perspectivas” *Nueva Sociedad NUSO* 278: 130–43 (Nov./Dez.).

Caso, D. 2020. “Un minuto de silencio seguido de aplausos, la iniciativa de AMLO para honrar a víctimas de la pandemia”. *El Financiero*, México. (Ago.). [www.elfinanciero.com.mx/nacional/un-minuto-de-silencio-seguido-de-aplausos-la-iniciativa-de-amlo-para-honrar-a-victimas-de-pandemia](http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/un-minuto-de-silencio-seguido-de-aplausos-la-iniciativa-de-amlo-para-honrar-a-victimas-de-pandemia).

Colabora.lat. 2021. *Colombia: Violencias, securitización y gobernanza criminal en tiempos de pandemia* (Ago.). [colabora.lat/noticias/colombia-violencias-securitizacion-y-gobernanza-criminal-en-tiempos-de-pandemia](http://colabora.lat/noticias/colombia-violencias-securitizacion-y-gobernanza-criminal-en-tiempos-de-pandemia).

Corrales, J. 2019. “Latin America Risks Becoming the Land of Militarized Democracies”. *Americas Quarterly* (Out.). [www.americasquarterly.org/article/latin-america-risks-becoming-the-land-of-militarized-democracies](http://www.americasquarterly.org/article/latin-america-risks-becoming-the-land-of-militarized-democracies).

Cottey. 2007. “Civil-Military Relations and Democracy in the New Europe”. *OSCE Yearbook 2007*: 281–295. Baden-Baden.

Cuadra Lira, E. 2023. “El ejército y sus vínculos con la sociedad en Nicaragua”. *Kimberly Green Latin American and Caribbean Center*, FIU. [lacc.fiu.edu/publications/commissioned-reports-papers-and-presentations/el-ejercito-y-sus-vnculos-con-la-sociedad-en-nicaragua.pdf](http://lacc.fiu.edu/publications/commissioned-reports-papers-and-presentations/el-ejercito-y-sus-vnculos-con-la-sociedad-en-nicaragua.pdf).

Dandeker, C. 1994. “New Times for the Military: Some Sociological Remarks on the Changing Role and Structure of the Armed Forces of the Advanced Societies”. *The British Journal of Sociology* 45, no. 4: 637–54.

Delmonteil, F. X. 2017. “The Temptation for Civil-Military Cooperation,” *Humanitarian Affairs Think Tank* (Out.).

Diamint, R. 2020. “América Latina Remilitarizada”. In *Seguridad y Asuntos Internacionales*, edoited by Alberto Lozano Vázquez and Abelardo Rodríguez Sumano. Mexico: Siglo XXI.

Diamint, R. 2008. “Confianza y Conflicto en mérica Latina y Caribe”. *Revista Densidades* (Maio). Buenos Aires.

Dowler, L. 2012. “Gender, Militarization and Sovereign”. *Geography Compass* 6, no. 8: 490–99.

Evans, K. 2017. “War and Peace: Is Militarisation the New Norm?”. In *Social Censure and Critical Criminology*, edited by A. Amatrudo. London: Palgrave Macmillan: 275–301.

Feaver, P. D. 1996. “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control”. *Armed Forces & Society* 23, no. 2: 149–78.

Fiori, J. L. 2021. “2020 saw the physical and moral disintegration of Brazilian society”. *Open Democracy* (Jan.). [www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/2020-physical-moral-disintegration-brazil](http://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/2020-physical-moral-disintegration-brazil).

Frederic, S., and S. Calandrón. 2015. “Gender Policies and Armed Forces in Latin America’s Southern Cone”. *Res militaris* 1: 1–15.

Frenkel A., and A. Dasso-Martorell. 2021. “Pandemia y desintegración regional: la Covid-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad Sudamericana, Urvio”. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 31: 25–42.

Fuentes Saavedra, C. 2019. “El nuevo rol de los militares: bomberos, salubristas y policías”. *El Mostrador* (Ago.). [www.elmostrador.cl/destacado/2019/08/19/el-nuevo-rol-de-los-militares-bomberos-salubristas-y-policias](http://www.elmostrador.cl/destacado/2019/08/19/el-nuevo-rol-de-los-militares-bomberos-salubristas-y-policias).

Gusterson, H., and C. Besteman. 2019. “Cultures of Militarism. An Introduction to Supplement 19”. *Current Anthropology*. 60 (Supplement 19) February, (pp. S3-S14).

Iturralde, M. C. 2015. “La mujer ecuatoriana en las Fuerzas Armadas: un espejo de la Sociedad”. *El Outsider* 3: 30–6.

Harig, C. 2021. “Militarisation by Popular Demand? Explaining the Politics of Internal Military Roles in Brazil”. *Bulletin of Latin American Research* 41, no. 3: 465–82.

Harig, C., N. Jenne, and C. Ruffa. 2022. “Operational experiences, military role conceptions, and their influence on civil-military relations”. *European Journal of International Security* 7: 1–17.

Huntington, S. 1985. *El soldado y el estado: teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano.

Ignacius, D. 2020. “Colombia planned well foor Covid-19. The region is reeling”, *The Washington Post* (Jun.). [www.washingtonpost.com/opinions/2020/06/22/colombia-planned-well-pandemic-region-is-reeling](http://www.washingtonpost.com/opinions/2020/06/22/colombia-planned-well-pandemic-region-is-reeling).

Isacson, A. 2019. “¿Cómo está afectando el control civil de los militares la agitación política de América Latina?”. *WOLA* (Dez.). [www.wola.org/es/analisis/como-esta-afectando-el-control-civil-de-los-militares-la-agitacion-politica-de-america-latina](http://www.wola.org/es/analisis/como-esta-afectando-el-control-civil-de-los-militares-la-agitacion-politica-de-america-latina).

Jácome, F. 2020. *Venezuela ante la crisis: Hegemonía política-militar*. Documento de Trabajo, Fundación Friedrich Ebert (Set.).

Jaquette, J. S. 1996 “Los movimientos de mujeres y las transiciones democráticas en América Latina”. In *Estudios Básicos de derechos humanos Tomo V*, edited by S. Picado, A. A. Cañado Trinidad, and R. Cuéllar. Instituto Interamericano de derechos humanos: 319–50.

Jaskoski, M. 2013. *Military Politics and Democracy in the Andes*. The John Hopkins University Press.

Janowitz, M. 1960. *El soldado profesional*. Omega.

Jenne, N., and R. Martínez, (2021). “Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits”. *European Journal of International Security* 7, no. 1: 1–26.

- Kalkman, J. 2020. "Military crisis responses to COVID-19". *J. Contingencies and Crisis Management*: 1–5. Wiley.
- Khorram-Manesh, A. L. J. Mortelmans, Y. Yohan Robinson, F. M. Burkle, and K. Goniewicz. 2022. "Civilian–Military Collaboration before and during Covid-19 Pandemic — A Systematic Review and a Pilot Survey among Practitioners". *Sustainability* 14, no. 2: 1–27.
- Kuehn, D., and Y. Levy. 2020. "Material and Discursive Militarisation in Democracies". *GIGA Focus Global* 6: 1–14 (Dez.).
- Kurtenbach S., and A. Scharpf. 2018. "The return of the military". *GIGA Focus Latin America* 7: 1-12 (Dez.). Hambourg. d-nb.info/1187099880/34.
- Kyle, B. J., and A. G. Reiter. 2019. "A new dawn for Latin American militaries: Across the region, militarization is on the rise, posing a major threat to democracy and justice. What can be done?" *Nacla Report on the Americas* 51, no. 1: 18–28.
- Levitsky, S., and L. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press.
- Libro Blanco. 2020. *Informe sobre el covid-19 y una estrategia singular*. Secretaría Privada para Políticas Nacionales. Presidencia de la República de Nicaragua. www.el19digital.com/app/webroot/tinymce/source/2020/00-Mayo/25%20MAYO/AL%20PUEBLO%20DE%20NICARAGUA%20Y%20AL%20MUNDO-%20INFORME%20SOBRE%20EL%20COVID-19.pdf.
- Lissardy, G. 2021. "Nicaragua: "Los métodos de represión, el odio, la sed de venganza que demuestra el gobierno de Ortega superan las acciones represivas de la dictadura somocista". *BBC Mundo* (Jun.). www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57606688.
- Lucero, M. 2009. "Las mujeres en las fuerzas armadas argentinas. Breve análisis sobre su participación y estado actual de la situación". *Unisci, Discussion Papers* 20: 36–49. (Maio).
- Lucero, M. 2020. "Las políticas de género en las fuerzas armadas latinoamericanas en la última década y los desafíos en tiempos de Covid-19. In *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las Relaciones cívico-militares en América Latina?*, edited by Wolf Garvendorff. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Lutz, C. 2004. "Militarization". In *A Companion to the Anthropology of Politics*, edited by D. Nugent, and J. Vincent". Blackwell Publishing: 318–31).
- Mabee, B., and S. Vucetic. 2018. "Varieties of militarism: Towards a typology". *Security Dialogue* 49, no. 1–2: 98–108.

Mani, K. 2020. "The Soldier Is Here to Defend You. Latin America's Militarized Response to Covid-19". *World Politics Review*. [www.worldpoliticsreview.com/articles/28700/from-peru-to-venezuela-military-forces-take-the-lead-in-coronavirus-responses](http://www.worldpoliticsreview.com/articles/28700/from-peru-to-venezuela-military-forces-take-the-lead-in-coronavirus-responses).

Mansilla, M. 2006. "Femeninos al frente". *Página 12* (Set.). [www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-2885-2006-09-15.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-2885-2006-09-15.html).

Mares, D. 2013. "Citizen Security, Democracy and the Civil-Military Relationship". In *Debating Civil-Military Relations in Latin America*, edited by D. Mares, and R. Martínez. Liverpool University Press.

Martínez, R. 2022. "Multifuncionalidad militar y democracia: una convivencia peligrosa". *Cidob Notes Internacionales* 277 (Jul.).

Masson, L. 2020. "¿Militares mujeres, Mujeres militares o simplemente Militares? Relaciones de género en el Cuerpo Comando". In *Militares Argentinas. Evaluación de Políticas de Género en el Ámbito de la Defensa*, edited by L. Masson. Buenos Aires: Undef Libros: 293–19.

McDonald, M. 2008. "Securitization and the Construction of Security." *European Journal of International Relations* 14.4: 563–87.

Mejía L. G. 2021. "Democracia de papel. Militares en lugar de medicos". *Agencia Ocote.com* (Fev.). [www.agenciaocote.com/blog/2021/02/26/militares-en-lugar-de-medicos](http://www.agenciaocote.com/blog/2021/02/26/militares-en-lugar-de-medicos).

Moskos, C. C., J., and Burk. 1994. "The Postmodern Military". In *The Military in New Times. Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, edited by J. Burk. Westview Press.

Muratori, M. 2021. "Género, Liderazgo y Prejuicios. Estudios con Cadetes del Colegio Militar de la Nación". *Undef-Revista Defensa Nacional* (Out.) [www.undef.edu.ar/libros/wp-content/uploads/2021/02/MURATORI-DELFINO-BOTERO-Defensa-Nacional-Nro.-1-arti%CC%81culo-13.pdf](http://www.undef.edu.ar/libros/wp-content/uploads/2021/02/MURATORI-DELFINO-BOTERO-Defensa-Nacional-Nro.-1-arti%CC%81culo-13.pdf).

Najar A. 2020. "Coronavirus: México inicia un despliegue militar para combatir la pandemia ante la que se prevé que sea su semana más crítica", *BBC News Mundo* (Maio). [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52539824](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52539824).

Novo, C., and Ponte e Sousa. 2020. "¿Son las fuerzas de protección civil una mejor opción que las fuerzas armadas? Seguridad humana y despliegue de fuerzas armadas frente a nuevos riesgos para la Seguridad". *Relaciones Internacionales* 43 (Fev./Maio): 111–29.

OAS. 2021. *La CIDH llama a los Estados de la región a adoptar políticas migratorias y de gestión de fronteras que incorporen un enfoque de derechos humanos* (Abr.). [www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/082.asp](http://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/082.asp).

- Olson, L., and H. Gregorian. 2007. "Civil-Military Coordination: Challenges and Opportunities in Afghanistan and Beyond". *Journal of Military and Strategic Studies* 10, no. 1: 1–12.
- Palmer, Tom. 2022. "Incidents call attention to violence against women in military". *NewsNation* (Set.). [www.newsnationnow.com/us-news/violence-against-women-in-military/](http://www.newsnationnow.com/us-news/violence-against-women-in-military/).
- Pérez-Liñán, A., and J. Polga-Hecimovich. 2018. "Explaining military coups and impeachments in Latin America". In *The Military's Impact on Democratic Development*, edited by D. Kuehn. London: Routledge.
- Pion-Berlin, D., and D. Dudley. 2020. "Civil-Military Relations: What Is the State of the Field". In *Handbook of Military Sciences* edited by A. McD Sookermany. Springer.
- Pion Berlin, D., and R. Martínez. 2017. *Soldiers, Politicians, and Civilians*. Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. 1967. "Explaining military intervention in Latin American politics". *World Politics* 20, no. 1: 83–110.
- Rhul, M. 2019. "Repoliticizing the Nicaraguan Army: Civil-Military Relations Under Daniel Ortega (2007–2017)". *Journal of Political & Military Sociology* 46, no. 1:164–89.
- Shepherd, L. J. 2018 "Militarisation". In *Visual Global Politics*, edited by Roland Bleiker. Routledge: 209–14.
- Shields, M. 2020. "Dynamic Intersection of Military and Society". In *Handbook of Military Sciences* edited by A. McD Sookermany. Springer.
- Smith S. 2000. "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the LastTwenty Years". In *Critical Reflections on Security and Change*, edited by Stuart Croft and Terry Terriff. Londres: Frank Cass.
- Solar, C. 2020. "Trust in the military in post-authoritarian societies". *Current Sociology* 70, no. 3: 317–337.
- Stavrianakis, A. and M. Stern. 2018. "Militarism and security: dialogue, possibilities and limits". *Security Dialogue* 49, no. 1-2: 3–18.
- Tickner, A. B. 2022. "Hacia una Lectura Crítica del Militarismo y la Militarización". *Análisis Carolina* 4: 1–12 (Fev).
- Tickner, J. A. 2004. "Feminist responses to international security studies". *Peace Review* 16, no. 1: 43–8.

Toledano, R. 2020. “El coronavirus es la militarización de la vida social”. Memo (Abr.). [www.memo.com.ar/salud/el-coronavirus-es-la-militarizacion-de-la-vida-social](http://www.memo.com.ar/salud/el-coronavirus-es-la-militarizacion-de-la-vida-social).

Townsend, M. 2021. “Two-thirds of women in UK military report bullying and sexual abuse”. *The Guardian* (Jul.). [www.theguardian.com/uk-news/2021/jul/25/two-thirds-of-women-in-uk-military-report-bullying-and-sexual-abuse](http://www.theguardian.com/uk-news/2021/jul/25/two-thirds-of-women-in-uk-military-report-bullying-and-sexual-abuse).

Travis, D. S. 2017. “Saving Samuel Huntington and the Need for Pragmatic Civil-Military Relations”. *Armed Forces & Society* 43, no. 3: 395–414.

Tritten, T. 2022. “Sexual Assaults on Female Troops Reach Highest Level in More Than a Decade”. *Military News* (Set.). [www.military.com/daily-news/2022/09/01/sexual-assaults-female-troops-reach-highest-level-more-decade.html](http://www.military.com/daily-news/2022/09/01/sexual-assaults-female-troops-reach-highest-level-more-decade.html).

Verdes-Montenegro Escanez, F. J., and T. A. Ferreira Souza. 2021. “¿Misión cumplida? La militarización de la gestión sanitaria frente a la Covid-19 en Brasil”. *Análisis Carolina* 30: 1–22 (Nov.).

Verdes-Montenegro Escanez, F. J. 2021. “Visual Militarization During Crisis: The Lenin Moreno and Sebastián Piñera’s Cases During the Protests of October 2019”. *Relaciones Internacionales* 94, no. 1: 111–30. Madrid.

Wæver, O. 1995. “Securitization and Desecuritization”. In *On Security*, edited by Ronnie D. Lipschutz. New York: Columbia University Press: 46–86.

Wæver, O. 2011. Politics, security, theory. *Security Dialogue* 42: 4–5: 465–80.

Wilén, N. and L. Strömbom. 2021. “A versatile organisation: Mapping the military’s core roles in a changing security environment”. *European Journal of International Security* 1: 1–20.

## NEW FORMS OF MILITARIZATION: SOCIALIZATION BY THE MILITARY

## ABSTRACT

The traditional coups d'état that devastated Latin American countries in the 20th century have given way to other forms of militarization. The armed forces appear as allies of the governments in power, summoned by the elected presidents. Officers in most of the countries of the region are dedicated to police tasks, propagating a direct link with society. This paper seeks to expose a hidden phenomenon developing in Latin America, that could be called 'socialization by the military'. This means a clear process of militarization when the armed forces assume diverse functions including safeguarding the civilian population in non-defense-related matters. Another aspect of this close relation with society is the incorporation of women into the military career as a false sign of the democratization of the armed forces. As the article elaborates, this kind of socialization by the military results from the weakness of civil-military relations, the feebleness of Latin-American public policies, and the manipulation of political legitimacy.

**Keywords:** Armed Force; Latin America; Socialization; Militarization; Political Participation.

## RESUMO

Os tradicionais golpes de Estado que assolaram os países da região no século XX deram lugar a outras formas de militarização. As forças armadas aparecem como aliadas dos governos no poder, convocadas pelos presidentes eleitos. Na maioria dos países da região, os oficiais se dedicam às tarefas policiais, propagando um vínculo direto com a sociedade. Este artigo busca expor um fenômeno oculto que se desenvolve na América Latina, que poderia ser denominado como a "socialização pelos militares". Isso significa um claro processo de militarização quando as forças armadas assumem diversas funções, incluindo o atendimento à população civil em assuntos não relacionados à defesa. Outro aspecto dessa estreita relação com a sociedade é a incorporação da mulher à carreira militar como um falso sinal de democratização das forças armadas. Conforme elabora o artigo, esse tipo de socialização por parte dos militares resulta da fragilidade das relações civil-militares, da fragilidade das políticas públicas latino-americanas e da manipulação da legitimidade política.

**Palavras-Chave:** Forças Armadas; América Latina; Socialização; Militarização; Participação Política.

Recebido em 28/07/2023. Aceito para publicação em 27/03/2024.



# O projeto indigenista de Rondon como manifestação do “dispositivo pacificação” no Brasil

## The Rondon indigenous project as a manifestation of the “pacification device” in Brazil

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 77–106

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75404

ISSN 2358-3932

TADEU MORATO  
THIAGO MOREIRA DE SOUZA RODRIGUES

### INTRODUÇÃO

Em maio de 2019, ao lançar o livro “Rondon — Uma Biografia”, o jornalista estadunidense Larry Rohter afirmou que o legado de Marechal Rondon já estava sendo ameaçado pelo governo Bolsonaro, que estava no início do seu mandato (2019-2022). Rohter afirmava que

como candidato, Bolsonaro falou em medidas que iriam contra a linha histórica estabelecida pelo Rondon. Como presidente, [...] dá para ver claramente ameaças às políticas históricas criadas por Rondon e perpetuadas pelos vários governos depois da Primeira República. (Fagundez 2019).

Embora tenha inaugurado uma ponte sobre o rio Madeira, que liga a BR-364 (em Rondônia) à BR-319 (no Amazonas), com o nome “Ponte Rondon-Roosevelt”, e ter estabelecido o Prêmio Marechal Rondon, para homenagear profissionais e instituições que atuam nas telecomunicações e

---

**Tadeu Morato** é professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID-UFRJ). Professor colaborador no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF). Coordenador do laboratório de pesquisa Nexus: segurança e desenvolvimento na política global (UFRJ/UFF). Orcid.org/0000-0003-2591-4557. E-mail: tadeummaciell@gmail.com.

**Thiago Moreira de Souza Rodrigues** é professor associado no Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), coordenador do laboratório de pesquisa Segurança e Democracia nas Américas (SeDeAmericas/CNPq/UFF) e pesquisador do “Foro Cúcuta” (CRIES/Argentina e Stanley Center for Peace & Security/EUA). Orcid.org/0000-0002-0962-0391. E-mail: trodrigues@id.uff.br.

radiodifusão, Bolsonaro não fazia menções em seus discursos a esse destacável patrono da arma de comunicações do Exército brasileiro.

Por outro lado, em 2018, imediatamente após sua confirmação como presidente eleito, em uma transmissão ao vivo nas redes sociais em que destacava seu compromisso em reunificar o país, Bolsonaro declarou que seguiria “o exemplo do patrono do Exército Brasileiro, Duque de Caxias”, e buscaria “pacificar o nosso Brasil”. Na semana subsequente, o Vice-Presidente Hamilton Mourão argumentou que a história do Exército seria favorável à pacificação pós-processo eleitoral, uma vez que é “o Exército do Duque de Caxias, conhecido como ‘O Pacificador’”, “aquele que pacificou todas as guerras de povos que ocorreram no século XIX e quase dividiram o País” (Rodrigues and Maciel 2019). Embora a gestão Bolsonaro explicitamente incorporasse a imagem de Caxias como parte da justificativa e da fundamentação para as ações do governo em diversas áreas, isso não significa que a trajetória de Rondon tenha deixado de influenciar a imagem que se pretende reificar em relação ao papel dos militares na vida política brasileira.

Além de ter sua data natalícia tomada como o Dia Nacional das Comunicações e seu nome ser mencionado em diferentes cidades, bairros, ruas e rodovias brasileiras, é preciso ressaltar a expressiva quantidade de projetos voltados à proteção dos povos indígenas que foram nomeados em homenagem a Candido Rondon. Nesse sentido, destaca-se a existência, entre 1968 e 1989, do Projeto Rondon, o qual foi conduzido por diversos ministérios federais, que criaram polos estaduais para coordenar ações no interior do país em colaboração com universidades, sendo retomado em 2005 pelo governo Lula da Silva (2003-2009). Não por acaso, quando há ruídos envolvendo comunidades indígenas, governo e militares, considera-se que existe uma “ameaça ao legado de Rondon” (Valfré 2020).

Na perspectiva desta pesquisa, as representações (re)produzidas sobre Rondon como “soldado da paz”, as quais são apresentadas no decorrer deste texto, ajudam na compreensão de como (re)constrói-se a imagem de um determinado “Brasil pacifista e conciliador”, que saberia verificar quando o “outro” poderia ser “assimilado”. Se a influência de Duque de Caxias, com suas vitórias contra insurgências regionais no Segundo Reinado (1840-1889), balizaria os militares sobre como “pacificar” determinados grupos e populações pela utilização da força “na justa medida” (Souza 2017), Rondon inspiraria a importância do “acolhimento” para o estabelecimento da ordem e do progresso. Dessa forma, sugerimos traçar uma genealogia da pacificação conduzida pelas “Comissões Rondon” no início do século XX, as quais estavam vinculadas ao projeto de integração e tutela dos povos indígenas. Acreditamos que desse período histórico

e de suas abordagens surgem elementos significativos para compreender as formas contemporâneas de atuação das Forças Armadas brasileiras em contextos de “pacificação”.

Neste artigo, adotamos a perspectiva teórico-metodológica da genealogia proposta por Michel Foucault (1999), como forma de examinarmos os significados das práticas de pacificação no Brasil. Investigamos como essas iniciativas envolvem a violência, seja de forma implícita ou explícita, mesmo em processos de assimilação, e como estão relacionadas à percepção de que as forças armadas seriam a instituição nacional mais apta para assumir a responsabilidade pela construção e salvação da Pátria. Nesse ponto, é importante destacar que a reflexão sobre as práticas de pacificação no Brasil, proposta nesse artigo, insere-se em um campo amplamente abordado na academia brasileira, especialmente por antropólogos(as) e historiadores(as) que trabalham com essa temática referente ao período colonial e no Brasil Império. A título de exemplo, destacam-se as pesquisas de Isabel Missagia de Mattos, Vânia Losada Moreira, Adriana Barreto de Souza, João Pacheco de Oliveira e Antônio Carlos Souza Lima, os(as) quais compõem, dentre outros(as) pesquisadores(as), a seminal obra *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPP's* (2017). Dessa forma, este artigo se alinha à proposta central da referida obra, a qual defende que as pacificações se fundam como uma lógica própria da guerra, em que a violência submete as partes em conflito, sendo essas práticas um elemento para fortalecer o Estado brasileiro.

Diante consolidada literatura referente ao assunto, entende-se que a principal contribuição do presente artigo é a apropriação tanto da perspectiva genealógica quanto da noção de dispositivo, a partir de Foucault, para compreensão da referida temática. O método genealógico nos estimula a observar as procedências que moldam as situações político-institucionais e discursivas atuais, focando em elementos negligenciados por abordagens que enfatizam processos lineares e causais centrados na ação de indivíduos e/ou instituições considerados como “formadoras” ou “criadoras” de resultados histórico-sociais complexos (Rodrigues, Maciel, and Mendonça 2021).

Dessa forma, a análise dos discursos e práticas das forças armadas em direção à “pacificação” de certas populações consideradas arredias, incivilizadas ou disruptivas lança luz sobre as formas tradicionais de ação e intervenção dos militares na vida institucional e social brasileira, incluindo as manifestações mais recentes de ativismo militar no campo da segurança pública. Nossa hipótese é que o conceito de “pacificação” funciona como um dispositivo que, ao longo da história nacional, tem sido utilizado para reafirmar o compromisso autoproclamado pelas forças armadas com a busca por um país orientado pelo lema positivista da “ordem e progresso”, sendo

Rondon um ator central para esse processo. Por dispositivo, referimo-nos à concepção introduzida por Foucault, na qual esse componente representa um conjunto diversificado e interconectado envolvendo discursos, instituições, estruturas arquitetônicas, regulamentações, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais e filantrópicas (Foucault 1994).

Assim, retomamos o conceito de “dispositivo pacificação” (Rodrigues, Maciel, and Mendonça 2021) como uma chave interpretativa desse conjunto diversificado de doutrinas, treinamentos, perspectivas filosóficas, valores morais e colaborações nacionais e internacionais. Esse conjunto constitui a busca contínua, pelas forças armadas brasileiras, de um modelo de nação supostamente “harmonioso”, “pacífico” e “desenvolvido”, fundamentado nos princípios do positivismo filosófico, centrados na preservação da propriedade privada, na proibidade no manejo dos assuntos públicos e na conciliação entre as classes. Defendemos que o dispositivo pacificação é o elemento comum que dá forma a políticas concretas de intervenção na vida nacional, sendo o indigenismo de Rondon uma das principais procedências dessa dinâmica, a qual foi observada mais recentemente, por exemplo, no “policiamento de pacificação” exercido na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) e nas Forças de Pacificação no Rio de Janeiro.

Compreendemos que o conceito de pacificação pode servir como indicador tanto empírico quanto conceitual da forma como, ao longo da história nacional, as Forças Armadas foram mobilizadas em missões — predominantemente em âmbito doméstico — visando a controlar, integrar e/ou subjugar segmentos específicos da população brasileira ao conjunto da sociedade. Dessa maneira, ao examinarmos as práticas de pacificação — as quais são consideradas um elemento distintivo da cultura militar brasileira —, podemos observar como as forças armadas se envolvem menos com as tradicionais políticas de defesa do Estado, ou seja, as guerras entre Estados, visto que as “guerras” conduzidas pelos militares brasileiros ao longo da história, foram, em grande medida, dirigidas para dentro do território nacional. Sustentamos aqui que essas “guerras” efetivamente realizadas pelas Forças Armadas brasileiras podem ser interpretadas como práticas de pacificação (Skaar and Malca 2014; Santos 2004; Rodrigues, Maciel, and Mendonça 2021).

Com base nas lentes de análise proporcionadas pela concepção de “dispositivo pacificação”, é apresentado nesse texto como, na Primeira República, as forças armadas brasileiras passam a atentar, de forma mais explícita, não apenas para a anterior necessidade de integração do território, como ocorria no Brasil Imperial, mas lança sua atenção, sob influência do positivismo

comteano, para a efetiva construção de uma Nação. Posteriormente, será abordada a trajetória de Cândido Rondon como militar brasileiro, destacando sua atuação nas missões telegráficas no início do século XX como centrais para a proteção militar das fronteiras e ampliação do progresso econômico do País. Em seguida, é problematizada a percepção de assimilação e trato “harmonioso” da população indígena como uma prática de tutela, essencial para a consecução de uma “missão civilizatória” que permitiria um esforço de integração socioeconômica da Nação. Por fim, é indicado como essa imagem, baseada em Rondon, do militar brasileiro como “conciliador” e “mediador” no relacionamento com a população, é propagada em missões diversas na contemporaneidade.

### PACIFICAÇÃO NA PRIMEIRA REPÚBLICA E A QUESTÃO INDÍGENA FRENTE À NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UMA “NAÇÃO”

No livro *Um sertão chamado Brasil: intelectuais e representação geográfica da identidade nacional*, Trindade Lima (1999, 14) expõe a persistência de uma visão binária e dualista no pensamento social brasileiro — especialmente no período de 1850 a 1964 — que opõe o “Brasil do litoral”, civilizado, e o dos “sertões”, “vistos como espaço da barbárie ou do atraso cultural”. Diante de tal cenário, “levar aos ‘sertões’ o transporte da palavra [telégrafo] e das mercadorias [ferrovias] significava expandir o ‘raio civilizador’” necessário para o progresso brasileiro (Maciel 1999, 170). Cortar essas regiões com vias férreas, rodoviárias e de telégrafo, abrindo caminho para a sua ocupação produtiva, era uma tarefa, alerta Maciel (1999, 170), que só poderia ser realizada por soldados e pelo Estado, “já que, pela iniciativa particular, elas só se fariam mediante ‘pesadas garantias de juros e até subvenções’”.<sup>1</sup> Ao tratar sobre “as missões civilizatórias na República e o projeto de incorporar os sertões”, Trindade Lima (1999, 65) também destaca como ao Exército caberia trabalhar pela diminuição das discontinuidades geográficas que marcavam o interior do país e atuar como “agente de socialização” dos nativos que os habitavam.

Para Diacon (2004, 14), “a incorporação de terras e povos distantes foi, possivelmente, a principal atividade do Estado central brasileiro durante a República Velha”. Ainda segundo Diacon, em meio à mescla de atividades de “*nation-building*” e “*state-building*”, acreditava-se que a expansão do controle do Estado sobre essas terras e o contato dos nativos com os brasileiros civilizados era um passo essencial para colocar o país no rumo da modernidade. Muito além da preservação da integridade territorial, nas primeiras décadas do período republicano os militares teriam a missão de “anunciar” à nação brasileira, a qual seria conformada não apenas pela uni-

dade territorial, mas também por uma série de signos e personagens que a representaria (inclusive os indígenas).

Sob a República, não se trata mais apenas de “consolidar a obra de Caxias”, mantendo a integridade física, [...] mas de ocupar os espaços vazios, torná-los produtivos, ordenar sua ocupação [...] e tornar palpável a ideia de nação [...] até os confins do território. (Maciel 1999, 186).

Em meio à “responsabilidade” de modernizar o Brasil, era essencial um processo de integração nacional que contivesse uma “ação tutelar a ser exercida pela elite militar” (Trindade Lima 1999, 64). Ao Exército, visto como “verdadeira força desbravadora” e “elemento de progresso”, caberia conduzir o estabelecimento da nação com “pulso firme, mas também pacífico” (Maciel 1999, 170). Acreditava-se que cada militar que compusesse as novas iniciativas de gestão dos índios na Primeira República:

[...] deveria demonstrar sua coragem física (“elemento de guerra”) e moral (elemento de civilização) quando, ao ser atacado por índios hostis, deveria manter a posição somente defensiva e dar-se conta da nobreza da missão a cumprir, de modo a convencer o inimigo de seu desejo sincero de estabelecer relações de amizade. (Souza Lima 1992, 160).

Construía-se o argumento de que tais soldados “demonstrariam não apenas sua capacidade de suportar as agruras dos sertões, mas também a abnegação, a brandura e a bondade do missionário” (Souza Lima 2015, 429). Reproduzia-se uma imagem do militar como “agente conciliador”, a qual tem sido constantemente retomada, como se viu na imagem atribuída à presença das forças armadas brasileiras na Minustah, entre 2004 e 2017, ou nas várias aplicações da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em âmbito doméstico. A missão de paz no país caribenho, com liderança brasileira em relação ao componente militar, foi considerada como uma importante oportunidade de aprendizado para que os militares colocassem em prática conhecimentos precedentes e desenvolvessem novas capacidades de atuação. Em relação à participação de soldados, inclusive de alta patente, nos esforços de pacificação da população indígena e de garantia de integração nacional na Primeira República, também se considerava que essa experiência serviria como uma “escola de aplicação para os nossos dignos militares, os que sinceramente se dedicam ao conhecimento perfeito e exato de nossa pátria, a fim de melhor servi-la e defendê-la” (Cavalcanti 1912 apud Souza Lima 1992, 161).

Vale ressaltar que, previamente, durante os primeiros séculos da colonização portuguesa (séculos XVI ao XVIII), pacificar os povos nativos implicava em sedentarizá-los, convertê-los ao cristianismo e alocá-los em trabalhos agrícolas em terras controladas pela Igreja ou por nobres portugueses (Rodrigues 2016). No decorrer do século XIX, pacificar ganhou uma conotação mais “repressiva”, constituída ao longo do período da Regência (1831-1840) e do Segundo Reinado (1840-1889), especialmente a partir da atuação de Duque de Caxias, o qual recebeu a alcunha de “O Pacificador” e “O Duque de Ferro”, sendo alçado a patrono do Exército Brasileiro em 1962 (Rodrigues and Maciel 2019). Já no início do século XX, a palavra “pacificação” foi resgatada com um sentido próximo do utilizado no período colonial, ganhando índices mais “positivos”, destacando os objetivos de “integração” e de “civilização” através da educação orientada pelos valores positivistas da jovem República.

Segundo Gomes (2014), embora desde o período colonial a gestão das populações indígenas fosse atravessada pela questão da integridade territorial (especialmente no que tange à integração comercial), a elaboração de uma política pública indigenista não foi efetivada até o Segundo Império. Antes da Proclamação da República (1889), a tutela dos povos indígenas dependia consideravelmente da atuação dos missionários (Moreira 2017, Missagia de Mattos 2017). Somente com o fortalecimento da perspectiva positivista de separação entre Estado e Igreja, presente na Constituição de 1891, ganhou força a implantação de um projeto laico para a gestão da população indígena. Diante do fortalecimento daqueles que “defendiam a orientação leiga e propunham a intervenção direta do Estado” para o trato da questão indígena, o símbolo da nova orientação para o tratamento dessa problemática consubstanciava-se na “substituição da palavra catequese para a palavra proteção” (Gagliardi 1989, 226, 286).

Por exemplo, Teixeira Mendes, vice-diretor da Igreja Positivista do Brasil (entre 1903 e 1927) e autor da bandeira nacional republicana, ao ressaltar as contribuições de uma perspectiva positivista para o tratamento da questão indígena e a pacificação daquela população, exaltou o fato de que:

no momento presente, a humanitária e patriótica atitude do cidadão Rodolfo Miranda, Ministro da Agricultura, nos promete que a proteção fraternal (não a catequese, que é impossível) dos selvagens brasileiros vai começar a tornar-se efetiva por parte do governo. (Gagliardi 1989, 193).

Em meio a essa dinâmica, o presidente Nilo Peçanha estabeleceu, em 1910, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), posteriormente transformado em Serviço de

Proteção aos Índios (SPI), como parte constituinte do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC) e primeira política pública indigenista do Brasil. Quando foi avisado da iminência da criação de um órgão responsável pela assistência aos nativos (SPILTN), Teixeira Mendes elaborou um programa no qual descreveu os princípios que deveriam reger essa instituição:

- Promover pacificamente a abolição da antropofagia, das guerras e inimizades entre diversas tribos;
- Desenvolver entre os indígenas o asseio, o vestuário, a cultura musical;
- Respeitar a atividade dos missionários religiosos junto aos índios, desde que trabalhem com seus próprios recursos, sem nenhum apoio governamental, quer econômico, quer militar;
- Respeitar os territórios e as instituições das tribos indígenas, tratando-as como nações independentes;
- Demarcar esses territórios e punir qualquer violação praticada pelos civilizados. (Gagliardi 1989, 181).

O protagonista do indigenismo republicano foi Cândido Mariano da Silva Rondon, posteriormente conhecido como Marechal Rondon.

### **RONDON: O MARECHAL DA PAZ NA CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO BRASILEIRA DURANTE A PRIMEIRA REPÚBLICA**

Cândido Rondon nasceu em 1865, na cidade de Mimoso, no Mato Grosso. Ao ficar órfão, aos dois anos, foi criado pela bisavó, mestiça de índia bororó. Aos 7 anos, mudou-se para Cuiabá, onde morou com o tio Manoel Rondon e fez seus estudos elementares, tornando-se professor. Ao escolher a carreira militar foi para o Rio de Janeiro cursar as três séries do Ensino Médio no Colégio Pedro II. Depois ingressou na Escola Militar da Corte, graduando-se em Ciências Físicas e Naturais, em 1890. Nesta, Rondon foi aluno de Benjamin Constant, um dos mais célebres defensores da filosofia positivista de Augusto Comte no Brasil, o que o colocou sob forte influência desta doutrina. Juntamente com Constant, Rondon participou diretamente das articulações que resultaram na Proclamação da República brasileira em 1889 (Maciel 2018).

O período no qual Rondon ingressou na carreira militar era marcado pela pujante circulação de ideias e ações pautadas no ideário liberal e positivista, processo no qual havia uma diminuição da atuação dos militares considerados “aristocráticos”, como seria o caso do Duque de Caxias —

enquanto ganhavam destaque os militares vistos como “científicos”, em meio aos quais Rondon estava presente (Gomes 2014). Não por acaso, este último grupo estava cada vez mais dedicado a implementar ações que proporcionassem a ampliação dos conhecimentos sobre o território brasileiro e a expansão das fronteiras internas do país.

Logo após formar-se na Escola Militar, Rondon engajou-se na Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Cuiabá ao Araguaia (1890-1898), a qual tinha a função de construir 583 quilômetros de linhas de Cuiabá a Registro, na margem esquerda do rio Araguaia. Rondon também chefiou a Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Mato Grosso (1900-1906), que implantou 1.746 quilômetros de cabos, conectando 17 estações ao longo das cidades de Cuiabá a Cáceres, e a Comissão de Linhas Telegráficas de Mato Grosso ao Amazonas (1907-1915), a qual foi concluída com a inauguração da Estação Telegráfica do Madeira. A segunda empreitada, conhecida por Comissão Rondon, destacou-se pelo forte componente científico, tendo em vista a participação de importantes especialistas que produziram uma série de estudos sobre áreas diversas, tais como geografia, zoologia, cartografia, botânica, antropologia e ecologia.<sup>2</sup> Esse caráter científico garantia maior credibilidade ao inventário que era realizado sobre as potencialidades de exploração do Brasil (Maciel 1999).

Todas essas comissões eram justificadas pela necessidade de proteção militar das fronteiras e ampliação do progresso econômico do país. Tal finalidade era latente nos relatórios e nas memórias dos oficiais que atuavam nas comissões, os quais estabeleciam uma narrativa em que Rondon era caracterizado como “um ‘novo bandeirante’ a ‘descobrir’ e ‘amansar’ um território ainda virgem, ‘conquistando-o’ para a civilização” (Maciel 1999, 171, 173). Renomeando rios, serras e campos, as comissões, desbravavam, mapeavam e imprimiam suas marcas sobre regiões definidas como desconhecidas e inexploradas. Assim, o esforço de nacionalização das fronteiras e de povoamento dos espaços considerados vazios do País, executado pelas comissões de Rondon, incluía tarefas de “construção simbólica do território nacional” (Gomes 2014, 165).

As regiões exploradas por Rondon eram majoritariamente habitadas por índios das mais variadas etnias. Paralelamente aos seus objetivos estratégicos de expansão capitalista, as comissões precisavam demarcar as terras dos indígenas e direcioná-los para o trabalho nas obras de instalações das linhas. A intervenção era iniciada com organização de uma *expedição*,

a qual designava um modo de intervir sobre o espaço geográfico e as populações dele ocupantes, de clara matriz militar, com o fim de proceder a um reconhecimento sobre o terreno (num sentido amplo) que seria matéria de trabalho. (Souza Lima 2017, 29).

Em seguida, a pacificação dos índios vistos como *hostis* ou *arredios*<sup>3</sup> estava associada com a prática de *atração*, caracterizada pelo deslocamento de povos dos territórios que habitavam para a proximidade de unidades estabelecidas pelas comissões. Tais espaços, chamados de *postos indígenas*, eram essenciais para a transformação dos nativos em “trabalhadores rurais úteis ao patronato e à nação” (Souza Lima 2017, 27). Para que esse processo de atração lograsse sucesso, eram essenciais ações de “incentivo” para que houvesse o abandono das práticas (sociais, econômicas, políticas e culturais) indígenas vigentes e o estabelecimento de uma relação de dependência no que tange aos mencionados postos.

Embora a narrativa disseminada por diversos representantes do positivismo (como o Apostolado Positivista Ortodoxo) reivindicasse para Rondon a especificidade na concepção dos seus procedimentos de pacificação (Souza Lima 2017, 35), diversas técnicas por ele desenvolvidas para o contato com as populações indígenas apresentavam elementos previamente aplicados desde os jesuítas no século XVI. O próprio Rondon apresentava a construção de uma “genealogia para as técnicas pacificatórias e de um panteão de pacificadores — a incluir Nóbrega e Anchieta, José Bonifácio, o naturalista e botânico João Barbosa Rodrigues, o Major (depois General) Antonio Ernesto Gomes Carneiro”, sob o comando de quem atuou em sua primeira comissão telegráfica (Souza Lima 2017, 35). Apresentar-se de forma amigável, como um interlocutor confiável e benevolente, constava dentre as táticas basilares recuperadas, renovadas e potencializadas por Rondon. Progressivamente, foi estabelecido um padrão de relacionamento com essas populações, o que resultava na configuração de um corpo de normas e técnicas de pacificação.

Sob influência dos ideais positivistas, as ações das comissões rondonianas afirmavam que os povos indígenas eram como “nações livres”, possuidoras de “direitos naturais” (o que incluía o acesso à terra e a preservação dos seus costumes, especialmente religiosos). Ao mesmo tempo em que se negava um tratamento para os índios que produzisse a guerra aberta e a conversão forçada ao cristianismo, as comissões atuavam de forma que os nativos somente pudessem exercer seus “direitos” a partir do momento que adotassem, supostamente por livre vontade, o positivismo e sua forma de tutela (Souza Lima 2017). Como resultado, foram pacificadas várias tribos consideradas *hostis*, como os Kepkiriwát, Ariken e Nambikwara. Dessa forma, a integração de territórios por meio de linhas telegráficas e férreas estava associada a um “projeto civilizador”, o qual incluiria “a missão de pacificação dos índios encontrados nos caminhos das obras realizadas” (Gomes 2014, 152).

Diante da nova ênfase da atuação do Estado sobre os povos indígenas e da necessidade de maior regulamentação quanto a tais contatos, em 1910 foi estabelecido, conforme relatado anteriormente, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), posteriormente transformado em Serviço de Proteção aos Índios (SPI).<sup>4</sup> Com uma história caracterizada por continuidades e descontinuidades no que tange à organização funcional, atribuições, peso institucional e composição social, o órgão foi parte integrante de distintos Ministérios: da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC, 1910/30); do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC, 1930/34); da Guerra (1934/39); e da Agricultura (1939/67) (Bezerra 1997).<sup>5</sup> Embora não fosse um órgão propriamente militar, suas práticas, léxico de categorias e esquemas classificatórios remetem a um universo militarizado, além, claro, da extensa presença de militares em sua composição, incluindo o próprio Rondon.

Para além de ocupar-se com a demarcação de terras, essa instituição oferecia cuidados diversos para inserção do índio na “civilização”, tais como atendimento de saúde, educação formal e o desenvolvimento de ofícios vinculados ao cultivo e administração de solos, rios e lagos. Também eram distribuídos presentes (roupas, instrumentos de ferro, miçangas, perfumes etc.) para ajudar na “conversão” dos índios em “amigos”. Segundo Souza Lima (2017, 34, 38), “no plano simbólico e na materialidade”, os brindes “doados”, vistos como “a principal arma da ‘paz’”, eram parte importante das técnicas de “trazer os índios à ‘civilização’”.<sup>6</sup> De forma geral, previa-se a concessão de bens e serviços que permitissem a “proteção” e “incorporação” dos indígenas à sociedade brasileira. Com o SPILTN/SPI, afirma Gomes (2014), as técnicas de pacificação de Rondon fortaleciam-se enquanto uma política oficial do governo federal, ancorando-se, segundo Souza Lima (2017, 34), na “imagem” de que eram “a principal contribuição do Estado à sobrevivência física dos nativos no Brasil”.

Mesmo afastado da SPI, ao atuar como Diretor de Engenharia do Exército entre 1919 e 1924, Rondon manteve seu trabalho de pacificação. Entre 1923 e 1924, ele participou ativamente do combate à Revolta de 1924,<sup>7</sup> quando instalou, em outubro daquele ano, o quartel-general em Ponta Grossa (Paraná) e, a partir de lá e de Santa Catarina, comandou as tropas contra os revoltosos (liderados pelo General Isidoro Dias Lopes) que almejavam a deposição do presidente Artur Bernardes. Entre 1927 e 1930, Rondon atuou na inspeção de fronteiras do Brasil, desde as Guianas até a Argentina. Vale ressaltar que, por não aceitar a Revolução Varguista de 1930, Rondon foi preso no Rio Grande do Sul, quando atuava na Inspeção das Fronteiras (Vieira Sá 2009).

Houve alguns reveses a partir da década de 1920 em relação à política indigenista implementada pelo SPI (em consonância com as dificuldades financeiras do Estado brasileiro no mesmo período), culminando no fim da Comissão Rondon assim que Getúlio Vargas ascendeu ao poder. Todavia, Rondon teve a oportunidade de retomar suas concepções de assistência e proteção aos grupos indígenas quando assumiu a presidência, em 1939, do recém-criado Conselho Nacional de Proteção ao Índio (CNPI), que funcionava como uma espécie de instituição reguladora do SPI. Anos mais tarde, ele logrou novos êxitos significativos em relação à sua formulação do indigenismo nacional, ao propor para o presidente Vargas, em 1952, a criação do Parque do Xingu, e ao testemunhar o estabelecimento, sob sua influência direta, do Museu do Índio (Maciel 2018).

No plano internacional, Rondon atuou como delegado e presidente da Comissão Mista Internacional Peru-Colômbia, criada pela Liga das Nações, em 1834, devido ao conflito pela posse da cidade de Letícia, território colombiano que fora ocupado pelo Peru, na região amazônica. Dentre os diversos reconhecimentos internacionais que recebeu, foi indicado ao Prêmio Nobel da Paz em 1953 e em 1957. Bem antes destas datas, em 1925, Rondon já tinha sido indicado ao Comitê Nobel por Albert Einstein.<sup>8</sup> Além disso, teve seu nome gravado em letras de ouro na Sociedade de Geografia de Nova Iorque, sendo considerado um dos cinco maiores exploradores do planeta e o que mais se aventurou por terras tropicais. No III Congresso Internacional de História das Ciências, em Portugal, o seu nome foi dado ao meridiano número 52, que corresponde à faixa de água entre a foz do Essequibo e do rio da Prata. Em 1911, o Congresso Universal de Raças, realizado em Londres, recomendava que os países que possuísem territórios povoados por índios adotassem as práticas implementadas por Rondon no trato das populações silvícolas (Vieira Sá 1999).

Em 5 de maio de 1955, data de seu aniversário de 90 anos, Rondon recebeu o título de Marechal do Exército Brasileiro, promoção que normalmente é recebida por militares que participaram efetivamente em uma guerra, o que não era o seu caso. Em 1956, o antigo território do Guaporé, um dos principais campos onde atuou, passou a se chamar Rondônia em sua homenagem, sendo o único brasileiro a dar nome a um estado da Federação. Rondon faleceu em 1958 na cidade do Rio de Janeiro e, em 1963, foi homenageado com a designação de “Patrono da Arma de Comunicações do Exército Brasileiro” (Maciel 2018).

Com a sua morte, apenas foi ampliada a construção da imagem de Rondon como “herói” da nação, o qual deveria ser inspiração para os soldados brasileiros. Algumas percepções são bastante enfáticas nesse sentido,

como a do historiador Delmo de Oliveira Arguelhes, o qual considera que “Rondon encarnou um modelo a ser seguido de liderança [...] não apenas de liderança no Exército, como também no país” (apud Rocha 2015). Para o antropólogo e sociólogo Darcy Ribeiro (1922-1997), dedicado ao estudo dos povos indígenas: “Nós podemos apontar Rondon para o mundo e gritar: ‘Este é o nosso herói!’” (apud Prada 2015).<sup>9</sup> Também de forma semelhante à alcunha recebida por Caxias, Rondon passou a ser reconhecido como o “Marechal da Paz”.

## A PACIFICAÇÃO DO “HERÓI” RONDON COMO MISSÃO CIVILIZATÓRIA

Não são escassas as análises elogiosas quanto à atuação de Rondon, o que ajudou a conformar uma percepção de sua imagem que não enfrentou muitos dissensos.<sup>10</sup> Em geral, elas o definem como um

protótipo de homem científico e desbravador do sertão do país, empático diante dos índios bravos do sertão, demonstrando para a sociedade brasileira que era possível integrar o sertão, o sertanejo, os índios à nação” (Gomes 2014, 161).

Essas perspectivas buscam demonstrar como Rondon opunha-se aos processos de dizimação das populações indígenas, defendendo, pelo contrário, a sua “apropriada” inclusão no projeto de nação que se estabelecia.<sup>11</sup> Não por acaso, Diacon (2004, 87) destaca que “o objetivo primordial de Rondon era definir áreas e pessoas como ‘brasileiras’”.<sup>12</sup> Para Arguelhes, por exemplo, “o marechal pode sim ser considerado herói por seus feitos históricos”, especialmente por ter sido um “elemento-chave tanto pelo trabalho com as populações indígenas quanto com as comunicações (integração)”, tornando-o “um desbravador da terra incógnita” (apud Rocha 2015).

Dentre tais percepções elogiosas, desnuda-se a compreensão das comissões de Rondon como uma missão civilizatória. Por exemplo, Fernando da Silva ressalta que a historiografia brasileira produzida na primeira metade do século XX afirmava que

as atividades de Rondon tinham como ideal a integração e a civilização do sertão, principalmente dos grupos indígenas brasileiros esquecidos no seu “atraso cultural”, na sua condição de “sociedade inferior”. Rodrigues (2017, 126).

Ainda segundo o autor, o sucesso de Rondon no exercício de um “processo civilizatório contemporâneo” o tornava “um símbolo nacional republicano: militar, positivista, patriota e civilizado”.

Segundo João Pacheco de Oliveira (2014), Rondon e seus seguidores retomavam não apenas uma representação romântica, do século XIX, sobre os indígenas, mas, como positivistas, também enxergavam tais populações como a representação de um estágio primitivo da humanidade. O modelo rondoniano de indigenismo declarava o objetivo de ajudar os índios a “superarem seu estágio temporário de (baixa) evolução social e prepará-los para viver dentro da modernidade já alcançada pelas coletividades das partes centrais do país” (Gomes 2014, 159). Construía-se a ideia de que, se esses grupos fossem deixados a sua própria sorte pelo interior do país, certamente não teriam condições de lidar com os avanços da sociedade moderna, e também não evitariam seu extermínio. Assim, mesmo que as operações de “assimilação” dos indígenas no início do século XX tivessem métodos e percepções diversas das ações implementadas em tempos anteriores, a relação militarizada com esses povos herdava elementos de projetos anteriores de tomada de posse e aproveitamento de território, associados à sobreposição de um tipo de desenvolvimento e ocupação sobre os nativos, considerados atrasados, arredios e improdutivos.

Não obstante, segundo Teixeira Mendes, participante ativo desse processo e autor da obra *A Influência Positivista no atual Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais* (1911), “só através do positivismo foi dada a solidez teórica necessária para o desejo de proteção aos selvagens e também aos africanos”:

Porque o Positivismo é a única doutrina que conduz, em virtude de seu relativismo altruísta e científico, independentemente de qualquer consideração sobrenatural, a respeitar a civilização fetichica, em que se acham os selvagens, e, no fundo, os descendentes dos africanos, de modo a aguardar que eles evoluam — já espontaneamente, já mediante os pacíficos contatos com os ocidentais — até o nível em que estes se acham presentemente, e possam atingir no futuro [...]. Fora do Positivismo, essa concepção não existia, e nem podia existir, da mesma sorte, por exemplo, que a mecânica celeste não existia antes de Newton. (Mendes 1912, 7 apud Régia Rodrigues 2011, 3).<sup>13</sup>

Em meio à condenação de práticas anteriores que ocasionaram a dizimação de várias populações nativas, os positivistas permaneciam reconhecendo que os indígenas (e também os negros) estariam em uma espécie de condição primitiva. A partir de preceitos comteanos, era necessário ampará-los e protegê-los a fim de que pudessem evoluir, atingindo o estágio mental da civilização e ingressando nas fileiras do progresso (Régia Rodrigues 2011, 3). Dessa forma, a concepção positivista, expressada por Teixeira Mendes, por exemplo, afirmava que era preciso assegurar o res-

peito para com os nativos, ao mesmo tempo em que avistava a necessidade de mudanças inadiáveis na “dinâmica cultural” daquelas populações.

Em perspectiva semelhante, para Rondon e seus sertanistas, era uma obrigação moral do Estado proteger os indígenas e propiciar sua inserção e adaptação ao mundo contemporâneo, “de vez que tais populações teriam que fazer apenas em algumas gerações o percurso que a humanidade percorreria em milhares de anos” (Oliveira 2014, 137). A ideia de proteção exigia que essa incorporação dos indígenas ao mundo da modernidade estivesse vinculada a uma perspectiva de não utilização do uso da violência física ostensiva (sintetizada no famoso lema de Rondon: “Morrer se preciso for, matar nunca”).<sup>14</sup> Propunha-se um “projeto paternalista” (Diacon 2004) de pacificação dos povos indígenas assentados em métodos “não-coercitivos” e “educativos” de assimilação, que permitissem “ganhar a guerra através da paz” (Souza Lima 2017, 26). Em consequência,

no indigenismo republicano, a categoria ‘pacificação’ passou a descrever um processo dito humanitário exercido pelo Estado no sentido de proteger uma população altamente vulnerável e desfavorecida, agora a ser contatada sem o exercício da violência” (Oliveira 2014, 137).

Para os irmãos Villas Bôas (1994, 558), com o Serviço de Proteção ao Índio, “começa, então, aquilo que, com justeza, poderíamos chamar de rondonismo, verdadeira escola que surgia inspirada nos mais profundos sentimentos de justiça e humanidade”.

Segundo Souza Lima (2017, 240), um serviço de Estado que se afirmava capaz de agir pondo fim ao conflito, estabelecendo a paz sem matar para isso, era uma suposta novidade, já que até então esse tipo de atuação dita pacífica (mais eivada de variadas formas de violência, inclusive físicas) era apanágio da ação missionária.<sup>15</sup>

São representativos, para essa dinâmica, dois relatos do etnólogo Curt Nimuendajú, célebre partícipe de várias ações relacionadas ao SPI, ao tratar da pacificação dos índios Parintintin. Na primeira passagem, ao criticar a posição excessivamente cordial de um dos seus substitutos por um breve período, Nimuendajú afirma que:

Seguramente, a questão de mais importância para nós não era esta de alcançar a maior intimidade possível no trato com estes índios [...], e sim esta de constituirmos uma autoridade para esta tribo, à qual ela se podia dirigir confiantemente, mas que também a atendessem e que seus maus elementos temessem. Só assim se podia dar cabo às guerras e tirar da pacificação dos Parintintin as últimas consequências. (Nimuendajú 1982, 65–6 apud Souza Lima 2017, 39).

De forma complementar, em outra passagem, Nimuendajú demonstra como os principais instrumentos de pacificação eram adaptados e articulados conforme a necessidade. Havia, inclusive, a possibilidade de utilização do recurso à violência aberta, por meio dos principais instrumentos de pacificação (conquanto implícito e deslocado), caso a retórica e os “brindes” não fossem suficientes para comprovarem a superior bondade dos agentes civilizadores (Souza Lima 1995, 174):

De outro lado, reprimi todos os excessos que os incorrigíveis da tribo tentavam ainda contra a ordem do posto. No dia 12 de janeiro de 1923, achando-se no posto diversos índios de mais precedentes que eu tinha corrigido alguns dias antes, um deles levantou uma questão com o cozinheiro do posto que lhes era antipático por causa de sua cor escura. Reuniu em torno de si uma dúzia de rapazes e alguns homens, e, de súbito, todos se apresentaram no canto da cerca, chamando para sair o cozinheiro, debaixo de gritos e flechadas. Garcia e eu saímos, gritando-lhes que deixassem de atirar e que viessem para dentro, e de fato dois homens atenderam ao chamado nosso, abandonaram o grupo hostil, vieram para o nosso lado e ali se deixaram ficar. Vendo que os outros não me atendiam e que continuavam a desafiar-nos, atirando flechas e demolindo parte da cerca, mandei fazer uma descarga por cima de suas cabeças e ao mesmo tempo avançar de dois lados contra eles, de maneira que, como não estivessem esperando por tal, mal tiveram o tempo para se precipitarem para dentro do igapó, a fim de não serem agarrados, abandonando as suas armas que caíram em poder nosso. A um deles que, algumas horas depois, se apresentou de novo no posto, desarmado e sem cuidado como se nada tivesse havido, eu demonstrei o efeito das balas de rifle numa barrica vazia, com o que ficou apavorado. Por fim, ele me pediu alguma farinha para levar a seus filhinhos que se achavam do outro lado do igarapé.

Tudo isso demonstra que os Parintintin não podem mais reunir os elementos necessários para um combate em regra ao posto, como dantes; o entusiasmo para tais empresas já não é mais tão geral dentre eles, e tudo não passou de uma provocação grosseira de alguns valentões. (Nimuendajú 1982, 66–7 apud Souza Lima, 2017, 44).

Em meio às práticas discursivas e doações para uma convocação sedutora dos nativos em prol de sua participação no “mundo civilizado”, criava-se uma crescente dependência pela tecnologia do conquistador. Além disso, a pacificação operava pela constante demonstração de impotência das armas indígenas para fazerem frente aos expedicionários e pela crescente divisão do povo invadido, o que contribuía para a diluição do *ethos* guerreiro e rebelde que alguns nativos carregavam. A pacificação operava, dessa forma,

por meio do adestramento a uma lógica diversa à sua própria defesa, a apropriação das suas posses e a sua condução para atividades produtivas vinculadas às demandas do “Brasil litorâneo”. “Tratava-se de atrair e pacificar, conquistar terras sem destruir os ocupantes indígenas”, de forma que o discurso de caráter protecionista não parecesse contraditório em relação ao desígnio de transformar essas populações em força de trabalho para o desbravamento das terras não colonizadas (Souza Lima 1992, 161).

Embora não estivessem permeadas pela ideia de “guerra justa” contra os nativos, vigente em períodos anteriores, essas ações não deixavam de ser violentas, sendo “fundamentais para insular os indígenas em pequenas faixas de terras, liberando paralelamente vastos espaços para serem apropriados por interesses privados” (Oliveira 2014, 137). Não por acaso, Souza Lima (2017, 45) afirma que, “no tocante às terras, a *pacificação* [empreendida pelo SPI] — como também a tática de atração dos índios arredios — foi, sem dúvida, de enorme utilidade à criação de espaços livres para a empresa privada”. Sob a atuação tutelar e pacificadora do Serviço de Proteção aos Índios, houve um grande aumento do valor da terra onde esse órgão atuou e

a população nativa continuou a ser vista como uma reserva virtual de trabalhadores a serem acionados para múltiplos serviços, sempre com baixa remuneração e desprovidos de garantias legais. (Oliveira 2014, 137).

Nessa dinâmica, garantir a “proteção” aos índios e propiciar a “localização de trabalhadores nacionais” eram “os dois lados da mesma moeda — regulamentar as relações entre o trabalho e o acesso à terra, garantindo o controle estatal sobre o território e os deslocamentos populacionais, através de criação de centros agrícolas etc.” (Maciel 1999, 182). Em consequência, o interesse primordial do SPI era: “fazer-se tutor dos índios, assim acessando espaços por eles habitados; controlar as terras não liberadas às iniciativas particulares de ocupação” (Souza Lima 2017, 45).

### PACIFICAÇÃO RONDONIANA COMO ESTRATÉGIA BIOPOLÍTICA SOBRE AS POPULAÇÕES INDÍGENAS

Para Souza Lima (1992; 1995; 2015; 2017), a expansão da atuação do Estado sobre as populações indígenas, sob os auspícios de Rondon, ativava um já mencionado “poder tutelar”, visto como uma forma reelaborada e sublimada das “guerras de conquista”.<sup>16</sup> A partir do exercício desse poder, era possível “conduzir um povo em estado de guerra a deixar de se defender e, sem atos de violência, aberta, estabelecer relações em que o conflito assumia outras formas

que não a da violência física” (Souza Lima 2017, 36). Em meio a um processo de potencialização da “violência simbólica” em relação à “violência aberta”, são essenciais, dentre outras medidas, a formulação de um código jurídico acerca das populações indígenas e a implantação de uma malha administrativa instituidora de um governo dos índios (Souza Lima 1995, 117; Bezerra 1997).

Souza Lima (1995) esclarece que as concepções de guerra de conquista e poder tutelar estão atreladas às análises de Michel Foucault sobre a formação do Estado nacional na Europa. Ao se interessar por dissecar as diversas lutas, interesses, discursos e práticas envolvidas no estabelecimento do SPI, Souza Lima contribui para uma arqueologia da formação do Estado brasileiro, identificando, no indigenismo republicano, uma série de técnicas disciplinares e biopolíticas que desnudam algumas tensões inerentes àquelas práticas de pacificação. Não por acaso, Souza Lima (1995, 44) afirma que a sua análise de poder tutelar, como uma modalidade específica de governo dos índios, remete às indagações de Foucault “relativas às formas de individualização e assujeitamento que se governamentalizam progressivamente com a formação do Estado”.

Na análise do surgimento das sociedades industriais na Europa, Foucault (1997; 1999; 2002) identificou o desenvolvimento de duas amplas estratégias de governo. Uma delas era direcionada ao treinamento e à instrução individual dos trabalhadores, visando à sua adaptação ao ambiente fabril e urbano (poder disciplinar), enquanto a outra buscava regular a dinâmica global das populações (biopolítica). Segundo a análise do filósofo francês, ambos os conjuntos representam técnicas derivadas de uma variedade de práticas e experiências, como a prisão, o hospital, a caserna e o monastério, ou ainda programas gerais de intervenção para melhorar as condições de vida da população. Essas técnicas foram agregadas e organizadas pelos Estados em algum momento durante a transição do século XVIII para o XIX, adquirindo significado como táticas gerais de governo. Os esforços de construção dos Estados nacionais, inicialmente na Europa e posteriormente nas Américas, incorporaram essas táticas de governo para lidar com os projetos de modernidade capitalista em desenvolvimento e para enfrentar os vestígios de “atraso” e “barbárie” que se buscava controlar e, em última instância, eliminar (Rodrigues, Maciel, and Mendonça 2021).

Ao se apropriar da concepção foucaultiana sobre a política, entendida como “a guerra prolongada por outros meios”, Souza Lima ajuda a desconstruir o discurso das missões de pacificação na Primeira República como um “contrato social” caracterizado pelo entusiasmo dos indígenas em abandonar o seu “estado de natureza” em prol de novas relações mais pacíficas. Em meio a essa crítica, o autor problematiza a ideia de assimilação pacífica do indígena na sociedade civilizada, como se fosse predominantemente livre

de lutas e contradições, demonstrando, inclusive, um duplo movimento de exclusão e inclusão produzido pelo poder tutelar. Buscando parafrasear a análise de Foucault sobre o exercício de poder suscitado pela lepra e peste, Souza Lima afirma que:

[...] o poder tutelar exclui, ao criar postos indígenas aos quais os povos autóctones deveriam (re/a)correr e junto aos quais deveriam se segregar. Ao mesmo tempo, porém, inclui coletividades e terras numa rede nacional de vigilância e controle, ténue que seja, a partir de um centro de poder. (Souza Lima 2015, 432).

Ao denominar esse aspecto específico da biopolítica voltada a grupos indígenas no Brasil como “poder tutelar”, Souza Lima nos conduz a considerações inspiradas nas indagações de Foucault que problematizam a ideia de que a assimilação dessas populações à sociedade civilizada fosse predominantemente isenta de confrontos e contradições. Cabe, dessa forma, ressaltar que essa perspectiva ajuda a desmistificar o entendimento do Estado nacional como ente inquestionável para a garantia da paz, visto que o autor busca inserir a consolidação de tal ente na Primeira República em um processo permeado por intensas lutas e relações de poder. Portanto, a “pacificação” dos indígenas, exemplificada pelas políticas lideradas por Rondon, estabeleceu um paradigma que influenciou as práticas das Forças Armadas brasileiras no que tange ao seu compromisso com a edificação de um país moderno. Nesse contexto, vislumbrava-se que o dinamismo do “progresso” pudesse ser impulsionado sem que a “ordem” (social, política, econômica e étnico-racial) sofresse abalos substanciais (Rodrigues, Maciel, and Mendonça, 2021).

## O “MARECHAL DA PAZ” E A IMAGEM DOS MILITARES BRASILEIROS NA CONTEMPORANEIDADE

A partir da análise apresentada nos tópicos anteriores, considera-se que a observação de alguns discursos, técnicas, conflitos e interesses envolvidos no “dispositivo pacificação” direcionado aos indígenas e grupos considerados insurgentes desnuda parte do processo que compõe a intrincada construção da imagem e das práticas constituintes do Exército e do Estado-Nação brasileiros. Não por acaso, Todd Diacon (2004, 3), no início de *“Stringing Together a Nation: Candido Mariano da Silva Rondon and the construction of modern Brazil (1906-1930)”*, afirma que aquele livro era “sobre um homem, uma comissão do Exército, um país e uma nação”. Um olhar sobre a imagem construída para Rondon, “o Marechal da Paz”, forne-

ce indicações importantes sobre algumas procedências e problematizações indispensáveis em relação aos processos atuais de pacificação.

A descrição, mesmo que sucinta, da biografia de Rondon, assim como a apresentação de algumas literaturas que enaltecem os “feitos heroicos” desse patrono da arma de comunicações do Exército brasileiro, fornecem importantes indícios para a imagem que se pretende disseminar sobre essa instituição. Além da exaltação das atuações “firmes” e “conciliadoras” de Caxias, enquanto “unificador territorial e pacificador no Império”, foi necessária a incorporação da imagem de Rondon como “pacificador dos indígenas e consolidador da República brasileira”, para balizar o lema do Exército: “Braço Forte, Mão Amiga”. A representação oficial dessa importante referência do Exército seria definitiva para o perfil de atuação dos militares não apenas em âmbito doméstico. Não por acaso, na exposição intitulada “O Marechal da Paz”, que esteve instalada durante a Minustah no Espaço Sérgio Vieira de Melo do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), Rondon é retratado como um grande herói brasileiro que, “[...] por ter dedicado a vida para estabelecer a paz, é tido como legítimo predecessor das atuais Missões de Paz da ONU” (Gomes 2014, 15). Assim, as representações de Rondon ajudam a compor o entendimento das Forças Armadas brasileiras de que “seu envolvimento na Política Externa apresenta uma oportunidade para reforçar seus valores tradicionais, particularmente o compromisso com a paz, [...] permitindo potencializar sua imagem no exterior e em casa” (Hirst and Nasser 2014, 2).

Um elemento essencial para compor essa imagem está associado à experiência precedente das Forças Armadas brasileiras, em especial do Exército, em efetivar projetos normalmente classificados como de inclusão social, infraestrutura pública ou ajuda humanitária. Tais tarefas são bastante diversificadas, ocupando um amplo espectro que vai da construção de estradas e cisternas até o auxílio em desastres naturais.<sup>17</sup> Tanto em missões de paz, como nos bairros pobres do Haiti, quanto nas periferias e rincões do Brasil, os militares assumem um papel de “agentes sociais”, responsáveis não apenas pela garantia da “ordem e da segurança”, mas também pela “provisão de bens públicos básicos” (Gomes 2014, 227). No prelúdio de uma entrevista com o então Ministro da Defesa, José Viegas, logo após o Brasil anunciar sua participação na Minustah, os jornalistas Cláudio Camargo e Mário Simas Filho (2004) ressaltaram que o “Exército, Marinha e Aeronáutica estão redescobrando sua função social, como nos tempos do Marechal Rondon, atuando cada vez mais em meio às populações desassistidas”. Essa “volta às origens”, em menção à expressão utilizada pelos jornalistas, seria, portanto, visível por meio das ações no campo

de políticas públicas de inclusão social, tanto domesticamente quanto na expressiva participação no componente militar da missão de paz no Haiti.

A atenção quanto à construção da imagem das Forças Armadas brasileiras no país caribenho é central diante da estratégia de combinar operações militares contundentes com um perfil de atuação que buscava afirmar-se como “menos intimidante” no relacionamento com a população. Era estabelecido um duplo movimento na construção do perfil do soldado brasileiro, havendo a ideia de que ele era implacável no combate às gangues, enquanto seria mais solidário no trato com a sofrida população haitiana. Diferente da construção extremamente polarizada que se produzia nos EUA em relação à Guerra ao Terror — quando havia a essencialização do inimigo terrorista como bárbaro e desumano, em contraposição à civilidade que marcaria a atuação estadunidense — representantes civis e autoridades militares apresentavam a imagem do Brasil e, em especial, dos soldados brasileiros como entes mais sensíveis às reais necessidades da população.

Essa similaridade construída entre os problemas e experiências do Brasil e do Haiti forneceria às tropas que compuseram a Minustah um amplo conhecimento sobre os haitianos, de forma semelhante ao que ocorreria com a população que compõe as comunidades pacificadas no Brasil. Ao exercerem a sua almejada vocação social de “recuperar” populações desfavorecidas/insurgentes e “(re)inseri-las” em determinada dinâmica social, os militares brasileiros teriam maior legitimidade para atuar junto aos seus “outros” internos e externos, os quais lhes são “similares” e devem ser “assimilados”.<sup>18</sup> Tal perspectiva lhes confere, segundo Gomes (2014), uma posição de autoridade, por meio da qual “o militar/o Brasil” constrói-se como aquele capaz tanto de interpretar quanto de administrar as atitudes e necessidades das populações a serem assistidas no Haiti e no Brasil. O militar é aquele que, ao integrar os discursos predominantes sobre Caxias e Rondon, assume a responsabilidade pela gestão da “ordem” e do “progresso”.

A participação mais proeminente dos militares brasileiros em operações de segurança pública interna (por meio do dispositivo da Garantia da Lei e da Ordem), na gestão de fluxos migratórios de venezuelanos nas fronteiras ao norte do país (como evidenciado em Roraima, com a Operação Acolhida), e em missões de paz da ONU, juntamente com sua presença marcante no poder Executivo durante o governo Bolsonaro (2018-2022), inclusive tendo um general liderando o Ministério da Saúde durante a pandemia de Covid-19, são elementos que contribuem para a (re)afirmação da antiga imagem que se busca disseminar sobre o Exército como o “Salvador da Pátria” e interveniente autorizado na política brasileira, conforme observado por Santos (2004, 54). Os militares continuam sendo retratados

como agentes “neutros”, “mediadores” e conhecedores dos desafios técnicos que impactam a “ordem/segurança” e o “progresso/desenvolvimento”, assim como o fez o Marechal Rondon em seus esforços de pacificação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os breves apontamentos sobre o indigenismo rondoniano como parte dos “começos inumeráveis” das práticas de pacificação no Brasil apontam para a aplicação de um modo *sui generis* de exercício de poder. Conforme nos alerta Oliveira (2014), o uso cotidiano de certas expressões, como se estivessem exclusivamente vinculadas ao seu contexto atual, naturaliza uma parcela importante de seus significados e intencionalidades que permeiam sua utilização. Em consequência, algumas referências, mesmo que pontuais, sobre determinadas procedências das práticas de pacificação no Brasil podem ser úteis para demonstrar como tal expressão é marcada “por atitudes e conotações que remetem a instituições e expectativas do passado” (Oliveira 2014, 1).

Para além da lógica de “causa-efeito” que mostra apenas o interesse imediato de determinadas decisões de gabinete, no século XXI o *ethos* pacificador das Forças Armadas brasileiras (Rodrigues 2016) foi um fator importante para a liderança militar brasileira em uma missão de paz da ONU voltada a um Estado classificado como falido, para constante ativação em demandas relacionadas à manutenção da segurança pública, para atuação em obras de infraestrutura e assistência humanitária, além da participação em muitos setores do poder Executivo no governo Bolsonaro. As práticas e o discurso de pacificação estão intimamente ligados à própria constituição do Exército brasileiro como instituição que, sob influência de Rondon, afirma-se como promotora de uma sociedade “civilizada” e em ordem, que, ao longo de sua história, soube representar o ideal de articular a segurança e o desenvolvimento da nação. Conforme sugere Gomes (2014), esse “olhar para trás” em relação a eventos, contextos e procedimentos interpretados ou denominados (por historiadores, sociólogos, antropólogos e pela literatura militar) como pacificação são essenciais para compreender melhor esse *ethos* e apreender como algumas práticas, técnicas e significações foram tornadas possíveis contemporaneamente.

Entende-se que os discursos e práticas de pacificação implementados pelo Estado brasileiro não representam a simples busca por maior *know-how* ou recursos financeiros para as forças armadas. O perfil que se procura propalar na atualidade rememora entendimentos e práticas ativas pelo Exército durante a própria constituição do Estado brasileiro. Tal fato demonstra tanto a crescente transterritorialidade na aplicação atual des-

ses procedimentos (em consonância com o aumento de ameaças que desconsideram as fronteiras nacionais) quanto a tentativa de (re)construção e projeção de uma determinada identidade e imagem do Brasil contemporaneamente enquanto ente conciliador, que saberia equilibrar devidamente o braço forte e a mão amiga.

Neste artigo, argumentamos que a pacificação, concebida como um dispositivo, pode servir como uma ferramenta interpretativa que nos permite entender melhor como, no contexto brasileiro, a atuação militar é acionada e implementada em prol de um projeto nacional fundamentado em valores de “harmonia”, “integração”, “ordem” e “desenvolvimento”. Nesse sentido, foi importante resgatar algumas procedências históricas em Rondon para mostrar como os primórdios da ideia de pacificação no Brasil estão umbilicalmente associados a um processo de produção de alteridade, que não dispensa a violência como instrumento basilar (muito pelo contrário), mas que se utiliza de outros instrumentos (de cunho assistencialista) para possibilitar a “assimilação” de determinada população. De tal modo, é possível verificar como a necessidade de “conciliar” forças em conflito e estabelecer a ordem em uma situação de instabilidade atravessa as diversas recorrências das “pacificações” que conformam a história brasileira. Tal dinâmica demonstra um determinado “Brasil” que pensa seu presente e futuro a partir de expectativas e propostas não coincidentes, mas que possuem um legado de violências cotidianas e constantes “harmonizações” que forjaram essa sociedade.

## REFERÊNCIAS

- Arias, E. D. 2006. *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*. University of North Carolina Press.
- Bezerra, Marcos Otavio. 1997. Resenha do livro: Um Grande Cerco de Paz. Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil”, de Antonio Carlos de Souza Lima. *Mana*. 3, no.1, Rio de Janeiro.
- Caldeira, T.; and J. Holston. 1999. Democracy and Violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History* 41, no. 4 : 691–729.
- Camargo, Cláudio, and Mário Simas Filho. 2004. “A novamissão dos militares”. *Revista IstoÉ* no. 2.499. [istoe.com.br/27693\\_A+NOVA+MISSAO+DOS+MILITARES](http://istoe.com.br/27693_A+NOVA+MISSAO+DOS+MILITARES).
- Cambio. 2022. *La guerra entre las disidencias por el Putumayo*. [cambiocolombia.com/articulo/conflicto/la-guerra-entre-las-disidencias-por-el-putumayo](http://cambiocolombia.com/articulo/conflicto/la-guerra-entre-las-disidencias-por-el-putumayo).

Diacon, Todd. 2004. *Stringing Together a Nation: Cândido Mariano da Silva Rondon and the Construction of a Modern Brazil, 1906-1930*. Durham: Duke University Press.

Fagundez, Ingrid. 2019. “Legado de Marechal Rondon está ameaçado por governo Bolsonaro, diz biógrafo do explorador”. *BBC News Brasil* (Maio). [www.bbc.com/portuguese/brasil-48290603](http://www.bbc.com/portuguese/brasil-48290603).

Foucault, Michel. 1994. “Entretien 1977”. *Dits et Écrits III: 298-302*. Paris: Galimard.

Foucault, Michel. 1997. *Vigiar e Punir: história do nascimento das prisões*. Petrópolis: Editora Vozes.

Foucault, Michel. 1999. *História da Sexualidade*, v. I: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal.

Foucault, Michel. 2002. *Em Defesa da Sociedade: curso do Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes.

Gagliardi, José Mauro. 1989. *O indígena e a República*. São Paulo: Editora Hucitec.

Gomes, Maíra S. 2014. “A ‘pacificação’ como prática de ‘política externa’ de (re) produção do *self* estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah)”. Tese (Doutorado) — Instituto de Relações Internacionais, PUC-RJ.

Hayes, Robert. 1991. *A Nação Armada. A mística militar brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.

Hirst, Monica, and Reginaldo Nasser. 2014. “Brazil’s involvement in peacekeeping operations: the new defence-security-foreign policy nexus”. *Noref Report*, Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Maciel, Tadeu M. 2018. “O papel do Brasil na ‘pacificação’ e reconstrução do Estado haitiano através da Minustah: a turva fronteira entre espaços de segurança nacionais e internacionais”. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo.

Maciel, Laura A. 1999. “A Comissão Rondon e a conquista ordenada dos sertões: espaço, telégrafo e civilização”. *Projeto História* 18. [revistas.pucsp.br/in-dex.php/revph/article/view/10994/8114](http://revistas.pucsp.br/in-dex.php/revph/article/view/10994/8114).

Missagia de Mattos, Izabel. 2017. “Pacificação dos Indígenas nas Minas Oitocentistas e seus significados para a nacionalidade brasileira em formação”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by Adriana Barreto de Souza, Angela Moreira D. Silva, Luís Edmundo de S. Moraes, and Maud Chirio: 99-125. São Paulo: Alameda.

Moreira, Vânia Maria Losada. 2017. “Guerra, pacificação e sujeição: O nascimento da ‘escola severa’ de ‘civilização’ dos índios”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by Adriana Barreto de Souza, Angela Moreira D. Silva, Luís Edmundo de S. Moraes, and Maud Chirio: 127–147. São Paulo: Alameda.

Oliveira, João Pacheco de. 2014. “Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios”. *Mana*, 20, no. 1: 125–61.

Prada, Cecília. 2015. “Um militar que defendia os índios”. *Revista Sesc São Paulo—Online*. [www.sescsp.org.br/online/artigo/9044\\_UM+MILITAR+QUE+DEFENDIA+OS+INDIOS](http://www.sescsp.org.br/online/artigo/9044_UM+MILITAR+QUE+DEFENDIA+OS+INDIOS).

Régia Rodrigues, Cintia. 2011. “O positivismo, o Estado Nacional e as populações fetichistas no Brasil. XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. *Anais*. São Paulo. [www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300115060\\_ARQUIVO\\_anpuhnacional2011CintiaRegiaRodrigues.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300115060_ARQUIVO_anpuhnacional2011CintiaRegiaRodrigues.pdf).

Ribeiro, Darcy. 1970. *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Rocha, Marina. 2015. *Marechal Rondon: 150 anos de nascimento do eterno sertanista brasileiro*. Brasília: Ministério da Defesa. [www.defesa.gov.br/index.php/noticias/15624-marechal-rondon-150-anos-de-nascimento-do-eterno-sertanista-brasileiro](http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/15624-marechal-rondon-150-anos-de-nascimento-do-eterno-sertanista-brasileiro).

Rodrigues, Fernando da Silva. 2017. “Marechal Rondon e a trajetória de um militar sertanista na Primeira República brasileira: investigação sobre a intervenção do Estado e o processo civilizador da população indígena”. *Estudos Ibero-Americanos*, 43, no. 1: 122–34 (Jan./Abr.). Porto Alegre.

Rodrigues, Gilberto M. A., and Tadeu M. Maciel. 2019. “Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 6, no. 2 (Jul./Dez). [rbed.abedef.org/rbed/article/view/75145/42106](http://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75145/42106).

Rodrigues, Thiago. 2016. “Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil”. In *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*, v. 2, edited by Rodrigo Passos, and Alexandre Fuccille: 55–88. São Paulo: Cultura Acadêmica.

Rodrigues, Thiago, Tadeu M. Maciel, and Thaianne Mendonça. 2021. “A Guerra para dentro: pacificação como doutrina e prática das forças armadas do Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 8, no. 2 (Jul./Dez). [rbed.abedef.org/rbed/article/view/75263/42158](http://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75263/42158).

Santos, Maria Helena de Castro. 2004. “A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19, no. 54: 115–28.

Skaar, Elin, and Camila Malca. 2014. *Latin American Civil-Military Relations in a Historical Perspective: A Literature Review*. Olso: CMI.

Souza, Adriana Barreto de. 2017. “Mito de Estado, Estado é: o duque de Caxias e as práticas pacificadoras do Exército imperial”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by Adriana Barreto de Souza, Angela Moreira D. Silva, Luís Edmundo de S. Moraes, and Maud Chirio: 175–95. São Paulo: Alameda.

Souza Lima, Antonio Carlos de. 1992. “Um grande cerco de paz: poder tutelar e indianidade no Brasil”. Tese (Doutorado em Antropologia Social) — Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGAS), Rio de Janeiro.

Souza Lima, Antonio Carlos de. 1995. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

Souza Lima, Antonio Carlos de. 2015. “Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI”. *Mana* 21, no. 2: 425–57. Rio de Janeiro.

Souza Lima, Antonio Carlos de. 2017. “A pacificação como prática de poder no contexto da criação do Serviço de Proteção aos Índios”. In *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*, edited by Adriana Barreto de Souza, Angela Moreira D. Silva, Luís Edmundo de S. Moraes, and Maud Chirio: 23–48. São Paulo: Alameda.

Trindade Lima, Nísia. 1999. *Um Sertão Chamado Brasil: Intelectuais e Representação Geográfica da Identidade Nacional*. Rio de Janeiro: Revan/Iuperj-Universidade Cândido Mendes.

Valfré, Vinícius. 2020. “Ruído entre índios e militares ameaça legado de Rondon”. *Estadão* (Set.). [www.estadao.com.br/politica/ruido-entre-indios-e-militares-ameaca-legado-de-rondon](http://www.estadao.com.br/politica/ruido-entre-indios-e-militares-ameaca-legado-de-rondon).

Vieira Sá, Luiza. 2009. “Rondon: O Agente Público e Político”. Tese (Doutorado) — Departamento de História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 230 p.

Vieira Sá, Luiza. 2009. “Rondon: O Agente Público e Político”. Tese (Doutorado) — Departamento de História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 230 p.

## O PROJETO INDIGENISTA DE RONDON COMO MANIFESTAÇÃO DO “DISPOSITIVO PACIFICAÇÃO” NO BRASIL

### RESUMO

O artigo introduz a noção de “dispositivo pacificação” como instrumento analítico para compreender a intervenção contínua das forças armadas brasileiras em questões domésticas, utilizando a política indigenista do Marechal Rondon como estudo de caso. Utilizando a genealogia mobilizada por Michel Foucault como método e o conceito de “poder tutelar” como referência teórica, propõe-se uma análise sobre a trajetória de Cândido Rondon como militar brasileiro no início do século XX, destacando como suas estratégias de “assimilação” e trato “harmonioso” da população indígena podem ser vistas como uma prática de tutela essencial para a consecução de uma “missão civilizatória” que permitiria um esforço de integração socioeconômica da Nação. Além disso, é demonstrado como a imagem, baseada em Rondon, do militar brasileiro como “agente conciliador” é propagada em pacificações na contemporaneidade. Argumenta-se que a noção de pacificação é um elemento-chave que impulsiona, ao longo da história brasileira, a tradição intervencionista das forças armadas, que se manifesta por meio da combinação contínua de guerra interna e assistencialismo seletivamente aplicados a segmentos específicos da população.

**Palavras-chave:** Marechal Rondon; Pacificação; Forças Armadas; Brasil; Biopolítica; Poder Tutelar.

### ABSTRACT

The article introduces the notion of “pacification device” as an analytical instrument to understand the continuous intervention of the Brazilian Armed Forces in domestic issues, using Marshal Rondon’s indigenous policy as a case study. Using the genealogy mobilized by Michel Foucault as a method and the concept of “tutelar power” as a theoretical reference, we propose an analysis of Cândido Rondon’s trajectory as a Brazilian soldier at the beginning of the 20th century, highlighting how his strategies of “assimilation” and “harmonious” treatment of the indigenous population can be seen as a guardianship practice essential for the achievement of a “civilizing mission” that would allow for an effort at the Nation’s socioeconomic integration. Furthermore, it is demonstrated how the image, based on Rondon, of the Brazilian military as a “conciliatory agent” is propagated in contemporary pacifications. It is argued that the notion of pacification is a key element that drives, throughout Brazilian history, the interventionist tradition of the Armed Forces, which manifests itself through the continuous combination of internal war and welfare selectively applied to specific segments of the population.

**Keywords:** Marechal Rondon; Pacification; Armed Forces; Brazil; Biopolitics; Tutelar Power.

**Recebido em 10/03/2023. Aceito para publicação em 12/08/2024.**

## NOTAS

1. A partir de Diacon (2004) e Maciel (1999), é possível verificar como, na Primeira República, havia a clara intenção de que o Exército se fortalecesse como instituição de alcance nacional, algo, naquele momento, comparável apenas à ramificação da atuação da Igreja Católica.
2. Inclui-se, nesse processo, a Expedição Científica Roosevelt-Rondon (1913/1914), por meio da qual foram colhidas diversas amostras para comporem o acervo do Museu de História Natural em Nova Iorque. Essa experiência resultou no livro *Trough Brazilian Wildness*, no qual Theodore Roosevelt descreve sua experiência no Brasil e enaltece as “raras qualidades” de Rondon (Vieira Sá 1999).
3. O discurso da pacificação pressupunha o trato com o chamado índio *ideal*, enquanto povos nativos ainda em guerra, o que, no entanto, já não era comum no início do século XX. “No entanto, em termos da retórica e do arquivo imaginário da *proteção*, o estado de guerra era o mais desejado: supõe-se as hostilidades como sinal de falta de relação ou apenas de violência aberta entre civilizados e índios, isto permitindo inaugurar um trajeto sem os ‘vícios’ dos povos já com relacionamentos ‘pacificados’ no período. Ou seja, esperava-se alcançar o índio puro. Toda a prática do governo dos índios sob o exercício do poder tutelar se via orientada pela suposição desse ponto zero de contato” (Souza Lima 2017, 27–8).
4. O SPI foi extinto em 1967, sendo suas responsabilidades e acervo transferidos para a Fundação Nacional do Índio (Funai).
5. Em Souza Lima (1995, 112), é possível verificar algumas relações, rupturas, propostas, interesses e contratempos no que tange ao funcionamento do SPILTN/SPI e seus vínculos com outras instituições. Segundo o autor, a análise sobre essa dinâmica ajuda a retirar “da dimensão de ‘empresa heroica’ o que sempre foi parte da burocracia”.
6. A distribuição de “brindes” e outras “assistências” aos indígenas inseriam-se em uma gama de tecnologias e formas de relacionamento que implicavam o estabelecimento de uma “dependência conscientemente induzida”: “o que hoje é chamado de *paternalismo* pelo senso comum” — atitude que se aponta, inclusive, como um vício absorvido pelos nativos — “tem suas procedências nas técnicas de “indução do poder tutelar” (Souza Lima 2017, 40).
7. A Revolta Paulista de 1924, a segunda do movimento tenentista (dois anos após a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana), solicitava o voto secreto, reformas no ensino público, poder político ao exército, fim da corrupção e, em especial, o fim do governo vigente na República Velha, com a destituição do presidente Artur Bernardes.
8. Em carta enviada ao Comitê do Nobel, após viagem realizada ao Brasil, Einstein afirmou que Rondon deveria receber esse prêmio “por seu trabalho de absorção das tribos indígenas no mundo civilizado sem o uso

- de armas ou violência”, tratando-se, pois, de “um filantropo e um líder de primeira grandeza” (Maciel 2018).
9. Vale destacar que Darcy Ribeiro dedicou o livro *Os índios e a civilização* ao próprio Rondon, o qual ele definiu como “o humanista” (Ribeiro 1970).
  10. Nesse sentido, é possível mencionar as obras de Esther Maria Perestrelo da Câmara Viveiros, *Rondon conta sua vida* (1969), e Edilberto Coutinho, *Rondon, o civilizador da última fronteira* (1975).
  11. Rondon defendia a ideia de construção da nação brasileira a partir da valorização de alguma diversidade social, descolando-se, por exemplo, da ideia de “branqueamento” da população como única saída para um país moderno. Contudo, diversos membros dessa “diversidade” precisavam ser “educados” para se tornarem aptos a utilizarem-se das melhorias da civilização moderna, como seria o caso dos indígenas. Portanto, ao mesmo tempo em que as ideias indigenistas de Rondon eram mais “respeitosas” com esses povos do que outras perspectivas vigentes até aquele momento, elas também eram atravessadas por elementos como o “paternalismo” e o “etnocentrismo” (Diacon 2004).
  12. Em meio à complexa estratégia de considerar o indígena como *nacional*, ainda que apenas potencialmente, deve-se ressaltar que, diante da disputa ainda existente naquele período, em relação a faixas de fronteira na Amazônia, “dizer que os índios eram brasileiros era o mesmo que assegurar espaço nacional” (Souza Lima 2017, 36).
  13. Sobre o estágio fetichista dos nativos, Augusto Comte afirma que esta era uma condição humana original, da qual essas populações apenas conseguiriam sair por meio da orientação recebida por indivíduos representantes da modernidade positivista (Hayes 1991, 82).
  14. Para que essa proteção junto aos indígenas e demais grupos humanos dispersos pelo território nacional pudesse ser efetivada, o SPI reivindicava o “monopólio e uso da violência legítima em prol das populações nativas” (Souza Lima 1995, 128).
  15. Para Souza Lima (2017, 36), não era devido falar, portanto, em “progresso” nas técnicas administrativas de governo das populações nativas, mas em “uma nova definição dos termos do *problema indígena*”, em meio à necessidade de estabelecer domínios diferentes do espaço e apropriar os nativos enquanto cidadãos nacionais em potencial, à disposição da ordem e do progresso.
  16. Marcos Otavio Bezerra (1997) ressalta como Souza Lima define a ideia de “conquista” como um empreendimento com distintas dimensões que promove: a fixação dos conquistadores nas terras conquistadas, a redefinição das unidades sociais conquistadas, a promoção de fissões e alianças no âmbito das populações conquistadas, os objetivos econômicos e a empresa cognitiva. Conforme destaca o próprio Souza Lima (2017, 36), a sua concepção de “conquista”, enquanto uma “modalidade de guerra em que pro-

cedimentos semióticos são largamente utilizados”, está em grande medida apoiada nas reflexões de Tzvetan Todorov no livro *A conquista da América: a questão do outro*, publicado originalmente em 1982.

17. Por exemplo, ao citar a amplitude das ações das forças armadas para além das suas funções “tradicionais”, o Ministro da Defesa na época da implantação da Minustah, José Viegas, ressaltava que internamente os militares “têm se desdobrado nas ações sociais. Não há emergências no Brasil em que as forças armadas não tenham se mobilizado em menos de 24 horas, desde o incêndio em Roraima, inundações no Amapá até o caso de derrames tóxicos em Minas Gerais e no Espírito Santo. Há também o apoio ao Programa Fome Zero, a implantação de cisternas no semiárido, o transporte de água. São inúmeros os exemplos, sem contar as ações sociais do Programa Calha Norte e os navios-hospitais da Marinha, sobretudo na periferia amazônica. Então, há um desdobramento muito grande de nossas ações sociais” (Camargo and Simas Filho 2004). Para Viegas, tal perfil de atuação com certeza seria aplicado no Haiti, o que efetivamente ocorreu.
18. Ao mesmo tempo em que era construído o discurso de que os militares brasileiros seriam mais capazes de compreender a realidade que conformavam as favelas a serem pacificadas, também se produzia a imagem de que este “outro” que habitava a favela estava se tornando “menos similar”, o que demandava a sua “(re)assimilação” à ordem almejada. É essa construção da imagem do outro como ente que está se tornando “menos similar” que permitiu a articulação de “discursos e práticas de ‘pacificação’ que funcionem reproduzindo e reestabilizando uma identidade “assimilacionista”, “conciliadora”, “mediadora” e “pacifista” do Brasil” (Gomes 2014, 233).

# Controle civil sob ameaça? Militarismo, politização e radicalização dos militares no Brasil de Bolsonaro

## Civilian control under threat? militarism, politicization, and radicalization of the military in Bolsonaro's Brazil

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 107-133

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75403

ISSN 2358-3932

EDUARDO HELENO DE JESUS SANTOS  
ERIKA KUBIK  
PAULO RIBEIRO DA CUNHA

### INTRODUÇÃO

A politização dos militares brasileiros, que derivou na radicalização fundada no militarismo nos últimos anos, é o alvo deste estudo. Não podemos entendê-la e contextualizá-la sem considerar a ação política dos militares na Nova República e o surgimento anterior de um militarismo de extrema direita que deu sustento e impulso à radicalização dos fardados na década de 2010.

O retorno do militarismo à política e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 podem ser entendidos como fruto de uma grande mobilização no meio das fileiras dentro de um novo marco do militarismo brasileiro? Ou como enfraquecimento do controle civil em uma conjuntura de crise política? Apontamos, nesse artigo, que o crescimento da popularidade de Bolsonaro e da sua geração de oficiais tem profunda relação com a recuperação do militarismo brasileiro, inicialmente como reação ao controle civil exercido nos governos do Partido dos Trabalhadores. Desta reação,

---

**Eduardo Heleno de Jesus Santos** é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense e professor de Teoria Política dos Estudos Estratégicos do Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos do Inest-UFF. Líder do grupo de pesquisa Democracia, Forças Armadas, Estado e Sociedade (CNPq). Conta com apoio da Faperj (APQ1) no projeto de pesquisa Forças armadas — entre o ativismo político e a profissionalização. Orcid.org/0000-0001-5897-9168. E-mail: eduardoheleno@id.uff.br.

**Erika Kubik** é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense e bolsista do Programa Pós-Doutorado Nota 10, com apoio da Faperj. Orcid.org/0000-0002-3518-7691. E-mail: erikacpkubik@gmail.com.

**Paulo Ribeiro Cunha** é livre-docente em Ciência Política pela Universidade Estadual Paulista (UNESP-Marília) e professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. Orcid.org/0000-0002-7747-5843. Email: prrcunha@uol.com.br.

Bolsonaro será o vetor político no qual se estruturam projetos com características militaristas e de extrema-direita como solução à crise política originada na década de 2010.

Estrutturamos esse artigo apresentando a interrelação entre o controle civil, o profissionalismo militar, o militarismo profissional e a autonomia militar. Cientes da impossibilidade de neutralidade dos militares como categoria social, enumeramos as ações políticas dos militares, o ressurgimento do militarismo e as tensões nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, de Dilma Rousseff e de Michel Temer. Por fim, apresentamos os efeitos deste militarismo no governo de Jair Bolsonaro. Como fontes primárias para este artigo, contamos com os dados do Tribunal Superior Eleitoral e os relatórios sobre participação de militares em partidos e na política produzidos pelo Serviço Nacional de Informações e pelo Centro de Inteligência do Exército. Estes relatórios desclassificados estão disponíveis no acervo do Arquivo Nacional e cobrem as décadas de 1980 e 1990. Como fontes secundárias, o artigo utiliza informações difundidas por jornais e *sites*. A partir destes dados, foi realizada uma revisão bibliográfica.

## CONTROLE CIVIL E PROFISSIONALIZAÇÃO DOS MILITARES

As definições de controle civil estabelecidas por Huntington em *O Soldado e o Estado* (1996) inspiraram, em países em redemocratização, uma noção geral do *dever ser* nas relações civis e militares. Como *dever ser*, os tipos ideais de Huntington são vinculados ao profissionalismo do oficialato, à disputa de forças políticas e à subordinação em relação ao poder civil. Para Huntington, tanto a participação dos militares na política institucional quanto a representação de classe ou em demais assuntos do Estado seriam um problema para o controle civil. A percepção de neutralidade política em relação ao oficialato seria conjugada com a decisão tácita dos demais grupos civis em relação à manutenção da democracia. A combinação de neutralidade política e cultura democrática, ideal no controle civil objetivo, seria a solução para as crises envolvendo os militares por afastá-los da política e por manter as forças armadas como instrumento de Estado, não como instrumento de grupos particulares.

Como *dever ser*, tipo ideal, esse controle pode existir, mas sempre em gradações. Na prática, ao olharmos a história brasileira, em que nem a neutralidade política e tampouco a cultura democrática são fundamentos estáveis, a reflexão sobre esta condição demanda não apenas estabelecer gradações, mas alguns desafios.

Um dos primeiros desafios é contrapor a *ação política* dos militares como categoria social e dissociá-la da neutralidade política conceitual. Neste

primeiro argumento, a neutralidade política dos militares seria um pressuposto para a estabilidade política no Brasil. Consideramos na leitura de Huntington seus argumentos alicerçados na experiência alemã, americana, inglesa e japonesa. No entanto, em contraste com a experiência brasileira e latino-americana, observamos que os militares, mesmo em período de profissionalização, se constituíram em atores políticos, cuja presença esteve articulada com graus maiores ou menores de autonomia. Não raro, os militares foram cooptados para contestar ou arbitrar a ordem. Em outros contextos, foram atores principais do jogo político.

O próprio Huntington, em *A ordem política das sociedades em mudança*, escrita posteriormente à prescrição de *O soldado e o Estado*, apontava um padrão histórico do que foram as relações civis e militares na maior parte dos países.

À medida que a sociedade muda, muda também o papel dos militares. No mundo da oligarquia, o soldado é um radical; no mundo da classe média, é um participante e um árbitro; à medida que a sociedade de massa desponta no horizonte, torna-se um guardião conservador da ordem existente. (Huntington 1975, 233)

Mas esta ordem, na qual o militar seria pretensamente neutro, na visão conservadora de Huntington, é facilmente contraposta à visão de Miliband (1972). Ao estudar os militares como elite, ele percebe que os fardados seguem a tendência das burocracias se tornarem cada vez mais conservadoras. Miliband bem aponta:

Essa imagem de dedicação exclusiva ao “interesse nacional” e as “virtudes de militares” — honra, coragem, disciplina etc. — livre de conotações “partidárias”, tem sido alimentado e fortalecida pelo fato de que os militares, nos países capitalistas avançados, se mantêm em seu conjunto fora da “política”, no sentido de que não estão geralmente envolvidos de maneira direta na parte aberta e visível do processo político daqueles países. Mas também aqui a noção dos militares como alguém não-engajado e não-envolvido ideologicamente é evidentemente falsa. [...] Creio que não vale a pena insistir na afirmação de que os oficiais de alta patente naqueles países têm constituído um elemento profundamente conservador e mesmo reacionário dentro do sistema estatal e na sociedade de modo geral, e ainda que sua origem social, situação de classe e seu interesse profissional os têm conduzido a encarar o caráter e o conteúdo da política “democrática”, com o desgosto, suspeita e às vezes, hostilidade. (Miliband 1972, 159–60)

A partir daqui, temos dois entendimentos: o primeiro é que o apolitismo relacionado aos militares é uma falsa afirmação; o segundo, que é

necessária uma definição mais eficiente em torno do controle civil. Persiste o desafio teórico em avaliar como se opera essa equação política, especialmente quando os militares, aparentemente neutros, estimulados por surtos de profissionalização, são confrontados ou instigados a participar de movimentos e rebeliões.

Em torno apenas do controle civil, a resolução deste impasse configura-se no entendimento das próprias forças armadas como ator político e instituição de Estado. A neutralidade conservadora volta-se para a manutenção da instituição e ao peso da burocracia.

Devemos dissociar o papel dos militares que compõem o alto comando e cuja autoridade influi sobre toda a corporação daqueles que estão na reserva ou que seguem a carreira política. Sem o poder da caneta, esses últimos não exercem controle na tropa. Embora, em determinados contextos, possam ter influência sobre os integrantes da corporação, políticos de origem militar, ou civis militaristas, teriam outra forma de limitação dentro do jogo político, e esta não seria o controle civil.

O controle civil, em nossa abordagem, restringe-se sistematicamente em uma primeira camada de mando hierárquico, o da Presidência sobre o Ministro da Defesa; segue-se com o controle deste sobre o alto comando. Esse grupo de oficiais gerais, em geral mais coeso, é responsável por conduzir a instituição perante o Estado e a sociedade. Sob sua responsabilidade, devem exercer autoridade sobre os demais oficiais que pertencem aos grandes comandos, e a grande parcela que, após 30 ou mais anos de serviço como oficial, não chegou ao generalato. Esse *staff* é importante para neutralizar as tensões internas e os ressentimentos inerentes ao fim da carreira. Neste aspecto, Ambler aponta uma importante correlação:

Os coronéis, que tem mais a ganhar e menos a perder, aparecerem maciçamente na história das revoltas militares tanto nos países ocidentais como nos não-ocidentais. (Ambler 1966, 342).

Então, teríamos duas camadas de controle: a da autoridade civil sobre o alto comando e a do alto comando sobre as parcelas imediatamente subordinadas. A falha em um desses níveis de controle resultaria na erosão de um aspecto central do controle civil: a subordinação às autoridades constituídas.

No sentido weberiano, em que pese as convicções pessoais de cada general, a ética da responsabilidade aponta para as forças armadas como instituição de Estado. Aí residiria a neutralidade. Uma neutralidade que comporta multiplicidade de opiniões, mas regidas pela responsabilidade da condução de uma entidade estatal subordinada a um poder civil escolhido pelo voto e legitimado pela soberania popular. Esta é a perspectiva estadista. Essa percepção de Estado tem dupla função, para fora

da instituição e para dentro dos quartéis. No primeiro aspecto, mantém o enquadramento institucional e republicano dado à Força; no segundo, mantém o enquadramento hierárquico e disciplinar dos militares à norma constitucional.

Superado o impasse no alto comando, atentemos à maneira como se organiza a estrutura institucional, ou seja, como é limitada horizontalmente a autoridade dos militares em relação às demais instituições. Atribuições funcionais das mais diversas podem trazer dilemas em relação à neutralidade ancorada na ética da responsabilidade, principalmente quando o modelo de profissionalismo coloca as forças armadas em atividades que deveriam ser das demais entidades da República. Tais modificações ou desvios acabam naturalizados muito devido à percepção de missão cumprida. A afirmação do profissionalismo acaba se dando pelo cumprimento da missão e não pela profissionalização de fato.<sup>1</sup>

## PROFISSIONALIZAÇÃO E AUTONOMIA

McCann (1982, 113) afirma que “o profissionalismo de um determinado Exército é relativo às suas missões e à maneira pela qual ele se desincumbe delas, e não uma definição abstrata e universal”. Com isso, a interação com o corpo político e a sociedade pode legitimar missões e objetivos não militares para a instituição, o que, além de afetar a autonomia institucional, fecunda um sentimento militarista.

Nesta interação, há também possibilidade de choques entre a autoridade militar e o mando civil, pois, como ressalta Nunn (2001), todos os exércitos têm missões e papéis internos que os envolvem ou os confrontam às mudanças socioculturais civis. Conforme Nunn (2001,15) aponta, os países do cone sul desenvolveram, ao longo do século XX, o militarismo profissional em vez de profissionalismo militar:

O profissionalismo militar é um estado, uma condição baseada na educação e na especialização, na governança institucional autônoma, no senso de carreira e em uma missão estadista explícita. O militarismo profissional é a disposição e a propensão a fornecer soluções para os problemas de um país – econômicos, políticos, sociais — com base em um *ethos* militar. Esse *ethos*, às vezes chamado de mentalidade ou espírito, é resultado do profissionalismo em conflito com tendências socioculturais civis que são provavelmente mais discerníveis na esfera política dos países mais desenvolvidos da região: os países do Cone Sul.<sup>2</sup>

Em nossa concepção, seria mais uma tendência que uma expressão totalizante. Interpretamos que há uma tendência militarista que se contrapõe

ou se acomoda à tendência profissional. Se a tendência militarista acaba prevalecendo, seu subproduto não raro é a ampliação da autonomia militar.

As forças armadas são limitadas, como as demais entidades, dentro de um arranjo republicano que caracteriza sua função e seu papel. Conforme define Soares (2006), as forças armadas possuem funções que remetem aos regulamentos, normas e leis pelas quais ela se organiza e se limita. Seu papel, derivado de sua expressão política, pode ser ampliado pela alteração conjuntural ou permanente de suas missões.

A atuação política fora das alçadas exclusivamente militares tende a criar espaços de autonomia militar. Garcia (1995, 315) destaca a autonomia política militar em dois aspectos importantes em relação ao jogo de forças com o poder civil: a) a existência de uma convicção entre os militares que eles podem e devem intervir nas grandes questões nacionais; b) a existência de uma convicção entre os militares de que eles devem e podem atuar, seja através da pressão ou de um golpe de Estado, em um governo constitucional que não seja do seu agrado. Nesse aspecto, se interrelacionam autonomia militar e a cultura militarista.

Para Vagts (1967), o militarismo defende o domínio do militar sobre o civil e a indevida preponderância das questões militares sobre as questões de Estado. Vagts (1967, 17) estabelece que o militarismo floresce mais em tempos de paz do que em tempos de guerra, e não se trata de uma oposição ao pacifismo, mas uma contraparte ao poder civil.<sup>3</sup> Além disso, trata-se de uma deturpação do modo militar, ou seja, tende a afetar drasticamente a capacidade de alcançar os objetivos militares.

Em uma definição mais simples, Boer (1980), leitor de Vagts, define o militarismo como o desrespeito dos militares aos limites de suas funções. Como o militarismo não é apenas militar, podemos inserir nesta definição os atores civis. O extravasamento destas funções leva não somente ao intervencionismo militar, mas a reversão da fórmula clausewitziana, na qual os objetivos militares se subordinam à política, ou seja, a razão militar se subordina à razão de Estado (Boer 1980, 82). Há de certa maneira uma origem reacionária nesta visão militar, uma vez que é crítica ao domínio civil e, nesse aspecto, ao controle civil, que cada vez mais se torna hegemônico.

Que aspectos podemos observar nos discursos militaristas no Brasil? A propensão em defender o papel tutelar do Exército como criador e protetor da República; a visão de que as forças armadas são, acriticamente, o fiel da balança da democracia; a percepção de que as instituições militares formam servidores moralmente acima de qualquer suspeita e por isso superiores aos servidores civis; a visão de que os militares formam servidores capazes de realizar qualquer missão, inclusive fora das atribuições militares; a crença de que os militares são os detentores legítimos da nacionalidade e do

senso de patriotismo; por fim, a fé de que são uma espécie de reserva moral da nação, em especial nas crises políticas.

Encerrada a questão da neutralidade em relação ao alto comando, percebida como necessidade estadista, cabe pensarmos, na sociedade brasileira, a ação política dos militares que se situam nos escalões inferiores e na reserva. A discussão segue em direção à oportunidade de representação política, um dos pilares da democracia, sem, contudo, deixar de lado a hierarquia e disciplina nos escalões superiores, na qual governo e Estado se interligam.

A ação política e os militares na redemocratização brasileira — Os militares brasileiros tiveram uma constante participação na política ao longo da República. Ao levarmos em conta a ação política dos militares no período da redemocratização, estabelecemos um leque de possibilidades que podem ser orientadas por reacionarismo, conservadorismo liberal, progressismo liberal e, em menor escala, marxismo. A ação política à qual nos referimos se desdobra em atividades político-partidárias e institucionais, em grupos de pressão política, grupos de interesse, sindicatos, *lobby* etc. Faremos uma breve síntese delas, ressaltando o período da redemocratização até os dias atuais.

*Os grupos de pressão política de vocação ideológica* — são caracterizados pela ação preponderante de militares da reserva, em geral oficiais, que se organizaram em todo o Brasil para criticar a classe política e os governos constituídos, por estarem descontentes com as mudanças ocorridas na Nova República. Santos (2009) mapeou e destacou o surgimento de mais de 20 grupos de pressão política entre 1984 e 2002.<sup>4</sup> Com raras exceções, esses grupos de pressão política se caracterizam pelo discurso reacionário de direita, com forte apelo anticomunista, defendem a intervenção militar em crises políticas e a memória da ditadura militar. Refletem uma visão militarista sobre o processo político.

Ao longo dos anos, e com a morte de seus líderes, esses grupos de pressão política foram desativados. Mas cabe ressaltar que, na década de 2000, os grupos Guararapes (Fortaleza), Inconfidência (Belo Horizonte) e Terrorismo Nunca Mais (Brasília e Rio de Janeiro) e o Clube Militar buscavam conquistar coração e mentes entre a sociedade civil e os jovens militares na pregação anticomunista e de crítica contínua aos governos de esquerda. Cabe ressaltar que muitos militares da reserva vinculados a esses grupos foram veteranos do regime militar. O grupo Guararapes, por exemplo, foi organizado por oficiais do extinto Serviço Nacional de Informações.

A existência desses grupos de pressão política de extrema direita se vincula a uma primeira tentativa de organização política desses militares

em um período marcado pela rejeição ao militarismo, a redemocratização. Santos et al. (2022) defendem que o isolamento político desses militares extremistas no sistema político-partidário fez com que os grupos de pressão ainda permanecessem alguns anos como fenômeno político. No entanto, no Brasil, em que pese o enfraquecimento desses grupos, seus discursos ajudaram a criar o imaginário anticomunista para civis e militares.

*As associações de caráter patronal* — são as associações de militares, criadas em torno da questão salarial e de bem-estar dos militares, e que são lideradas por oficiais intermediários ou praças da reserva. Elas surgem a partir do marco legal da Constituição de 1988. Assim como os grupos de pressão de caráter ideológico, as lideranças dessas associações de militares buscaram a eleição de representantes para o Congresso e estão distribuídas em todo o país.

A Federação das Associações de Militares da Reserva, Reformados e Pensionistas (Famir), com sede em Brasília, foi criada em 17 de setembro de 1989, a partir da união das entidades estaduais e regionais.<sup>5</sup> As atividades da Famir eram monitoradas pelo Serviço Nacional de Informações e pelo Centro de Inteligência do Exército.<sup>6</sup>

No Relatório Periódico Mensal 09/89 do CIE, disponível no Arquivo Nacional, o chefe do Centro, general Sérgio Augusto Avellar Coutinho, se refere à FAMIR como uma iniciativa desastrosa, que pode “desprestigiaria a autoridade dos chefes militares e criar lideranças informais e hierarquias paralelas”. Ele também cita que seus fundadores, o tenente Antonio de Souza Garcia e o subtenente Antonio Ruy Telles dos Santos, haviam disputado e perdido as eleições para deputado federal pelo PDS. E criticou a presença do então vereador Jair Bolsonaro (RJ), no ato de fundação de federação, por não esconder o “interesse eleitoreiro de tornar-se deputado federal” (Ministério do Exército 1989).<sup>7</sup>

Na Informação 204S/102-A8, de 18 de abril de 1990, o CIE comunica ao Estado Maior das Forças Armadas o fato de a Famir receber denúncias de irregularidades dentro do Exército e de que a imprensa estaria procurando os líderes sindicais para dar opiniões sobre a administração da Força Terrestre (Ministério do Exército 1990).

Em maio de 1997, a Famir foi extinta, e as associações passaram a se nuclear na Confederação das Associações da Família Militar (Confamil). A nova organização permitiu a entrada de associações de policiais, e se tornou o principal canal de interlocução dos militares da reserva com as forças armadas e o Congresso.<sup>8</sup>

Nos anos 2000, surge no Rio Grande do Norte a Associação de Praças do Exército Brasileiro. Composta inicialmente por cinco praças com formação universitária, a APEB buscava democratizar o Exército, “especial-

mente as relações hierárquicas, procurando ter acesso e participar das decisões administrativas [...] levando em conta a Constituição de 1988”, cujos direitos deveriam ser incorporados nas relações cotidianas (Cunha 2020). Em 2012, a APEB acabou sendo extinta por decisão judicial.<sup>9</sup>

## PARTICIPAÇÃO DE MILITARES EM PARTIDOS POLÍTICOS

Ao analisar os dados do Tribunal Superior Eleitoral e documentos desclassificados do Arquivo Nacional, podemos esquadrihar a multiplicidade da participação dos militares na política partidária. Mesmo que o número de candidatos que concorram a cada eleição seja pequeno em relação ao efetivo das forças armadas, em todas as eleições foram registrados candidatos de origem militar.

Com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), podemos afirmar que, desde a redemocratização, militares da ativa e da reserva têm buscado participar da política partidária em quase todos os partidos. A maior parte das candidaturas são realizadas por militares da reserva. A participação de militares da ativa, mais restrita, é regulamentada pelo parágrafo 8º do artigo 14 da Constituição Federal e pela Resolução 22156/2006 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Podemos perfilar, sem maior pretensão, apenas para exemplificar, a participação de militares em alguns tópicos:

1) *Militares que se filiaram a partidos progressistas e de esquerda* — o capitão Luís Carlos Prestes, cuja história se confunde com a história do Partido Comunista Brasileiro (PCB), viria a se tornar presidente de honra do Partido Democrático Trabalhista (PDT); Milton Temer, tenente cassado no regime militar, se tornou quadro importante do Partido dos Trabalhadores no Rio de Janeiro nas décadas de 1980 e 1990, vindo a ser um dos fundadores do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) na década seguinte;

2) *Militares que se filiaram aos partidos conservadores* — no espectro ideológico oposto, alguns militares orgânicos ao regime militar, como o coronel Jarbas Passarinho, fundador do Partido Democrático Social (PDS), ou o major Sebastião Curió (PDS) mantiveram suas carreiras políticas na redemocratização. Outros, como o capitão Jair Bolsonaro, começaram a carreira em partidos ultraconservadores e minoritários, como o Partido Democrático Cristão (PDC);

3) *Militares que tentaram criar o próprio partido* — Entre os militares da reserva, algumas iniciativas para representação política redundaram na criação de partidos políticos ainda na redemocratização. Em 1981, o general da reserva Eleutério Brum Ferlich redigiu o programa políti-

co do Partido Nacionalista Cooperativo,<sup>10</sup> legenda que mudaria o nome para Partido Social Trabalhista (PST) em 1985 e Partido Trabalhista Cooperativo (PTC) em 1992.<sup>11</sup>

Em 1992, o coronel da reserva Péricles da Cunha fundou o Instituto Catavento, no qual buscou lançar seu programa político e concorrer às eleições. Em seu programa, ele defendia o papel das forças armadas na construção do país e na diminuição dos bolsões de pobreza, criticando inclusive o seu uso na segurança pública (Santos 2009).

Nas eleições municipais de 2004, foi criado o movimento Capitanismo, liderado pelo capitão da ativa Luís Fernando Ribeiro de Sousa, que procurou eleger militares da ativa para as câmaras municipais e o Congresso. Era formado por jovens oficiais que se identificam com o governo Lula e com os movimentos sociais, mas não chegou a se tornar um partido (Cunha 2020, 158). O capitão Luís Fernando Ribeiro de Sousa foi alvo de procedimentos disciplinares e assim como outros candidatos a vereador pelo movimento, que acabaram sendo transferidos a outras unidades.

Após as eleições de 2010, surge o projeto do Partido Militar Brasileiro, organizado por integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo e com perfil de centro-direita. O capitão da ativa Augusto Rosa,<sup>12</sup> líder do movimento, não logrou a criação oficial do partido e acabou se filiando ao Partido da República, mais tarde migrando para o Partido Liberal.

4) *Militares que tentaram concorrer à presidência da República* — Nas eleições de 1994, o almirante da reserva Hernani Fortuna, ex-comandante da Escola Superior de Guerra, concorreu pelo Partido Social Cristão (PSC) à presidência. O tenente-brigadeiro da reserva Ivan Frota se candidatou para disputar a presidência pelo Partido Social Democrático (PSD) em 1994, e pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN) em 1998. Caldeira Neto (2016) mostra como Partido da Reconstrução Nacional (Prona), liderado por Enéas Carneiro,<sup>13</sup> e que contava com o almirante da reserva Roberto Gama e Silva<sup>14</sup> como seu vice, buscou o apoio de militares da ativa e da reserva para a consolidação da campanha. A verve polemista e nacionalista de Enéas o ajudou a obter o terceiro lugar nas eleições de 1998.

O Prona, em que pese o apoio de alguns militares, não se tornou o partido representante dos militares brasileiros. As opções dos militares nas eleições majoritárias se vinculavam aos candidatos mais competitivos da época, em geral civis.

Analisaremos agora a radicalização que transformou a politização dos militares em partidarização.

## POLARIZAÇÃO E MILITARISMO: TENSÕES NO GOVERNO LULA

Paralela às disputas político-partidárias dos fardados, da qual não resultava em aprovação do eleitorado, as relações civis e militares na década de 2000 são gradativamente afetadas pela radicalização, que terá efeitos cruciais dentro das forças armadas. Naquele contexto, Santos et al. (2008) destacam como o velho, baseado na retórica militarista e anticomunista pregadas por grupos de pressão política formados por militares da reserva, e o novo, amparado no profissionalismo e na voz institucional, estavam presentes nas relações civis e militares nos governos da Nova República:

Estes grupos direcionam seu descontentamento em relação ao Estado de Direito, sempre atentos ao que qualificam como desrespeito a determinadas “prerrogativas militares”. Essas entidades elegeram, no confronto com o “discurso oficial”, como principal referência, o discurso dos governos militares. O discurso oficial, em geral, valoriza, oficial e formalmente, a hierarquia e a disciplina, assim como a lealdade e a obediência das forças armadas às instituições e processos democráticos. O segundo, ao contrário, revela descontentamento com o status quo. (Santos et al. 2008, 1).

Em que pese a dissonância entre militares da reserva e a instituição, houve também algumas polêmicas envolvendo oficiais da ativa e o governo. Relembrando a obra de Hirschman (1973), *Saída, voz e lealdade*, a insatisfação não era mais traduzida pelos que saíram, mas aqueles que ficaram e usaram a voz. Martins Filho (2010) aponta quatro tensões presentes no governo de Luís Inácio Lula da Silva:

1) o que resultou na queda do ministro José Viegas, ao final do segundo ano do primeiro mandato de Lula; 2) o que levou à ascensão do ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Nelson Jobim, à pasta da Defesa, em julho de 2007; 3) aquele que se deu em torno da entrega de três jovens moradores de uma favela do Rio de Janeiro a traficantes, por um tenente do Exército; 4) a crise em torno da implementação da reserva indígena Raposa Serra do Sol (RR).

A crise em torno da reserva Raposa Serra do Sol, em Roraima, teve como um dos protagonistas o general Augusto Heleno Ribeiro, que fez críticas públicas sobre a política indigenista. As alegadas razões de segurança nacional trazidas pelo general pareciam levar mais em conta os rizicultores que as comunidades indígenas.

A região amazônica passou a se constituir, na década de 1980, em um potencial teatro de operações para os militares em caso de invasão estrangeira, dando às forças armadas nova missão e identidade com o fim da

Guerra Fria. Na concepção de vários militares da reserva, os movimentos indígenas e a criação das reservas com a Constituição de 1988 são interpretados como resultado da manipulação de atores externos que desejam a internacionalização da Amazônia. Podemos ver a defesa desta tese em relatórios e documentos confidenciais do Estado Maior das Forças Armadas da década de 1980,<sup>15</sup> no pedido para anular a demarcação de terra de autoria do então deputado Jair Bolsonaro em 1992, e no livro do general Carlos Alberto Lima Menna Barreto, *A Farsa Ianomami*, publicado em 1995.

Em um contexto profissional militar, a questão sobre a Amazônia se desdobraria na defesa de seus habitantes e no melhor meio para provê-la. No militarismo profissional, a lógica se inverte: o negacionismo impele ao não reconhecimento da cidadania, e, por sequência, a não efetivação da defesa como bem comum. Esse militarismo, por natureza reativo, será a base da partidarização dos militares.

### RADICALIZAÇÃO NO GOVERNO DILMA — A ASCENSÃO DO MILITARISMO

A eleição para a Presidência entre Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT) e Aécio Neves, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) em 2014, foi considerada até então a mais disputada da Nova República.<sup>16</sup> O quarto mandato consecutivo do PT acabou se tornando uma vitória de Pirro: o fortalecimento de novos atores, e realocação de antigos aliados (PMDB) na correlação de forças do Congresso, e o espectro da operação Lava-jato erodiram as bases do presidencialismo de coalizão. Além disso, novas forças dentro da direita tradicional começam a tomar espaço: a extrema-direita e, com elas, um perfil de militares que repercute mais o velho que o novo.

A propaganda anticomunista feita por grupos de pressão política de militares de extrema-direita, como o Terrorismo Nunca Mais (Ternuma), o Inconfidência e o Clube Militar, já havia chegado à imprensa e aos quartéis nas eleições de 2010. Houve campanha em diversas frentes para desacreditar o Plano Nacional de Direitos Humanos, que previa a instauração de uma Comissão Nacional da Verdade. A prédica alimentará a reação dos militares da reserva e, mais tarde, os da ativa, ao controle civil (Santos 2015, 106).

A radicalização política que retroalimenta o bolsonarismo guarda um primeiro ensaio nas jornadas de 2013. Multifacetados, os protestos trouxeram não somente demandas da nova esquerda, como deram à nova e a velha direita as ruas como espaço da representação política e a possibilidade de que diferentes setores se unissem em uma causa comum, a der-

rubada do governo. A revelação dos esquemas de corrupção no caso do Mensalão, dos grandes jogos e da Lava-Jato abalaram a imagem do partido dos Trabalhadores como representante de uma nova forma de fazer política e sua luta por hegemonia.

Com o desgaste do ciclo econômico, novas forças sociais, do empresariado de São Paulo ao Movimento Passe Livre, apostaram suas fichas na pressão ao governo. Nessa nova teia de atores, a politização espraia-se como fenômeno entre os civis e militares, com efeitos nos três poderes. Diante do quadro de crise permanente, não somente o ativismo militar, como também o ativismo judicial, passam a extrapolar limites.

Ainda naquele ano são observados os primeiros protestos que defendiam a intervenção dos militares na política. Eles se tornam cada vez mais frequentes e obtêm adesão da população, a tal ponto que uma pesquisa realizada em 2015 indicou que 36% dos entrevistados eram a favor do *impeachment* e da intervenção militar (Penteado and Lerner 2018). Assimilado pelo público civil, o militarismo agora poderia fazer parte da retórica dos candidatos nas eleições.

Além das ruas, a novidade é o uso massivo de algoritmos para criação de bolhas ideológicas, um fenômeno global com forte repercussão na polarização política, e o avanço da extrema direita. Nas mídias sociais, páginas como a *Folha Política*,<sup>17</sup> *Movimento Contra a Corrupção* e *TV Revolta* incutiam, com *fake news*, o antipetismo, e buscavam mitigar o papel dos meios de comunicação tradicionais. Esses sites se irradiam nas redes sociais e se tornam os novos mediadores da informação que chega aos militares. Ademais, a distorção, manipulação do noticiário e criação de *fake news*, essas plataformas serviram para mobilização da campanha de políticos da extrema-direita<sup>18</sup> (Locatelli 2018).

A disseminação de mensagens nas redes sociais atingiu também os militares. A pouca diferença do uso pessoal para o uso como profissional aproximou os militares da prática política de contestação pública ao governo. Houve demora para os comandantes estabelecerem os limites da manifestação política de seus subordinados pelas redes sociais. A latência em regulamentar colaborou para criar consenso e coesão internos para legitimar a derrubada Dilma Rousseff e barrar um terceiro mandato de Lula em 2018. Sem dúvida, a mobilização nas redes sociais afetou a hierarquia e a disciplina. Apenas em 2019, já no mandato Bolsonaro, foi assinada a Portaria 196/19, do Estado Maior do Exército, que regulamentou o uso das redes sociais.

Ainda em 2013, em dezembro, o então deputado Jair Bolsonaro visita a Academia Militar das Agulhas Negras e grava o anúncio de sua campanha para as eleições presidenciais, sendo acolhido pelos cadetes. Contrariando

o Estatuto dos Militares, o parlamentar faz um discurso político dentro da organização militar, e promete acabar com a esquerda, custe o que custar.

No ano seguinte, o general Sergio Etchegoyen, na ativa, criticou publicamente o relatório da Comissão Nacional da Verdade, declarando-o como leviano e patético. Entre os militares da reserva, os clubes militares já vinham se posicionando contra a instauração da comissão. A Comissão Nacional da Verdade acabou por unir os militares críticos ao governo Dilma, tanto pela percepção de revanchismo quanto pelo ressentimento que nutriam em relação à Nova República.<sup>19</sup> Embora seja a importante para a democracia e para o controle civil o trabalho da CNV, naquele contexto o relatório acabou aproximando a extrema direita dos militares.<sup>20</sup>

O segundo mandato de Dilma é encerrado com um processo de impeachment.

## MICHEL TEMER E A RETA FINAL DO PROJETO MILITARISTA

Com a assunção de Michel Temer, a pasta da Defesa passa a ser ocupada, pela primeira vez, por um oficial, o general Joaquim Silva e Luna. O mandato interino de Temer é marcado pela proeminência dos militares em funções civis e pela intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro. Esse processo já havia se iniciado no governo Dilma, seja pela longa duração das Operações de Garantia da Lei e da Ordem no Rio de Janeiro, durante a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos (34 meses), seja com o aumento de militares em funções civis no governo.

Como parte das tendências militaristas afetam o profissionalismo castrense, é ao longo deste período de reação que a atuação dos militares brasileiros será voltada para dentro, por meio das intervenções federais nos Estados e a decretação das Operações de Garantia da Lei e da Ordem, que vão servir como palanque para o novo projeto de poder. A intervenção federal no Rio de Janeiro em 2017 ficará a cargo do general Walter Braga Netto, um importante aliado de Bolsonaro.

Não obstante, na política externa, o país muda o rumo, voltando-se para dentro: o Brasil se retira da Missão de Estabilização do Haiti (Minustah) em 2017. Diante da situação de crise na Venezuela, o presidente Temer, por meio dos decretos 9.285, 9.286 e 9.483/2018, dá as bases para criação da Operação Acolhida, uma Força-Tarefa com apoio da ONU para acolher migrantes venezuelanos em Pacaraima, Roraima, algo inédito no Brasil. Essa operação será comandada pelo general Eduardo Pazuello, homem de confiança de Bolsonaro. Dois anos depois, já no governo Bolsonaro, o Brasil encerra sua participação na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil).<sup>21</sup>

O general Eduardo Villas Boas, que havia assumido o mais alto posto em 2014, desempenhará papel ambíguo. Oficial de perfil carismático e ponderado nos primeiros anos como comandante do Exército, passa a utilizar cada vez mais as redes sociais, com o apoio do general Rego Barros, para projetar a corporação junto à imprensa. Em abril de 2018, ele coloca de vez a instituição no vértice da radicalização política e da partidarização, quando publica uma mensagem nas redes sociais subliminarmente contrária ao julgamento do *habeas corpus* ex-presidente Lula no STF, no contexto da Operação Lava-Jato.<sup>22</sup> Com a confirmação da prisão de Lula, ocorrida dias depois, o líder das pesquisas de opinião deixa de ser o ex-presidente e passar a ser um velho conhecido dos militares, o deputado Jair Bolsonaro.

Uma combinação de proximidade geracional, experiências compartilhadas nos cursos de Paraquedismo, Forças Especiais e Educação Física, permitiu a Bolsonaro a adesão de importantes oficiais contemporâneos de sua época na AMAN para formar seu suporte institucional e seu apoio no Congresso. Um desses oficiais, pelo qual não nutria muita amizade, mas que havia servido junto com ele no 8º Grupo de Artilharia de Campanha, usará prédica militarista para se lançar na corrida presidencial. Com o apoio do Clube Militar e de outros contemporâneos, o general Hamilton Mourão se reaproximará do capitão Bolsonaro para fazer parte da chapa que concorre às eleições de 2018. A hierarquia militar e os ressentimentos serão postos de lado, em prol das eleições (Santos 2021).

Durante a campanha, uma série de questões mostram o grau de permissividade à ação política dentro dos quartéis. O tenente-coronel Luciano Lorenzini Zucco, candidato a deputado federal pelo Rio Grande do Sul, grava o vídeo de campanha ao lado do general Mourão, candidato a vice-presidente, nas instalações da Secretaria de Finanças do Exército em Brasília. Ambos fardados, fazem campanha dentro de uma organização militar (Deputado Zucco 2018). Na campanha de Zucco, réplicas de caminhões militares, trazidas por colecionadores, são utilizadas em carreatas, transformando a atividade de campanha em um desfile militar. Antes de se tornar candidato, Zucco havia atuado como coordenador do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, no mandato de Dilma Rousseff (Marzullo 2023).

Deputados da base bolsonarista, como o subtenente Hélio Lopes e a sargento Alana Passos, ambos da Brigada Paraquedista, no Rio de Janeiro, gravam mensagens com o uniforme de serviço (Sociedade 2019). As irregularidades em relação ao Estatuto nunca foram punidas. Dois anos depois, também no Rio de Janeiro, a tenente coronel Andrea Firmo, vice de Marcelo Crivella, utilizaria em sua foto de campanha a farda de observado-

ra militar das Nações Unidas, criando não apenas um novo constrangimento ao Exército, mas o protesto formal das Nações Unidas (Gielow 2020).

Essa permissividade pode estar relacionada à adesão de parte do alto comando que fizeram parte do *staff* do general Villas Boas. O coronel da reserva Marcelo Pimentel (2021) pontua como esses oficiais acabaram sendo beneficiados no governo Bolsonaro:

Entre os 17 generais-de-exército da 304<sup>a</sup> RACE<sup>23</sup> em 2016, todos hoje na reserva, há um vice-presidente, quatro ministros de estado, um ministro do Superior Tribunal Militar, um embaixador, três presidentes de empresas estatais, um presidente de fundo de pensão estatal, um secretário de segurança pública, três secretários-executivos ou similares e somente dois que não exercem funções de características políticas. (Pimentel 2021, 126)

Embora os quatro mandatos do Partidos dos Trabalhadores tenham sido marcados pelo aumento salarial, investimento, internacionalização dos militares e modernização do equipamento, o que melhoraria o profissionalismo da tropa, é também neste período que notamos a reação dos militares ao status quo. A fórmula de Huntington sobre o controle civil objetivo vai perdendo efetividade, pois um aspecto essencial deixou de funcionar, o apoio da oposição às soluções democráticas. As forças armadas, partidariadas pela extrema-direita são a base do novo projeto de poder.

## O BOLSONARISMO E O MILITARISMO

O crescimento da popularidade de Bolsonaro tem profunda relação com a recuperação do discurso militarista e anticomunista, e nesse aspecto, Bolsonaro mais repetiu os chavões das entidades de militares da reserva e de novos grupos extremistas civis do que criou um discurso próprio. Para se ter uma ideia, é apenas em 1995, como parte da reação de militares da reserva à criação da Comissão de Mortos e Desaparecidos no governo Fernando Henrique Cardoso, que o então deputado Jair Bolsonaro, parlamentar em seu segundo mandato, passa a fazer discursos em defesa do regime militar.

O oportunismo também estará presente nas jornadas de junho de 2013. Naquela época, a equipe de Bolsonaro já contava com o apoio dos filhos Flávio Bolsonaro, então deputado estadual (RJ); Carlos Bolsonaro, vereador (RJ); e Eduardo Bolsonaro, então escrivão da Polícia Federal. O clã havia entendido como capitalizar o ressentimento de parte da classe média em uma nova face da direita. Já em junho, quando os protestos ganham força, a equipe centraliza os vários perfis do aplicativo Facebook em uma

única página de divulgação de apoio a Bolsonaro. A capilaridade do clã na extrema-direita, numa base de militantes que abrange evangélicos, católicos, militares e policiais, acelerou o processo de fortalecimento da imagem de Jair Bolsonaro. Uma mistura de reacionarismo intergeracional, neoliberalismo e ressentimento ajudaria a projetá-lo como opção da direita. A assessoria dos filhos sem dúvida parece ter permitido a atualização do reacionarismo para novas plataformas, chegando ao público mais jovem. Visto por muito tempo como um parlamentar extremista, com apoio apenas de seus eleitores e isolado de seus colegas congressistas, Bolsonaro passa a ser a opção das direitas em relação ao Partido dos Trabalhadores.

Com Bolsonaro e Mourão, a chapa vencedora das eleições de 2018 conformada pelo Partido Social Liberal (PSL) e Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), nucleou a emergente extrema direita, neoliberais e militares. O PSL sozinho conseguiu eleger 39 dos 71 militares que passaram a ser parlamentares das assembleias estaduais e do Congresso. Mas havia também, na informalidade, o que Pimentel (2021), crítico à politização das fileiras, deduz como a existência de um verdadeiro partido militar, caracterizado por aspectos como organização, base ideológica, base militante etc.

O “partido militar”, que baliza o fenômeno da politização dos militares, apresenta praticamente os mesmos elementos de um partido político tradicional: memória histórica e vocação institucional; base ideológica; pautas de interesse coletivo e corporativo específico; direção “partidária” encarregada da distribuição de poder; controle do governo em direção, sentido e intensidade; quadros “partidários” — formação de lideranças; e base eleitoral e militante. (Pimentel 2021, 128).

O bolsonarismo tem vinculação direta com o militarismo. Vejamos pelos seguintes aspectos: ressentimento aos civis, a defesa do regime militar, a crença de que os militares são superiores aos civis e que as forças armadas são as intérpretes do patriotismo. A despeito destas características o bolsonarismo agrega mais dois elementos: carisma e culto à personalidade.

Com seu estilo de governar, até então desconhecido de boa parte do público, Bolsonaro aposta no tensionamento das instituições e na construção de uma imagem messiânica. Este tensionamento produziu impactos nas forças armadas, tratadas não como instituições de Estado, mas instituições de governo.<sup>24</sup>

Aqui retomamos a chave weberiana na qual o carisma tende ao choque com os marcos da racionalidade legal burocrática. Por outro lado, o militarismo profissional e o bolsonarismo incrementaram a militarização da burocracia. Durante o mandato de Jair Bolsonaro, conforme relatório do

Tribunal de Contas da União, havia mais de 6 mil militares em outros órgãos do governo (Schmidt 2022). Tal fator agrega à tendência carismática um forte componente de dominação estamental, pois não somente houve ampliação da participação dos militares na máquina pública, como os valores da caserna passaram a ser incorporados a iniciativas como as escolas cívico-militares.

As relações civis e militares no governo Bolsonaro, em que pese as afinidades ideológicas entre o governo e o alto comando, também registraram tensões. Na primeira camada de controle civil, entre o presidente, o ministro da Defesa e a alta cúpula militar, o profissionalismo, o militarismo e o bolsonarismo entraram em choque. A atuação controversa do general de divisão Eduardo Pazuello no ministério da Saúde e a participação deste oficial da ativa em palanque eleitoral criou um sinal vermelho para alguns militares.

Esse choque resultou na saída do ministro da Defesa, general Fernando Azevedo e Silva, e dos demais comandantes militares em 2021. O general Azevedo defendia a preservação das já politizadas forças armadas como instituição de Estado, diante das pressões de Bolsonaro. O general Pujol, comandante do Exército escolhido por Bolsonaro, em diferentes momentos havia se pronunciado contra a entrada da política na instituição, foi exonerado antes do final do mandato do presidente, seguido, por consideração, pelos comandantes da Marinha e da Aeronáutica. As divergências eram sutis, mas basta lembrar que, diante da pandemia da Covid-19, Pujol declarou publicamente que controlar os efeitos da pandemia era a missão mais importante da sua geração, contrastando com o presidente que no mesmo dia afirmou em cadeia nacional que a Covid-19 era “uma gripezinha”.

O controle civil da segunda camada, ou seja, institucional, passou por debilidades. No campo ético, a convicção entra em choque com a responsabilidade, com prejuízo da última. Estar ao lado do presidente significava não ser o inimigo. Oficiais apoiadores de Bolsonaro em 2018 e que criticavam a politização das forças armadas foram afastados do governo, como os generais Rego Barros e Santos Cruz. Outros, na reserva, que já o contestavam desde as eleições, foram punidos.

Tanto na época de parlamentar quanto nas eleições de 2018, Bolsonaro difundiu uma teoria conspiratória em relação às urnas eletrônicas, defendendo a ideia de que fosse impresso um comprovante do voto em papel. A retomada dessa retórica nas eleições de 2022 se interliga com o retorno do rival Luiz Inácio Lula da Silva, e com o péssimo resultado de seus aliados nas eleições municipais de 2020.

Em geral, no Brasil, as eleições municipais seguem uma lógica de alianças e coligações diferentes das eleições gerais, mas foi notável a derrota de

aliados do presidente em várias cidades, entre elas, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo (Reis 2020). O recuo do bolsonarismo, muito devido à desastrosa política de saúde em relação à pandemia de Covid-19, foi o sinal de alerta para o governo.

Como instrumento de Bolsonaro, e sob sugestão do almirante Almir Garnier, em agosto de 2021 tropas da Marinha foram mobilizadas em um desfile na Esplanada dos Ministérios para pressionar o Congresso e o Superior Tribunal Federal em torno do voto impresso. No ano seguinte, Bolsonaro utilizou todo o aparato militar para transformar o feriado cívico de 7 de setembro e a comemoração dos 200 anos da independência do Brasil em palanque eleitoral.

O incentivo à radicalização continua nos últimos meses de mandato, quando o ministro da Defesa, general Paulo Sérgio Nogueira de Oliveira, encampa a hipótese de fraude eleitoral das urnas eletrônicas. Embora o relatório técnico inicial feito por militares que compunham a comissão designada pelo TSE não identificasse vulnerabilidade das urnas, o ministro optou por divulgar o relatório dias depois junto com um ofício, no qual cita que “não é possível afirmar que o sistema eletrônico de votação está isento da influência de um eventual código malicioso que possa alterar o seu funcionamento”. (Ministério da Defesa 2022)

Além disso, antes e durante o pleito eleitoral, os quartéis se tornam acampamento de militantes que discordaram do resultado eleitoral. Em várias estradas, bloqueios impediam a circulação de pessoas e mercadorias. O clima de caos ganhava escala nacional. Na percepção bolsonarista, as condições para a pressão e para o golpe pareciam dadas.

Porém, tendências conflitantes sobre o profissionalismo militar no alto comando, somada às condições de legitimidade do rival político Lula da Silva, que havia vencido as eleições, a pressão internacional e institucional dos demais poderes da República acabaram impedindo a quebra institucional. A tentativa de golpe no 8 de janeiro reverteu qualquer possibilidade de apoio. O que se segue agora, mais de um ano depois da tentativa bolsonarista, é a lenta e desconfiada reconstrução do controle civil.

## CONCLUSÃO

Observamos, na redemocratização, várias formas de ação política dos militares da ativa e da reserva, como os grupos de pressão política, associações sindicais e a participação de militares em partidos políticos. Mostramos ao longo do artigo o ressurgimento do militarismo brasileiro, inicialmente como reação ao controle civil exercido nos governos do Partido dos Trabalhadores.

Resultado de uma transição tutelada com ausência de uma justiça de transição, as críticas de militares sobre a política de direitos humanos e a política de memória foram constantes nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Ao menos duas percepções são notáveis na retórica dos militares. A primeira se baseia na existência da lei de Anistia para encerrar a possibilidade de julgamento dos militares que torturaram e mataram os militantes da guerrilha armada; a segunda resulta em amálgama, na verdade em quimera, quando se mistura a imagem dos militares que cometeram estes crimes com a instituição.

A manutenção deste discurso é garantida tanto por laços corporativos, valores em comum, militarismo profissional, anticomunismo, como também pela ausência de uma justiça de transição mais assertiva — algo que só pode ser feito em condições efetivas de controle civil. Embora nos governos anteriores houvesse tensões militares, entendemos que a ascensão política de Bolsonaro e dos militares de sua geração tem profunda relação com a reação ao controle civil, mesmo lidando com as limitações de sua efetividade.

O militarismo que ressurge nesse período coloca as forças armadas voltadas para dentro. O discurso anticomunista recria o velho inimigo interno, o uso deliberado das redes sociais erode as hierarquias social, de informações e institucional. Se o controle civil é republicano e democrático, a resposta bolsonarista tem enunciado neoliberal e subtexto autoritário, tensionando os limites e o decoro institucionais.

Embora Bolsonaro buscasse utilizar as forças armadas para uma ruptura institucional, houve episódios ainda não totalmente esclarecidos de não aderência ou até mesmo resistência por parte da cúpula e do alto comando. Essa primeira resistência pode ser notada em 2021 com a saída do general Azevedo e Silva do ministério da Defesa e dos demais comandantes das Forças.

A trama golpista que envolve a denúncia de manipulação eletrônica e chega até a tentativa de golpe em 8 de janeiro tem a conivência e a insistência de integrantes da cúpula e da base militante do partido militar. Ancorado no culto, na mitologia e não no profissionalismo militar, o militarismo profissional vinculado a Bolsonaro produziu um dos efeitos mais prejudiciais à imagem, hierarquia e disciplina das forças armadas brasileiras. Mas também ali, de certa forma, a tragédia poderia ter sido ainda pior se não houvesse um mínimo de controle civil sobre os militares, e de controle dos militares do alto comando sobre a cadeia hierárquica.

## REFERÊNCIAS

### Fontes documentais

Ministério da Defesa. Gabinete do Ministro. 2022. Ofício nº 29126/GM-MD, de 9 de novembro de 2022. [www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/outros/atuacao-das-forcas-armadas-em-apoio-ao-tse-no-aprimoramento-da-seguranca-e-transparencia-do-processo-eleitoral/documentos/oficio-do-ministro-da-defesa-e-relatorio-das-forcas-armadas-1.pdf](http://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/outros/atuacao-das-forcas-armadas-em-apoio-ao-tse-no-aprimoramento-da-seguranca-e-transparencia-do-processo-eleitoral/documentos/oficio-do-ministro-da-defesa-e-relatorio-das-forcas-armadas-1.pdf).

Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. 1989. Centro de Inteligência do Exército. Relatório Periódico Mensal nº 09, de 25 de outubro de 1989. Arquivo Nacional, Fundo Estado Maior das Forças Armadas. [sian.an.gov.br](http://sian.an.gov.br). Código de Referência: BR DFANBSB 2M.0.0.44, v.3.

Ministério do Exército. Gabinete do Ministro. 1990. Centro de Inteligência do Exército. Informação nº 204 S/102-A-8-CIE. 17 de abril de 1990. Associação dos Servidores Militares da Reserva Remunerada, Reformados e Pensionistas das Forças Armadas E Auxiliares (Asmir) e Federação das Associações (Famir). Arquivo Nacional, Fundo Estado Maior das Forças Armadas. [sian.an.gov.br](http://sian.an.gov.br). Código de Referência: BR DFANBSB 2M.0.0.0025, v.5.

Serviço Nacional de Informações. 1983. Partido Nacionalista Cooperativo, PNC. Arquivo Cronológico de Entrada 8295/83. [sian.an.gov.br](http://sian.an.gov.br). Código de Referência: BR DFANBSB V8.MIC, GNC.CCC.83008295.

Serviço Nacional de Informações. 1986. Estudo nº 007. *A Questão Indígena e os Riscos para a Soberania e a Integridade do Território Nacional*, de 30 de maio de 1986. [sian.an.gov.br](http://sian.an.gov.br). Código de Referência: BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.87060209.

Tribunal Superior Eleitoral. Resultados eleitorais. [www.tse.jus.br/eleicoes/resultados-eleicoes](http://www.tse.jus.br/eleicoes/resultados-eleicoes).

### Bibliografia

Ambler, John Steward. 1966. *The french army in politics 1945-1962*. Columbus: Ohio State University Press.

Barbosa, Jefferson Rodrigues et al. (Ed.). 2018. *Militares e Política*. São Paulo: Expressão Popular.

Boer, Nicolas. 1980. *Militarismo e clericalismo em mudança*. São Paulo: T. A. Queiroz Editor.

Castro, Celso (Ed.). 2021. *General Villas Bôas: conversa com o comandante*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Caldeira Neto, Odilon. 2016. “Nosso nome é Enéas!: Partido da Reedificação da Ordem Nacional (1989-2006)”. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande Sul.

Costa, Arthur Maranhão Trindade da. 1998. O lobby militar e as relações civil-militares durante a Assembleia Nacional Constituinte. Dissertação (mestrado) — Universidade de Brasília.

Cunha, P. R. R. 2020. *Militares e Militância*. São Paulo: Editora Unesp.

Garcia, Prudencio. 1995. *El drama de la autonomia militar, Argentina bajo las juntas militares*. Madri: Alianza Editorial.

Gielow, I. 2020. “Farda da vice de Crivella gera mal-estar na ONU e apuração no Exército”. *Folha de S. Paulo* (Set.). [www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/farda-da-vice-de-crivella-gera-mal-estar-na-onu-e-apuracao-no-exercito.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/farda-da-vice-de-crivella-gera-mal-estar-na-onu-e-apuracao-no-exercito.shtml).

Deputado Zucco. 2018. “General Mourão e Tenente-Coronel Zucco em Brasília” (Jun.). Youtube, 1min22s. [www.youtube.com/watch?v=Xy72TaTJ1xA](https://www.youtube.com/watch?v=Xy72TaTJ1xA).

Hirschman, Albert Otto. 1973. *Saída, Voz e Lealdade — Reações ao declínio de firmas, organizações e estados*. São Paulo: Ed. Perspectiva.

Huntington, Samuel. 1975. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro; São Paulo: Forense Universitária; Edusp.

Huntington, Samuel. 1996. *O soldado e o Estado. Teoria e política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro: Bibliex.

Locatelli, P. 2018. “Partido do pré-candidato general Mourão financiou empresa que mantém site de fake news *Folha Política*”. *Intercept Brasil*. [www.intercept.com.br/2018/07/11/folha-politica-fake-news-prtb-boatos](http://www.intercept.com.br/2018/07/11/folha-politica-fake-news-prtb-boatos).

Martins Filho, J. R. 2010. “Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França”. *Revista Brasileira de Ciência Política*: 283–306.

Marzullo, L. 2023. “De segurança de Dilma e Lula a amigo de Mourão: saiba quem é o presidente da CPI do MST”. *O Globo* (Maio). [oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/05/de-seguranca-de-dilma-e-lula-a-amigo-de-mourao-saiba-quem-e-o-presidente-da-cpi-do-mst.ghtml](https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/05/de-seguranca-de-dilma-e-lula-a-amigo-de-mourao-saiba-quem-e-o-presidente-da-cpi-do-mst.ghtml).

McCann, Frank Daniel. 1982. *A nação armada*, Recife: Editora Guararapes.

Miliband, Ralph. 1972. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Nunn, Frederick M. 1975. “Effects of European Military Training in Latin America: The Origins and Nature of Professional Militarism in Argentina, Brazil, Chile, and Peru, 1890-1940”, *Military Affairs* 39, no. 1: 1-7 (Fev.).

Nunn, Frederick M. 2001. “Foreign Influences on the South American Military: Professionalization and Politicization”. In *The Soldier and the State in South America Essays in Civil-Military Relations*, edited by P. Silva. New York: Palgrave MacMillan.

Penteado, Claudio Luís de Camargo, and Celina Lerner. 2018. “A Direita na Rede: Mobilização *online* no *impeachment* de Dilma Rousseff”. *Debate* 10, no. 1: 12-24 (Abr.). Belo Horizonte.

Pimentel, Marcelo. 2021. “A palavra convence e o exemplo arrasta”. In *Os militares e a crise brasileira*, edited by João Roberto Martins Filho. Campinas: Alameda.

Reis, Thiago. 2020. “Candidatos a prefeito apoiados por Bolsonaro saem derrotados no 2º turno; nesta eleição, só 2 de 13 saíram vitoriosos”. *G1* (Nov.). [g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/29/candidatos-a-prefeito-apoiados-por-bolsonaro-saem-derrotados-no-2o-turno-nesta-eleicao-so-2-de-13-sairam-vitoriosos.ghtml](https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/29/candidatos-a-prefeito-apoiados-por-bolsonaro-saem-derrotados-no-2o-turno-nesta-eleicao-so-2-de-13-sairam-vitoriosos.ghtml).

Santos, E. H. J. 2009. “Extrema-direita volver! Memória, ideologia e política dos grupos formados por civis e a reserva militar”. Dissertação (mestrado) — UFF.

Santos, E. H. J. 2015. “Grupos de pressão política formados por militares da reserva no Mercosul”. Tese (Doutorado) — UFF.

Santos, E. H. J. 2021. “Ativismo e extrema direita no meio militar: tensões e discursos que antecedem ao bolsonarismo (1984-1998)”. *Journal for Brazilian Studies* 10, no. 2. Brasília.

Santos, E. H. J., V. C. Alves, and E. L. Figueiredo. 2008. “O velho e o novo no discurso das forças armadas”. *Trabalho apresentado no GT 32 – Forças armadas e Sociedade*. 32º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais — Anpocs.

Santos, E. H. J., E. Kubik, and V. C. Alves. 2022. “Redemocratização, controle civil e reação”. *Tensões Mundiais* 18, no. 37: 57-80.

Schimdt, F. H. 2022. *Presença de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo federal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Soares, Samuel Alves. 2006. *Controle e autonomia. As forças armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Ed.Unesp.

Sociedade Militar. 2019. “Alana Passos e a reestruturação dos soldados” (Mar.). Youtube, 1min03s. [www.youtube.com/watch?v=Sm2ts496C0o&t=3s](https://www.youtube.com/watch?v=Sm2ts496C0o&t=3s).

Vagts, Alfred. 1967. *A history of Militarism*, New York: The Free Press.

## CONTROLE CIVIL SOB AMEAÇA? MILITARISMO, POLITIZAÇÃO E RADICALIZAÇÃO DOS MILITARES NO BRASIL DE BOLSONARO

### RESUMO

O retorno do militarismo à política e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 podem ser entendidos como fruto de uma grande mobilização no meio das fileiras dentro de um novo marco do militarismo brasileiro? Ou como enfraquecimento do controle civil em uma conjuntura de crise política? Apontamos nesse artigo, que o crescimento da popularidade de Bolsonaro e da sua geração de oficiais tem profunda relação com a recuperação do militarismo brasileiro, inicialmente como reação ao controle civil exercido nos governos do Partido dos Trabalhadores. Como fontes primárias para este artigo contamos com os dados do Tribunal Superior Eleitoral e os arquivos do acervo do Arquivo Nacional sobre participação de militares em partidos e na política.

**Palavras chave:** Militarismo; Controle Civil; Bolsonarismo, Brasil.

### ABSTRACT

The return of militarism to politics and the election of Jair Bolsonaro in 2018 can be understood as the result of a great mobilization among the ranks within a new framework of Brazil's militarism? Or as a civilian control weakening in the context of a political crisis? In this article, we point out that the growth in the popularity of Bolsonaro and his generation of officers is deeply related to the recovery of Brazilian militarism, initially as a reaction to the civilian control exercised in the governments of the Workers' Party. As primary sources for this article, we rely on data from the Superior Electoral Court and reports from the Armed Forces from the National Archives collection on the participation of military personnel in political parties and politics.

**Keywords:** Militarism; Civilian Control; Bolsonarism; Brazil

## NOTAS

1. Um exemplo representativo de missão cumprida foi a participação das forças armadas na Comissão de Transparência das Eleições, a convite do Tribunal Superior Eleitoral, em 2022, que veremos mais adiante. Não se trata de expertise militar, e sim um desvio de função.
2. Do original: *“Military professionalism is a state, a condition based on education and expertise, autonomous institutional governance, a sense of career, and an explicit statist mission. Professional militarism is the willingness and propensity to provide solutions to a country’s problems – economic, political, social – based on a military ethos. This ethos, sometimes called a mentality or spirit, is a result of professionalism in conflict with civilian sociocultural tendencies that are probably most discernible in the political sphere of the most developed countries of the region: the countries of the Southern Cone”* (Nunn 2001, 15).
3. Alfred Vagts pontua que o militarismo moderno tende a desdenhar do caráter científico, prendendo-se a qualidades de casta e culto, autoridade e crença.
4. Houve o monitoramento destes grupos de pressão política por parte do SNI e, depois de 1990, por parte da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
5. A carreira política de Jair Bolsonaro tem profunda relação com a Famir, da qual se torna vice-presidente. Proibido pelo Comando de Operações Terrestres de entrar em quartéis para fazer campanha, Jair Bolsonaro utilizou as associações como plataforma política e os espaços próximos às unidades militares.
6. Os dossiês, relatórios e informes citados estão disponíveis no Sistema de Informações do Arquivo Nacional.
7. Estes relatórios confidenciais do CIE eram distribuídos para os comandantes das grandes unidades do Exército. Em 1989, a preocupação comum eram a esquerda brasileira e a latino-americana.
8. A Confamil chegou a reunir 28 associações congêneres.
9. A APEB foi considerada entidade de natureza sindical, o que violaria o artigo 142 da Constituição.
10. Detalhes do anteprojeto podem ser vistos no Arquivo Cronológico de Entrada 8.295/83 do Serviço Nacional de Informações.
11. Havia outro Partido Social Trabalhista, criado no Rio em 1983.
12. Augusto Rosa se elegeu para três mandatos para a Câmara dos Deputados.
13. Embora a carreira de Enéas fosse vinculada à sua profissão de médico, ele ressaltava em sua verve nacionalista os seus primeiros anos como sargento na Escola de Saúde do Exército.
14. Roberto Gama e Silva, o candidato a vice, serviu na Agência Central do Serviço Nacional de Informações (SNI) no Amazonas. Foi um dos primeiros defensores da exploração nacional do Nióbio (Caldeira Neto 2016, 111).
15. Por exemplo o Estudo nº 007, A Questão Indígena e os Riscos para a Soberania e a Integridade do Território Nacional, de 30 de maio de 1986, disponível no Dossiê BR DFANBSB 2M.0.0.155, v.10 do Arquivo Nacional.

16. No segundo turno das eleições de 2014, Dilma Rousseff (51,64%) venceu Aécio Neves (48,36%) por uma diferença em torno de 3 pontos percentuais, a menor registrada até então na Nova República.
17. O sítio eletrônico *Folha Política* era um dos empreendimentos da Raposo Fernandes Associados. Um dos criadores da página, Ernani Fernandes, é filho do coronel Ermindo Fernandes Barbosa Neto, ex-assessor do general Enzo Peri.
18. Levy Fidelix e o general Hamilton Mourão, ambos do PRTB, além de Jair Bolsonaro e Sérgio Moro, foram alguns dos beneficiados desses canais citados.
19. O general Villas Boas, ex-comandante do Exército no governo Dilma, em entrevista a Celso Castro (2020), declarou que a CNV tinha viés revanchista e que a metodologia empregada nas averiguações carecia de critérios técnicos, além de não estabelecer direito ao contraditório.
20. O militarismo não permite autocrítica, apenas a própria celebração: na sessão de impeachment de Dilma Rousseff em 2016, Bolsonaro faz uma prédica ao coronel Ustra, incitando a crítica à Comissão da Verdade e à Política de Direitos Humanos, e à própria democracia.
21. A política externa de Bolsonaro é marcada por um alinhamento ao governo de Donald Trump nos Estados Unidos e a governos de extrema-direita, como o de Benjamin Netanyahu em Israel. Esse é um dos fatores que levará ao encerramento da participação brasileira na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil).
22. Diga-se de passagem, a mensagem foi escrita e revisada pelos oficiais do alto comando, sem qualquer ciência anterior do Ministro da Defesa, Raul Jungmann, ou dos comandantes da Marinha e da Aeronáutica. Sobre isso, ver Castro, 2021.
23. Reunião do Alto Comando do Exército (RACE).
24. Uma das medidas que podem ser entendidas como reação ao controle civil *ante* é a reformulação da Lei de Acesso à Informação e a utilização indevida do artigo 31 deste dispositivo, que permite manter sigilo de cem anos para as informações imprescindíveis para a segurança da sociedade ou do Estado.



# Expansão temporal do militarismo: captura do futuro no engajamento militar doméstico no Brasil

## Militarism temporal expansion: capturing the future in the domestic military engagement in Brazil

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 135–159

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75397

ISSN 2358-3932

MARIANA DA GAMA JANOT  
DAVID SUCCI JUNIOR  
SAMUEL ALVES SOARES

### INTRODUÇÃO

Desde a transição para a democracia, o emprego doméstico das forças armadas e a atuação militar nas esferas políticas, bem como a relação entre estes dois fenômenos, têm sido objeto de pesquisa da área de relações civil-militares e estudos de defesa (Marques 2023). Uma das formas que costuma ser mobilizada para posicionar as análises sobre esses fenômenos é por via da institucionalidade, ou seja, associando-os à fragilidade das instituições políticas civis (Marez and Martinez 2014). Neste artigo, partimos de uma abordagem alternativa, mobilizando os estudos críticos de segurança em diálogo com estudos de futuro para analisar essa expansão da presença militar a partir de uma dimensão própria de sua prática profissional, que são os planejamentos de atividades de emprego das Forças. Focando no Exército, argumentamos que há uma produção, nessa prática

---

**Mariana da Gama Janot** é doutoranda em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional — Gedes e do Grupo de Elaboração de Cenários e Estudos de Futuro (Gecef). Orcid.org/0000-0001-7885-8187. E-mail: mariana.janot@unesp.br.

**David Succi Junior** é pesquisador de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional — Gedes e do Grupo de Elaboração de Cenários e Estudos de Futuro (Gecef). Orcid.org/0000-0003-0612-7013. E-mail: david.succi@unesp.br.

**Samuel Alves Soares** é professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas — Unesp-Unicamp-PUC-SP. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional — Gedes. Coordenador do Grupo de Elaboração de Cenários e Estudos de Futuro (Gecef). Pesquisador 2 do CNPq. Orcid.org/0000-0002-7386-8682. E-mail: samuel.soares@unesp.br

de planejamento, de imagens e projeções de futuro que resultam em uma expansão temporal do militarismo: uma projeção da instituição militar como definidora de um futuro a ser alcançado, constantemente adiado, que perpetua o discurso da ingerência militar sobre a população.

Esta dinâmica se processa a partir de duas temporalidades. Uma, de longo prazo — sem que haja uma definição específica de recorte temporal — entranhada na identidade militar, que define o futuro ao qual se deve chegar, limitando outras possibilidades e visões alternativas, em uma lógica de predição.<sup>1</sup> Nesta temporalidade residem as decisões político-estratégicas, que estabelecem os objetivos mais amplos e refletem, de forma mais evidenciada, os interesses dos atores envolvidos. Outra, de curto prazo, é informada pela primeira e está refletida nas práticas das operações domésticas. Esta se alinha às questões tático-operacionais, nas quais o processo decisório é praticamente imediato ou planejado bem próximo da ação. Propomos que a distinção é meramente formal. O que se apresenta como uma questão tático-operacional — que estaria pretensamente desvinculada de uma proposição político-estratégica —, reflete uma concepção política sobre como a vida política e social deve ser organizada.

Trabalhamos esse argumento a partir da análise das concepções doutrinárias de emprego da força terrestre das duas últimas décadas, em que vigora a associação entre a provisão de um dado desenvolvimento e progresso e a produção de segurança e ordem não apenas como um peso histórico da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), mas sim como parte da prática militar de planejamento de ações sobre a população. Mais especificamente, olhamos para as dinâmicas de domínio sobre a informação e promoção de progresso sobre “terrenos humanos” na atuação doméstica e da definição de um “Estado Final Desejável” (Brasil 2015) para explorar como o Exército concebe a atuação sobre o ambiente doméstico, expandindo sua presença não apenas no espaço, mas também no tempo. A ideia de um Estado Final Desejável faz parte da concepção da pacificação como forma de emprego da força terrestre, que, junto das operações de Garantia da Lei e da Ordem e de ações cívico-sociais, compõem um conjunto de formas de emprego das forças armadas voltadas para o ordenamento social (Rodrigues, Mendonça, and Morato 2022; Passos 2023). Nosso foco, nesse artigo, está na produção do engajamento militar doméstico. No entanto, sem ignorar o fenômeno da atuação militar na política, sinalizamos a manifestação dessa expansão do militarismo via interpretação e projeção de um futuro desejável, também podendo ser observada em fenômenos como Projeto de Nação.

Partimos da concepção de que o futuro guarda importância central nas ações de atores. Sendo o futuro a demarcação das ações no presente, estabelecer seus marcos, limites, proposições e condições é uma poderosa

ferramenta política. O futuro pode ser concebido como múltiplo e incerto (Godet and Durance 2011), porém, aqueles com maior condição de poder estabelecem restrições de alternativas de futuro, forma recorrente para apaziguar as angústias produzidas pela incerteza. Eliminar a angústia do futuro fornece meios de reduzir as possibilidades de concretização de cenários de futuro considerados ameaçadores, constituindo assim uma terapia social (Minois 2016). Encenar riscos indicativos de ameaças (Beck 2008) é uma forma de buscar legitimar medidas excepcionais, em uma fórmula simplificada de troca de liberdade por pretensa segurança, cujo resultado é uma sensação de segurança.

Por outro lado, estabelecer possibilidades de futuro é obter a adesão para a ação. Neste sentido, “predizer é ao mesmo tempo agir” (Minois 2016, 3). Se a antecipação e a predição constituem e operam para conformar as ações no presente, reduzir a multiplicidade de futuros concede a possibilidade de restringir ou mesmo impedir futuros imaginados, condição propícia para o exercício desmesurado do poder político. A tendência tecno-determinista produz o monofuturismo (Reina-Rozo 2023) ou confirma a extorsão de futuros, um processo de desfuturação (Escobar 2016), uma extração do pensar e do sentir, se analisarmos em uma perspectiva decolonial.

Com estes marcos mais gerais sobre o futuro e sua indébita apropriação é que indicamos que as concepções e práticas das forças armadas brasileiras — no caso específico do Exército — orientam-se para estabelecer futuros ou mesmo um futuro restrito, focado no estabelecimento e preservação de uma ordem social vinculada a uma determinada visão de segurança e desenvolvimento. Ainda mais, propomos que o processo de desfuturação é uma medida de contrainsurgência, estabelecida como uma forma de conquista de mentes e corações. É o que denominamos *expansão temporal do militarismo*.

Organizamos o texto em quatro seções. Na primeira, apresentamos uma revisão da literatura sobre a atuação interna das forças armadas no Brasil e indicamos como nosso argumento se insere neste corpo bibliográfico. Na segunda seção, desenvolvemos aspectos da temporalidade de longo prazo. Indicamos como a construção da identidade militar brasileira, em particular do Exército, isto é, a forma como compreendem seu lugar na relação com o Estado e a sociedade, implica um posicionamento político sobre qual é o futuro a ser construído no Brasil. Em seguida, nos dedicamos à temporalidade de curto prazo e sua aproximação com as lógicas de pacificação e contrainsurgência, ressaltando como as práticas de antecipação e atuação domésticas, destinadas à produção da ordem interna, refletem uma imagem restrita de futuro a ser construído, conectada à temporalidade de longo prazo. No quarto tópico, destacamos o engajamento militar doméstico contemporâneo, partindo de uma análise da produção

doutrinária das formas sobre esse tipo de ação. Esta análise é orientada pela perspectiva sociológica das práticas de segurança (Balzacq et. al. 2010). Assim, sinalizamos, de início, que a compreensão das práticas não significa atribuir intencionalidade calculada a todas as ações militares, mas sim, buscar pistas e propor novos insumos para debater as várias formas pelas quais o militarismo é produzido no Brasil.

## OPERAÇÕES MILITARES DOMÉSTICAS E IDENTIDADE MILITAR NO BRASIL

Do ponto de vista teórico-normativo, os instrumentos de violência do Estado deveriam ser diferenciados entre aqueles destinados ao uso máximo da força, contra ameaças externas à comunidade nacional, e aqueles voltados à garantia do funcionamento do sistema jurídico, mediando relações domésticas por meio do emprego mínimo da violência (Saint-Pierre 2011). Desta concepção decorreria a diferenciação entre forças armadas e forças policiais. De forma correlata, a atuação doméstica dos instrumentos destinados à máxima letalidade constituiria uma medida excepcional. De fato, na maior parte das democracias liberais, a atuação das forças armadas em atividades domésticas, que prevejam ou não o uso da força, está legalmente prevista (Clarke 2006).

No entanto, como já debatido na literatura, em alguns países o envolvimento interno das forças armadas, não apenas em operações com ou sem emprego massivo da força, como também a intervenção política castrense, é tão ubíqua historicamente que seria impreciso compreendê-la como excepcional (Esterhuyse 2019; Succi Junior 2023). Entre as explicações baseadas na concepção da ruptura, destacamos as que explicam as operações internas como (a) reflexo das dinâmicas de controle político sobre as forças armadas; (b) resultado de pressões externas; e (c) resposta pragmática a problemas emergenciais (Succi Junior and Saint-Pierre 2020).

No que se refere ao primeiro grupo de explicações, a atuação das forças armadas no interior das fronteiras nacionais como produto e/ou causa de um controle político frágil do governo civil sobre os instrumentos militares, enquanto o direcionamento das forças armadas a tarefas exclusivamente externas facilitaria sua submissão política (Desch 1999). Esta correlação foi tensionada por outros trabalhos, segundo os quais as operações domésticas das forças armadas: a) não tensiona *per se* o controle político dos militares, quando ordenadas e supervisionadas pelo governo civil (Croissant et al. 2010); b) são frequentemente parte da agenda de governos civis, não uma decisão autônoma das instituições militares (Diamint 2015; Harig 2021); c) insubordinação militar ao comando político não é uma característica exclusiva de operações domésticas (Brooks and Erickson 2022).

O segundo grupo de explicações vincula a atuação doméstica das forças armadas a uma divisão internacional do trabalho militar. Neste âmbito, a literatura destacou a agenda de segurança estadunidense para o continente americano, que, durante a Guerra Fria, promovia a concepção de que aos militares latino-americanos cabia a repressão interna, enquanto a segurança internacional seria incumbência dos Estados Unidos (Lopez 1987). No pós-Guerra Fria, alguns autores sugeriram que esta divisão do trabalho militar seria reforçada pela agenda das novas ameaças, em particular o narcotráfico, e a noção de segurança multidimensional (Saint-Pierre 2011). Por fim, a explicação pragmática assume que há uma situação material objetiva de ameaça à segurança de alguns Estados e populações que não dispõem dos meios necessários para lidar com ela. Deste modo, a mobilização das forças armadas seria uma escolha diante das contingências enfrentadas por determinados governos (Norden 2016).

Mais recentemente, Harig e Ruffa (2021) propuseram uma chave explicativa alternativa. Argumentam que a atitude das forças armadas diante de expansões operacionais e da expansão política depende da visão compartilhada pelas instituições militares sobre o propósito das forças armadas, o que denominam *role conceptions*. Entendemos que a noção de concepções de papel, como proposta pelos autores, está inscrita na identidade militar.

Os trabalhos que abordam a identidade como fator para compreender a ação de Estados, indivíduos e instituições no campo das Relações Internacionais concentram-se na constituição histórica da uma autoimagem sobre o passado, que delinea uma percepção sobre como um determinado ator se compreende no conjunto de interações nas quais está inserido (Weldes 1996). No entanto, como argumenta Berenskoetter (2011), as visões sobre o futuro e sobre qual papel um ator entende que deve vir a ocupar são também constitutivas da identidade, ajudando, portanto, a compreender a formação de interesses e padrões de comportamento (Freedman 2019).

Neste sentido, a atuação doméstica das forças armadas no Brasil, nas suas diferentes formas, reflete e é sustentada discursivamente por uma dinâmica de produção de imagens e concepções de futuro, que se expressa no discurso identitário, assim como nos manuais e práticas militares de atuação doméstica. Neste quesito específico, sustentamos que esta é uma concepção que se alinha às concepções de papel das forças armadas.

## IDENTIDADE MILITAR E A CAPTURA DO FUTURO PELO DESENVOLVIMENTO

A narrativa identitária do Exército brasileiro está estruturada a partir da imagem do pacificador, título atribuído ao patrono da instituição, Duque

de Caxias (Siman 2014). Esta narrativa, marcadamente laudatória, pode ser sumarizada por duas características autoatribuídas: a) superioridade moral; e b) superioridade técnica (Succi Junior 2023).

A primeira apresenta os valores e modos de comportamento militares como padrão de cidadania, por serem representantes de qualidades morais supostamente superiores. Neste sentido, ao patrono do Exército — como imagem da instituição — foram atribuídas historicamente qualidades como: racionalidade, distinção intelectual, moderação, legalismo, religiosidade cristã e apego à família (Succi Junior 2023). Estes traços identitários basearam a reivindicação militar de um papel educador, segundo o qual às forças armadas caberia educar a população para que esta pudesse constituir uma comunidade nacional (Castro 1995; Hayes 1991; Mccann 2007). A segunda grande linha da narrativa identitária do Exército Brasileiro descreve os militares brasileiros como a instituição nacional mais bem preparada tecnicamente, composta por administradores públicos eficientes e isentos politicamente. Esta autodescrição é frequentemente mobilizada para legitimar sua interferência política (Succi Junior 2023). Este discurso identitário estrutura a forma como os militares brasileiros dão sentido à posição que ocupam em relação aos civis e estabelece uma lógica segundo à qual caberia às forças armadas controlar as elites políticas, consideradas egoístas e corruptas, e educar a população, considerada iletrada (Coelho 1976; Hayes 1991; Soares 2006).

Assim, a atuação doméstica militar, em operações de diferentes naturezas, é apresentada como necessária para alcançar uma imagem ideal de estabilidade, no futuro, a partir de uma interpretação feita sobre as vulnerabilidades localizadas no presente — por exemplo, a corrupção institucional civil — ameaçam ou colocam em risco sua consecução. Em diferentes momentos históricos, as forças armadas caracterizam as operações domésticas como estranhas às funções militares, mas necessárias em países subdesenvolvidos (Klinger et al 1913; Peri 2012). A atuação política, por sua vez, é negada, estabelecendo-se uma lógica segundo a qual o militar, mesmo quando assume cargos e atividades políticas, se apresenta como um gestor politicamente neutro (Santos and Siman 2022).

A posição autoatribuída pela instituição castrense está direcionada a um futuro projetado, frequentemente associado a um processo de modernização ou construção de determinada ordem. Assenta-se sob o nexo segurança-desenvolvimento, segundo o qual a construção de um “futuro desejável” — desenvolvido — depende de práticas de segurança e, no caso brasileiro, de controle militar sobre a vida política e social (Carvalho and Lima 2023). Sob esta lógica, os militares se apresentam não apenas como um instrumento de modernização, mas como definidores de qual futuro deve ser logrado.

Esta concepção pode ser observada em momentos centrais de formação ou reafirmação da identidade militar brasileira. Ainda no século XIX, a noção de um desenvolvimento universal linear, em relação ao qual o Brasil estaria nos estágios iniciais, acompanhado de um senso de superioridade por parte dos militares, está claramente presente no grupo da Escola Militar da Praia Vermelha (Castro 1995). No início do século XX, os Jovens Turcos sugeriam ser “fato histórico que sociedades nascentes têm necessidade dos elementos militares para assistirem à sua formação e desenvolvimento” (Klinger et al., 1), sendo “fator poderoso de formação e transformação de uma sociedade retardada e informe”. A restrição do futuro se evidencia com a afirmação de que as aspirações de progresso e desenvolvimento estão “acima de qualquer discussão” (Klinger et al. 2).

Na década de 1930, momento de institucionalização da identidade militar brasileira, a Doutrina Góes Monteiro consolidou o projeto militar de desenvolvimento liderado pelas forças armadas (Coelho 1976; Hayes 1991). É sob esta perspectiva que, nos anos 1950, se estabeleceu a Escola Superior de Guerra (ESG) e a DSN, que deu base à ditadura estabelecida em 1964. Nos “Princípios Fundamentais da Escola Superior de Guerra”, afirma-se que “conquistar a segurança nacional consiste em se promover o desenvolvimento geral da Nação” (Sardenberg 2017, 9), sendo este expresso em aspectos demográficos — que incluiriam, segundo o documento, o âmbito cultural e moral —, econômico e financeiro. Estes aspectos concerniriam, portanto, aos militares, enquanto responsáveis pelo desenvolvimento.

Desta forma, o planejamento militar, apresentando-se como planejamento para o país, restringe a possibilidade de futuros alternativos a um determinado caminho de desenvolvimento, ou progresso. O planejamento militar, incumbindo-se de um papel modernizador, orienta-se para uma perspectiva de preservação de uma determinada ordem social, extorquindo possibilidades políticas distintas. No entanto, trata-se de um progresso rumo a um futuro que é constantemente adiado (Siman and Santos 2018), de modo que o argumento sobre a necessidade da ampla presença militar nas diversas atividades nacionais não se dissipa.

## PACIFICAÇÃO E CONTRAINSURGÊNCIA: ANTECIPAÇÃO E A TEMPORALIDADE ENCAPSULADA

Pacificação e Segurança são sinônimos, argumenta Neocleous (2011). O exercício da Segurança, seja no formato da aplicação das leis e policiamento, ou no formato da guerra, é um exercício de pacificar populações: fabricar uma ordem social de corpos passíveis de exploração ao sistema capitalista. Rodrigues, Mendonça e Morato (2022) entendem a Pacificação

como um *dispositivo*, ou seja, um conjunto de técnicas (conhecimento, doutrinas, emprego, discursos, instituições, entre outros) de saber, poder e subjetivação da população, que, no caso brasileiro, é intrínseco ao exercício militar.

O direcionamento e ênfase que Neocleous dá à Pacificação/Segurança como empreendimentos próprios do capitalismo convida a interpretações mais explicitamente balizadas por dinâmicas de acumulação e de circulação do capital. A segunda abordagem propõe um olhar mais aprofundado sobre um contexto de pacificação específico, assim como a de outros pesquisadores focados na experiência brasileira (de Souza 2008; Siman 2014) e suas singularidades. Apesar de distintas, as interpretações não são excludentes, na medida em que ambas reafirmam a pacificação como um exercício de poder e sujeição, e sublinham a violência embutida em seu processo e, em especial, reconhecem e sublinham a experiência e reprodução da colonialidade na pacificação. Utilizaremos este último ponto para destacar o elemento da visão de futuro, traçando um fio até a contrainsurgência e sua transposição para o contexto contemporâneo.

O medo do desconhecido, daquilo que está (por) vir faz parte da história humana, remetendo à angústia pela incerteza. Contudo, no contexto de “descobrimento do Novo Mundo”, o medo em torno do desconhecido toma um formato violento nas colonizações, ou, como caracterizam Alliez e Lazaratto, as guerras de subjetividade que estabelecem os padrões do *Self* nos marcos do liberalismo. A produção de subjetividade é “a primeira das produções capitalistas”, uma forma de sujeição aos ditames liberais (Alliez and Lazaratto 2020, 122). As expedições, também como empreendimentos da organização coerção/capital que se construía na Europa, estimulam a produção de técnicas de governar sobre o desconhecido: territórios nos quais se depararam com modos de vida a serem explorados, e que são inscritos sob uma ótica de estranheza e, portanto, de perigo iminente (Federici 2017). Por meio do conhecimento — da reunião e sistematização de informações — do que é estranho, “selvagem”, torna-se possível *antecipar* seu comportamento e planejar ações de acordo.

Essa é a lógica que vai guiar a dominação colonial (Mignolo 1989), dividindo metrópole e colônia, centro e periferia, dentro e fora, eu e o outro. A compartimentalização cartográfica (Fanon 2021) permite a organização do poder e o direcionamento de como e onde aplicar as leis e a força, construindo o ordenamento com algum grau de previsibilidade que, enfim, manifestam a pacificação. Essa dinâmica é historicamente reproduzida nas colônias, adquirindo um formato moderno expressamente militar nas doutrinas de contrainsurgência, que têm influência na profissionalização domesticamente orientada das forças armadas no Brasil (Stepan 1977;

Penido, Costa, and Janot 2021). A experiência francesa, registrada por oficiais como Trinquier e Galula, é especialmente relevante.

No jogo dissuasório da Guerra Fria, o imperativo de antecipar-se ao adversário mobilizou a produção e o espraiamento de serviços de inteligência, espionagem, monitoramento e vigilância globalmente (Fernandes 2009). Na contrainsurgência — e suas concepções associadas, como guerras contrarrevolucionárias e afins —, esse imperativo é ainda mais enfatizado como fator decisivo de combate. Nesse tipo de conflito, a percepção militar sobre o ambiente no qual atua é particularmente sensível à dimensão da vigilância e antecipação, porque as forças partem da premissa de que a ameaça em meio à população é um fato: a antecipação se torna uma questão de sobrevivência. Para as Forças, a condicionante “neblina da guerra” clausewitziana torna-se ainda mais densa pela indistinção entre combatentes/não-combatentes, em que todos são inimigos em potencial, em um território e tecido sociocultural estrangeiro. Onde a incerteza e a indistinção aparecem como realidades, a atividade militar consiste em traçar essas linhas, mediante um trabalho de inteligência para observar e categorizar a população a fim de identificar onde inimigos estão, e, idealmente, de onde inimigos podem vir (Trinquier 1985; Galula 2006). O ponto chave, aqui, é que a antecipação feita pelo lado dominante mira na possibilidade futura da subversão para *negá-la* e conservar uma situação de ordem. Por isso, o tempo é reiteradamente marcado como fator essencial da vitória na estabilização a longo prazo, sendo por meio dessa estabilização que pacificação e contrainsurgência fabricam o ordenamento social (Neocleous 2013)

Apesar dessa contextualização específica da Guerra Fria, a contrainsurgência se atualiza nos contextos de Guerra ao Terror (Olsson 2008; Suchman 2023) e de estabilização interna e combate ao crime organizado, especificamente no Brasil, explicitando o *ethos* pacificador (Rodrigues Maciel and Mendonça 2021). Um exemplo contemporâneo da antecipação na contrainsurgência que conecta o debate com o engajamento doméstico atual, a preocupação com as ameaças em potencial e a lógica civilizatória da pacificação é a noção do Terreno Humano.

O Sistema de Terreno Humano foi desenvolvido pelos Estados Unidos nas operações no Afeganistão e Iraque, um esforço de inteligência que mobilizava cientistas sociais junto às unidades militares no terreno para facilitar a capilarização junto à população (Neocleous 2013). Resumidamente, o Terreno Humano se refere às características, elementos, e informações de caráter político, etnográfico, cultural, social e antropológico da população e território que constituem o ambiente operacional sobre o qual se atua (Santos 2020).

Trata-se de um ambiente operacional centrado na população — no largo sentido do termo — que precisa ser entendido e compreendido *por dentro* para que as forças possam antecipar os riscos e perigos, e desta forma planejar suas ações (Olsson 2008). Mais recentemente, essa lógica é atravessada por um acelerado processo de inovações tecnológicas voltadas, justamente, para ampliar as capacidades de visão, mapeamento, e, na base dos dados, predição de possibilidades via algoritmos (Aradau and Vans Munster 2007; Bruno 2018), em que forças militares e de segurança são especiais produtoras e clientes, pois reforça seus imaginários de onisciência necessários para se preparar contra a incerteza (Suchman 2023). Ou, de outro modo, uma adicional roupagem para a antecipação.

Especialmente na filosofia e na economia política (Arantes 2014; Mariutti 2018), análises sobre tempos de crise, emergência e exceção, capitalismo e segurança têm trazido à tona a discussão sobre a temporalidade, em que se observa, como funcionamento do capitalismo, uma espécie de tirania do instante (Mariutti 2018). As expectativas de catástrofes — revoluções, guerras, crises — reforçam uma dinâmica de redução das expectativas futuras para sanar ansiedades do presente, do agora, em que a ansiedade é assegurar alguma forma de status quo, e por isso entendemos haver um encapsulamento da temporalidade.

No caso brasileiro, é sintomático que as forças armadas tenham mantido a percepção geral de que a população brasileira ainda é esse terreno sobre o qual se atua para evitar a disrupção e influenciar um comportamento ordenado, mesmo após a transição ao fim do período autoritário. Isso se reflete na permanência geral da DSN nas orientações político-estratégicas das forças (Donadelli, Saint-Pierre, and Vitelli 2021) e nas suas formas de engajamento.

## A ANTECIPAÇÃO NO ENGAJAMENTO MILITAR DOMÉSTICO CONTEMPORÂNEO

Até aqui, trabalhamos como o Exército produz um acercamento do futuro em sua concepção política de desenvolvimento, predizendo como o país deve alcançá-lo. Nesta seção, apresentamos como esse acercamento se manifesta em uma temporalidade de curto prazo no formato do engajamento militar doméstico. Apresentado de outra forma, analisamos as operações e ações militares voltadas para o ordenamento interno como reflexos dessa visão de futuro de longo prazo, organizadas a partir de planejamentos mais circunscritos a questões específicas, como a segurança pública nas cidades e áreas florestais, segurança de eventos e demais situações que compõem o guarda-chuva das operações de Garantia da Lei e da Ordem. Contudo,

além das GLOs, frisamos que existem formas ainda mais pontuais de engajamento doméstico que são reflexo dessa visão cerceadora de futuro e de desenvolvimento, que são as Ações Cívico-Sociais (Aciso).

As Aciso são ações empreendidas pelas Forças, usualmente de forma específica para cada Força, para prestar diferentes tipos de assistência, apoio e promover medidas sociais e econômicas, seja no território brasileiro ou em outros locais. Mapeando o histórico das Aciso e sua implementação contemporânea pelo Exército, Anaís Passos (2023) faz uma conexão bastante relevante entre essas ações, uma orientação geral das forças armadas para a contrainsurgência, e os engajamentos domésticos contemporâneos. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que essas ações vêm de uma busca militar pela conquista da opinião pública e para produzir um ordenamento social, criando um “clima de cumplicidade” (Marques 2007, 104) entre forças armadas e sociedade, que, nas próprias palavras do Exército (2009), atendem a um “ajuste de autoridade”. Concordamos com Passos (2023) na identificação dessa problemática das Aciso do período democrático; no entanto, a partir da discussão sobre pacificação e contrainsurgência, entendemos que esse processo reflete menos uma ruptura com a contrainsurgência e mais um retorno à sua concepção mais primeva, intrínseca à pacificação enquanto forma de produção da segurança e organização da violência.

As Aciso foram assim nomeadas durante a Guerra Fria, no contexto de circulação de doutrinas de contrainsurgência e estratégias de contenção da subversão via segurança e desenvolvimento. Porém, como discutido na seção anterior, vêm de uma prática bem mais antiga do que o contexto ditatorial. Inseridas no conjunto geral das demais operações domésticas, formam essa disposição das forças de agir de forma preventiva, pois, na população, se visualiza o potencial de dissenso ou disrupção que precisa ser antecipado.

Tomemos, por exemplo, alguns dos objetivos da Aciso (Brasil 2009, 2-1):

[...] melhor ajustamento entre as organizações civis e as forças armadas. Contribuir para a integração de valores morais, espirituais, cívicos e materiais da comunidade, de maneira a fortalecer a unidade nacional; desestimular ou enfraquecer o apoio de integrantes da comunidade a atividades ilícitas ou contrárias aos interesses nacionais e da Força (muito utilizada em Op GLO e em Op Paz).

As Aciso estão diretamente associadas à expressão psicossocial do planejamento militar, ou seja, dos elementos relacionados à cultura, educação, religião, opinião pública, tudo aquilo que diz respeito ao comportamento e cotidiano da população, que são o alvo das ações. Para realizar uma ação (Brasil 2009, 21), por mais simples e circunscrita que seja, a Força

produz um reconhecimento sobre a área, cadastra e registra a população, identifica vulnerabilidades e elenca necessidades a serem atendidas, mobiliza a Comunicação Social e Operações Psicológicas para ter capacidade de influência sobre o local. Existe uma preocupação expressa, por meio das Aciso, de induzir um comportamento específico, influenciando os arranjos de comunicação, educação, atividades comunitárias que refletem as concepções de crescimento, ordem e desenvolvimento das próprias Forças. Por exemplo, algumas das atividades citadas pelo Exército (2009, 3-4) são bem explícitas da mentalidade da organização como força modernizadora, como a “realização de testes vocacionais por pessoal habilitado e de reconhecida competência profissional, busca de apoio de empresas privadas ligadas à área de educação (obtenção de recursos, conhecimento, pessoal etc.), e realização de cursos de orientação pedagógica infantil”. A ideia, assim, é que, por meio da inserção no mercado, produtividade e sociabilidade comunitária, evitam-se ou mitigam-se as possibilidades, sobretudo de crianças e jovens, de se comportarem de maneira que possam vir a ser disruptivas à ordem.

Portanto, não é por acaso que o objetivo de dissuasão de atividades “ílicas ou contrárias” seja expressamente conectado às Operações de GLO, que buscam

[...] a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem. (Brasil 2013, 14-5).

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem deixaram de ser ações de caráter excepcional e se tornaram parte constitutiva do repertório contemporâneo das forças armadas, e, desde 1996, não houve um ano em que ao menos uma operação de GLO não tenha sido deflagrada, segundo o levantamento do próprio Ministério da Defesa. Há diferentes formatos de GLO que se desenvolveram ao longo dessas duas últimas décadas — segurança de eleições, segurança durante a paralisação das polícias militares, combate à violência urbana, segurança de eventos e outros —, em que o escopo das atividades foi aumentando e as Forças foram adquirindo mais experiência (Castro et al. 2023).

Convergente ao argumento em questão, de que o engajamento doméstico reflete o encapsulamento da temporalidade pela antecipação, entendemos que houve um ponto de inflexão importante a partir de 2008 no que diz respeito às GLOs. Com a maior inserção brasileira em operações de paz, intercâmbios militares, acordos com os Estados Unidos, e, no âmbito doméstico, um movimento de reforma nas orientações das forças armadas com a publicação e implementação da Estratégia e Política Nacional de Defesa,

nota-se uma ampliação do engajamento militar na segurança dos eventos internacionais, bem como uma expansão para o policiamento nas áreas de floresta com as recentes operações Verde Brasil (Marques 2023). Outro desdobramento foi a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, um formato inédito de reforma da segurança pública do Estado conduzida pelas forças armadas, que se desenvolveu em concomitância a uma operação GLO.

As operações dos eventos internacionais, por definição, são operações que partem do princípio da antecipação: presume-se que eventos de grande porte possam trazer situações de risco, por isso a deflagração das operações. Em 2014, com a Copa do Mundo FIFA e em ano de eleições presidenciais, isso foi aprofundado com a deflagração de uma GLO oficialmente *preventiva*, na medida em que a Operação Copa do Mundo começou um mês antes dos jogos. Isso não é uma exclusividade brasileira, tampouco uma novidade no universo da segurança, e há suficiente debate na literatura sobre securitização, policiamento e militarização envolvendo eventos internacionais e a gestão das cidades-anfitriãs, justamente por causa da antecipação de possíveis ataques de diferentes naturezas, necessidade de lidar com maior fluxo de pessoas, injeção de capital, especulação financeira e assim por diante (Cardoso 2018).

No entanto, o que se apresenta como singularidade para o Brasil é a profundidade do envolvimento militar no planejamento e execução das atividades dos eventos, que estão fortemente voltadas para a vigilâncias das cidades e otimização dos sistemas de monitoramento de maneira geral (Bruno 2018). É no contexto dos grandes eventos, e da sobreposição dessas operações com as operações nas favelas do Rio de Janeiro, que se adquirem e desenvolvem sistemas eletrônicos de captura e armazenamento de dados. Um dos grandes exemplos é a criação dos Centros de Comando e Controle para a Copa do Mundo e para os Jogos Olímpicos (2016) que foram incorporados nos sistemas de segurança pública, facilitando a integração de informações, sempre com a presença militar, no limite, assegurada pelas atribuições do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), cuja coordenação é cargo privativo de oficiais das forças armadas. Ainda, o Exército desenvolveu um sistema próprio para GLOs e demais operações interagências especificamente voltado para a vigilância, chamado Sistema Pacificador, um *software* de registro rápido e móvel de incidentes e ocorrências que permite identificar manchas criminais e regiões-problema nas cidades (Silva 2022). Por fim, essas operações também foram palco de testagem dos drones militares adquiridos pela Força Aérea, tecnologia especificamente desenhada para facilitar, via operacionalização remota, a vigilância sobre grandes áreas e o controle sobre populações (Chamayou 2015; Peron 2021).

Não é por acaso que uma das principais linhas de ação das GLOs sejam as Operações Psicológicas, que têm, justamente, uma finalidade dissuasória, de manipulação da opinião e estão orientadas por ações de inteligência/contrainteligência que demandam vigilância constante sobre a população (Brasil 2013; 2018). Em outras publicações, como o Manual de Campanha de Pacificação do Exército (2015), novamente vigora uma lógica de antecipação e dissuasão por meio da ação militar como estratégia de estabilização de longo prazo. Mais do que ações do tipo vigilância, esse documento, em especial, enfatiza as medidas de apoio ao desenvolvimento, muito devido à expertise associada às operações realizadas no âmbito das Nações Unidas. Assegurar a presença castrense junto às demais agências policiais e, sobretudo, civis, cooperando com e coordenando esforços de reconstrução social, política e econômica, é uma forma de controle e ordenamento sobre o local, norteadas por uma lógica ainda mais explicitamente colonial e civilizatória.

Ainda, é na documentação sobre Pacificação que sobressai o emprego do termo Terreno Humano, “[...] conjunto de características socioculturais relacionadas aos grupos humanos existentes em uma determinada região expressa de forma georreferenciada. Abrange fatores culturais, sociológicos, políticos e econômicos da população local” (Brasil 2015, 36). Conhecer a população permite estabelecer os melhores cursos de ação e manter o apoio dos moradores, bem como daqueles que assistem ao desenrolar da Pacificação por meio das mídias. Aqui, a consciência situacional é ainda mais valorizada, pois o Exército indica que se tornou “irreversível” a importância de manter a consciência situacional e fomentar a capacidade de informar e influenciar públicos (Brasil 2015, 15).

É na Pacificação, enquanto concepção de emprego da força terrestre, que o Exército mobiliza mais explicitamente a noção de um Estado Final Desejável: um estado ideal de estabilidade e normalidade a ser alcançado pela ação da força de pacificação. Para alcançar esse estado, a lógica que pauta a ação no terreno é de que a constante atualização da produção de informações permite a interpretação da situação presente, que, por sua vez, permite identificar os potenciais riscos à consecução do estado desejado, e, então, ajustar e adaptar o planejamento da operação. No léxico castrense, isso é apresentado como a retroalimentação entre os ciclos de inteligência e ciclo adaptativo de operações (Brasil 2015). Ressalte-se que a definição do Estado Final Desejável é atributo do comandante da operação (Brasil 2015, 4–14), situação que aproxima as decisões de longo prazo das ações imediatas em operações.

Outro exemplo da antecipação no engajamento doméstico se revela na Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em 2018. Apesar do formato da

Intervenção ter sido inédito, e descrito por oficiais como uma surpresa na época, a operação se desdobra a partir de uma GLO iniciada em 2017, que, ao invés de seguir a estratégia de ocupação das favelas, estaria investindo primeiro na inteligência, reconhecimento, ambientação do terreno e obtenção de dados na região metropolitana do Rio (Mais de... 2017). O que ocorre, na Intervenção, é uma tentativa de reforma da gestão da segurança pública no Estado encabeçada pelas forças armadas, com o propósito de deixar um legado estratégico de gestão, com recursos materiais e de aprendizado para os órgãos de segurança pública (Brasil 2019).

Um dos exemplos concretos do que foi desenvolvido na operação foi a alimentação do sistema de georreferenciamento, desenvolvido junto ao Instituto de Segurança Pública e o Instituto Igarapé. O georreferenciamento, na segurança pública, implica na produção de manchas criminais, ou seja, zonas visualmente identificáveis na cidade onde há maior índice de ocorrências, incidências e demais “problemas” registrados pelas forças armadas/de segurança pública que se tornam alvo da atuação militar e policial. É sobre essas zonas, ou, na própria expressão do Gabinete de Intervenção (Brasil 2018), desse terreno humano que se lançam as Aciso e operações psicológicas como formas de influenciar a população. Ainda, é notável a descrição do Gabinete (Brasil 2018, 19) do terreno humano fluminense como uma área/população propensa à criminalidade, seguindo o discurso recorrente de que se trata de uma área fora de alcance do Estado, em que a própria administração civil representa uma fragilidade que favorece a desordem. Assim, a condução da Intervenção (ou, a condução militar), descrita como mais profissional e moralmente orientada (Brasil 2019a), seria capaz de deixar um ordenamento sustentável para o futuro. Não é desnecessário salientar que esse não foi o quadro real, pois os índices de violência permaneceram e, em muitas regiões, aumentaram exponencialmente (Ramos 2019). Contudo, interessante é, novamente, a apresentação da ação militar como uma solução de ordem, a partir de seus parâmetros, e uma melhoria prometida para o futuro que não chega.

O que esse conjunto de concepções sobre o emprego doméstico da força revela é um posicionamento do Exército como intérprete da população em seu estado atual, por meio da produção da consciência situacional, mas também como intérprete de uma situação futura que se almeja alcançar. Assim, existe uma projeção de futuro, de condições e objetivos colocados pela organização militar que orientam as ações no presente sobre a população e, em contrapartida, o debruçar da organização sobre as condições atuais do “terreno humano” produz a antecipação sobre riscos potenciais, alocados no futuro.

É nessa dinâmica que entendemos haver uma *expansão temporal do militarismo*. O emprego da força em formatos como as Aciso e GLO, permeadas pela concepção da atuação militar sobre terrenos humanos que precisam ser pacificados, não se dá apenas sobre o “território”. Ou, de outra forma, a concepção do terreno humano não é apenas espacial, mas também engloba a antecipação que é feita em relação ao futuro. Essa antecipação é feita em um futuro mais próximo, balizado pelos objetivos da operação em questão como a estabilização da ordem pública, mas também ressona com um pensamento conservador sobre o ordenamento social, que remete à estabilização de longo prazo da pacificação.

Por exemplo, a mobilização das Aciso para facilitar o ajuste de autoridade entre as Forças e a população, ou as medidas de policiamento das GLO e de organização da pacificação, fazem parte de uma projeção de um estado das coisas que se pretende alcançar; portanto, são associadas a medidas de desenvolvimento junto à população, incluindo suas instituições políticas e econômicas, que refletem lógicas históricas de conservação da ordem social. E, assim, essa projeção do “Estado Final Desejável” não se restringe apenas às operações em curso, pois esse exercício militar de projetar objetivos futuros para o desenvolvimento nacional remete ao histórico da organização de se colocar como intérprete da nação e de força promotora para alcançar o progresso. Por isso, cabe sinalizar a aproximação dessa lógica com o “Projeto de Nação” produzido pelo Instituto General Villas-Bôas e pelo Instituto Sagres. Apesar de ser apresentado como produto de elaboração de cenários prospectivos, o documento trabalha com um único cenário-foco, um estado desejável cujos parâmetros são definidos a partir de noções conservadoras e autoritárias do que o Brasil é e como deve ser (Domingos 2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Expostas essas práticas que compõem o engajamento militar doméstico, ressaltamos como estabelecem uma *expansão temporal do militarismo*, na medida em que combinam uma concepção de nação de longo prazo com ações imediatas. Das Aciso às GLOs e seus desdobramentos, vigora uma lógica de que a ação militar promove um tipo de ordenamento que promete o desenvolvimento — concebido pelas próprias Forças — no movimento clássico do binômio de promover um tipo de progresso conservando o status quo. Permanece, nesse histórico do engajamento doméstico, a presença pulsante da conquista de corações e mentes como orientação castrense, manipulação da informação para influenciar o comportamento e opinião pública, e o aprofundamento das práticas de vigilância como forma de gestão da população. Como indicamos na apresentação do texto, não significa

que as Forças tenham, de fato, controle sobre todas essas dimensões, e que toda ação militar é intencionalmente voltada para tanto. Trata-se de heranças sociopolíticas na organização, que vão se atualizando e modificando. Indicamos, por exemplo, como isso se expressa na concepção do terreno humano a ser mapeado, compreendido e interpretado a partir da observação sistemática, que se torna alvo dos vários formatos de ação das forças para evitar que dele surjam, ou se manifestem, os riscos e ameaças à ordem — por isso a ênfase na antecipação.

Assim, quando se considera a ordem como algo sob risco ou ameaçada, existem duas ordens distintas na concepção castrense, porém intrínsecas: a ordem pública e a ordem social. A ordem pública, constitucionalmente balizada, atende à antecipação no curto/médio prazo, nos elementos mais tangíveis da gestão da segurança pública, como estabilidade do funcionamento dos serviços públicos, diminuição de índices de violência, criminalidade e afins. A ordem social é aquela que informa a temporalidade de longo prazo, e vem de raízes históricas profundas de concepção do que é o país, o Estado, a população e suas divisões raciais, de gênero e de classe que se busca conservar. A relação entre as duas ordens, e por extensão entre a antecipação e a predição, é dialética. A visão de futuro informa as operações táticas, e estas refletem um olhar de longo prazo. As temporalidades retroalimentam-se e infundem uma identidade militar seguidamente atualizada nos marcos de uma condição salvadora e superior às conjunturas e alevisias políticas.

Ocorre que a concepção de futuro das forças armadas, neste artigo focado no Exército, é tributária de uma visão autoritária. A marca destas concepções reside em um processo de restrição de futuros, impondo uma imagem mistificada de apropriação de um futuro único, desqualificando, quando não decretando que alternativas de outros futuros, têm origem naqueles que pregam a ruptura de uma ordem social imposta. O resultado é outra faceta da autoatribuição de um papel de estabelecimento de um futuro projetado que corresponde ao estado final desejado, termo caro às ações de contrainsurgência. O estado final desejado é a imposição de um futuro encapsulado. A extorsão de futuros gera uma outra forma de pacificação, um ato violento a orientar a antecipação e a predição. É uma expansão temporal do militarismo.

## REFERÊNCIAS

Alliez, Éric, and Maurizio Lazzarato. 2020. *Guerras e capital*. São Paulo, SP: Ubu Editora.

Aradau, Claudia, and Rens Van Munster. 2007. "Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (Un)Knowing the Future". *European Journal of International Relations* 13, no. 1: 89–115. doi.org/10.1177/1354066107074290.

Arantes, Paulo Eduardo. 2014. *O novo tempo do mundo e outros estudos sobre a era da emergência*. 1. ed. Coleção Estado de sítio. São Paulo SP: Boitempo Editorial.

Balzacq, Thierry, Tugba Basara, Didier Bigo, Emmanuel Gutter, and Christian Olsson. 2017. "Security Practices". In *The International Studies Encyclopedia*, edited by Robert Allen Denmark and Renée Marlin-Bennett. Oxford: Oxford University Press.

Berenskoetter, Felix. 2011. Reclaiming the Vision Thing: Constructivists as Students of the Future. *International Studies Quarterly*: 647–68.

Brasil. Exército Brasileiro. 2009. *Caderno de Instrução CI 45-01 – Ação Cívico-Social*. Brasília. DF.

Brasil. Exército Brasileiro. 2015. *Manual de Campanha EB20-MC-10.217. Operações de Pacificação* 1. ed. Brasília, DF.

Brasil. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. 2018. EB70-MC-10.242 - *Operação de Garantia da Lei e da Ordem*. 1. ed.

Brasil. Exército Brasileiro. 2023. *Manual de Campanha EB70-MC-10.336. Processo de Integração Terreno, Condições Meteorológicas, Inimigo e Considerações Cívicas — PITCIC* 1. ed.

Brasil. GIFRJ. 2018. *Plano Estratégico do Gabinete de Intervenção Federal*. Rio de Janeiro: Iferj.

Brasil. GIFRJ. 2019. *Relatório de gestão: 2018*. Rio de Janeiro: Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio De Janeiro (GIFRJ).

Brasil. Ministério da Defesa. 2013. *Garantia da Lei e da Ordem — MD33-M-10*. 1. ed. Brasília, DF.

Brasil. Ministério da Defesa. 2023. *Histórico das Operações de GLO 1992-2023*. Brasília: Ministério da Defesa

Brooks, Risa, and Peter M. Erickson. 2022. "The Sources of Military Dissent: Why and How the US Military Contests Civilian Decisions about the Use of Force". *European Journal of International Security* 7, no. 1: 38–57. doi.org/10.1017/eis.2021.34.

Bruno, Fernanda. 2018. "Visões Maquínicas da cidade maravilhosa: do centro de operações Rio à Vila Autódromo". In *Tecnopolíticas da vigilância: perspectivas da margem*, edited by Fernanda Bruno, Bruno Cardoso, Marta Kanashiro, Luciana Guilhon, and Lucas Melgaço: 239–56. Boitempo.

Cardoso, Bruno. 2018. “Estado, tecnologias de segurança, e normatividade neoliberal” In *Tecnopolíticas da vigilância: perspectivas da margem*, edited by Fernanda Bruno, Bruno Cardoso, Marta Kanashiro, Luciana Guilhon, and Lucas Melgaço: 91–106. Boitempo.

Carvalho, Vinicius Mariano, and Raphael C. Lima. 2023. “Shaping the Security-Development Nexus in Brazil: The Military as a Modernising and Nation-Building Actor?” *Conflict, Security & Development* 23, no. 2: 105–33. doi.org/10.1080/14678802.2023.2203094.

Castro, Celso. 1995. *Os militares e a república: um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Zahar.

Castro, Celso. 2023. *Forças armadas na segurança pública*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Chamayou, Gregoire. 2015. *A theory of the drone*. New York: The New Press.

Clarke, John L. 2006. *Armies in homeland security: american and european perspectives*. Washington, DC, United States: National Defense University Press.

Coelho, Edmundo. 1976. *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileiras*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

Desch, Michael. 1999. *Civilian Control of the Military: the changing security environment*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1999.

Diamint, Rut. 2015. “A New Militarism in Latin America”. *Journal of Democracy* 26, no. 4: 155–68. doi.org/10.1353/jod.2015.0066.

Domingos Neto, Manuel. 2022. *Comentários a um Delírio Militarista*. Parnaíba: Gabinete de Leitura.

Escobar, Arturo. 2016. *Autonomía y Diseño: la realización de lo comunal*. Popayán: Editorial da Universidad del Cauca.

Esterhuysen, Abel. 2019. “The domestic deployment of the military in a democratic South Africa: Time for a debate”. *African Security Review* 28, no. 1: 3–18.

Fanon, Frantz. 2021. *The wretched of the earth*. 60th anniversary edition. New York: Grove Press.

Federici, Silvia. 2017. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. Editora Elefante.

Fernandes, Ananda. 2009. “A reformulação da Doutrina De Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: A geopolítica de Golbery do Couto e Silva”. *Antíteses* 2, no. 4: 831–56

Freedman, Lawrence. 2019. *The Future of War: A History*. New York: Public Affairs.

Galula, David, e John A. Nagl. 2006. *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*. PSI Classics of the Counterinsurgency Era. Westport, Conn.: Praeger Security International.

Harig, Christoph. 2022. “Militaryisation by Popular Demand? Explaining the Politics of Internal Military Roles in Brazil”. *Bulletin of Latin American Research* 41, no. 3: 465–82. doi.org/10.1111/blar.13289.

Harig, Christoph, e Chiara Ruffà. 2022. “Knocking on the Barracks’ Door: How Role Conceptions Shape the Military’s Reactions to Political Demands”. *European Journal of International Security* 7, no. 1: 84–103. doi.org/10.1017/eis.2021.30.

Hayes, Robert. 1991. *A Nação Armada: a mística militar brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Klinger, Bertoldo, Estevão Leitão de Carvalho, and Joaquim de Sousa Reis. 2019. “Edição Completa”. *A Defesa Nacional* 1, no. 1. www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/2253.

López, Ernesto. *Seguridad Nacional y Cedición Militar*. Buenos Aires: Legasa 1987.

Mais de 10 mil militares e policiais reforçam segurança no Rio de Janeiro. G1. *Jornal Nacional* (Jul.). g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/07/mais-de-10-mil-militares-e-policiais-reforcam-seguranca-no-rio-de-janeiro.html#:~:text=Mais%20de%2010%20mil%20homens,priorizando%20o%20trabalho%20de%20intelig%C3%Aancia.

Marques, Adriana. 2007. *Amazônia: pensamento e presença militar*. Tese (Doutorado em Ciência Política) — São Paulo: Universidade de São Paulo.

Marques, Adriana. 2023. “O emprego das forças armadas em operações de garantia da lei e da ordem e suas implicações para a defesa nacional”. In *Entre as assombrações do passado e as sementes do futuro: notas sobre a defesa no sul global*, edited by Héctor Luis Saint-Pierre, Isabel dos Anjos, and Eduardo Mei. São Paulo, SP: Hucitec Editora.

Mariutti, Eduardo. 2018 “Presentismo e a crise da modernidade: diagnóstico provisório e primeiras impressões”. Texto para Discussão. *Unicamp* 349. Campinas: IE.

McCann, Frank. 2007. *Soldados da pátria: história do Exército Brasileiro 1889-1937*. São Paulo: Companhia das Letras.

Medeiros Passos, Anaís. 2023. “From Counterinsurgency to Law-and-Order Operations: An Analysis of Social Civic Actions Implemented by the Brazilian Army”. *Conflict, Security & Development* 23, no. 2: 135–52. <https://doi.org/10.1080/14678802.2023.2226610>.

Meneghim Donadelli, Laura, Héctor Luis Saint-Pierre, and Marina Gisela Vitelli. 2021. “Os documentos de defesa do Brasil: aproximações sucessivas à Doutrina de Segurança Nacional”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 16, no. 2: 141–56. [doi.org/10.18359/ries.5602](https://doi.org/10.18359/ries.5602).

Mignolo, Walter D. 2017. “Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade”. Traduzido por Marco Oliveira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 32, no. 94: 1. [doi.org/10.17666/329402/2017](https://doi.org/10.17666/329402/2017).

Minois, Georges. 2016. *História do Futuro: dos profetas à prospectiva*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.

Neocleous, Mark. 2011. “A Brighter and Nicer New Life: Security as Pacification”. *Social & Legal Studies* 20, no. 2: 191–208. [doi.org/10.1177/0964663910395816](https://doi.org/10.1177/0964663910395816).

Neocleous, Mark. 2013. “The Dream of Pacification: Accumulation, Class War, and the Hunt”. *Socialist Studies/Études Socialistes* 9, no. 2. [doi.org/10.18740/S4K01H](https://doi.org/10.18740/S4K01H).

Norden, Deborah. 2016. “Latin American Militaries in the 21st Century: civil-military relations in the era of disappearing boundaries”. In *Routledge Handbook of Latin American Security*, edited by David Mares and Arie Kacowicz. New York: Routledge.

Olsson, Christian. 2008. “Military Interventions and the Concept of the Political: Bringing the Political Back into the Interactions between External Forces and Local Societies”. In *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, edited by Didier Bigo and Anastasia Tsukala, 146–77. Routledge Studies in Liberty and Security. London: Routledge.

Penido, Ana, Frederico Costa, and Mariana Janot. 2021. “Forças armadas no Brasil: profissão e intervenção política”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 96: 1–22. [doi.org/10.17666/bib9602/2021](https://doi.org/10.17666/bib9602/2021).

Rodrigues, Thiago, Thaianne Mendonça, and Tadeu Morato. 2022. “A Guerra para Dentro: Pacificação como doutrina e prática das forças armadas do Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 8, no. 2. [doi.org/10.26792/rbed.v8n2.2021.75263](https://doi.org/10.26792/rbed.v8n2.2021.75263).

Peron, Alcides. 2021. *American way of war*: “guerra cirúrgica” e o emprego de drones armados em conflitos internacionais. Appris Editora e Livraria Eireli - ME.

Ramos, Silvia. 2019. *Intervenção federal: um modelo para não copiar*. Rio de Janeiro: Cesec. [cesecseguranca.com.br/textodownload/intervencao-federal-um-modelo-para-nao-copiar](http://cesecseguranca.com.br/textodownload/intervencao-federal-um-modelo-para-nao-copiar).

Reina-Rozo, Juan David. 2023. Futures, speculations and designs for other possible horizons. *Andamios* 20, no. 51: 195–221.

Saint-Pierre, Héctor Luis. 2011. “‘Defesa’ ou ‘segurança’?: reflexões em torno de conceitos e ideologias”. *Contexto Internacional* 33, no. 2: 407–33.

Santos, Gabriela. 2020. “Gênero e contrainsurgência: a estratégia dos Estados Unidos na Guerra no Afeganistão”. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. São Paulo.

Santos, Victória M. S., and Maíra Siman. 2022. “Civil-Military Relations as a ‘Coordination Problem’? Doctrine Development and the Multiple ‘Missions’ of the Brazilian Armed Forces”. *Critical Military Studies*: 1–21 (Mar.). [doi.org/10.1080/23337486.2022.2047502](https://doi.org/10.1080/23337486.2022.2047502).

Sardenberg, Idálio. 2017. “Princípios fundamentais da Escola Superior de Guerra”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 8: 9–15 (Jul.). [doi.org/10.47240/revistadaesg.v0i8.96](https://doi.org/10.47240/revistadaesg.v0i8.96).

Siman, Maíra Gomes. “‘Pacificação’ como prática de ‘política externa’ de (re)produção do *self* estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (Minustah)” Tese (doutorado) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

Siman, Maíra, and Victória Santos. 2018. “Interrogating the Security–Development Nexus in Brazil’s Domestic and Foreign Pacification Engagements”. *Conflict, Security & Development* 18, no. 1: 61–83. [doi.org/10.1080/14678802.2017.1420312](https://doi.org/10.1080/14678802.2017.1420312).

Soares, Samuel. 2006. *Controles e autonomias: as forças armadas e sistema político brasileiro (1974–1999)*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp.

Souza, Adriana Barreto De. 2008. “O resgate do que se desmancha: a cartografia da pacificação da Balaiaida”. *Topoi (Rio de Janeiro)* 9, no. 16: 233–57. [doi.org/10.1590/2237-101X009016009](https://doi.org/10.1590/2237-101X009016009).

Succi Junior, David P. 2024. “What Is Blurred? Legitimizing Domestic Military Operations in Contemporary Brazil”. *Critical Military Studies* 10, no. 1: 83–103. [doi.org/10.1080/23337486.2023.2201983](https://doi.org/10.1080/23337486.2023.2201983).

Succi Junior, David P., and Héctor Luis Saint-Pierre. 2021. “Forças armadas e segurança pública na Argentina e no Brasil: reafirmação e ruptura do papel interventor”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 7, no. 2. doi.org/10.26792/rbed.v7n2.2020.75218.

Suchman, Lucy. 2023. “Imaginaries of Omniscience: Automating Intelligence in the US Department of Defense”. *Social Studies of Science* 53, no. 5: 761–86. doi.org/10.1177/03063127221104938.

Trinquier, Roger. 1985. *Modern Warfare: a French View of Counterinsurgency*. London: Pall Mall Press.

Weldes, Jutta. 1996. “Constructing National Interests”. *European Journal of International Relations* 2, no. 3: 275–318. doi.org/10.1177/1354066196002003001.

## EXPANSÃO TEMPORAL DO MILITARISMO: CAPTURA DO FUTURO NO ENGAJAMENTO MILITAR DOMÉSTICO NO BRASIL

### RESUMO

A atuação das forças armadas no interior das fronteiras do Estado é um fenômeno central no debate sobre a relação da instituição militar com o Estado e a sociedade no Brasil. No presente artigo, argumentamos que a atuação doméstica das forças armadas brasileiras é perpassada por dinâmicas de produção de imagens de futuro, que se estabelecem em duas temporalidades. A primeira, de longo prazo, está vinculada a uma noção de desenvolvimento definido e guiado pelo instrumento militar. Deste modo, define o futuro ao qual se deve chegar, limitando outras possibilidades e visões alternativas, em uma lógica de predição. A segunda, de curto prazo, está expressa em práticas de antecipação que permeiam as operações domésticas, como operações de Garantia da Lei e da Ordem e ações cívico-sociais. Esta, por sua vez, representa modos de operacionalização da produção da ordem interna, vislumbrada na imagem de longo prazo. Assim, argumentamos que uma das dimensões do militarismo no Brasil também é sua expansão temporal.

**Palavras-chave:** Forças Armadas; Militarismo; Ordem Interna; Futuro.

### ABSTRACT

The performance of the armed forces within the State's borders is a central phenomenon in the debate on the relationship of the military with the State and society in Brazil. In this paper, we argue that the domestic deployment of the Brazilian Armed Forces is permeated by the production of images of the future, which are established in two temporalities. The first, long-term, is related to a notion of development defined and guided by the military. In this way, it establishes the future to which one must arrive, limiting other possibilities and alternative visions, in a logic of prediction. The second, short-term, is expressed in practices of anticipation that permeate domestic operations, such as Law and Order Assurance Operation (GLO) and Civic-Social Actions (ACISOs). This, in turn, represents ways of operationalizing the production of the internal order, visioned in the long-term image. We argue that one of the dimensions of militarism in Brazil is also its temporal expansion.

**Keywords:** Armed Forces; Militarism; Internal Order; Future.

Recebido em 09/03/2024. Aceito para publicação em 26/07/2024.

NOTA

1. A lógica da predição refere-se a uma concepção de restrição de futuros, desconsiderando as suas características de incerteza e de multiplicidade. A predição é uma forma de considerar o futuro como projeção do passado e do presente (ver Godet e Durance 2011).



# Erosão democrática e militarização nos países ibero-americanos na última década

## Democratic erosion and militarization in Ibero-American countries in the last decade

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 166–186

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75387

ISSN 2358-3932

PAULO ROBERTO CARDOSO  
ALICE CASTELANI  
GUSTAVO LIMA

### INTRODUÇÃO

Nos últimos 35 anos, os avanços globais em termos de democracia foram anulados, o que se reflete no fato de que todas as regiões do mundo enfrentam hoje um processo de retrocesso da democracia liberal (V-Dem Institute 2023). Embora localizados em uma das regiões mais democráticas do mundo, os países ibero-americanos também experimentam um processo de declínio da democracia, fenômeno mais latente, sobretudo, a partir de 2012 (V-Dem Institute 2023; Mainwaring and Pérez-Liñán 2023). Esse retrocesso se caracteriza por uma erosão gradual da democracia, muitas vezes legitimada pelas suas próprias instituições, e não necessariamente assume a forma de golpes de Estado (Bermeo 2016). Paralelamente, observamos o retorno dos militares à proeminência política na região da Iberoamérica, expresso na ocupação de cargos político-administrativos e pela coordenação e execução de tarefas além de suas atribuições tradicio-

---

**Paulo Roberto Cardoso** é doutor em Filosofia do Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Filosofia do Direito pela UFMG. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). **Contribuição no artigo:** definição da conjuntura temática e redação dos itens 1 e 5. [Orcid.org/0009-0003-4678-0663](https://orcid.org/0009-0003-4678-0663). E-mail: [cardosopauloroberto@yahoo.com.br](mailto:cardosopauloroberto@yahoo.com.br).

**Alice Castelan** é doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestra em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG). Bacharel em Ciências do Estado pela UFMG. **Contribuição no artigo:** definição da conjuntura temática e redação dos itens 2, 3, 3.1, 3.4 e 4. [Orcid.org/0000-0003-2143-656X](https://orcid.org/0000-0003-2143-656X). E-mail: [alicecastelani@gmail.com](mailto:alicecastelani@gmail.com).

**Gustavo Lima** é mestrando em Public International Relations and Diplomacy pela Sookmyung Women's University, em Seoul, na Coreia do Sul. Bacharel em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). **Contribuição no artigo:** definição da conjuntura temática e redação dos itens 1, 3.2 e 3.3. [Orcid.org/0000-0003-0908-0249](https://orcid.org/0000-0003-0908-0249). E-mail: [gustavosantos0912@gmail.com](mailto:gustavosantos0912@gmail.com).

nais (Diamint 2018; Brandon 2022; Hoecker 2023). Diante desse contexto, é relevante marcar que os militares têm sido convocados pelos governos civis a assumirem maiores responsabilidades políticas (Barrientos 2023; Brandon 2022; Diamint 2018; Hoecker 2023), diferente do que ocorreu em grande parte dos golpes militares do século XX.

Dado esse contexto, atualmente, a literatura debate *se e como* a Instituição Militar tem sido mobilizada para corroer instituições democráticas nos países ibero-americanos. Em diálogo com esse debate, buscamos examinar neste artigo a relação entre erosão democrática e militarização a partir da análise do orçamento militar no período de 2012 a 2022 em quatro países destacados: Brasil, Chile, Uruguai e Equador. O critério de escolha dos casos considerou em quais países de democracia liberal ou eleitoral o índice de democracia piorou e em quais houve uma melhora nos últimos dez anos, usando o Índice de Democracia Liberal (LDI) do V-Dem Institute (2023). Esse índice apontou que Brasil, Chile e Uruguai são os países da região que seguem uma tendência de autocratização<sup>1</sup> enquanto o Equador,<sup>2</sup> apesar do atual quadro de crise na segurança pública, apresenta uma tendência de melhora dos seus indicadores. Com isso, objetivamos analisar se o orçamento militar em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), no período indicado, aumentou ou diminuiu em regimes que expressam uma tendência de autocratização, usando o Equador como contraponto aos demais casos. Para isso, por meio do método de política comparada,<sup>3</sup> analisamos os dados do Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (Sipri), que contém dados sobre os orçamentos de defesa, buscando verificar qual o padrão do orçamento de defesa nos casos examinados.

Por fim, explicamos que este texto, para além desta introdução e das considerações finais, foi organizado em três partes: primeiro, discutimos os processos de erosão democrática e militarização nos países ibero-americanos; em seguida, apresentamos de forma ampla uma descrição dos casos em análise; e, por último, analisamos de modo comparado os orçamentos militares. Com isso, concluímos que, tanto em um contexto de autocratização quanto no caso de melhora do índice de democracia, o orçamento militar nos países analisados segue uma tendência geral de queda, que é interrompida, quase sempre, apenas nos casos de crises sociais.

## EROSÃO DEMOCRÁTICA E MILITARIZAÇÃO NOS PAÍSES IBERO-AMERICANOS

Nesta seção, discutimos os processos de erosão democrática e militarização nos países ibero-americanos. O atual processo de erosão democrática não resulta de rupturas repentinas, mas de um desgaste gradual

que pode levar ao colapso ou enfraquecimento da democracia, de modo que sejam anulados os progressos realizados (Bermeo 2016). Neste texto, nosso foco é analisar este processo gradual de deterioração, particularmente a partir da avaliação do papel desempenhado pela Instituição Militar no contexto de erosão democrática na Iberoamérica. Isso porque a atuação das forças armadas (FA) nesta região, historicamente, influenciou de forma significativa o desenvolvimento dos Estados, incluindo as formas de governo adotadas. Desde o século XIX, ditaduras militares e golpes de Estado marcam a história política dos países ibero-americanos, assim como, por vezes, as FA foram mobilizadas pelas classes dominantes como recurso para impor ordem em cenários de crise, mantendo o controle sobre a população, em muitos casos, por meio do uso indiscriminado da força (Kruijt 2019).

Desde 1980, com a transição democrática, os Estados na região foram capazes de impor certos limites à atuação militar, mas nenhum foi capaz de exercer um nível de controle civil completo sobre a Instituição Militar (Diamint 2015; Kruijt 2019; Brandon 2022; Hoecker 2023). Com a emergência de regimes democráticos, assuntos relativos à prosperidade econômica ou às exigências de melhorias sociais gradualmente ganharam centralidade na agenda política desses países, enquanto a questão militar era preterida (Diamint 2015). Hoje, apesar dos avanços democráticos na região, observamos um processo de estagnação da consolidação democrática e, a partir de 2012, de retrocesso democrático (Mainwaring and Pérez-Liñán 2023). Paralelamente, observamos uma crescente ocupação de cargos político-administrativos e a execução de tarefas além da atribuição constitucional por militares (Pion-Berlin and Acácio 2020; Botelho, Carreño, and Tule 2023; Brandon 2022). Tendo isso em vista, Diamint (2018, 205, tradução nossa) diz que está em curso na região um processo de militarização da política, que pode ser caracterizado “[...] pela disseminação e influência dos valores militares em domínios da esfera civil”.

A militarização não é uma novidade na região, em que os militares desenvolveram uma espécie de “perfil multifuncional” (Diamint 2018, 204), atuando em diferentes esferas como: partido político; liderança em políticas de segurança pública, saúde, infraestrutura, meio ambiente e tecnologia; e instrumento de repressão a protestos sociais. Na segurança pública a militarização é mais evidente, em especial, quando tratamos das políticas de combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado (Brandon 2022; Botelho, Carreño, and Tule 2023; Hoecker 2023). Em decorrência disso, a atuação dos militares, hoje, aproxima-se de algum modo ao que observamos durante os regimes militares do século XX, com a diferença de que

as prerrogativas atribuídas à Instituição Militar não resultam, necessariamente, da atuação proativa e direta dos militares, ao contrário, via de regra, elas resultam de decisões das lideranças políticas civis que, na incapacidade de propor soluções políticas para lidar com os problemas sociais ou com as situações de crise, recorrem aos militares como resposta (Diamint 2018; Barrientos 2023).

Para Beliakova (2021), atualmente, a erosão do controle civil sobre os militares resulta de um processo de “deferência”<sup>4</sup> dos governos civis, movido por três fatores centrais: (1) desejo de aumentar a aprovação popular de suas políticas; (2) evitar responsabilidades por decisões políticas difíceis; e (3) persuadir os militares com poder, provocando mudanças no equilíbrio do poder civil-militar. Analisando o mesmo assunto, Hoecker (2023) denomina a militarização nos países ibero-americanos de “militarismo civil”, frisando que a decisão de militarizar é um projeto político com a finalidade de obter ou manter o poder. Esse projeto é construído através da naturalização da militarização, que surgiu da operacionalização lógica da democracia na região, resultando em três movimentos principais: (1) deslegitimação da democracia frente aos cidadãos, visto que a militarização como resposta aos problemas sociais não tem apresentado resultados satisfatórios; (2) enfraquecimento da autoridade civil e legitimação de sua substituição por militares; e, por último, (3) enfraquecimento do Estado Democrático de Direito, na medida em que naturaliza a exceção. No curto prazo, pode ser mais difícil identificar a dimensão dos problemas que a militarização pode produzir, porém, a concessão de espaço político decisório confere à Instituição Militar um maior nível de poder, tornando os governos civis mais dependentes desta instituição no longo prazo (Brandon 2022).

Nessa ótica, o uso ilegítimo da violência militar impulsiona o avanço do processo de erosão democrática, nos indicando que compreender as consequências da militarização para o equilíbrio das relações civil-militares é fundamental para identificar os mecanismos de retrocesso democrático, assim como para discutir o papel desempenhado pelos governos civis e militares nesse movimento. Isto posto, frisamos que, neste artigo, partimos da definição de militarização como

[...] a expansão ou tamanho relativo de alguma parte integral, alcance ou missão das forças armadas, que pode ser observada no tamanho do orçamento, no número de soldados e no treinamento, equipamento, prontidão para guerra e institucionalização militar. (Bowman 2002, 19, tradução nossa).

Para avaliar militarização, destacamos o tamanho do orçamento como indicador, considerando que uma das principais ferramentas que os go-

vernos civis dispõem para lidar com os militares é o orçamento de defesa (Clardie 2011). Além disso, existe uma relação negativa significativa entre o nível de democracia e os gastos militares, isto é, à medida que o nível de democracia aumenta, os gastos com militares tendem a diminuir. Isso ocorre porque, em regimes democráticos, há uma tendência de direcionar os recursos financeiros para áreas não militares como saúde, educação ou infraestrutura (Pereira 2004). Em função disso, frisamos que analisar os orçamentos militares funciona como um dos meios para mensurar o poder político e o prestígio das FA (Bowman 2002).

Nesta seção, discutimos como a literatura analisa a mobilização da Instituição Militar por governos civis para enfrentar problemas sociais, funcionando como meio que enfraquece a democracia nos países ibero-americanos. Nas seções seguintes, exploramos os contextos específicos de cada caso selecionado para análise e avaliamos a variação do orçamento no período de 2012 a 2022; buscamos ainda verificar se o atual papel político dos militares tem resultado em prestígio suficiente para que a Instituição Militar mobilize mais recursos orçamentários para o setor de defesa. Fazemos a ressalva de que nosso objetivo não é analisar a qualidade da democracia, mas discutir se o processo de militarização em curso na região, mensurado pelo orçamento militar, reflete em aumento de investimento militar no caso de países que apresentam tendências de autocratização. Por fim, frisamos que o processo de militarização nos países ibero-americanos não é homogêneo. Porém, em muitos casos, tem contribuído para estagnação ou erosão dos regimes democráticos, assim como tem deslocado as relações civil-militares em uma direção não democrática. Esse processo leva, ao mesmo tempo, à deslegitimação dos governantes civis e à deterioração da confiança na democracia.

### EROSÃO DEMOCRÁTICA E MILITARIZAÇÃO: DESCREVENDO OS CASOS EXAMINADOS

Nesta seção, de forma abrangente, descrevemos os casos selecionados para análise, buscando contextualizar o processo de militarização em cada um dos Estados, a fim de subsidiar o exame empreendido na seção seguinte. Dito isso, para seleção dos países, usamos os dados levantados pelo V-Dem Institute (2023), destacando todos os regimes de democracia liberal ou eleitoral dos países ibero-americanos e, então, selecionando: (i) três Estados que apresentaram uma queda nos indicadores de democracia entre 2012 a 2022 — Brasil, Chile e Uruguai; e (ii) um Estado que apresentou melhora em seus indicadores neste mesmo período — Equador, o qual funciona aqui como contraponto aos demais países.

## Breve panorama: o caso do Brasil

Atualmente, o Brasil enfrenta desafios para consolidar a democracia, expresso no fato de que, desde 2015, a qualidade da democracia está em declínio, especialmente em função do aumento da polarização política durante o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, alcançando seu pior patamar em 2019, sob o governo de Jair Bolsonaro. Com a vitória de Lula da Silva, atual presidente, esse quadro apresentou uma melhora; porém, a extrema direita e os discursos antidemocráticos continuam a ganhar força no país (V-Dem Institute 2023; Gherman 2023).<sup>5</sup> Acompanhando essa tendência de autocratização, nos últimos dez anos, vários setores sofreram com um processo de militarização, evidenciado pelo maior espaço concedido aos militares em instâncias decisórias para a implementação de políticas públicas (Barrientos 2023). Isso chama atenção, uma vez que a atuação política dos militares foi determinante em diversos momentos da História brasileira, como nos casos da Guerra do Paraguai (1864-1870), da Proclamação da República (1889), da implementação do regime ditatorial civil-militar (1964-1985) e também no processo de redemocratização iniciado em 1974.

Com o fim do Regime Monárquico e a Proclamação da República, as FA passaram a atuar na política brasileira por meio de um intervencionismo republicano tutelar, justificando essa conduta com base na ideia de que a Instituição Militar exerceria um papel de guardião da República e força estabilizadora do país em situações de crise. O Brasil também enfrentou um dos processos de redemocratização mais longos da região, iniciado em 1974, no governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), através de sua proposta de liberalização política lenta, segura e gradual (Costa 1998). Diferente de outros países, como Argentina e Uruguai, as FA foram capazes de manter algum controle sobre o processo de redemocratização no caso brasileiro e de garantir uma avaliação positiva da população, questão expressa pelo art. 142 da Constituição Federal de 1988. Hoje, os militares voltaram a ter uma maior proeminência política, em especial, a partir da chegada de Michel Temer (2016-2018) à Presidência, que, pela primeira vez desde a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, nomeou um militar para o cargo de Ministro, além de decretar uma intervenção federal na segurança pública no Rio de Janeiro, comandada por um general (Botelho, Carreño, and Tule 2023).

Durante o governo de Bolsonaro (2019-2022), capitão reformado do Exército, esse quadro foi aprofundado com o crescente número de cargos de liderança sendo ocupados por militares. Exemplo disso é o fato de 8 dos 22 Ministérios terem sido ocupados por membros reformados das

FA, espaço que não era concedido aos militares desde o fim da Ditadura Civil-Militar (Diamint 2018; Barrientos 2023). Dado esse cenário, o número de militares ocupando cargos e funções civis aumentou cerca de 193% entre 2013 e 2021, sendo o maior aumento proporcional observado nos anos de 2018 e 2019, isto é, no contexto dos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) (Schmidt 2022). Esse movimento é particularmente mais notório no âmbito das políticas de segurança pública (Diamint 2018). Para Thiago Rodrigues (2023), a intensificação do emprego das FA na segurança pública tem aproximado a realidade brasileira dos demais países ibero-americanos, que já passam por um processo de policialização,<sup>6</sup> em que observamos uma perda gradual das tradicionais características militares, enquanto são atribuídas às FA funções de policiais de combate ao crime.

Em nossa análise, essa questão pode ter consequências negativas para democracia, na medida em que lógicas tradicionais associadas às FA, como a ideia de soberania, são incorporadas de modo a materializar no real a representação de um inimigo interno a ser combatido, nos termos da dicotomia amigo-inimigo de Schmitt (2009), expresso na própria figura da população, o que leva a restrições de liberdade e violações dos direitos fundamentais. Nesse sentido, a atuação de militares na segurança pública pode ser compreendida com uma das variáveis explicativas centrais para entender os limites do processo de consolidação da democracia no Brasil (Nóbrega Júnior 2010). Por fim, enfatizamos que o Brasil foi capaz de fazer alguns avanços em termos de controle e transparência de assuntos militares, expressos na publicação dos documentos de defesa desde 1996 e na criação do MD em 1999. Contudo, também houve pontos de atrito, como foi o caso da criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV),<sup>7</sup> em 2011, e do uso dos militares na segurança pública nas operações da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), iniciadas em 1988 (Botelho, Carreño, and Tule 2023).

### Breve panorama: o caso do Chile

Embora seja classificado como uma democracia plena pelo Economist Intelligence Unit (2022), o Chile não ficou imune à tendência global de autocratização. O maior desafio atual do país é manter o regime estável em um contexto de militarização (Diamint 2018), sobretudo no âmbito da segurança pública (Hoecker 2023). Há 50 anos, o Chile sofreu um golpe de Estado que derrubou o então Presidente Salvador Allende, e que resultou em um regime militar que perdurou por 17 anos (1973-1990). Esse regime foi marcado por violações de direitos fundamentais, e ficou conhecido por representar um dos mais violentos dentre os regimes militares na região

(Portales 2019). O General Augusto Pinochet governou o país até o final da ditadura, em meados de 1990, quando se iniciou o processo de redemocratização gradual, para evitar agitação entre os militares. Hoje, a democracia no país sofre um processo de autocratização (V-Dem Institute 2023), sendo relevante frisar que a figura de Pinochet ainda tem cerca de um terço da aprovação popular, assim como é um símbolo para a extrema direita conservadora que domina o cenário político (*Estado de Minas Internacional* 2023).

A relação entre as FA e a sociedade civil foi, historicamente, marcada por uma tradição de subordinação militar ao poder civil, questão evidenciada na Constituição de 1833, que definiu a subordinação estrita do corpo militar à figura presidencial. Além disso, corroborava com essa subordinação a falta de profissionalização dos militares. Essa relação cívico-militar manteve-se por mais de cem anos; entretanto, seu equilíbrio foi abalado pela instituição do regime parlamentarista no país, que resultou na diminuição do poder presidencial. Em paralelo a isso, a Instituição Militar foi reformada em função das missões prussianas e inglesas, o que resultou em sua profissionalização. Isso permitiu que as FA tivessem maior capacidade de intervir na política, resultando no primeiro golpe militar, em 1924. No ano seguinte, a nova Constituição do país deu início a um processo de militarização da política. Um novo equilíbrio político foi atingido apenas em 1938. Todavia, as FA passaram a atuar fora do controle democrático, em especial nos casos de progressão de carreira e promoções (Portales 2019).

Com a chegada de Salvador Allende à Presidência, uma nova reforma constitucional foi realizada em 1971, buscando restringir a autonomia institucional dos militares. Isso agravou a crise política que, alinhada às pressões internacionais, levou à criação da Junta Militar, comandada pelo General Pinochet, culminando no golpe de Estado em 1973 (Portales 2019). Pinochet deixou a Presidência em 1990, com o processo de redemocratização, porém, mesmo após sua saída, o General continuou como comandante das FA até 1998, quando se aposentou e assumiu o cargo de Senador Vitalício, conforme dispõe a Constituição do país. No Chile, Pinochet nunca foi preso ou julgado pelos crimes cometidos durante seu governo, o que mostra a dimensão do poder político da Instituição Militar mesmo após o fim do regime ditatorial, questão que caracteriza o movimento de redemocratização do país.

Apesar de manter um certo controle civil sobre a instituição militar, no atual cenário, o Chile mobiliza militares para atuar em atividades fora de sua atribuição constitucional, como ocorre em quase todos os países da região. Exemplos disso foram o uso das FA nas manifestações contra o aumento da tarifa de ônibus de 2019 e na crise desencadeada pela Covid-19 em 2020. Sebastián Piñera (2018-2022), então presidente do Chile, mobili-

zou policiais e soldados para responder às manifestações em 2019, fazendo uso de uma retórica dura que não era vista desde a Ditadura de Pinochet (Pion-Berlin and Acácio 2020). Já na pandemia de Covid-19, oficiais generais foram convocados para servir como Chefes de Defesa Nacional em regiões onde foi decretado estado de catástrofe (Moya 2020). Além disso, os militares são chamados para atuar no caso de disputas por terra, como denunciado pelos Mapuches em 2016, quando cerca de 1.390 oficiais operavam nas regiões do Bio Bop, Araucania e Los Rios (Giménez 2016).

Por último, ressaltamos que, em 2023, várias medidas adotadas no país expressam essa atual tendência de autocratização, como: o projeto de reforma Constitucional para permitir a proteção de bairros ou setores críticos da ameaça do crime organizado pelas FA; a Ley nº 21.542/2023, que permite a proteção de infraestrutura crítica pela Instituição Militar; e a Ley nº 21.560, que garante a proteção de policiais e militares no exercício de sua função, mas que pode ser aplicada tanto nos casos de repressão ao crime organizado quanto aos protestos sociais (Herrera 2023). Todas essas iniciativas visam a manutenção da segurança interna e apontam para a mobilização dos militares por governos civis, como acontece também no Brasil. Dentro dessa esfera, as FA têm ganhado autonomia, o que aumenta o seu poder político.

### Breve panorama: o caso do Uruguai

Embora também seja classificado como uma democracia plena pelo Economist Intelligence Unit (2022), hoje, o Uruguai sofre um processo de autocratização (V-Dem Institute 2023). Como no caso do Chile, historicamente, os partidos políticos no Uruguai ocuparam o centro do poder e o corpo militar experimentou crescimento e modernização no contexto de períodos de militarização. Entretanto, o país não destinou verbas exclusivas para a manutenção da instituição militar, fazendo com que as FA não se tornassem atores políticos ativos (Mathias and Vales 2010). Apesar de serem atores pouco atuantes, houve momentos da História do Uruguai em que os militares tiveram maior destaque e, hoje, o país enfrenta um cenário em que grande parte da população exige uma atuação mais dura, no estilo Bukele, no caso dos problemas enfrentados no âmbito da segurança pública, debatendo efetivamente uma maior militarização da segurança (Diamint 2015; Barría 2023), seguindo a tendência da região.

Durante o século XIX, a presença dos militares na política ocorria, principalmente, através do caudilhismo.<sup>8</sup> Nesse contexto, durante o governo ditatorial do Coronel Lorenzo Latorre (1876-1880), foram iniciadas as primeiras reformas para criação das condições para a modernização do

país, o que incluía desde reformas trabalhistas à implementação do ensino público, universal e gratuito. Contudo, essas reformas só seriam implementadas de maneira mais concreta no início do século XX, no âmbito do governo de José Batlle (1903-1907 e 1911-1915), o que acabou por transformar o Uruguai no primeiro país da região a implementar um Estado de Bem-Estar Social (Mathias and Vales 2010). Desde 1903, com o batllismo,<sup>9</sup> as FA mantiveram-se distantes da sociedade civil, reconhecidas, frequentemente, apenas como um órgão burocrático, enquanto a principal instituição que pautava o direcionamento da política nacional no país era a escola. Em função disso, a democracia foi construída por meio da educação, questão que nos ajuda a compreender o afastamento das FA da política.

Mais tarde, ainda no século XX, o então presidente Gabriel Terra (1933-1938) instituiu uma ditadura no país, promovendo um expressivo processo de profissionalização das FA. Entretanto, isso não levou a uma maior participação das FA na política, característica que perdurou por quase toda a História do país, transformando-se apenas na década de 1970 em função das crises que o antigo sistema político enfrentava em conjunto com as novas regras da política internacional da Guerra Fria. O regime instaurado com a ditadura civil-militar (1973-1985) ficou conhecido, em seus primeiros três anos, como um “ensaio ditatorial”, momento em que os militares acumularam diversos poderes. O governo militar tentou criar uma nova cultura política, envolvendo os militares na política, mas que acabou por fracassar em meados de 1980, devido às várias crises internas e externas. Isso abriu espaço para o plebiscito de novembro de 1980 que decidiu pelo final da ditadura (Mathias and Vales 2010). Destacamos que ambas as ditaduras do século XX foram impulsionadas por governos democraticamente eleitos, sendo que, no caso da primeira ditadura, a participação militar foi praticamente inexistente. Com o processo de redemocratização iniciado em 1985, o Uruguai buscou restaurar o Estado de Bem-Estar Social, na tentativa de afastar os militares da política. Dada a experiência autoritária, no novo regime, o país teve dificuldade de alcançar um consenso sobre qual deveria ser o papel das FA, debate que ainda hoje não foi superado (Mathias and Vales 2010).

Por fim, observamos que o apelo de governos civis pela maior presença das FA na política foi característica central dos períodos que antecederam momentos de militarização na História do Uruguai. Tendo isso em vista, chamamos atenção para o fato de que, nas últimas duas décadas, essa tendência tem retornado. Isso ficou evidente, sobretudo, na última eleição no país, em que discursos conservadores e neoliberais ganharam espaço no campo político com o surgimento do novo partido, *Cabildo Abierto*, que tem uma inclinação militar e conservadora, e também com a chega-

da à Presidência do Uruguai, em 2020, de Luis Alberto Lacalle Pou, do Partido Nacional (ou Partido Blanco), representante da direita (*Le Monde Diplomatique* 2019).

### Breve panorama: o caso do Equador

De modo contraintuitivo ao quadro de Estado de exceção decretado em maio de 2024 e ao baixo **nível de democratização**, o Equador apresentou uma melhora em seu LDI (V-Dem Institute 2023), na contramão da atual onda global de autocratização. Suas instituições foram minadas no governo do ex-presidente Rafael Correa (2007-2017), que estabeleceu um governo com um Poder Executivo amplo e forte. Com a chegada de seu sucessor à Presidência, Lenín Moreno (2017-2021), foram reintroduzidos limites ao poder do Executivo, importantes para preservar a democracia (Mainwaring and Pérez-Liñán 2023). Nesse processo, a independência judicial, a atuação da oposição e a ação da sociedade civil foram centrais para a recuperação da democracia (V-Dem Institute 2023). Embora seja possível observar uma melhora do seu indicador de democracia, os problemas de militarização também afetam a política no Equador, assim como ocorre nos demais países discutidos aqui, sendo as relações civil-militares um desafio para a consolidação das instituições democráticas no país (Quibell 2002; Vallejo 2018).

Desde a transição democrática no país, iniciada em 1979, as relações civil-militares são caracterizadas por um processo de manutenção e expansão das prerrogativas militares. No Equador, os militares foram capazes de garantir uma autonomia em relação aos governos civis, sobretudo a partir de 1990, dadas as fraquezas estruturais do sistema político, da concepção liberal dos militares e da atuação interna das FA, principalmente na esfera da segurança pública (Quibell 2002). Em vista dessa autonomia, a Instituição Militar, de maneira similar ao Brasil, historicamente, atuou por meio de um intervencionismo republicano tutelar, compreendendo-se como autoridade com obrigação de interferir na política em casos de bloqueio do poder civil ou de ingovernabilidade (Bustamante 2003). A atuação dos militares no caso da segurança pública é o exemplo mais notório da militarização no país, resultando em uma crescente dependência das elites civis dos militares para se manter no poder (Diamint 2015). Sobretudo, nessa esfera, os militares têm sido mobilizados para atuar em responsabilidades distantes daquelas que seriam sua missão constitucional tradicional (Ramalho, Diamint, and Sánchez 2020).

Isso ficou evidente no caso da decisão do atual presidente Guillermo Lasso de determinar que as FA atuaram por tempo indeterminado como

apoio da polícia (*Público* 2021). Para além da esfera da segurança pública, esse processo de militarização no país também pode ser observado na mobilização de militares pelo ex-presidente Lenín Moreno, em 2019, no contexto da repressão às manifestações contra o Decreto Presidencial 883, que eliminou os subsídios aos combustíveis. Essa crise mostrou a autonomia das FA, que cumpriram as ordens presidenciais à luz de protocolos próprios, mobilizando as tropas do Exército com táticas mais suaves, assumindo um papel de apoio e deixando a repressão mais dura para a polícia. Em 2020, as FA também foram mobilizadas para apoiar os agentes de saúde pública na situação de calamidade pública desencadeada pelo Covid-19 (Pion-Berlin and Acácio 2020).

Por fim, ressaltamos que os recentes acontecimentos no país, como o assassinato de Fernando Villavicencio, candidato à Presidência, em 2023, e o decreto de Estado de exceção de 2024 evidenciam a dependência do governo da Instituição Militar para manter a ordem. Esse quadro reflete os problemas que o Equador enfrenta, pelo menos desde 2021, em virtude das disputas entre facções pelo domínio do comércio ilícito de drogas e armas (Díaz 2024). Em suma, como nos demais países que discutimos nesta terceira seção, no Equador a militarização é notória, principalmente, na segurança pública, campo em que os militares têm sido convocados por governos civis a assumirem maiores responsabilidades políticas.

### UM EXAME DO ORÇAMENTO MILITAR EM PAÍSES IBERO-AMERICANOS DE REGIME DEMOCRÁTICO: OS CASOS DE BRASIL, CHILE, URUGUAI E EQUADOR

Os gastos globais com defesa têm crescido desde 2015, alcançando um recorde de US\$ 2,24 trilhões em 2022, com um aumento de 3,7% nesse ano. A Guerra Rússia-Ucrânia é um dos principais fatores que impulsionaram este aumento, sobretudo em função do crescimento dos gastos militares dos países europeus. Em uma tendência inversa, os gastos militares na região da América do Sul caíram cerca de 6,1% em 2022, queda explicada, principalmente, pela diminuição dos investimentos brasileiros em defesa (Sipri 2023b). Conforme observamos na Tabela 1, a seguir, o Brasil investe uma menor porcentagem do seu PIB em defesa em relação ao Chile, Uruguai e Equador, ainda que seja preciso esclarecer que o Brasil é o país da região com o maior orçamento em valores absolutos, enquanto o Chile ocupa a quarta posição, o Uruguai a oitava e o Equador a sexta (Statista Research Department 2023). Nesta seção, avaliamos o processo de militarização nesses quatro países a partir da análise do orçamento de defesa. A metodologia aplicada consiste em uma análise comparada dos dados de

orçamento entre 2012 e 2022, em que é examinado sua variação em relação ao contexto político e social de cada caso selecionado para análise, com base no que foi apresentado na seção anterior. Com isso, a pesquisa busca verificar se, em países com declínio na qualidade democrática, houve um aumento ou diminuição nos gastos militares em relação ao PIB.

Tabela 1

Orçamento de defesa por país no período de 2012 a 2022 (% do PIB)

| Países  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Brasil  | 1,38% | 1,33% | 1,33% | 1,37% | 1,35% | 1,41% | 1,47% | 1,38% | 1,33% | 1,16% | 1,05% |
| Chile   | 2,05% | 1,99% | 1,97% | 1,91% | 1,92% | 1,94% | 1,88% | 1,86% | 2,09% | 1,93% | 1,83% |
| Equador | 2,95% | 2,88% | 2,74% | 2,62% | 2,51% | 2,36% | 2,35% | 2,18% | 2,37% | 2,24% | 2,16% |
| Uruguai | 1,80% | 1,82% | 1,81% | 1,82% | 1,72% | 1,81% | 1,97% | 1,89% | 2,04% | 2,10% | 1,90% |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do SIPRI (2023a).

Durante o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), no ano posterior à criação da CNV, em 2012, observamos que o Brasil diminuiu o orçamento de defesa, que se manteve estável desta data até 2014 (Gráfico 1). Em 2015, no segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016), verificamos um aumento. Porém, o orçamento volta a cair em 2016, quando o mandato da ex-presidenta foi cassado. Entre 2016 e 2018, durante o governo de Temer (2016-2018), identificamos uma taxa de crescimento anual de 4% do orçamento.<sup>10</sup> O maior índice de investimento, 1,47% do PIB, foi registrado em 2018, quando Temer mobilizou os militares para conduzir uma intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro e também nomeou, pela primeira vez desde a criação do MD, um militar para o cargo de Ministro da Defesa. Temer também convocou as FA para conter protestos populares contra a reforma trabalhista e previdenciária. Além disso, ressaltamos que esse período coincide com o maior aumento proporcional do número de militares ocupando cargos e funções civis.

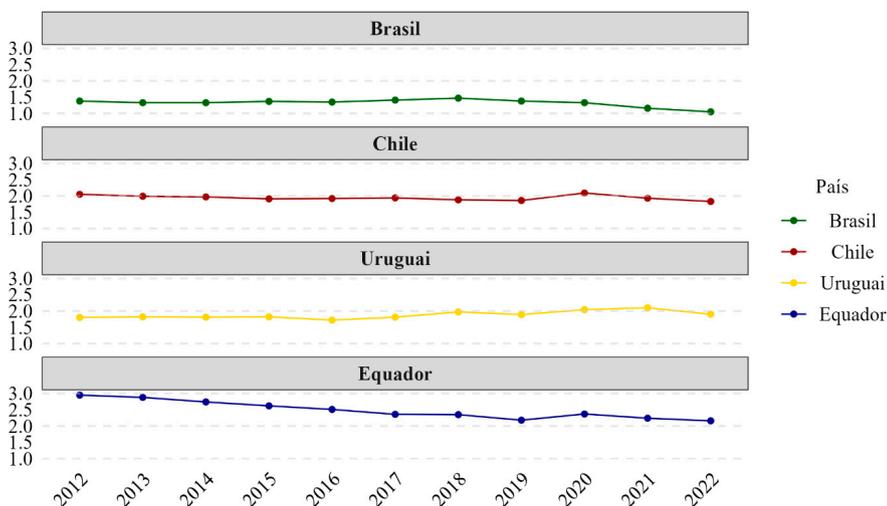


Gráfico 1 — Orçamento de defesa por país em porcentagem do PIB (2012-2022).  
 Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do SIPRI (2023a).<sup>11</sup>

Durante o governo de Bolsonaro (2019-2022), o orçamento exibe uma tendência de queda, registrando, em 2022, o menor valor da série temporal observada — 1,05% do PIB. Essa tendência atingiu, no geral, uma taxa anual de 9% de queda no período de 2019 a 2022.<sup>12</sup> Esse quadro confronta-se com o fato de Bolsonaro ter concedido a figuras militares um papel de liderança na formulação de políticas públicas em diferentes áreas, o que nos leva a inferir que o papel político central desempenhado pelas FA em seu governo não foi revertido em aumento do investimento em defesa. De maneira ampla, observamos que o orçamento segue uma tendência majoritária de queda, assim como o LDI do país, que também se apresenta em queda substancial desde 2015. Isso pode nos indicar que, apesar da mobilização dos militares pelos governos civis em ações fora do seu escopo de atuação constitucional, a instituição militar não tem sido capaz de reverter seu engajamento político em investimento para o setor de defesa.

No Chile, verificamos que há uma tendência de queda progressiva do orçamento entre de 2012 a 2015 (ver Gráfico 1). Frisamos que, em 2012, as manifestações estudantis tomaram as ruas do país contra o modelo social adotado pelo governo do General Pinochet, representando o maior episódio de descontentamento popular desde a instalação do regime democrático no país (González 2019). A memória da violenta ditadura mili-

tar pronunciada neste cenário pode nos ajudar a entender a queda do orçamento nesse período. Nos anos seguintes, em 2016 e 2017, o orçamento aumentou, período que foi marcado por denúncias dos Mapuches acerca da militarização do Estado em disputas por terra. As denúncias informavam que estariam atuando nas regiões do Bio Bop, Araucania e Los Rios cerca de 1.390 oficiais, duas bases militares, 50 carros blindados, além de tanques, helicópteros e um arsenal de armamento de guerra (Giménez 2016), o que pode explicar o aumento do investimento em defesa no país andino nesse ano.

Observamos novamente uma queda nos anos de 2018 e 2019; porém, em 2020, vemos um novo aumento, que configura o maior índice do orçamento — 2,09% do PIB. Isso ocorreu no momento em que o país enfrentava a crise da pandemia de Covid-19, quando dezesseis oficiais gerais, por meio do Decreto nº 42.607-B/2020, foram nomeados para servir como Chefes de Defesa Nacional nas regiões em que foi declarado estado de catástrofe (Moya 2020), fato que, provavelmente, exigiu o aumento com os gastos militares. A partir de 2021, o país voltou a apresentar uma tendência de queda, registrando, em 2022, assim como no caso brasileiro, o menor investimento da série em análise — 1,83% do PIB. Ainda ressaltamos que, como vimos na seção anterior, no ano de 2023, o Chile adotou diversas medidas no sentido de lidar com o problema do tráfico de drogas e do crime organizado, expandindo o escopo de atuação das FA (Herrera 2023), questão que pode apontar para uma mudança em direção a um aumento do orçamento de defesa nos próximos anos.

No Uruguai, de 2012 a 2014, o orçamento apresentou pouca variação (ver Gráfico 1). Em 2015, verificamos um aumento que coincide com período em que foi estabelecido um acordo entre a polícia de Nova Iorque e o governo uruguaio para a compra de um novo sistema de georreferenciamento do crime (Vazquez 2018). Contudo, no ano seguinte, em 2016, houve uma queda, quando o país registrou o menor índice da série temporal analisada — 1,72% do PIB. Nos anos de 2017 e 2018, há um aumento do orçamento, interrompido por uma queda em 2019, seguido por um novo crescimento em 2020 e 2021. Especificamente em 2020, assim como no Chile, o Uruguai registrou o maior índice de gastos militares — 2,04% do PIB. No Uruguai, as FA também foram mobilizadas para trabalhar no combate à pandemia de Covid-19, atuando, entre outras ações, na distribuição de insumos, na fabricação de produtos médicos e no patrulhamento das fronteiras (Delgado 2020). Esse fato, em alguma medida, pode explicar o aumento dos investimentos em defesa nos anos de 2020 e 2021. Em 2022, o orçamento diminuiu, mas ainda é registrado um valor maior do que o observado em 2012.

Como discutimos na seção anterior, as FA no Uruguai não foram atores políticos muito ativos historicamente, diferente de outros países da região. Porém, atualmente, observamos no país um crescimento dos discursos políticos que defendem uma maior presença das FA, principalmente, em função dos problemas enfrentados na segurança pública. Hoje, o Uruguai é o país com a maior taxa de policiais por habitantes da região, atingindo, em 2017, a maior taxa de privação da liberdade em sua História, sobretudo, em função dos sistemas de vigilância implementados (Vazquez 2018). Dessa maneira, como no Brasil e no Chile, a militarização da segurança pública tem sido um problema central para consolidação democrática do país.

No caso do Equador, vemos uma tendência progressiva de queda do orçamento de defesa de 2012 a 2019, interrompida em 2020 (ver Gráfico 1). Como no Chile e no Uruguai, esse aumento coincide com o período da crise de Covid-19, em que as FA foram mobilizadas para apoiar os agentes de saúde na situação de calamidade pública. Além disso, esse aumento é posterior às manifestações que eclodiram em 2019 contra a eliminação dos subsídios aos combustíveis, quando as FA cumpriram um papel central de apoio à repressão policial (Pion-Berlin and Acácio 2020). Em 2021, o investimento em defesa voltou a cair e atingiu no ano de 2022, assim como nos casos de Brasil e Chile, o menor índice da série analisada — 2,16% do PIB. Nesse sentido, de modo geral, o Equador apresenta uma tendência de queda do orçamento militar, enquanto o seu LDI seguiu uma orientação de melhora. Nesse aspecto, o país confirma a tese de Pereira (2004), que diz: à medida que o nível de democracia aumenta, os gastos com defesa tendem a diminuir. Desse modo, podemos argumentar que, por um lado, a Instituição Militar pode ter sido capaz de mobilizar politicamente seu apoio ao governo como meio para capitalizar maiores recursos no contexto posterior a crise política de 2019 e a crise de Covid-19. Enquanto, por outro lado, ainda que atuando permanentemente para garantir a ordem, nos anos subsequentes o investimento de defesa voltou a diminuir, ou seja, a instituição militar não tem conseguido transformar o capital político em mais recursos de forma estável para a defesa.

Notamos que, apesar de seguir uma tendência de democratização, em termos de militarização, o país se aproxima dos demais casos examinados. Isso porque a militarização da segurança pública tem levado a uma maior dependência das elites civis da Instituição Militar para se manter no poder (Diamint 2015), questão evidenciada na crise que levou à ampliação do poder das FA com a decisão de decretar Estado de exceção no país em maio de 2024 (Díaz 2024). Nessa direção, a militarização no Equador é patente, principalmente na segurança pública, campo em que os militares têm sido convocados por governos civis a assumirem maiores responsabilidades

políticas, tal como ocorre nos demais casos analisados. Seguramente, esse quadro afetará negativamente os avanços democráticos realizados pelo país nos últimos dez anos, em especial no que se refere à garantia dos direitos fundamentais.

Nossa análise revela que os governos civis acabaram por mobilizar as FA para atuar fora da sua atribuição constitucional em circunstâncias de crise, contexto em que os orçamentos cresceram. Isso ficou evidente no caso: (1) do Chile, que aumentou os gastos em 2016 e 2017, no cenário de disputa com os Mapuches, e em 2020, no contexto da pandemia; (2) do Uruguai, em que os aumentos foram registrados nos anos em que houve maiores investimentos em sistemas e equipamentos para o combate ao crime organizado e no enfrentamento à Covid-19; e (3) do Equador, em que o único aumento registrado, em 2020, é posterior à eclosão dos protestos em 2019, além de coincidir com a crise na saúde pública em decorrência da Covid-19. Dos casos analisados, o Brasil é o único que não apresentou um aumento do orçamento no caso da Covid-19, fato que pode ser explicado pela postura negacionista do ex-presidente Bolsonaro. Apesar disso, destacamos que as FA foram mobilizadas durante o governo Temer para atuar na contenção de protestos sociais e na crise de segurança pública, contexto que houve aumento do investimento no setor na mesma tendência dos demais países estudados.

Por fim, concluímos que, independentemente de os indicadores de democracia seguirem uma tendência de melhora ou não, os orçamentos de defesa nos países analisados seguem uma tendência de queda, que é interrompida apenas em casos de crises sociais. Isso reforça o que já foi destacado na literatura sobre o tema de que, na região, os militares desenvolveram um “perfil multifuncional”, atuando em diferentes campos que não aquele de sua atribuição (Diamint 2018; Botelho, Carreño, and Tule 2023; Brandon 2022), assim como enfatiza a ideia de que esses países sofrem com um processo de policialização de suas FA (Rodrigues 2023). Em nossa análise, esse quadro tem consequências para a consolidação da democracia na medida em que a militarização da segurança interna pode resultar em incorporação de lógicas tradicionais associadas às FA, como a ideia de soberania estatal, de modo a materializar no real a representação de um inimigo interno a ser combatido, nos termos da dicotomia amigo-inimigo de Schmitt (2009). A figura desse inimigo, expresso na população civil, tem resultado em restrições de liberdade e violações dos direitos fundamentais, como bem ilustra o caso do Uruguai. Além disso, a tendência constante de queda do orçamento mostra também que os instrumentos de defesa desses Estados estão sendo enfraquecidos, o que, no longo prazo, pode significar que as FA não serão capazes de executar suas atribuições tradicionais

constitucionais, deixando as fronteiras nacionais terrestres, marítimas e aeroespaciais vulneráveis em um cenário global de escalonamento das tensões geopolíticas e aumento dos gastos militares.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, analisamos os casos de Brasil, Chile, Uruguai e Equador, procurando gerar inferências sobre a relação entre erosão democrática e militarização com base na análise dos orçamentos militares nos últimos dez anos. Esse estudo corroborou com a literatura sobre o tema em dois pontos principais: primeiro, reforça a ideia de que os militares desempenham um papel multifuncional; e, segundo, indica que as FA enfrentam um processo de policialização. Isso tem consequências para a consolidação da democracia, uma vez que a militarização, sobretudo, da segurança interna, pode implicar em incorporação de lógicas tradicionais relacionadas ao universo militar, como soberania estatal, que contribui para transformar a população em uma espécie de inimigo interno, fato que pode resultar em restrições da liberdade e violações dos direitos fundamentais. Além disso, a tendência de queda nos investimentos de defesa sugere um enfraquecimento dos instrumentos estatais de defesa, o que pode ter implicações a longo prazo diante das crescentes tensões geopolíticas globais e regionais.

Explicamos que, no intuito de avançar os estudos sobre o tema, esta pesquisa aprofunda a análise da relação entre militarização e enfraquecimento da democracia na Iberoamérica, propondo uma abordagem empírica para investigar se o papel político crescente dos militares tem levado a um aumento dos recursos orçamentários destinados à defesa. Enquanto a literatura existente discute como a mobilização dos militares por governos civis pode enfraquecer a democracia, esta pesquisa avança ao examinar dados concretos de orçamentos militares entre 2012 e 2022 nos países selecionados. Ao fazer isso, buscamos entender se o fortalecimento político dos militares se traduz em um maior controle sobre os recursos do Estado, o que poderia indicar uma tendência de militarização, que impacta a qualidade da democracia.

Por último, destacamos que avaliar apenas o orçamento de defesa nos oferece uma visão limitada acerca do atual processo de militarização. Para alcançar uma visão mais abrangente e clara do problema, seria particularmente importante levantar e avaliar outras informações, como o número de militares, as atividades exercidas pelas FA, os equipamentos adquiridos, os projetos estratégicos das FA, assim como os cargos políticos e administrativos que são ocupados por militares. Para além disso, também seria necessário observar um número maior de países na região para que pos-

samos formar uma imagem mais completa sobre os processos de erosão democrática e militarização enfrentados atualmente.

## REFERÊNCIAS

Barría, Cecilia. 2023. “Violencia en Ecuador: Muchos Ecuatorianos Quieren mano dura al Estilo Bukele. Ese es el Perfecto Caldo de Cultivo para el Populismo”. *BBC News Mundo* (Jul.). [www.bbc.com/mundo/articles/crglx4w7p80o](http://www.bbc.com/mundo/articles/crglx4w7p80o).

Barrientos, Fernando. 2023. “Presidential Militarism in Latin America”. *Latinoamérica* (Maio). [latinoamerica21.com/en/presidential-militarism-in-latin-america/](http://latinoamerica21.com/en/presidential-militarism-in-latin-america/).

Beliakova, Polina. 2021. “Erosion by Deference: Civilian Control and the Military in Policymaking”. *Texas National Security Review* 4, no. 3: 55–75. [dx.doi.org/10.26153/tsw/13988](https://doi.org/10.26153/tsw/13988).

Bermeo, Nancy. 2016. “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy* 27, no. 1 (Jan.): 5–19. [dx.doi.org/10.1353/jod.2016.0012](https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012).

Botelho, João Carlos Amoroso, Alexander Arciniegas Carreño, and Luis Antonio González Tule. 2023. “Más allá de la Seguridad Pública: La Militarización de la Política Democrática en América Latina”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes* 48, no. 2: 279–300. <https://doi.org/10.1080/08263663.2023.2190654>.

Bowman, Kirk S. 2002. *Militarization, Democracy, and Development: the Perils of Praetorianism in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.

Brandon, Joe. 2022. “Politics and the Military in Latin America”. *Canning House* (Maio). [www.canninghouse.org/canning-insights/politics-and-the-military-in-latin-america-1](http://www.canninghouse.org/canning-insights/politics-and-the-military-in-latin-america-1).

Bustamante, Fernando. 2003. “Tensiones en la Relación Civil-Militar en el Ecuador del Siglo XXI”. *Universitas-XXI: Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, no. 3: 7–27. [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5968425](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5968425).

Cabral, José P. Cabrera. 2011. “Bases do Reformismo Nacionalista Uruguaio: As Reformas Batllistas no Início do Século XX”. *Revista Territórios e Fronteiras* 4, no. 1: 128–51. [periodicoscientificos.ufmt.br/territoriosefronteiras/index.php/v03n02/article/view/90/91](http://periodicoscientificos.ufmt.br/territoriosefronteiras/index.php/v03n02/article/view/90/91).

Clardie, Justin. 2011. “The Impact of Military Spending on the Likelihood of Democratic Transition Failure: Testing two Competing Theories”. *Armed Forces & Society* 37, no. 1: 163–79. [doi.org/10.1177/0095327X10372595](https://doi.org/10.1177/0095327X10372595).

Costa, Arthur Trindade Maranhão. 1998. “O lobby militar e as relações civil-militares durante a Assembléia Nacional Constituinte”. Dissertação (Mestrado) — Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Delgado, Juan. 2020. “Forças armadas do Uruguai Apoiam a População Frente ao Avanço do Coronavírus”. *Diálogo Américas* (Abr.). [dialogo-americas.com/pt-br/articles/forças-armadas-do-uruguai-apoiam-a-populacao-frente-ao-avanco-do-coronavirus/](http://dialogo-americas.com/pt-br/articles/forças-armadas-do-uruguai-apoiam-a-populacao-frente-ao-avanco-do-coronavirus/).

Diamint, Rut. 2015. “A new Militarism in Latin America”. *Journal of Democracy* 26, no. 4: 155–68. [doi.org/10.1353/jod.2015.0066](https://doi.org/10.1353/jod.2015.0066).

Diamint, Rut. 2018. “Militarismo en América Latina”. In *Perspectivas de América Latina hacia un nuevo contrato social tras la covid*, edited by Erika Rodríguez Pinzón: 203–12. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Díaz, Marcos González. 2024. “O que aconteceu nos países da América Latina que militarizaram combate ao narcotráfico como o Equador”. *BBC News Brasil* (Jan.). [www.bbc.com/portuguese/articles/cv2llgyw7lgo](http://www.bbc.com/portuguese/articles/cv2llgyw7lgo).

Economist Intelligence Unit. 2022. *Democracy Index 2022: Frontline Democracy and the Battle for Ukraine*. London: Economist Intelligence Unit. [www.eiu.com/n/wp-content/uploads/2023/02/Democracy-Index-2022\\_FV2.pdf?li\\_fat\\_id=f1fbad7e-a282-4b9e-9f8f-6a6d5a9fe6b8](http://www.eiu.com/n/wp-content/uploads/2023/02/Democracy-Index-2022_FV2.pdf?li_fat_id=f1fbad7e-a282-4b9e-9f8f-6a6d5a9fe6b8).

*Estado de Minas Internacional*. 2023. “Pinochet, mais presente do que nunca 50 anos após o golpe militar no Chile” (Set.). [www.em.com.br/app/noticia/internacional/2023/09/07/interna\\_internacional,1558362/pinochet-mais-presente-do-que-nunca-50-anos-apos-o-golpe-militar-no-chile.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2023/09/07/interna_internacional,1558362/pinochet-mais-presente-do-que-nunca-50-anos-apos-o-golpe-militar-no-chile.shtml).

Gherman, Michel. 2023. “Bolsonarismo e a Extrema Direita no Brasil: Uma Reflexão Sobre Origens e Destinos”. *Fundação Heinrich Böll Brasil* (Jul.). [br.boell.org/pt-br/2023/07/18/bolsonarismo-e-extrema-direita-no-brasil-uma-reflexao-sobre-origens-e-destinos](http://br.boell.org/pt-br/2023/07/18/bolsonarismo-e-extrema-direita-no-brasil-uma-reflexao-sobre-origens-e-destinos).

Giménez, María Julia. 2016. “Mapuches denunciam militarização por parte do Estado nos conflitos por terras”. *Brasil de Fato* (Abr.). [www.brasildefato.com.br/2016/04/27/mapuches-denunciam-militarizacao-dos-conflitos-por-terras-no-chile](http://www.brasildefato.com.br/2016/04/27/mapuches-denunciam-militarizacao-dos-conflitos-por-terras-no-chile).

González, Enric. 2019. “A revolução dos jovens do Chile contra o modelo social herdado de Pinochet”. *El País* (Nov.). [brasil.elpais.com/brasil/2019/11/23/internacional/1574543096\\_923129.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/23/internacional/1574543096_923129.html).

Herrera, Mladen Daslav Yopo. 2023. “Militarización de la Seguridad Interna: Una Necesidad Problemática que Debilita la Democracia”. *Dirección de Investigación*: 1–7 (Maio). [usek.cl/wp-content/uploads/2023/07/Militarizacion-de-la-seguridad-interna.pdf](https://usek.cl/wp-content/uploads/2023/07/Militarizacion-de-la-seguridad-interna.pdf).

Hoecker, Marcos Robledo. 2023. “Militarización, Emergencia del Militarismo Civil y Erosión Democrática en América Latina”. In *Militarización, Militarismo y Democracia: ¿Nuevas Tendencias en América Latina?*, edited by Marcos Robledo Hoecker and Francisco J. Verdes-Montenegro: 21–62. Madrid: Fundación Carolina.

Kruijt, Dirk. 2019. “Military Involvement in Latin American Politics”. *Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies* 47, no. 1: 1–20. doi.org/10.5787/47-1-1264.

*Le Monde Diplomatique*. 2019. “A Extrema Direita Decolando no Uruguai” (Out.). [diplomatique.org.br/a-extrema-direita-decolando-no-uruguai](https://diplomatique.org.br/a-extrema-direita-decolando-no-uruguai).

Mainwaring, Sott, and Aníbal Perez-Liñan. 2023. “Why Latin America’s Democracies are Stuck”. *Journal of Democracy* 34, no. 1: 156–70. doi.org/10.1353/jod.2023.0010.

Mathias, Suzeley Kalil, and Tiago Pedro Vales. 2010. “O Militarismo no Uruguai”. *Dossiê: História e Militarismo* 29, no. 2: 50–70 (Dez.). doi.org/10.1590/S0101-90742010000200004.

Mill, John Stuart. 1846. *A system of logic, ratiocinative and inductive, being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation*. New York: Harper & Brothers.

Moya, Santiago Aguayo. 2020. “A Polivalência das forças armadas do Chile: Uma Capacidade Essencial para Enfrentar a Pandemia do Covid-19”. *Eceme: Observatório Militar da Praia Vermelha*. [ompv.eceme.eb.mil.br/dqbrn/covid-19/336-a-polivalencia-das-forcas-armadas-do-chile-uma-capacidade-essencial-para-enfrentar-a-pandemia-do-covid-19](https://ompv.eceme.eb.mil.br/dqbrn/covid-19/336-a-polivalencia-das-forcas-armadas-do-chile-uma-capacidade-essencial-para-enfrentar-a-pandemia-do-covid-19).

Nóbrega Júnior, José Maria Pereira da. 2010. “A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira”. *Revista de Sociologia e Política* 18, no. 35: 119–30 (Fev.). doi.org/10.1590/S0104-44782010000100008.

Paes, Ana Claudia. 2023. “Equador: a crise de segurança pública e o assassinato de Villavicencio”. *Brasil de Fato* (Ago.). [www.brasildefato.com.br/2023/08/17/equador-a-crise-de-seguranca-publica-e-o-assassinato-de-villavicencio](https://www.brasildefato.com.br/2023/08/17/equador-a-crise-de-seguranca-publica-e-o-assassinato-de-villavicencio).

Pelke, Lars, and Aurel Croissant. 2021. "Conceptualizing and Measuring Autocratization". *Special Issue: Covid-19 — A Political Science Perspective* 27, no. 2: 434–48. doi.org/10.1111/spsr.12437.

Pereira, Rodrigo M. 2004. "Democracy and Military Expenditures: a Cross-Country Analysis". *Brazilian Journal of Business Economics* 4, no. 1 (Jan./Abr.): 63–72. portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/view/4323.

Pion-Berlin, David, and Igor Acácio. 2020. "The Return of the Latin American Military?" *Journal of Democracy* 31, no. 4: 151–65. doi.org/10.1353/jod.2020.0062.

Portales, Carlos. 2019. "Militarization and Political Institutions in Chile". In *Global Militarization*, edited by Peter Wallensteen, Johan Galtung, and Carlos Portales: 206–36. New York: Routledge.

*Público*. 2021. "Presidente do Equador anuncia a militarização do país por tempo indeterminado" (Nov.). www.publico.pt/2021/11/16/mundo/noticia/presidente-equador-anuncia-militarizacao-pais-tempo-indeterminado-1985216.

Quibell, Julian C. 2002. "*Civil-Military Relations in Ecuador: (in)Subordination and Challenges to Democratic Consolidation*". Thesis (PhD) — Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University.

Ramalho, Antônio Jorge, Rut Diamint, and Lisa Sánchez. 2020. "A Militarização da Segurança e a Volta dos Militares à Política na América Latina". *Friedrich-Ebert-Stiftung*: 1–15. library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17102.pdf.

Rezende, Flávio da Cunha. 2022. "Comparação em Ciência Política". In *Política Comparada: Teoria e Método*, edited by Renato Perissinoto, João Carlos Amoroso Botelho, Bruno Bolognesi, Mariana Batista, and Manoel Leonardo Santos: 61–109. Rio de Janeiro: Eduerj.

Rodrigues, Thiago. 2023. "O Destino das forças armadas é ser Polícia?". *Le Monde Diplomatique* (Mar.). diplomatique.org.br/o-destino-das-forcas-armadas-e-ser-policia.

Schmidt, Flávia de Holanda. 2022. *Presença de militares em cargos e funções comissionados do Executivo federal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Schmitt, Carl. 2009. *O conceito do político: teoria do partisan*. Tradução: Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Del Rey.

Sipri. 2023a. *Sipri Military Expenditure Database*. Estocolmo: Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (Sipri). www.sipri.org/databases/milex.

Sipri. 2023b. *Trends in World Military Expenditure, 2022*. Estocolmo: Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (Sipri). [www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304\\_fs\\_milex\\_2022.pdf](http://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_milex_2022.pdf).

Statista Research Department. 2023. *Military Expenditure in Latin America in 2022, by Country (in million U. S. dollars)*. Statista Research Department. [www.statista.com/statistics/794434/military-spending-latin-america-country/](http://www.statista.com/statistics/794434/military-spending-latin-america-country/).

Tavares, Francisco Mata Machado. 2011. “Três variantes do personalismo na política da América hispânica: o caudilhismo, o bolivarianismo e o populismo como expressões de afirmação regional”. *Cadernos PROLAM/USP* 1, ano 10: 38–52. [www.revistas.usp.br/prolam/article/download/82448/108446](http://www.revistas.usp.br/prolam/article/download/82448/108446).

Vallejo, Sebastián. 2018. *Angostura, el 30-S y la (re)militarización de la seguridad interna en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.

Vazquez, Andrés del Río e Mauricio. 2018. “O Retorno do Verde Oliva no Brasil, Argentina e Uruguai”. *Diplomatique* (Jun.). [diplomatique.org.br/o-retorno-do-verde-oliva](http://diplomatique.org.br/o-retorno-do-verde-oliva).

V-Dem Institute. 2023. *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. Gothenburg: V-Dem Institute. [www.v-dem.net/publications/democracy-reports/](http://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/).

## EROSÃO DEMOCRÁTICA E MILITARIZAÇÃO NOS PAÍSES IBERO-AMERICANOS NA ÚLTIMA DÉCADA

### RESUMO

O artigo analisa o enfraquecimento dos regimes democráticos nos países ibero-americanos na última década, em um contexto de retorno do protagonismo político de figuras militares na região. Desse modo, foi discutida a relação entre erosão democrática e militarização de quatro casos destacados, a saber Brasil, Chile, Uruguai e Equador, a partir da análise comparada do volume orçamentário destinado ao setor de defesa no período de 2012 a 2022. Os resultados mostram que o orçamento militar segue uma tendência de queda em todos países examinados, interrompida pontualmente em cenários de crises sociais. Isso reforça o que a literatura aponta em relação ao perfil multifuncional e a noção de um processo em curso de policialização das forças armadas na região. Em nossa análise, isso tem duas principais consequências: eleva a população ao *status* de inimigo interno, com efeitos negativos para a democracia em termos de restrição de liberdades civis e violação de direitos fundamentais; e enfraquecido das forças armadas, com consequências para capacidade de garantir a segurança das fronteiras nacionais.

**Palavras-chave:** Erosão Democrática; Autocratização; Militarização; Países Ibero-Americanos.

### ABSTRACT

The article analyzes the weakening of democratic regimes in Ibero-American countries over the past decade, in a context marked by the resurgence of the political prominence of military figures in the region. Thus, we explored the relationship between democratic erosion and militarization in four highlighted cases, Brazil, Chile, Uruguay, and Ecuador, based on a comparative analysis of the defense sector budget allocations from 2012 to 2022. The results show that military budgets have followed a downward trend in all the examined countries, interrupted occasionally in scenarios of social crises. This reinforces what the literature suggests regarding the multifunctional role and the ongoing process of *policialização* of the Armed Forces in the region. In our analysis, this leads to two significant outcomes: it elevates the population to the status of an internal enemy, with negative effects on democracy in terms of restrictions on civil liberties and violations of fundamental rights; and it undermines the Armed Forces, thereby impacting their capacity to secure national borders.

**Keywords:** Democratic Erosion; Autocratization; Militarization; Ibero-American Countries.

Recebido em 16/02/2024. Aceito para publicação em 20/08/2024.

## NOTAS

1. Autocratização refere-se ao declínio da qualidade dos regimes democráticos, que pode resultar no enfraquecimento ou no colapso da democracia, assim como na recessão das características democráticas em regimes autoritários (Pelke and Aurel 2021).
2. Além do Equador, a República Dominicana e Honduras também apresentaram uma melhora dos indicadores de democracia. Porém, dada a natureza qualitativa deste estudo, selecionamos apenas um caso de melhora para contrapor os casos de erosão democrática. O Equador foi escolhido por enfrentar, hoje, um profundo quadro de crise na segurança pública, o que faz da realidade do país comparável aos demais casos selecionados para análise.
3. Rezende (2022) explica que o método comparado baseia-se na lógica indutiva de John Stuart Mill (1846) e consiste em uma maneira de analisar conexões causais (causação) por indução a partir da observação de casos. Essa abordagem é orientada pela seleção sistemática de casos com a finalidade de compreender, com base na interpretação, como estão estruturadas as diferenças e as similaridades entre as realidades empíricas observadas, sendo, portanto, a confrontação dessas realidades o objetivo fundamental do método comparado.
4. Beliakova (2021, 60, tradução nossa) define esse termo “[...]” como uma mudança no equilíbrio de poder civil-militar, na qual as autoridades civis delegam tarefas de política geralmente desempenhadas por agentes civis a membros da profissão militar”.
5. Segundo a Anti-Defamation League (ADL), o Brasil, de 2019 a 2022, foi o país com o maior crescimento de grupos de extrema direita no mundo (Gherman 2023).
6. Rodrigues (2023, n. p.) explica que o termo policialização refere-se as mudanças que as FA enfrentam hoje em termos de princípios, doutrinas, treinamento, objetivos e equipamento que tem resultado em uma “[...]” perda gradual de características militares tradicionais para a atribuições de policiais de ‘combate ao crime’”.
7. Iniciativa criada pela Lei n.º 12.528/2011 com o objetivo de apurar violações de direitos humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988.
8. Caudilhismo pode ser descrito como uma variante do personalismo político, em que o poder político é centralizado na figura do Caudilho. Essa figura é representada por um indivíduo que concentra em si uma tríade de características, pautadas em uma base econômica, uma implantação social e um projeto político, a saber temor, respeito e o poder (Tavares 2011).
9. O termo batllismo diz respeito à ideologia política derivada do governo de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 e 1911-1916), que se pautava em

políticas públicas progressistas com o intuito de estabelecer um Estado de Bem-Estar Social no Uruguai (Cabral 2011).

10. Para calcular a taxa de crescimento, usamos a fórmula de taxa de crescimento anual composta (CAGR, do inglês *Compound Annual Growth Rate*).
11. O gráfico foi elaborado usando o software R.
12. Ver nota de fim número 10.

# Entre “patriotas”: dos acampamentos ao 8/1

## Among “patriots”: from encampments to january 8th

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 187–222

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75396

ISSN 2358-3932

**GUILHERME ALESSANDRO MOREIRA DE SOUZA**  
**PIERO LEIRNER**

### INTRODUÇÃO

Por vários ângulos, o absurdo é uma ferramenta organizacional mais eficaz que a verdade. Qualquer um pode crer na verdade, enquanto acreditar no absurdo é uma real demonstração de lealdade.

Mencius Moldbug, blogueiro da direita alternativa norte-americana (apud Empoli 2020, 15).

No dia 8 de janeiro de 2023, o presidente da República, Luíz Inácio Lula da Silva, juntamente com a primeira-dama e demais ministros de Estado, esteve na cidade de Araraquara/SP, onde fortes chuvas haviam vitimado uma família de seis pessoas em uma das mais importantes avenidas do município. Na oportunidade, Lula visitou o local da tragédia e, posteriormente, em coletiva de imprensa, se solidarizou com os familiares das vítimas e com toda a população araraquarense.<sup>1</sup>

A quase cinco quilômetros do local visitado por Lula em Araraquara, eleitores de Jair Bolsonaro haviam permanecido acampados em frente ao Tiro de Guerra da cidade durante pelo menos 60 dias. Incrédulos com o resultado eleitoral de outubro de 2022 a partir do que consideravam uma “fraude”, aqueles apoiadores, autodenominados *patriotas*, externavam, entre outras demandas, a de uma intervenção das forças armadas brasileiras

---

**Guilherme Alessandro Lemos da Silva Moreira de Souza** é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de São Carlos (PPGAS/UFSCar). Bacharel em Ciências Sociais também pela UFSCar. Orcid.org/0000-0002-2793-1695. E-mail: guilhermemoreira@estudante.ufscar.br.

**Piero de Camargo Leirner** é professor Titular da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e pesquisador do CNPq. Orcid.org/0000-0002-6485-027X. E-mail: pierolei@ufscar.br.

para restaurar um Estado idealizado em várias frentes: um novo Brasil, com cara de 1964.

Há quase 800 quilômetros daquele Tiro de Guerra, demais *patriotas* entraram em marcha, saindo das cercanias do Quartel General do Exército em Brasília até chegarem na Praça dos Três Poderes, de onde promoveram a depredação dos prédios do Congresso Nacional, do Palácio do Planalto e do Supremo Tribunal Federal (STF). Entre gritos de “supremo é povo”, os *patriotas* vandalizaram obras de arte, saquearam objetos, depredaram móveis e instalações, roubaram armas de fogo do Gabinete de Segurança Institucional (GSI)<sup>2</sup> e entraram em confronto com policiais legislativos que tentavam impedir que o grupo invadisse os plenários do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Nos anos que precederam os eventos de 8 de janeiro, muitas foram as interpretações acerca da presença política desta parcela da população, sobretudo eleitora de Jair Bolsonaro, e cuja atuação vinha desde antes da eleição de 2018. Para alguns pesquisadores, tratava-se da emergência de uma *nova direita* alinhada com o

[...] i) liberalismo econômico, com intervenção limitada do Estado na economia para garantir igualdade de oportunidades; ii) [com a] defesa da democracia; iii) [com a] defesa radical dos valores da família tradicional. (Codato, Bolognesi, and Roeder 2015, 127).

Distinta, mas nem tanto, da *velha direita* em suas matrizes ideológicas da ditadura de 1964 e atuante até o período da redemocratização no Brasil, esta *nova direita* seria capaz de reconhecer o peso eleitoral dos socialmente excluídos, aceitando as políticas sociais implementadas pela esquerda na América Latina, sem, no entanto, abrir mão de preceitos morais tradicionais e do capitalismo como modelo econômico basilar. Atuante sobretudo com a emergência de uma nova “família de partidos” a partir de 2010 no cenário político nacional (Codato, Bolognesi, and Roeder 2015), a atuação dessa parcela do espectro político também não deixou de significar a origem de uma *oposição extrainstitucional*, isto é, desconectada do sistema político e de suas formas de institucionalização (Nobre 2022). Com esta nova direita *antiestablishment* e não pertencente à esfera pública tradicional do país baseada na televisão, na mídia *mainstream* e na academia, passaram a emergir atores e grupos reativos ao pacto estabelecido com a Constituição de 1988, evocando, junto com uma atitude “antipolítica”, a lembrança frequente de signos dos “tempos dos militares”: anticomunismo, conservadorismo e liberalismo econômico (Rocha 2021; Rocha, Solano, and Medeiros 2021; Nobre 2022). Pouco visíveis na imprensa e nas ruas, tais grupos entravam com força na internet (Rocha 2021).

Porém, não somente no ambiente digital e partidário houve uma renovação à direita do espectro político. Se durante as *Diretas Já* (1983-1984) e, posteriormente, durante a campanha pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor (1992), os símbolos nacionais como o verde-amarelo e o Hino Nacional foram utilizados para congregar diferentes grupos contrários a governos de direita, ao longo do segundo mandato de Lula o *estilo patriota de ativismo* deslizaria para as manifestações de rua do eleitorado de direita do país. Em grande parte destas manifestações estava em disputa o campo da moralidade, tanto pública — com a temática da “corrupção” —, quanto privada, com seu centro de gravidade nas questões da liberalização das drogas e do aborto (Alonso 2023).

Naquele contexto, o Hino Nacional passou a ser entoado nas ruas por grupos como o Movimento Endireita Brasil, Reforma Brasil, Quero Mais Brasil e o Movimento Cívico pelo Direito dos Brasileiros — Movimento Cansei. Neste campo de ativismo, havia um número variado de agendas e razões para protestar. A confluência era dada pela recusa às políticas petistas, bem como pelo caráter ambíguo da temática da “corrupção”, que possibilitava englobar “desvios morais” na esfera privada e no mundo público. Desta maneira, o estilo patriota “[...] singelo e autocomunicante (pelo porte de cores nacionais) era fácil de entender mesmo para neófitos em ativismo político”. Dinâmica que se intensificaria com a Copa das Confederações em 2013 e com a Copa do Mundo no ano seguinte (Alonso 2023, 82).<sup>3</sup>

Nos anos seguintes aos eventos esportivos, ser *patriota* transformou-se em sinônimo de *antiesquerda*. Todavia, tal ativismo não havia pegado para si apenas os símbolos nacionais antes presentes em manifestações contrárias a governos de direita (*Diretas Já* e *Fora Collor*), numa estratégia de espelhamento (Arantes, Frias, and Meneses 2024) e sequestro de pauta com uma série de trocas de sinais e inversões (Leirner 2020). Outra estratégia comumente associada à esquerda também foi apropriada: os acampamentos. Correntemente utilizados pelo Movimento Sem Terra e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, na esteira dos pedidos para a abertura de *impeachment* pelo Legislativo em 2015, tal estratégia seria replicada pelo Movimento Brasil Livre (MBL) e pelo Revoltados Online que instalaram, com autorização do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, cinquenta barracas no gramado do Congresso Nacional. Segundo seus organizadores, tratava-se de uma iniciativa que prezava pela limpeza, organização e segurança do espaço em que estavam instalados (Rocha 2021, 172–3).

No ano seguinte, a estratégia seria reencenada em frente ao prédio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) na Avenida

Paulista. A iniciativa durou 168 dias e tinha Carla Zambelli, então militante do Nas Ruas, entre seus organizadores. Cabe destacar que nesse momento, tanto neste acontecimento quanto na experiência do MBL, houve embates com grupos que pediam a intervenção das forças armadas, os quais eram frequentemente expulsos dos acampamentos (Raphael 2016). É preciso salientar que aqueles movimentos pretendiam marcar suas identidades como uma *nova* direita, e isto parece ter sido determinante do porquê naquele momento negarem o acesso integral à pauta militarista.

“Intervenções”, contudo, não estavam totalmente fora do horizonte, como bem atestou a pauta pelo *impeachment* de Dilma Rouseff. Naquele contexto, determinadas figuras advindas da caserna não deixaram de povoar o imaginário dos insatisfeitos que iam para as ruas, admitindo que esta solução não estava completamente descartada. Desde pelo menos o governo Lula, nas manifestações que vocalizavam o apartidarismo de suas iniciativas, uma figura em particular tinha livre acesso: Jair Bolsonaro, um capitão reformado do Exército Brasileiro. Em um período que se inicia em 2014, quando este lança a sua campanha para Presidência da República na eleição de 2018 dentro da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), começa-se a galvanizar na figura do capitão reformado a síntese do conservadorismo religioso, liberalismo econômico e militarismo, temas esses frequentemente mobilizados pelo apelo à “memória de 1964”.

Além do capitão, outro personagem que povoou o imaginário das manifestações em Brasília, especialmente em 2015, foi o General Antônio Hamilton Martins Mourão. Em outubro daquele ano, o militar da ativa havia se notabilizado na mídia por ter dito que a substituição de Dilma Rouseff na Presidência não traria “mudança significativa no ‘status quo’”. Segundo o então comandante militar do Sul, “a vantagem da mudança seria o descarte da incompetência, má gestão e corrupção” (Vizeu 2015). A fala rendeu um boneco inflável do general fardado e com faixa presidencial no gramado do Congresso Nacional. Ao lado do boneco, manifestantes simulavam o velório de Lula e Dilma (Moreira 2023).



Figura 1 — Boneco Inflável do General Mourão (novembro de 2015).  
Fonte: Brito (2018).

O boneco teria custado R\$ 12 mil e fazia parte da mesma iniciativa dos acampamentos liderados pelo MBL e Revoltados Online no gramado do Congresso (Congresso em Foco 2015). Quando a liderança do Legislativo decidiu pela extinção da manifestação, o grupo pró-intervenção militar precisou retirar o boneco do local (Agência PT 2015). Três anos depois, o mesmo boneco iniciaria seu *tour* por São Paulo, dessa vez como parte da iniciativa para a eleição do general como vice de Bolsonaro (Folhapress 2018).

O boneco do general evidenciava um processo contínuo de exposição midiática do Exército Brasileiro, por meio do qual seus militares constituíam-se em horizonte eleitoral aos olhos do *ativismo patriota*. Entre 2014 e 2015, vários nomes de militares começaram a ser ventilados publicamente como *lideranças políticas* potenciais. Em reportagem da revista *IstoÉ* de fevereiro de 2014, por exemplo, consta que, segundo dirigentes de 68 associações de militares da reserva, o movimento “general Heleno presidente” já havia alcançado o apoio de 5,7 milhões de eleitores (Jeronimo 2014). Ainda segundo a reportagem, Heleno era um sucesso na internet por conta de seu “discurso conservador”. A iniciativa da candidatura era levada a cabo pelas mesmas figuras que tentavam angariar assinaturas para a cria-

ção e registro do Partido Militar Brasileiro (PMB). Enquanto a iniciativa não saía do papel, seus simpatizantes continuariam utilizando o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) como “sigla franqueada” para disputarem as eleições de 2014.<sup>4</sup>



Figura 2 — “General Heleno Presidente” (Março de 2014).  
Fonte: Marcus Lopes (2014).

Neste meio-tempo, a linha entre política e caserna vinha estreita desde a década de 2010, quando as reações à Comissão Nacional da Verdade passaram a dar destaque a inúmeros nomes que não coincidentemente viriam a ocupar cargos ministeriais nos anos subsequentes à queda de Dilma (Leirner 2020). É o caso de Heleno, mas também de Sérgio Westphalen Etchegoyen, Maynard Marques de Santa Rosa e entre outros, que apesar de nunca terem sido eleitos ou se tornado ministros nos anos subsequen-

tes, foram essenciais para a reativação de grupos simpáticos à ditadura como o Terrorismo Nunca Mais (Ternuma), como é caso do general Paulo Chagas.

Neste contexto, se observados os dados compilados por Eduardo Heleno de Jesus Santos (2021) a partir de informações públicas do Tribunal Superior Eleitoral, veremos que a inserção eleitoral de militares das forças armadas permaneceu estável entre os anos de 2002 e 2016. O grande *boom* de candidaturas será justamente em 2018, com nomes que haviam se preparado para isso nos quatro anos anteriores. Naquele pleito, além da vitória da chapa presidencial militarizada, chegaram ao Congresso os generais Eliéser Girão Monteiro Filho (deputado federal pelo Rio Grande do Norte)<sup>5</sup> e Roberto Sebastião Peternelli Junior (deputado federal por São Paulo), tendência acompanhada por outros estratos da hierarquia militar.

Os resultados eleitorais de 2018 aproveitaram uma onda de *ativismo patriota* que vinha desde os dois mandatos de Lula na Presidência e que adquiriram consistência durante a presidência de Dilma Rousseff. Não somente o verde-amarelo passou a ter presença garantida nas manifestações de rua, como militares das forças armadas eram cada vez mais considerados como opções eleitorais e chamados a tomarem posição sobre a política nacional (Leirner 2020; Alonso 2023). Delineavam-se as linhas mestras dos quatro anos do capitão Bolsonaro no Executivo Federal.

### “ESSE, BRAGA NETTO, É O NOSSO EXÉRCITO”<sup>6</sup>

Pelo Messias, marchamos sim  
Em Suas mãos, a chave da vitória  
Que nos leva a possuir a terra prometida

O nosso general é Cristo  
Seguimos os seus passos  
Nenhum inimigo nos resistirá

Música *O Nosso General é Cristo*, Jairo Arcanjo.

A candidatura de Jair Bolsonaro em 2018, além de marcar um novo paradigma de campanha eleitoral no país, em especial no que diz respeito ao uso intenso de plataformas digitais para veiculação de propaganda política, obteve êxito justamente por ter conseguido arregimentar eleitoralmente uma categoria que vinha sendo construída desde pelo menos 2016: o *cidadão de bem* (Cesarino 2019; 2020; 2022; Kalil 2022).

Em sua origem, a noção de *cidadão de bem* materializou a captura de tendências “antissistêmicas” como, por exemplo, aqueles que são “contra

todos os partidos”, “contra todos os políticos”, “contra tudo isso que está aí”, bem como “anticorrupção”, cujo entendimento se assentava numa acepção ampla, que abarcaria tanto dimensões econômicas quanto morais e religiosas (Kalil 2022, 243–4).

Mesmo antes de 2016, por meio das manifestações de rua, o *cidadão de bem* havia se constituído como um marcador entre aqueles que se manifestariam de forma “pacífica” e aqueles que optariam pela “violência”.<sup>7</sup> Não por coincidência, grupos e movimentos de esquerda eram alocados nesta última categoria de forma bastante idealizada. Em suma, baseavam-se na ideia de que “[...] existem formas adequadas de participação no espaço público, em contraste com as inadequadas”. A categoria se manteria estável até pelo menos 2020, quando passou a se transformar em outra: o *patriota* (Kalil 2022, 244).

A partir de então, o *patriota* seria aquele capaz de “dar a vida pelo país”. Seriam a parcela de pessoas com identificação mais radical a Bolsonaro, que frequentemente consideraram para si “[...] desfechos como matar, morrer ou mesmo serem presos, seja em nome da ‘pátria’, da ‘liberdade’ ou daquele que consideram um ‘mito’” (Kalil 2022, 245). O ápice das manifestações que acolheriam tal perfil seriam aquelas realizadas no 7 de setembro de 2021.

Fundamental pontuar que, ao combinar um aparato midiático (digital) com mecanismos discursivos de mobilização e táticas políticas de construção de hegemonia, a candidatura de Bolsonaro foi capaz de cristalizar um grupo coeso de apoiadores, isso porque articulava uma *cadeia de equivalência* ampla o bastante para abrigar uma série de insatisfações reais ou imaginárias percebidas por determinados setores da sociedade.<sup>8</sup> Assim, este eleitorado pôde ser alocado em uma identidade política comum, em que a equivalência era construída “[...] através da mobilização de significantes vazios ou flutuantes, frequentemente envolvendo noções vagas de nação, ordem, segurança e mudança” (Cesarino 2020, 98; 2022).

Desde o início, esta estratégia político-eleitoral buscou restringir os apoiadores de Bolsonaro da participação em uma esfera pública de caráter aberto e pluralista, significando, para alguns pesquisadores, a emergência de um *contrapúblico* que compartilha entre si a perspectiva de que suas visões de mundo estão subordinadas a uma cultura dominante que os aliena, silencia e, por vezes, os ridiculariza, cabendo pois fazerem uso de mecanismos performativos de choque e perturbação desta ordem social (Rocha, Solano, and Medeiros, 2021). Nestas circunstâncias, “as mídias sociais, em especial o WhastApp, se tornaram o domínio da verdade e da liberdade de expressão, enquanto a esfera pública passou a ser condenada como o lócus de *fakes* e manipulações” (Cesarino 2020, 104).

Em um ambiente ajustado à circulação de negacionismos, teorias da conspiração, material ofensivo e calunioso contra pessoas ou grupos, avisos urgentes e alarmistas, enunciados distorcidos ou retirados de contexto (Cesarino 2020), já em 2018 o sistema eletrônico de votação passaria a ser colocado na berlinda. A dinâmica se manteria durante o mandato de Bolsonaro e apresentaria seu ápice a partir de maio de 2021, mês que marca o início da tramitação do Projeto de Emenda à Constituição 135/2019 na Câmara dos Deputados, de autoria da deputada Bia Kicis (PL-DF)<sup>9</sup> e que tinha como objetivo realizar mudanças no sistema de votação brasileiro (Kalil 2022).<sup>10</sup>

Será justamente por conta da alegação de fraude eleitoral e pela não aceitação da derrota de Bolsonaro na disputa de 2022 que seus apoiadores passaram a se concentrar em frente aos quartéis do Exército Brasileiro por todo o país nos primeiros dias do mês de novembro daquele ano. Segundo levantamento de Lilian Sendretti (apud Rocha 2023),<sup>11</sup> é possível observar um aumento exponencial de protestos categorizados como de “extrema direita” nos últimos quatro anos. Em 2018 foram 147, nos três anos seguintes foram respectivamente 254, 278 e 749 manifestações. Ao chegarmos em 2022, a cifra subiria para 1.822, dos quais 1.786 eram bloqueios, em grande parte realizados após o resultado eleitoral.

A seguir, descreveremos o período que foi passado por um dos pesquisadores junto a estes acampados, evidenciando o trabalho de campo realizado nas cidades de Araraquara e São Carlos no interior paulista, bem como em Brasília, ao longo do mês de dezembro de 2022, a fim de agregar elementos qualitativos a esses dados.

### “FORÇAS ARMADAS, SALVEM O BRASIL!”<sup>12</sup>

[...] em alguma incubadora deste país tem que ficar guardada alguma coisa porque a sociedade vai voltar para cobrar, vai pedir, vai querer saber onde é que estão meus valores, o que fizeram com eles? E ela vai achar uma instituição [as forças armadas] que preservou os valores.

General Sérgio Westphalen Etchegoyen (apud Viana 2021, 296).

Agora a gente vê algumas manifestações, algumas visitas, clamando os militares para ver a situação de grave crise econômica, política e social, particularmente, uma crise moral, para que os militares se manifestem. Mas eles não estão buscando os militares nas casernas, estão buscando os nossos valores, os valores de Caxias que está [sic] em desuso.

General Fernando Azevedo e Silva.<sup>13</sup>

Entendemos que esta situação inusitada de uma certa forma de “rebelião” (Arantes, Frias, and Menezes 2024) demandava um esforço etnográfico para se somar ao conjunto de compreensões sobre o que ocorreu,<sup>14</sup> com a necessidade de produzir um primeiro “choque etnográfico”, rápido e disponível instantaneamente, a fim de sondar também como os acampados reagiriam à presença de um pesquisador no local, ainda que de forma não declarada enquanto tal. Isto posto, o trabalho de campo teve início nas duas cidades do interior paulista. Nestes locais, as únicas Organizações Militares (OMs) são os Tiros de Guerra (TGs), os quais, naquela época do ano, se encontravam vazios e “protegidos” somente pela Guarda Municipal. Em Araraquara, o acampamento composto por uma grande tenda foi instalado primeiro em um terreno vizinho ao TG e, posteriormente, transferido para a própria calçada da OM, a qual fornecia energia elétrica para os acampados. Algum tempo depois, a benesse foi retirada. Segundo disseram, o sargento responsável informou precisar encaminhar um pedido de autorização formal a Brasília para que voltasse a fornecer eletricidade à tenda. A autorização nunca veio.

Já em São Carlos, o conjunto de duas barracas pequenas onde funcionava uma dispensa e uma cozinha improvisada foi instalado na calçada oposta ao TG, aproveitando o espaço de uma casa abandonada. Ao contrário de Araraquara, em que a energia para manter as luzes e as geladeiras advinha de uma bateria de carro, em São Carlos a eletricidade era fornecida por um coronel aposentado da Polícia Militar. A fiação saía da casa do militar e percorria todo o quarteirão até o acampamento, e assim era possível manter a iluminação nas tendas até a parte da noite, período de grande concentração de pessoas.

Como esperado, a chegada aos acampamentos gerou interesse por parte dos *patriotas*. A curiosidade se deu, sobretudo, pela idade do pesquisador, uma vez se tratar de um contexto em que aposentados eram maioria. No interior paulista, a identificação ocorreu como aluno da UFSCar, sem, no entanto, indicar de qual curso advinha, mas afirmando ser interessado em questões que envolviam o Exército e os militares no país. Os interlocutores, desconfiados, passaram então a fazer outros questionamentos, objetivando verificar se não se tratava de um “infiltrado” ou “petista”. Queriam saber como o pesquisador havia resistido ao ambiente universitário e às tendências de esquerda que lá seriam maioria, segundo eles. A saída, naquele primeiro contato, foi confirmar as impressões *patriotas* e reiterar os valores adquiridos em família, usando, para tanto, o fato de o avô paterno do pesquisador ser capitão aposentado da Polícia Militar de São Paulo.

Se no interior paulista a questão do “infiltrado” permeava os primeiros dias de pesquisa, em Brasília, pela dimensão do acampamento e pe-

los acontecimentos progressos à chegada na cidade,<sup>15</sup> não houve mais uma identificação como universitário. Para os acampados em frente ao Quartel General do Exército, o pesquisador era um *patriota* que tinha deixado sua cidade de origem e havia se dirigido para lá com o interesse de acompanhar as manifestações. O contato era de certa maneira facilitado pois as informações progressas de Araraquara e São Carlos produziram o *background* necessário para contar, com naturalidade, fatos que envolviam estes outros acampamentos, caso os questionamentos sobre a vida progressa do pesquisador se tornassem mais incisivos.

Em Brasília e no interior paulista, foi possível observar como o “sistema de equivalência” em relação aos potenciais “inimigos” do grupo, de que fala Cesarino (2019; 2020), são uma constante do cotidiano *patriota*. A temática do “infiltrado”, embora se dirigisse ao pesquisador num primeiro momento, era um dado rotineiro dos acampamentos e de postagens em mídias digitais, sendo utilizada ora como categoria acusatória, ora como elemento jocoso entre os próprios acampados.



Figura 3 — O “infiltrado” como categoria acusatória.

Fonte: Twitter/TikTok.

Aos poucos foi possível entender que a identificação de um *patriota verdadeiro* se dava primariamente pelas roupas. A ausência do verde-amarelo e da bandeira nacional eram indicativos de que algo estava “errado” com determinada pessoa. Não raro, houve desconfortos por parte dos interlocutores com pessoas com “roupas comuns” chegando ao acampamento de Brasília. Na verdade, o assunto era uma forma velada de dizer que o próprio pesquisador estava destoando do restante. A roupa utilizada nunca tinha sido um problema no interior paulista, apenas tomava-se o cuidado

de nunca utilizar nenhuma peça na cor vermelha. Mas em Brasília, a blusa preta e a calça verde militar se transformaram em incômodo logo no primeiro dia. O assunto só cessou quando finalmente o pesquisador comprou uma bandeira nacional e a posicionou amarrada no pescoço e voltada para as costas, da mesma forma que outros interlocutores utilizavam. “Agora sim está certo!”, verbalizou uma das interlocutoras.

Mas também havia figuras que estimulavam a paranoia da presença de “infiltrados” dentro do acampamento. Em Brasília dois personagens se destacavam na tarefa: Cláudio Mendes dos Santos, major da reserva da Polícia Militar do Distrito Federal<sup>16</sup> e Marcelo Soares Corrêa, o cabo Corrêa “Mourão”,<sup>17</sup> que circulava pelo acampamento trajando a tradicional boina grená da Brigada Paraquedista. No palco principal, os militares davam instruções para a identificação do “inimigo”: uma pequena entrevista e uma análise das redes sociais. Segundo o cabo Corrêa, “patriota de verdade” teria postagens no celular ou alguma coisa que o identificasse enquanto tal. Mesmo a possível recusa na inspeção das redes sociais era um indicativo de estarem diante de um “infiltrado”.

Aqueles mesmos militares constantemente pediam aos acampados que marchassem durante a execução da Canção do Exército, tocada diversas vezes ao longo do dia. Em outros momentos, pediam que pessoas reunidas em frente ao palco principal repetissem frases de um longo texto sobre a não aceitação do resultado eleitoral, que também era acompanhado da versão em inglês traduzida por duas *patriotas*. Tudo isso, assim como quando os acampados deveriam acompanhar o que era cantado no palco, era ensaiado antes de ser filmado e divulgado nas redes. Não raro, as filmagens precisavam ser refeitas por algum erro cometido durante a execução das palavras de ordem



Figura 4 — Cartazes utilizados durante filmagem no acampamento de Brasília. “Mundo, o Brasil pede socorro! Imprensa corrupta não quer mostrar a verdade para o mundo”.



Figura 5 — Execução de “marcha” — Brasília.  
Fonte: arquivo pessoal.

Facilitado pelo ambiente digital, cada vez mais indivíduos diferentes entre si acabam encontrando equivalências mútuas e produzindo diferença

e polarização a partir de bolhas digitais. Este fenômeno foi presenciado inúmeras vezes durante o campo. Não raro, *patriotas* andavam com celulares na mão, filmavam a si próprios e atuavam como *influencers* encorajando outras pessoas a irem para os acampamentos. Em outros momentos, pediam que fossem filmados por outros colegas enquanto dançavam e apelavam para uma reação ativa de quem ainda permanecia em casa. Em alguns casos, as ações eram feitas de forma espontânea e somente depois seu potencial midiático era percebido. Assim, gargalhadas e falas eram reencenadas para serem devidamente gravadas e veiculadas nas redes.<sup>18</sup>

Não somente o que era gravado apresentava um forte apelo estético, mas o próprio cotidiano do acampamento era permeado por uma maior atenção com a disposição de corpos e a produção de imagens (Empoli 2020). A começar pela questão da bandeira nacional. Por duas vezes houve o alerta que a bandeira que o pesquisador carregava presa ao pescoço estava “errada”. Numa delas, o tecido encontrava-se de ponta-cabeça, e, ao corrigir, o pesquisador recebeu um elogio sorridente por parte de um dos *patriotas*.

Os *patriotas* demonstravam um verdadeiro êxtase com a bandeira, a qual enfeitava inúmeras barracas. Entusiasmado, um deles contou como havia achado sua bandeira na lama do estacionamento do acampamento. Após lavá-la por três vezes, impressionou-se com o resultado: o branco de suas estrelas brilhava ao céu e realizava um sonho de menino em ter uma bandeira igualzinha aos bandeirões de estádio, segundo ele. Em outra ocasião, uma senhora ficou visivelmente maravilhada ao ser ajudada a instalar sua bandeira no poste, e posteriormente poder fazer fotos suas e de suas amigas com a bandeira e o QG ao fundo.

Inversamente ao carinho com o verde-amarelo, os acampados tinham verdadeiro horror ao vermelho. Por duas vezes, presenciou-se contestações sobre a bandeira do Pará e a necessidade de “modificá-la”. Nem mesmo um Uber que conduzia o pesquisador passou ileso. Apenas pelo fato de ser vermelho e nenhum de seus ocupantes fazerem saudações aos acampados foi o bastante para que uma senhora gritasse “Lula ladrão” em direção à lataria do automóvel.

Tanto em Brasília como no interior paulista, eram comuns os carros que passavam defronte ao acampamento buzinando em sinal de apoio ou fazendo o característico “L” em “provocação” aos acampados. Algumas vezes, tais veículos eram objeto de garrafadas e xingamentos ou, se surgisse a oportunidade, seus ocupantes eram agredidos. Quando constatadas tais agressões ou garrafadas, por duas vezes presenciou-se o major Claudio Santos fazendo com que os *patriotas* em frente ao palco principal repetissem, quase que de forma escolar e infantilizada, que não mais teriam aquele tipo de atitude. Todavia, mesmo os veículos simpáticos àquela concentração de pessoas

eram objeto de críticas. Segundo os patriotas, a agitação das buzinas deveria ser revertida em presença daquelas mesmas pessoas no acampamento.

No acampamento defronte ao QG do Exército, o palco principal era montado a partir da carroceria de um caminhão de som, instalado com autorização da Força, segundo o major Claudio Santos. Próximo a ele encontrava-se uma grande tenda onde funcionava a cozinha da *família patriota*, a qual servia café da manhã, almoço, café da tarde e jantar gratuitamente. Além das refeições, ao longo de todo o dia pessoas podiam livremente retirar garrafas de água lacradas da cozinha para se hidratarem. Não foram poucas as vezes que se presenciou a chegada de caixas com inúmeros alimentos e suprimentos para a cozinha; tudo seria fruto de doações, disseram. Pelas paredes, uma série de imagens de soldados com mensagens motivacionais, bem como propagandas da Rádio Verde-Oliva, a rádio oficial do Exército Brasileiro. No mesmo recinto, havia ainda um *stand* de fotos improvisado com a árvore de Natal e uma imagem de Bolsonaro onde *patriotas* tiravam fotos esporadicamente.



Figura 6 — Na “cozinha da família patriota”.

Abaixo da inscrição em referência ao então comandante do Exército, lê-se: “arregou”.

Fonte: arquivo pessoal.

Perto dali, ao contrário das tradicionais camisetas de Jair Bolsonaro, vendiam-se blusas camufladas e com temáticas em verde-amarelo. A “marca” Bolsonaro, característica dos produtos vendidos no período eleitoral de 2018, não estava mais no horizonte estético daqueles *patriotas* (Cesarino 2020). Tal ausência poderia ser explicada pelo fato de que, desde o início a iniciativa dos acampamentos, procurava se distanciar da imagem do Capitão como agente incitador; com isso em mente, “[...] ocorreu um esforço de conscientização de que os protestos não poderiam ter o nome de Bolsonaro, nem camisetas dele, nem músicas que não fossem hinos oficiais” (Medeiros 2022a).



Figura 7 — Camisetas comuns no acampamento de Brasília.  
Fonte: retirado da *web*.

Na capital do país, a Avenida do Exército, em frente ao QG, era patrulhada por jovens soldados da Polícia do Exército (PE). Eram os mesmos soldados que sorrateiramente filmavam patriotas gritando “Lula ladrão, seu lugar é na prisão!”, como também prontamente explicaram aos acampados que não havia nenhuma ordem de desmobilização das barracas e tendas após alguns homens com roupas camufladas terem passado avisando que tudo deveria ser removido. Estávamos ainda no dia 27 de dezembro, e autoridades do governo Lula afirmavam peremptoriamente que o acampamento de Brasília estava sendo “desativado” (Mestre 2022).

Além de uma infinidade de carros simpáticos à concentração, outra coisa presenciada pelo pesquisador foi a van do General Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, ex-comandante do Exército, circulando pela Avenida (Alves 2022). Com sua mulher alegremente cumprimentando os *patriotas*

que voltavam do “buzinação dos caminhoneiros”, realizado numa rua lateral ao QG, a ilustre visita deu ânimo a todos que prontamente passaram a se concentrar na calçada, na expectativa que a van fizesse mais uma meia volta e passasse próxima ao meio-fio. A “vibração”<sup>19</sup> com a presença do general, combinada com a passagem de uma viatura da Polícia Militar, deu ânimo para que todos exteriorizassem aos policiais que estes “prendessem Lula” de uma vez por todas.

Apesar das menções a Lula e ao Partido dos Trabalhadores, chamava a atenção a numerosa e constante referência ao ministro do STF, Alexandre de Moraes. Objeto de xingamentos e elocubrações sobre seus supostos “traços de psicopatia”, o ministro, também apelidado de “Xandão” ou “cabeça de ovo”, era frequentemente referenciado como um “ditador” que precisava ser impedido o mais rápido possível.<sup>20</sup> Tais caracterizações de Moraes presenciadas nos acampamentos também eram recorrentes nas mídias digitais *patriotas*.



Figura 8 — Representações do Ministro Alexandre de Moraes em mídias digitais.  
Fonte: @kacio.art no Instagram.

Ainda na Capital Federal, toda a Praça dos Cristais, em frente ao QG,<sup>21</sup> encontrava-se ocupada por tendas e barracas, as quais em sua maioria também eram fruto de “doações”, segundo diziam. Não raras vezes, pessoas

recém-chegadas ao acampamento conseguiam barracas, colchões e um espaço na tenda de alguém para passarem os próximos dias. Os que vinham de carro aproveitavam o estacionamento lateral ao Hotel de Trânsito de Oficiais do Exército para deixarem seus veículos. Os soldados da PE que controlavam o fluxo de carros na região nada faziam sobre a prática, que era replicada em um terreno vizinho à Praça. Tudo revelava uma íntima identificação entre o acampamento e a instituição militar, muito para além de uma simples “convivência” como reiterado por jornalistas após os episódios de 8 de janeiro de 2023.<sup>22</sup>

A rotina dos acampamentos, tanto do interior paulista quanto de Brasília, era muito similar, com exceção do “buzinaço dos caminhoneiros” realizado todos os dias às 16h neste último. De resto, os horários de oração eram os mesmos, quase sempre às 8h da manhã e às 17h da tarde. Em São Carlos e Araraquara, havia uma predominância católica, com rezas à Nossa Senhora e a execução completa do Rosário. Já em Brasília, além do espaço reservado à “orientação religiosa”, o palco principal congregava tanto pregações e louvores evangélicos quanto rezas também à Nossa Senhora Aparecida. Nos momentos “difíceis”, como após a última *live* de Bolsonaro no dia 30 de dezembro, os louvores e a repetição da frase “feliz é a nação cujo Deus é o Senhor”, animavam o acampamento e forneciam esperança aos *patriotas* que, abertamente, questionavam se não estariam “sendo feitos de idiota”.



Figura 9 — “Buzinaço dos caminhoneiros” — Brasília (dezembro de 2022).  
Fonte: arquivo pessoal.



Figura 10 — Espaço de “orientação religiosa” e pregação no palco principal — Brasília (dezembro de 2022).

Fonte: arquivo pessoal.



Figura 11 — Execução do Rosário — São Carlos (dezembro de 2022).

Fonte: arquivo pessoal.

Enquanto isso, pelas redes sociais, militares da ativa e reserva das forças armadas estimulavam as concentrações em frente aos quartéis de todo o país desde novembro daquele ano. Utilizavam para tanto o argumento que vinha desde as manifestações do campo *patriota* nos dois primeiros mandatos de Lula na Presidência: as concentrações eram ordeiras e, sobretudo, legítimas.

 **General Hamilton Mourão**   
@GeneralMourao

O clamor das manifestações a que assistimos desde a proclamação do resultado das urnas, que permaneceram sem o voto impresso e auditável, é legítimo, por mais que muitos tenham tentado classificá-lo de “antidemocrático”.

13:35 · 14 dez 22

---

**18,3K** Retweets

---

**1.776** Tweets com comentário **113K** Curtidas

 **General Girão Monteiro**  @GeneralGirao · 11 de nov

A fé e o desejo de um país melhor é o que nos move. A manifestação popular e patriótica é ordeira e constitucional. Será que algum ditador teria a insensatez de contrapor crianças, idosos e famílias cidadãs? As Forças Armadas já demonstraram que estarão do lado do povo; sempre! 🇧🇷



0:46 12,9 mil visualizações

---

108 514 2.368

 **General Paulo Chagas** @Ge... · 20 nov

Diante das atitudes arbitrárias e extrajurídicas tomadas pelas "Supremas Autoridades" e que colocam sob suspeita o seu conceito de democracia, o socorro pedido às Forças Armadas pela parcela inconformada da população passa a ser uma LEGÍTIMA reação de autodefesa!



2.585 9.114 36,1K

Figura 12 — Generais defendem acampamentos pelo país.  
Fonte: Twitter.

Para o general Villas Bôas, as manifestações “pacíficas” de “pessoas de todas as idades, identificadas com o verde e o amarelo” seriam uma reação aos “atentados à democracia, à independência dos poderes, as ameaças à liberdade” e, especialmente, por conta das “dúvidas sobre o processo eleitoral”.<sup>23</sup> Tais dúvidas eram devidamente alimentadas pelas próprias forças armadas, com a divulgação, no dia 9 de novembro de 2022, de um dúbio documento de 65 páginas sobre o processo de auditoria do sistema eletrônico de votação (*UOL Notícias* 2022).

A mensagem seria reiterada dois dias depois por uma nota do Ministério da Defesa, a qual afirmava que os estudos realizados pelos militares não excluía “a possibilidade da existência de fraude ou inconsistência nas urnas eletrônicas e no processo eleitoral de 2022” (Ministério da Defesa 2022). Um dia depois, nova nota, dessa vez assinada pelos três comandantes das forças armadas, reiterava a constitucionalidade das manifestações em frente aos quartéis (Rodrigues 2022). No final de dezembro, quando o pesquisador chegou ao acampamento, esta mesma nota era lida na íntegra no palco principal como forma de reiterar a legitimidade do que lá faziam os *patriotas*.

Além do acampamento instalado na Praça dos Cristais, *todos os dias os patriotas faziam visitas ao Palácio da Alvorada*, residência oficial da Presidência da República, sempre em dois horários: durante a manhã, quando as bandeiras do Palácio eram hasteadas, e no final da tarde, quando os Dragões da Independência as arriavam. Bolsonaro chegou a receber seus apoiadores algumas vezes (Soares and Gullino 2022). Além de cumprimentos ao capitão, as visitas eram aproveitadas para a encenação de marchas e gravação de vídeos a serem divulgados nas mídias digitais. Na oportunidade da pesquisa, observou-se uma mal-feita revista de seguranças do Gabinete de Segurança Institucional nas pessoas que desejavam entrar e, depois do arriamento das bandeiras oficiais, fora realizada uma “marcha de mulheres” acompanhada de uma canção em apoio à Bolsonaro e à primeira-dama Michelle.



Figura 13 — “Marcha das mulheres” — Palácio da Alvorada (dezembro de 2022).  
“Povo do Brasil, preste muita atenção / As mulheres do Brasil lutam juntas com o Capitão!  
/ Somos mães, avós, somos filhas do Brasil / Nosso grito é diferente, mas tem força de fuzil!  
/ Ouça mundo, preste atenção! / Unidas nós marchamos para salvar nossa Nação”.  
Fonte: arquivo pessoal.

Bombardeados por uma quantidade avassaladora de informações através de mídias digitais, alguns dos interlocutores vocalizavam uma certa incapacidade de distinguir o real do imaginário. Tratava-se de um dos efeitos do modelo de comunicação estabelecido entre Bolsonaro e seus seguidores (Cesarino 2019; 2020; Castro Rocha, 2019). Entretanto, por diversas vezes foram observados pedidos pela não replicação de notícias falsas, como a de que um caminhão de mudança não teria ido ao Palácio da Alvorada retirar os móveis presidenciais<sup>24</sup> ou de um suposto *site* que confirmava o voto nas urnas mediante a inserção do CPF e o “cruzamento de dados advindos do Tribunal Superior Eleitoral”.

Figura 14 — Site “meu voto impresso”.

Fonte: <https://meuvoto.org/>.

Os *patriotas* que conversaram com o pesquisador externavam ainda a exaustão com tantas mensagens no celular. E a saída para tal cansaço era dada nos seguintes termos: todos deveriam parar de assistir televisão, não se apegarem demais aos inúmeros *influencers* com “síndrome de mãe Dináh”<sup>25</sup> e se aterem a um único meio de comunicação: o Diário Oficial da União. Por lá, o Capitão escreveria o futuro do país.

Todavia, lendo ou não as mensagens nos grupos de WhatsApp, frequentemente criados e administrados por pessoas desconhecidas, os *patriotas* não deixavam de falar sobre “movimentações militares nas fronteiras”, em especial no estado de Roraima; convocatórias do Exército aos reservistas; “novas mobilizações” previstas em um manual do Ministério da Defesa<sup>26</sup> e mensagens subliminares dadas por postagens do presidente, que, ao concluir sua última *live* com o grito de “selva!”, chamava todos para a “guerra”.<sup>27</sup> Desta forma, tanto as redes presidenciais quanto as publicações oficiais do Exército e da Defesa alimentavam uma espiral conspiracionista que podia ser atestada entre os acampados.

**Exército Brasileiro** · 28 nov 22  
O Comando de Fronteira Roraima /7ºBIS segue mantendo seu estado de prontidão.

A tropa de **#Selva** conduziu adestramento em **#Operações** Ribeirinhas empregando meios fluviais orgânicos da Companhia JAGUAR, fração especializada em infiltração através selva.

**#BraçoForte**



1.275 2.305 15,4K



**Ana Amelia**  
@amelialimab612

**Bolsonaro** jogou dentro das 4 linhas da Constituição, o adversário blefou, agora aguenta as consequências. Conforme publicação no DOU, o Ministro da Defesa, General Paulo Sérgio, aprova o manual de Mobilização Militar.



[in.gov.br/en/web/dou/-/p...](https://in.gov.br/en/web/dou/-/p...)

6:31 · 06 dez 22

162 Retweets 5 Comentários 674 Curtidas

**Exército Brasileiro** · 04 dez 22  
Conhece alguém que serviu no Exército nos últimos 5 anos?

Atenção ao período do Exercício de Apresentação da Reserva (EXARNET).

Saiba mais no portal do EXARNET:  
[exarnet.eb.mil.br](http://exarnet.eb.mil.br)

**#EXARNET**



806 3.484 15,8K



**@Jopelim** · 05 dez 22  
**ATENÇÃO**

- Movimentação das FFAA em toda parte.
  - O Ofício nº 2/GAB SUB 2º OF/PGJM/MPM contra o STF
  - PORTARIA do Min da Defesa publicada em DO Aprova o **Manual de Mobilização Militar**
  - Os QGs estão lotados de Norte a Sul
  - Oficinas AGUARDANDO O COMANDO
- 🇧🇷 Só DEPENDE do Presidente



6 47 137

Figura 15 — Publicações oficiais no Twitter e a espiral conspiracionista.  
Fonte: Twitter.

O trabalho de campo entre os patriotas se encerrou no dia 30 de dezembro. Naquele dia, o Capitão deu seu adeus em *live* pelas redes sociais e embarcou para os Estados Unidos. A precedência hierarquica organizou a

“despedida” final, que coube ao General Hamilton Mourão como presidente da República em exercício, em uma transmissão em cadeia nacional de rádio e televisão no dia seguinte.<sup>28</sup>

Após a fala de Mourão muitos patriotas deixaram o acampamento, pelo que acompanhamos via redes sociais. Alguns de nossos interlocutores decidiram voltar para suas casas; muitos estavam há mais de sessenta dias acampados. Esses mesmos, surpreendentemente, voltariam no dia 7 de janeiro a Brasília e acabariam presos pela depredação das sedes dos Três Poderes.

Nos acampamentos, vimos pessoas em sua maioria com mais de 40 anos e não necessariamente aposentadas, em busca de outras formas de sociabilidade e que encontraram por lá interações com *patriotas* de todo o país ou mesmo entre moradores de uma mesma cidade, como no caso do interior paulista. Entre jogos de dominó e risadas, repetidas vezes estas pessoas que rezavam o terço e cantavam louvores evangélicos juntas diziam que estar no acampamento era um “vício” e que poucas saberiam “lidar com o fim daquilo tudo”. Confirmava-se a tese de Giuliano da Empoli (2020), segundo a qual, “para quem vive em condições de real isolamento, aderir ao carnaval populista significa fazer parte de uma comunidade e, em certo sentido, mudar de vida, mesmo se os objetivos políticos da iniciativa não são atingidos” (Empoli 2020, 98). Assim, pode-se entender que a “guerra” patriota, apesar de sua faceta tenebrosa, não deixava de ser a concretização de uma identidade e um novo lugar de reconhecimento (Cesarino 2019).

## EPÍLOGO? UMA HISTÓRIA LONGE DE TERMINAR

Como todos vimos, houve um desfecho de todo esse ciclo no dia 8/1. Uma questão que fica é se esse é o único desfecho a ser considerado, ou se ele é *parte de um movimento maior que ainda não cessou*. Ainda que de forma um tanto preliminar, gostaríamos de sustentar que enquadramentos com tantas variáveis como as que vimos aqui — e que ainda aparecem em todo o processo que nos bombardeia cotidianamente com “*breaking news*” — dificilmente amarra um fim e (e em) uma *única explicação*.

Para nosso propósito neste artigo, cabe apenas ressaltar dois pontos que nos parecem centrais: inicialmente, que a ideia de “intervenção militar” já vinha sendo gestada há bastante tempo.

Em seguida, com o ocaso do governo Bolsonaro, parece que a mesma base que sempre realizou uma leitura mais radicalizada dos processos políticos desde 2014 pelo menos resolveu se galvanizar na frente dos quartéis e assumir de forma mais tangenciável uma feição identitária, pela qual aqui optamos, seguindo a própria categoria nativa, por chamar de *patriotas*. Outros, como é o caso de Arantes, Frias e Meneses (2024), viram uma

espécie de “deslize semântico” que produziu a comutação da identidade “positiva” do “cidadão de bem” em “Mané”, convertendo a suposta ofensa que o Ministro do STF fez em relação a alguém que o questionou sobre o resultado das eleições (“perdeu, Mané”) em uma chave para a “rebelião” em Brasília.

Em primeiro lugar, um dos elementos mais notáveis da persistência deste discurso de intervenção é que ele sempre se valeu da noção de que “a política” — tomada de forma genérica mesmo — era nada mais do que uma grande conspiração de elites “globalistas” que se aliava a um projeto proto-comunista de reabilitação de Lula ao poder, cumprindo uma espécie de profecia autorrealizável já enunciada anos antes nas ideias de Olavo de Carvalho, por exemplo (Castro Rocha 2020). De maneira sintomática isto também apareceu em textos militares, sendo o mais notável o “Projeto Brasil 2035”, idealizado e gestado nos Institutos Sagres e Villas-Bôas<sup>29</sup> e com ampla participação da comunidade militar em sua realização. Como é bem mostrado na ampla coletânea que se debruçou sobre este projeto, coordenada por Manuel Domingos Neto (2022), sobre vários aspectos vemos ali uma projeção do futuro com muitas caras do passado, particularmente aquelas que reavivam temas de “1964”, como o anti-comunismo (Teixeira da Silva 2022; Genoio 2022; Costa Pinto 2022). Tais persistências ideológicas, inclusive, foram notadas por Lentz (2022) como base de uma politização dos militares, que sedimentaram na longa duração as ideias da Doutrina de Segurança Nacional. Esta posição, nos parece, foi essencial para que o imaginário da parcela da população engatada no discurso antissistema voltasse ao velho mantra da “intervenção militar”, dessa vez para valer, em Brasília.<sup>30</sup>

Em segundo lugar, é preciso considerar que as manifestações foram realizadas na frente de quartéis. Desde os atos de 8/1, passando pela CPI dos atos golpistas, ficou bastante claro que havia não somente tolerância, mas, principalmente, apoio da cadeia de comando para que aquele evento ganhasse adensamento, tração e finalmente tomasse a direção que tomou. Há muito material sobre isto e não cabe aqui retomar todos os acontecimentos ocorridos, mas cabe chamar a atenção sobre um fato específico: nada ocorre numa área militar sem consentimento, isto é um fundamento da hierarquia e disciplina e está colocado nos regulamentos militares (Leirner 1997). Não se tratou, assim, somente do fato de que o “Exército não apoiou”: ou agia, ou não.

Para além da forma de atuação de setores da chamadas Forças Especiais que ficaram evidentes na CPI, nos parece particularmente crítica a forma como os eventos ocorreram de forma consentida; quem se manifestava ali foi levado a crer que tinha completo endosso da instituição militar para

uma intervenção *mais longa* (Arantes, Frias, and Menezes 2024). Pode se dizer, de forma análoga, que algo familiar a este movimento ocorreu quando Bolsonaro realizou um comício na Academia Militar das Agulhas Negras em 2014: houve consentimento para um ato político dentro do quartel, algo que os militares (cf. Leirner 2020), particularmente o comandante da AMAN de então — e hoje Comandante do Exército, General Tomás Ribeiro Paiva — negam que tenha ocorrido com a “ciência do que estava acontecendo”.

Esses mecanismos de negação com aparentes mudanças de posição têm sido uma constante do comportamento político de militares desde o final da ditadura – ou até mesmo antes, como mostrou Lucas Pedretti em um artigo recente (2024), em que ele mostra a fabricação estruturada de uma negação da “linha dura” durante a ditadura. Como também mostra Souza (2021), isso se estruturou de maneira orgânica e repetida ao longo dos anos como uma forma de dissimulação, própria da mentalidade militar. Para encurtar, militares operaram como se fossem coadjuvantes, quando estavam agindo no papel principal.

Este ponto, nos parece, é fundamental para entender a ação política dos militares nos últimos anos. Gostaríamos de ressaltar isto: seu protagonismo sempre foi minimizado por eles, que procuraram constantemente afirmar que foram vítimas de um processo de cooptação por Bolsonaro. Temos reservas em relação a esta posição, especialmente porque, se ela ocorreu, poderia ter sido freada desde seu início, bastando para isto usar os próprios regulamentos militares e seu papel definido na Constituição.

## REFERÊNCIAS

Agência PT. 2015. “Acampamento golpista em frente ao Congresso é extinto”. *Agência PT* 11 (Nov.). [pt.org.br/acampamento-golpista-em-frente-ao-congresso-e-extinto/](http://pt.org.br/acampamento-golpista-em-frente-ao-congresso-e-extinto/).

Alonso, Angela. 2023. *Treze: A política de rua de Lula a Dilma*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras.

Alves, Chico. 2022. Mulher do general Villas Boas visita e acena a golpistas no QG do Exército. *UOL Notícias* (Dez.). [noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2022/12/28/mulher-do-general-villas-boas-visita-e-acena-a-golpistas-no-qg-do-exercito.htm](https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2022/12/28/mulher-do-general-villas-boas-visita-e-acena-a-golpistas-no-quadra-do-exercito.htm).

Arantes, Pedro Fiori, Fernando Frias, and Maria Luiza Menezes. 2024. *8/1 a rebelião dos manés ou esquerda e direita nos espelhos*. São Paulo: Editora Hedra.

Brito, Orlando. 2018. “Fotografia é História: Há três anos, em frente o Congresso”. *Os Divergentes* (Nov.). [osdivergentes.com.br/orlando-brito/fotografia-e-historia-ha-tres-anos-em-frente-o-congresso/](https://osdivergentes.com.br/orlando-brito/fotografia-e-historia-ha-tres-anos-em-frente-o-congresso/).

Castro, Celso. 2004. *O espírito militar: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras*. Rio de Janeiro: Zahar.

Cesarino, Letícia. 2019. “Identidade e representação no bolsonarismo”. *Revista de Antropologia* 62: 530–57.

Cesarino, Letícia. 2020. “Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil”. *Internet & Sociedade* 1: 92–120.

Cesarino, Letícia. 2022. “Bolsonarismo sem Bolsonaro? Públicos antiestruturais na nova fronteira cibernética”. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros* 82: 162–88. doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v1182p162-188.

Codato, Adriano, Bruno Bolognesi, and Karolina Mattos Roeder. 2015. “A nova direita brasileira: Uma análise da dinâmica partidária e eleitoral no campo conservador”. In *Direita, volver!: O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*, edited by Sebastião Velasco e Cruz, André Kaysel, and Gustavo Cotas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Congresso em Foco. 2015. “Grupo pró-intervenção militar leva boneco de general exonerado após críticas ao governo”. *Congresso em Foco* (Nov.). [congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/grupo-pro-intervencao-militar-leva-boneco-de-general-exonerado-apos-critica-ao-governo](https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/grupo-pro-intervencao-militar-leva-boneco-de-general-exonerado-apos-critica-ao-governo).

Congresso Nacional. 2023. *Parecer Requerimento n. 1 de 2023*. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de Janeiro de 2023. Brasília: Congresso Nacional. [legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2606](https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2606).

Corrêa, Cabo. 2022. “Infelizmente nem todos honram...”. *Tiktok* (Set.). [www.tiktok.com/@cb.correa/video/7145484770418363653?\\_r=1&\\_t=sjdfNVdoc0j&social\\_sharing=1](https://www.tiktok.com/@cb.correa/video/7145484770418363653?_r=1&_t=sjdfNVdoc0j&social_sharing=1).

Costa Pinto, Eduardo. 2022. “Globalismo, um encontro doutrinário”. In *Comentários a um delírio militarista*, edited by Manuel Domingos Neto. 1 ed. Fortaleza: Gabinete de Leitura.

Domingos Neto, Manuel. 2022. *Comentários a um delírio militarista*. 1 ed. Fortaleza: Gabinete de Leitura.

Empoli, Giuliano da. 2020. *Os engenheiros do caos*. São Paulo: Vestígio.

*Folhapress*. 2018. “Boneco inflável de Mourão começa tour por São Paulo” (Set.). [ndmais.com.br/politica/boneco-inflavel-de-mourao-comeca-tour-por-sao-paulo](http://ndmais.com.br/politica/boneco-inflavel-de-mourao-comeca-tour-por-sao-paulo).

Genoino, José. 2022. “Implicação do Projeto na conjuntura e na estratégia”. In *Comentários a um delírio militarista*, edited by Manuel Domingos Neto. 1 ed. Fortaleza: Gabinete de Leitura.

Jeronimo, Josie. 2014. “O candidato dos milicos”. *IstoÉ* (Fev.). [istoe.com.br/350106\\_O+CANDIDATO+DOS+MILICOS/](http://istoe.com.br/350106_O+CANDIDATO+DOS+MILICOS/).

Kalil, Isabela. 2022. Do “cidadão de bem” ao “patriota”: eleições, desinformação e extremismo. In *Democracia e eleições no Brasil: para onde vamos?*, v. 1, edited by Magna Inácio and Vanessa Elias de Oliveira. 1. ed. São Paulo: Anpocs/Hucitec, 2022: 237–51.

Laclau, Ernesto. 2005. *On populist reason*. Londres: Verso.

Leirner, Piero. 1997. *Meia-Volta, Volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar*. 1 ed. Rio de Janeiro/ São Paulo: FGV/FAPESP.

Leirner, Piero. 2020. *O Brasil no Espectro de uma Guerra Híbrida*. São Paulo: Alameda.

Leirner, Piero. 2024. “Ensaio sobre 2013 e uma guerra híbrida fora de lugar”. *Revista de Antropologia da UFSCar* 15, no. 1 (Jan./Jun.).

Lentz, Rodrigo. 2022. República de segurança nacional — militares e política no Brasil. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Rosa Luxemburgo.

Lopes, Marcus. 2014. “Um general na Presidência?”. *O Globo* (Mar.). [gq.globo.com/Prazeres/Poder/noticia/2014/03/um-general-na-presidencia.html](http://gq.globo.com/Prazeres/Poder/noticia/2014/03/um-general-na-presidencia.html).

Medeiros, Jonas. 2022a. “Ato por intervenção em SP: da desobediência civil ao golpe”. *Poder 360* (Nov.). [www.poder360.com.br/opinioao/ato-por-intervencao-em-sp-da-desobediencia-civil-ao-golpe](http://www.poder360.com.br/opinioao/ato-por-intervencao-em-sp-da-desobediencia-civil-ao-golpe).

Medeiros Jonas. 2022b. “Ato na Proclamação da República o eterno retorno do golpismo militar”. *Poder 360* (Nov.). [www.poder360.com.br/opinioao/ato-na-proclamacao-da-republica-o-eterno-retorno-do-golpismo-militar](http://www.poder360.com.br/opinioao/ato-na-proclamacao-da-republica-o-eterno-retorno-do-golpismo-militar).

Medeiros Jonas. 2022c. “Depois do dia D da diplomação: da espera passiva à violência ativa?”. *Poder 360* (Dez.). [www.poder360.com.br/opinioao/depois-do-dia-d-da-diplomacao-da-espera-passiva-a-violencia-ativa](http://www.poder360.com.br/opinioao/depois-do-dia-d-da-diplomacao-da-espera-passiva-a-violencia-ativa).

Medeiros, Jonas. 2023a. “O fim de um mundo: os patriotas na oposição ao governo empossado”. *Poder 360* (Jan.). [www.poder360.com.br/opiniaio/o-fim-de-um-mundo-os-patriotas-na-oposicao-ao-governo-empossado](http://www.poder360.com.br/opiniaio/o-fim-de-um-mundo-os-patriotas-na-oposicao-ao-governo-empossado).

Medeiros, Jonas. 2023b. “O ‘Capitólio brasileiro’ se consumou: da profanação à lei e ordem”. *Poder 360* (Jan.). [www.poder360.com.br/opiniaio/o-capitolio-brasileiro-se-consumou-da-profanacao-a-lei-e-ordem](http://www.poder360.com.br/opiniaio/o-capitolio-brasileiro-se-consumou-da-profanacao-a-lei-e-ordem).

Mello, Igor. 2023. “Extremista que participou de 8/1 teve encontros com Bolsonaro e Mourão”. *UOL Notícias* (Jan.). [noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/01/12/extremista-mourao-bolsonaro.htm](http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/01/12/extremista-mourao-bolsonaro.htm).

Mestre, Gabriela. 2022. “Acampamento em Brasília já está sendo desativado, diz Flavio Dino”. *Poder 360* (Dez.). [www.poder360.com.br/justica/acampamento-em-brasilia-ja-esta-sendo-desativado-diz-flavio-dino](http://www.poder360.com.br/justica/acampamento-em-brasilia-ja-esta-sendo-desativado-diz-flavio-dino).

Ministério da Defesa. 2022. *Relatório das forças armadas não exclui a possibilidade de fraude ou inconsistência nas urnas eletrônicas* (Nov.). [www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio-das-forcas-armadas-nao-excluiu-a-possibilidade-de-fraude-ou-inconsistencia-nas-urnas-eletronicas](http://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio-das-forcas-armadas-nao-excluiu-a-possibilidade-de-fraude-ou-inconsistencia-nas-urnas-eletronicas).

Moreira, Guilherme Alessandro Lemos da Silva. 2023. “Generais entre poderes: uma rotina de ‘indisciplina’, ‘crises’ e ‘insubordinação’ (2007-2018)”. *Teoria & Pesquisa Revista De Ciência Política* 32 (esp.2). São Carlos: e023017. doi.org/10.14244/tp.v32iesp.2.985.

Mouffe, Chantal. 2000. *The democratic paradox*. Londres: Verso.

Nobre, Marcos. 2022. *Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro*. 1. ed. São Paulo: Todavia.

Pimentel de Souza, Marcelo. 2021. “A palavra convence e o exemplo arrasta”. In *Os militares e a crise brasileira*, edited by João Roberto Martins Filho. São Paulo: Alameda.

Raphael, Pablo. 2016. “Acampado na Paulista: como é um dia do grupo que quer derrubar Dilma na rua”. *UOL Notícias* (Mar.). [noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/20/acampado-na-paulista-24h-com-grupo-que-quer-derrubar-dilma-ocupando-a-rua.html?cmpid=copiaecola](http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/20/acampado-na-paulista-24h-com-grupo-que-quer-derrubar-dilma-ocupando-a-rua.html?cmpid=copiaecola).

Rios, Alan. 2023. “Líder de atos no QG diz que acampamento tinha reza e ‘curava doenças’”. *Metrópoles* (Nov.). [www.metropoles.com/distrito-federal/lider-de-atos-no-qq-diz-que-acampamento-tinha-reza-e-curava-doencas](http://www.metropoles.com/distrito-federal/lider-de-atos-no-qq-diz-que-acampamento-tinha-reza-e-curava-doencas).

Rocha, Camila, Esther Solano, and Jonas Medeiros. 2021. *The Bolsonaro Paradox: Public Sphere and Right-Wing Counterpublicity in Contemporary Brazil*. Cham: Springer.

Rocha, Camila. 2021. *Menos Marx, Mais Mises*. São Paulo: Todavia.

Castro Rocha, João César. 2021. *Guerra cultural e retórica do ódio*. Goiânia: Caminhos.

Rodrigues, Alex. 2022. “Comandantes militares condenam restrições a direitos de manifestantes”. *Agência Brasil* (Nov.). [agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-11/comandantes-militares-condenam-restricoes-direitos-de-manifestantes](https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-11/comandantes-militares-condenam-restricoes-direitos-de-manifestantes).

Santos, Eduardo Heleno de Jesus. 2021. Controle civil? A ascensão de Bolsonaro e a encruzilhada do Brasil — militares, forças armadas e política. In *Os militares e a Crise Brasileira*, edited by João Roberto Martins Filho. 1. ed. Campinas: Alameda.

Schmitt, Ederson. 2021. “Uma Breve História do Voto Impresso no Brasil”. *Jovens Cronistas*. [www.jcronistas.com/2021/08/ederson-schmitt-uma-breve-historia-do.html](http://www.jcronistas.com/2021/08/ederson-schmitt-uma-breve-historia-do.html).

Soares, Jussara, and Daniel Gullino. 2022. “Bolsonaro quebra o silêncio e fala com apoiadores no Alvorada”. *O Globo* (Dez.). [oglobo.globo.com/politica/noticia/2022/12/bolsonaro-quebra-o-silencio-e-fala-com-apoiadores-no-alvorada.ghtml](https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2022/12/bolsonaro-quebra-o-silencio-e-fala-com-apoiadores-no-alvorada.ghtml).

Souza, Marcelo Pimentel Jorge de. 2021. “A palavra convence, o exemplo arrasta”. In *Os militares e a crise brasileira*, edited by João Roberto Martins Filho. 1. ed. São Paulo: Alameda.

Teixeira da Silva, Francisco. 2022. “Socioleto militarista-autoritário”. In *Comentários a um delírio militarista*, edited by Manuel Domingos Neto. 1. ed. Fortaleza: Gabinete de Leitura.

UOL Notícias. 2022. “Leia a íntegra do relatório da Defesa sobre a fiscalização das urnas” (Nov.). [noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/09/integra-oficio-defesa-urnas.htm](https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/09/integra-oficio-defesa-urnas.htm).

Viana, Natalia. 2021. *Dano colateral: a intervenção dos militares na segurança pública*. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva.

Vizeu, Rodrigo. 2015. “General pede ‘despertar para luta patriótica’”. *Folha de S. Paulo* (Out.). [acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20383&keyword=Mourao&anchor=6005229&origem=busca&originURL=&pd=9dae2e320d9b13c5b1f4ddb4ec593ebb](https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20383&keyword=Mourao&anchor=6005229&origem=busca&originURL=&pd=9dae2e320d9b13c5b1f4ddb4ec593ebb).

## ENTRE “PATRIOTAS”: DOS ACAMPAMENTOS AO 8/1.

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo mostrar a recente dinâmica de formação de um campo discursivo à direita que culminou nos eventos de 8 de janeiro de 2023. Mostraremos como uma série de deslizamentos, sequestros e imagens especulares produziram um campo político que se define por uma espécie de ação performática promotora de uma nova identidade e de um novo lugar de reconhecimento em grande parte associado ao militarismo intervencionista. Analisando a relação de aparente inação plasmada a uma chancela da Instituição Militar aos pedidos de intervenção, observamos uma duplicidade de posições intencional por parte da cadeia de comando militar. Isto foi identificado tanto recapitulando posições políticas ao longo dos últimos anos quanto em uma pesquisa de campo nos próprios acampamentos. Como hipótese, sugerimos que a instituição investiu na ideia da adesão voluntária de militares arrastados para a política por um histriônico líder populista que galvanizava uma ação política radical nos acampamentos, enquanto a instituição procurava se preservar. Assim sendo, este trabalho é também um esforço interpretativo de situar outros reflexos possíveis junto ao espelho *patriota* dos acampamentos.

**Palavras-chave:** “Patriotas”; Acampamentos; Exército Brasileiro.

### ABSTRACT

This article aims to present the dynamics in forming the recent right-wing discursive field in Brazil, ultimately leading to the events of January 8, 2023. We intend to show how a series of slip-ups, appropriations, and specular images has engendered a political field that can be defined by a performative action that promotes a new identity and a new locus of recognition largely tied to interventionist militarism. Examining an apparent inaction, framed by the Brazilian military institution’s alleged endorsement of the protesters’ calls for intervention, we noticed an intentional duplicity of positions within the military chain of command. We observed this both positions through recapitulating political positions over the last few years and through field research in the “patriots’ encampments” that took place in front of the army headquarters. Our hypothesis is that the institution focused on the idea of voluntary adherence by military personnel dragged into politics by a populist leader, who galvanized radical political action within the camps, while the institution sought to preserve itself. Therefore, this work is also an interpretative endeavor to situate other possible reflections from the patriotic mirror of these encampments.

**Keywords:** “Patriots”; Encampments; Brazilian Army.

Recebido em 07/03/2024. Aceito para publicação em 13/08/2024.

## NOTAS

1. [g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2023/01/08/lula-visita-araquara.ghtml](http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2023/01/08/lula-visita-araquara.ghtml).
2. [g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/08/video-ministro-da-secretaria-de-comunicacao-diz-que-armas-e-municoes-do-gsi-foram-roubadas.ghtml](http://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/08/video-ministro-da-secretaria-de-comunicacao-diz-que-armas-e-municoes-do-gsi-foram-roubadas.ghtml).
3. Copa do Mundo de 2014 que, não podemos esquecer, foi palco da nossa maior humilhação neste terreno, que sempre foi central na assim chamada identidade nacional, o futebol e a derrota por 7 a 1 para a Alemanha, em um jogo que ficou marcado pela “paralisia” da seleção brasileira. As milhões de camisetas que foram envergonhadas, saíram das gavetas em um processo de expurgo político reverso. O quanto a agenda dos protestos de 2013 contra os eventos serviu de protoplasma para esta re-engenharia das camisetas é uma questão permeada por intermináveis debates (Leirner 2024).
4. Não coincidentemente, quatro anos depois o General Mourão se filiaria ao mesmo PRTB e, posteriormente, despontaria como companheiro de chapa de Bolsonaro. [www.poder360.com.br/eleicoes/pro-intervencao-militar-general-mourao-filia-se-ao-prtb-de-levy-fidelix/](http://www.poder360.com.br/eleicoes/pro-intervencao-militar-general-mourao-filia-se-ao-prtb-de-levy-fidelix/).
5. Para uma cronologia detalhada da trajetória militar do General Girão Monteiro e sua posterior inserção política, consultar Moreira (2023).
6. Jair Bolsonaro em referência aos seus apoiadores em evento de lançamento da chapa presidencial para as eleições de 2022. [twitter.com/Terra/status/1551269733109944322](https://twitter.com/Terra/status/1551269733109944322).
7. O que não deixa de ser curioso, pois “na redemocratização, marchas dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e outros movimentos populares, dos povos indígenas, sindicatos e estudantes, mesmo com anseios antissistêmicos, sempre respeitaram a intocabilidade de Brasília” (Arantes, Frias, and Menezes 2024, 25).
8. A noção de “cadeia de equivalência” tem sua inspiração em Ernesto Laclau (2005) e Chantal Mouffe (2000), e diz respeito ao processo de agregação de inúmeros significantes a um determinado significado (por exemplo, “família” a “anticomunismo” e ambos a “Pátria”, só para ficar no tema). Uma exploração deste termo para a situação do Brasil em 2018 está, entre outros, em Cesarino (2020).
9. [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220292](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220292).
10. É preciso notar que os problemas em relação ao sistema de votação e à sua auditoria começaram bem antes, ainda em fins dos anos 1990, e atravessaram os anos com idas e vindas no Congresso Nacional, no TSE e no STF (Schmitt 2021; Leirner 2023). Até 2014, a principal contestação do voto eletrônico vinha do campo da esquerda, movimento que é levemente rompido com a contestação de Aécio Neves ao resultado da eleição presidencial

daquele ano. No entanto, a pauta seguiu majoritária na esquerda até 2017, quando Bolsonaro propôs uma emenda à PEC da reforma política proposta pelo governo Dilma dois anos antes (como desdobramento das manifestações de 2013). Ainda assim, a ação mais histriônica de Bolsonaro se dá justamente nas eleições de 2018, deslizando de vez a pauta da impressão do voto para seu campo político, e deslocando a esquerda para a defesa do sistema eletrônico de votação (Leirner 2023).

11. [www.youtube.com/watch?v=bnK5nfXj5Xo&t=259s](https://www.youtube.com/watch?v=bnK5nfXj5Xo&t=259s) a partir do minuto 04:10.
12. Frase constantemente repetida nos acampamentos e nas mídias digitais patriotas.
13. Discurso do General Fernando, então comandante militar do Sudeste, em setembro de 2015. [www.youtube.com/watch?v=rb6JK1PkZXA](https://www.youtube.com/watch?v=rb6JK1PkZXA).
14. De que temos notícia, apenas Jonas Medeiros parece ter realizado um trabalho de campo similar ao nosso. Entretanto, apesar de ressaltar o caráter etnográfico de sua iniciativa, a leitura de uma série de artigos de sua autoria evidencia que, majoritariamente, os dados analisados são provenientes de mídias digitais (o que obviamente pode se constituir enquanto uma “etnografia digital”, o que, na nossa avaliação, pode ocorrer se houver interação efetiva, para além da observação distanciada), tal como a análise de *lives* e *posts*, com exceção de dois atos (dias 2 e 15 de novembro de 2022) e uma “passagem rápida” na *vigília* (dia 12 de dezembro de 2022) realizados em frente ao Comando Militar do Sudeste/SP (Medeiros 2022a; 2022b; 2022c; 2023a; 2023b). No nosso caso, procuramos ressaltar elementos provenientes da interação com os *patriotas* nos acampamentos a partir de uma inserção no campo ao longo de todo o mês de dezembro de 2022 e dispersa geograficamente (interior de São Paulo e Brasília) sem, no entanto, dispensar a análise de dados presentes em mídias digitais, haja vista pesquisas recentes sinalizarem a centralidade de tais mídias na constituição destes grupos (Cesarino 2019; 2020, 2022).
15. Dois dias antes da chegada, foram identificados artefatos explosivos em um caminhão-tanque próximo ao aeroporto do Distrito Federal. [www.metropoles.com/distrito-federal/bomba-proxima-ao-aeroporto-de-brasilia-mobiliza-seguranca-do-df](http://www.metropoles.com/distrito-federal/bomba-proxima-ao-aeroporto-de-brasilia-mobiliza-seguranca-do-df).
16. Após os atos de 8 de janeiro, Claudio Santos fugiu do acampamento, mas acabou preso pela Polícia Federal na Operação Lesa Pátria, em 23 de março de 2023 (Rios 2023).
17. Corrêa era um exímio frequentador do Palácio da Alvorada e recebeu apoio político de seu antigo superior hierárquico na Brigada Paraquedista/RJ, General Mourão, nas eleições de 2018 e 2022 (Mello 2023). Formado no Curso Básico de Para-quedista em 1982 como soldado, Corrêa afirma ter sido contemporâneo de Mourão e Bolsonaro na Brigada (Corrêa 2022). O cabo foi citado no relatório final da CPMI do 8/1 como um dos líde-

- res do acampamento de Brasília, tendo incentivado a marcha que saiu das imediações do QG e dirigiu-se para a Praça dos Três Poderes (Congresso Nacional 2023, 250, 593).
18. Como bem notaram Arantes, Frias e Menezes (2024), no 8/1 “O ‘cidadão de bem’ sem freios, em impulso narcísico de cólera, com uma mão tirava *selfie* e com a outra depredava algo. Sabendo que não seriam reprimidos com violência, como mereceriam os sem-teto ou sem-terra, os ‘patriotas’ estavam como num playground, numa insurreição sem repressão. Enfim, um teatro da produção consentida da baderna, rebelião gamificada e sem punição, transmitida em tempo real pelos ‘jogadores’ para suas plateias particulares em seus perfis e canais. E, como em todo game, os jogadores esperavam ‘pular de fase’, consumando a ‘tomada do poder’” (Arantes, Frias, and Menezes 2024, 91–2)
  19. Segundo Celso Castro em *O Espírito militar* (2004), no meio militar, “o momento da vibração é um momento de totalização, quando a pessoa se sente integrada num todo “de corpo e alma”, é “o que dá a vontade de ser militar”. Por tudo isso, é uma emoção que surge preferencialmente em grupos, nas mais diversas ocasiões: voltando de um exercício militar prolongado, num desfile, numa confraternização de Arma” (Castro 2004, 56).
  20. Boa parte da centralidade reservada a Moraes no imaginário *patriota* deveu-se ao papel desempenhado pelo ministro em inquéritos do STF, que passaram a ter como alvos atores próximos ao presidente Bolsonaro ou identificados como “bolsonaristas” como, por exemplo, o Inquérito das Fake News (2019) que investigou, entre outros, o empresário Luciano Hang, o deputado federal Roberto Jefferson e o blogueiro Allan dos Santos; o Inquérito das Milícias Digitais (2020) que mirou, entre outros, à ativista Sara Winter e o blogueiro Oswaldo Eustáquio; e o Inquérito dos Atos Antidemocráticos (2020).
  21. “A Praça Cívica, mais conhecida como Praça dos Cristais, é uma obra paisagística projetada pelo artista plástico Roberto Burle Marx e seu assistente Haruyoshi Ono. Está localizada no Setor Militar Urbano, em frente ao Quartel General do Exército, em Brasília”. [pt.wikipedia.org/wiki/Pra%C3%A7a\\_dos\\_Cristais](https://pt.wikipedia.org/wiki/Pra%C3%A7a_dos_Cristais)
  22. Como, por exemplo, <https://piaui.folha.uol.com.br/por-que-o-general-foi-demitido/>
  23. [twitter.com/Gen\\_VillasBoas/status/1592600036067745796/photo/1](https://twitter.com/Gen_VillasBoas/status/1592600036067745796/photo/1).
  24. [g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/27/a-4-dias-do-fim-do-governo-bolsonaro-mais-um-caminhao-de-mudanca-vai-ao-palacio-da-almorada.ghtml](https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/27/a-4-dias-do-fim-do-governo-bolsonaro-mais-um-caminhao-de-mudanca-vai-ao-palacio-da-almorada.ghtml).
  25. Em referência à vidente paulistana Benedicta Finazza que ficou famosa no país durante os anos 1990. [pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%A3e\\_Din%C3%A1h](https://pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%A3e_Din%C3%A1h).

26. Referência ao Manual de Mobilização Militar publicado no dia 5 de dezembro de 2022. Ver mais em: [www.poder360.com.br/brasil/entenda-o-que-e-o-manual-de-mobilizacao-militar-da-defesa/](http://www.poder360.com.br/brasil/entenda-o-que-e-o-manual-de-mobilizacao-militar-da-defesa/)
27. Massivamente veiculada nas redes patriotas, a frase pode ser vista ao final da transmissão da *live* na conta oficial de Jair Bolsonaro no Instagram no dia 30 de dezembro de 2022.
28. [www.youtube.com/watch?v=8kOOCGH6vZI](https://www.youtube.com/watch?v=8kOOCGH6vZI).
29. À época, o Instituto Sagres era presidido por Raul José de Abreu Sturari, General de Divisão reformado. Já o Instituto Villas Bôas era presidido pelo próprio General Eduardo Dias da Costa Villas Bôas.
30. Jonas Medeiros identificou que a “intervenção” imaginada pelos *patriotas* apresentava uma faceta “militar” (terrena) e outra “divina” (transcendente), que, a depender do contexto enfrentado, privilegiaria uma ou outra, sem, no entanto, deixarem de operar em complementariedade (Medeiros 2023b).

# O soldado-cidadão e o intervencionismo moderador na Primeira República: passado-presente

## The citizen-soldier and moderating interventionism in the first Republic: past-present

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 223–247

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75389

ISSN 2358-3932

---

LUCIANA ALIAGA

### INTRODUÇÃO

Os recentes apelos à intervenção militar como instrumento político de mobilização de massas no Brasil constituem o ponto de partida da presente reflexão em direção retrospectiva. O discurso da “Intervenção Militar Já”, como notaram Santos e Cortes (2020, 23), circulou desde 2013 “com grande celeridade nas ruas e na internet e produziu distintos efeitos de sentido, instaurando uma agitação na memória do militarismo que vigorou no Brasil através do regime militar entre 1964 e 1985”. Nesse processo, percebeu-se certo apagamento da memória da violência da ditadura militar e, ao mesmo tempo, uma positivação e legitimação da intervenção militar na medida em que, no âmbito do discurso dos grupos de extrema-direita, somente uma “intervenção militar já” traria solução aos problemas sociais enfrentados no país (cf. Santos and Cortes 2020, 29). Especialmente entre o segundo turno da eleição presidencial de 2022 e a posse de Lula em 1º de janeiro de 2023, o apelo à intervenção produziu, de acordo com Jonas Medeiros (2024, 3), “no discurso e na experiência dos ‘patriotas’ uma verdadeira fusão entre povo, Deus e forças armadas”, operando, assim, uma espécie de identificação entre intervenção militar e intervenção divina, consagrando “o encontro de duas matrizes: um cristianismo de reconquista da terra prometida e o golpismo secular das forças armadas”.

No âmbito do discurso, portanto, a intervenção militar tem sido recuperada a partir da memória forjada de experiências passadas e, ao mesmo tempo,

---

**Luciana Aliaga** é professora adjunta no departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI/UFPB). Doutora em Ciência Política pela Universidade de Campinas (Unicamp). Orcid.org/0000-0001-7842-715X. E-mail: [lualiaga@gmail.com](mailto:lualiaga@gmail.com).

reelaborada politicamente, consolidando-se como importante instrumento de mobilização de massas no espectro reacionário.<sup>1</sup> Torna-se evidente, assim, que a relação entre discurso (e linguagem), história e cultura política emerge como problema central para compreensão dos fenômenos políticos contemporâneos. Para Antonio Gramsci (2007, 1.375–76), toda linguagem carrega uma “concepção de mundo” e, como tal, é portadora de elementos de cultura capazes de unificar e mobilizar diferentes discursos a partir da consolidação de um senso comum. Por senso comum, o autor entende um conjunto de concepções compósitas, acríticas, no qual elementos progressistas e de ciência moderna podem combinar-se com preconceitos diversos e intuições filosóficas variadas (cf. Gramsci 2007, 1.376). De acordo com Gramsci, pela própria concepção de mundo — expressa na linguagem —, “pertencemos sempre a um determinado grupo, precisamente o de todos os elementos sociais que compartilham um mesmo modo de pensar e agir”, somos todos, assim, “conformistas” de algum conformismo social (Gramsci 2007). A linguagem é, portanto, como notou Giancarlo Schirru (2012, 86), uma “instituição social”, isto é, “fruto de uma ação normativa (finalizada) que atuou de modo mais ou menos explícito, criando um conformismo linguístico mais ou menos amplo”. Em síntese, a língua, entendida como instituição social, é um fenômeno histórico e cultural de massas capaz não apenas de expressar concepções de mundo de grupos sociais, mas também de criar conformismos e movimentos orgânicos unificados em determinados momentos históricos.

É justamente sobre o problema da relação entre linguagem e história que Reinhart Koselleck (2020) observa que o discurso pode desencadear ações e cadeias de ações. Para exposição do problema, o autor trabalha com diferentes planos de realidade:

Num desses níveis, transcorre a sucessão irrevogável de eventos, enquanto a linguagem antecipa eventos possíveis que, sob outras condições, voltam a ser possíveis, sem que tenham, contudo, de ocorrer. Ela concentra em si, como acervo de experiências, as condições de eventos possíveis (Koselleck 2020, 48).

A linguagem como “acervo de experiências” constitui, portanto, a “memória” das condições possíveis para ocorrência de eventos históricos, mas não se identifica com os próprios eventos. De acordo com Koselleck (2020, 51), “os conceitos apresentam uma estrutura temporal interna que é diferente dos eventos que ou ajudam a provocar ou devem apreender”. Assim, o autor sublinha a repetibilidade da semântica diante da irrepitibilidade histórica (as palavras podem ser as mesmas, ainda que os eventos sejam diversos). Como exemplo, o autor cita o conceito de revolução burguesa, que nas diferentes experiências nacionais abrange um conjunto heterogê-

neo de processos históricos, isto é, que na realidade concreta são muito diversos entre si, mas que encontram similaridade suficiente para constituir um mesmo conceito no âmbito da interpretação e da linguagem, sem as quais não existiria história (cf. Koselleck 2020, 48). Em outros termos, “a estrutura repetitiva fundamental da linguagem e da compreensão, a sua estrutura de repetição, é o pressuposto para que algo de novo possa ser expresso” (Koselleck 2020, 67). Desse modo, a linguagem, como acervo de experiências, além de ser condição necessária para a movimentação diacrônica dos conceitos e ideias, pode atuar como um fator de antecipação dos eventos (colaborar para a sua ocorrência) ou para evitá-los na medida em que existam ações ou mobilizações nesse sentido.

Com base nessa abordagem, pretendemos analisar os discursos e as ações que resultaram das interações complexas entre a corporação militar e os grupos dominantes civis no período compreendido entre o final do século XIX e as três primeiras décadas do século XX, que limita temporalmente a Primeira República. O recorte abarca o contexto de produção e circulação das ideias de “soldado-cidadão” e de “intervenção moderadora”.<sup>2</sup> Propomos a hipótese segundo a qual a concepção de intervenção militar, como parte do acervo de experiências históricas no Brasil, remete ao mesmo tempo à memória de eventos passados e às interpretações do presente. Como um “passado-presente”, ela une, no âmbito da interpretação e da linguagem, eventos que podem ter sido concretamente diversos, mas que compartilham semânticas, consolidadas no senso comum e na cultura política.<sup>3</sup> Entre os seus mais importantes sentidos, destacamos a ideia de superioridade moral dos militares em relação aos civis, o que os habilitaria a exercer uma função salvadora (ou saneadora) da ordem. No vocabulário corrente, essas ideias foram traduzidas pelas palavras “tutela” e “moderação” (cf. Moraes, Costa, and Oliveira 1987; Carvalho 2006).

Com isso, estamos afirmando que a interpretação do intervencionismo militar no Brasil não pode se limitar a ideias ou ações eventuais, passageiras ou, ainda, a uma mera idiosincrasia de indivíduos isolados. Ao contrário, segundo nossa hipótese, ela foi assimilada no interior de um conjunto heterogêneo de ideias reacionárias na medida em que se consolidou institucionalmente por meio da intervenção que encerrou a Primeira República. Desse modo, como um dado do militarismo, a legitimação da intervenção militar nos discursos e nas ações é marca constitutiva não apenas do acervo de experiências históricas das forças armadas, em especial do Exército brasileiro, mas também compõe o arcabouço heterogêneo do senso comum civil, isto é, integra a cultura política e, como tal, se manifesta ainda no presente.

Destarte, nosso estudo não objetiva uma história intelectual militar, nem tampouco o estudo da produção acadêmica sobre o conceito de intervenção, mas tem como objeto o “militarismo”, entendido como um conjunto de intelectuais, ideias, práticas e movimentos orientados pelos valores e concepções militares, presentes na cultura política brasileira. Importante esclarecer, nesse sentido, que, no âmbito do pensamento político, os “ismos” em geral indicam “movimento”, isto é, expressões como Iluminismo, pragmatismo, idealismo, por exemplo, foram cunhadas não apenas a partir do conjunto de ideias que lhe deram sustentação, mas também de um movimento intelectual que se desenvolveu a partir delas, dando origem a conceitos e ideologias, forjando teóricos, difusores e receptores dessas ideias (cf. D’Orsi 1995, 46). Como movimento, o militarismo inclui, portanto, tanto elaborações intelectuais militares quanto civis.

Como procuraremos demonstrar, o intervencionismo militar nasceu no interior do processo mesmo de profissionalização e constituição nacional das forças armadas na Primeira República. É, portanto, na análise das condições históricas, nas ações e nos discursos produzidos a partir das interações entre os grupos e agentes civis e militares envolvidos nesse processo que buscaremos apreender a semântica da intervenção no Brasil. A pesquisa tem caráter histórico e documental e se apoia nas seguintes fontes: “A Questão Militar” (1887), manifesto publicado pelos marechais Manoel Deodoro da Fonseca e pelo Visconde de Pelotas; “A Defesa Nacional” (1917), coletânea de discursos do poeta Olavo Bilac; “Os militares e a política” (1930), artigo publicado na revista *A Defesa Nacional* pelo general Bertholdo Klingner, e o livro *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército*, do general Góis Monteiro (1934).

## A QUESTÃO MILITAR E O SURGIMENTO DO “SOLDADO-CIDADÃO”

A trajetória das intervenções militares no Brasil coincide com a própria constituição da República e com a formação do Exército como força nacional organizada. Somente no período da Primeira República ocorreram doze intervenções militares,<sup>4</sup> a maioria dirigida pelo Exército. De fato, como nos informa Carvalho (2006), raramente as intervenções militares partiram da instituição como um todo, ao contrário, via de regra, nesse período foram iniciadas ora no Exército, ora na Marinha. Foi justamente no nascedouro da Primeira República, a partir das interações conflitivas entre o Exército, a Monarquia e os grupos dominantes regionais, que se desencadearam os eventos mais tarde caracterizados como a “Questão Militar”.

Nascida no início da década de 1880, a questão militar se desenvolveu no contexto da crise do regime imperial, aprofundada pela Guerra no Paraguai, uma década antes, e pela nascente campanha abolicionista, eventos que contribuíram sobremaneira para a organização da oposição civil-militar à monarquia. A Guerra do Paraguai exigiu enormes esforços e recursos humanos, que, no entanto, foram sustentados por escravos e pelas classes mais baixas, os soldados “voluntários da Pátria”. As oligarquias fundiárias, pelo contrário, além de não terem enviado seus filhos para a guerra, viram seus lucros aumentados pela venda de escravos acima do preço de mercado. Esses fatores favoreceram, por um lado, o clamor pelo fim da escravidão — assumido de maneira desigual pelos republicanos nas diferentes regiões — e, por outro lado, tornou evidente a necessidade de profissionalização do Exército. Além disso, a guerra criou entre os militares uma “mágoa” em relação ao que consideraram “falta de patriotismo dos fazendeiros”, ao mesmo tempo em que suscitou “uma nova solidariedade e um novo orgulho da profissão” (cf. Schulz 2023, 19).

No que se refere ao Exército, o ponto nevrálgico residia em seu desaparecimento bélico e desprestígio social. Como observou Wilma Costa (1987, 27), durante o Império, o Exército sofreu de uma espécie de “crise de identidade”: a despeito do Estado Imperial precisar do Exército para enfrentar as oligarquias regionais, assim como para defesa externa, temia um Exército forte que pudesse dispensar o imperador, de modo que “não podia atribuir um papel claro e definido ao Exército”. Assim, premido pela sua debilidade material — mal equipado pela Coroa e sem organização nacional — o Exército resistiu à própria marginalização social, ao mesmo tempo em que manteve interações ambíguas com as elites civis regionais — as quais, possuindo suas corporações policiais próprias, concorriam para imprimir uma direção política ao Estado.

Importante notar, nesse sentido, que a conspiração que culminou com o final do período imperial teve seu ponto de ignição entre as direções regionais do movimento republicano, nascido no Rio de Janeiro em 1870. Os grupos mais influentes naquela conjuntura — cariocas, paulistas e gaúchos — demonstravam, contudo, perspectivas conflitantes sobre a superação da monarquia e a Proclamação da República. O movimento carioca se expressava principalmente por meio do jornal *A República*, que difundia a visão de mundo das elites cariocas, influenciadas pelo movimento abolicionista, que encontrava no jornal *O abolicionista* e na revista *Ilustrada* dois importantes aparelhos de opinião. No entanto, o republicanismo carioca veiculava também suas ideias por meio de *O Paiz*. Esse último defendia uma “solução militar para a crise política”, “pedia aos militares que se envolvessem contra o Império” (Schwartzman 2007, 183). De fato, a aliança tática que

desencadeou a intervenção foi firmada por iniciativa dos cariocas, entre os quais se destacou Quintino Bocaiúva, e dos gaúchos sob a direção de Júlio de Castilhos.

Os republicanos paulistas, por outro lado, ainda que mais organizados e poderosos em termos materiais<sup>5</sup> e políticos, não estavam convictos que deveriam envolver os militares na campanha pela derrubada da monarquia (cf. Carvalho 2006, 237). O seu veículo de comunicação principal “A Província de São Paulo” expressava os interesses dos produtores de café, e, portanto, tinham pouco envolvimento no movimento abolicionista — já que a mão de obra utilizada era então majoritariamente ocupada por trabalhadores livres — tanto quanto se opunham a um regime militar centralizado, que limitaria os poderes regionais. Estabelecia-se em São Paulo, portanto, vínculos fortes entre o federalismo, a república e o legalismo — dado o seu caráter “não-violento e bem-comportado”. Em função disso, concretizada a “solução militar”, o “conflito entre o Partido Republicano Paulista e o governo militar foi quase imediato” (Schwartzman 2007, 183).

O republicanismo gaúcho, por outro lado, foi criado por jovens formados na Faculdade de Direito de São Paulo, entre os quais estava Júlio de Castilhos e o jornal dirigido por ele, *A Federação*. O movimento, desde o início, assumiu posições radicais, com forte oposição à escravidão, adesão ao positivismo comtiano, à retórica revolucionária e à participação militar na política (cf. Schwartzman 2007, 188). Esse conjunto de ideias encontrou afinidades importantes com as concepções positivistas difundidas pela Escola Militar da Praia Vermelha, fundada em 1858, assim como na tradição militar produzida pelos conflitos bélicos do século XIX, entre os quais se destaca a Guerra do Paraguai. De fato, a região esteve envolvida e forneceu soldados e oficiais para a maior parte desses conflitos.<sup>6</sup> E, “uma vez no poder, os gaúchos se tornaram logo favoráveis à centralização governamental e à intervenção do governo central em outros estados” (Schwartzman 2007).

A participação do Rio Grande do Sul na Questão Militar é, portanto, central, tendo como personagens importantes o marechal José Antônio Correia da Câmara, o Visconde de Pelotas, senador pelo RS, e o marechal Manuel Deodoro da Fonseca, então presidente da província do RS. Ambos assinaram o manifesto “A Questão Militar”,<sup>7</sup> publicado na primeira página do jornal *O Paiz* em 14 de maio de 1887. O texto faz menção ao conflito entre militares e o governo Imperial iniciado em função da proibição a críticas públicas feitas ao governo por militares. Essas críticas haviam se iniciado em 1883, e num primeiro momento se referiam à revisão da aposentadoria dos militares, mas posteriormente foram politizadas e passaram

a engrossar o movimento abolicionista, desembocando num conflito maior entre a corporação militar e o governo civil.

Em junho de 1886, o Visconde de Pelotas, em discurso no plenário do senado, afirmava que “era evidente que os políticos se julgavam superiores aos militares, embora não se tivessem arriscado pela pátria”, numa alusão à Guerra do Paraguai, aprofundando, assim, o conflito que desembocou na demissão do ministro da guerra em fevereiro de 1887 (cf. Silva, s./d.). O artigo de Pelotas e Fonseca sintetiza a posição dos militares nesse embate com o Império e reivindica o seu direito de livre manifestação e crítica pública, equiparando os oficiais do Exército aos demais cidadãos. Diz o texto:

Não é também velleidade de predomínio militar o que nos move: a consciencia publica tem certeza de que exército brasileiro é *a mais estável segurança da paz, da legalidade, da organização civil do Estado*. Seja qual fôr a posição a que as circunstancias nos levem, *a segurança individual, a tranqüilidade pública, as instituições constitucionaes, as tradições livres da nação encontrarão sempre no exercito um baluarte inexpugnável e em cada peito de soldado uma alma de cidadão*.

[...] Não obstante não seríamos leaes ao príncipe honrado e patriota que reina sobre nós, se pactuássemos com o vilipendio de uma posição, que nos ludibria, arrancando-nos a dignidade de *cidadãos armados*, para não nos deixar mais que a subserviência de janizarios. Não nos resta, pois, senão recorrer para a opinião do paiz, que desde o princípio esposou a nossa causa, idêntica á delle, endereçar ao parlamento este derradeiro appello e protestar que havemos do manter-nos no posto da resistencia á illegalidade, que é o do nosso dever, do qual nada nos arredará, emquanto o direito postergado não receber a sua satisfação plena. Havemos de ser consequentes, como quem não conhece o caminho por onde se recua sem honra. (Pelotas and Fonseca 1887, 1, grifos nossos).<sup>8</sup>

Nesses excertos, encontramos duas ideias centrais — profundamente imbricadas — que comporão o acervo de experiências históricas do intervencionismo: a ideia de “cidadão armado” (ou soldado-cidadão, baseada na perspectiva de que “em cada peito de soldado [existiria] uma alma de cidadão”) e aquela da corporação militar como salvaguarda contra as ilegalidades do governo civil. Naquele contexto de conflito com o Império, ao dizer que o Exército seria “a mais estável segurança da paz, da legalidade, da organização civil do Estado”, assim como ao afirmar que a nação sempre encontraria no Exército “um baluarte inexpugnável e em cada peito de soldado uma alma de cidadão”, Pelotas e Fonseca produziram uma ideia de intervenção que será apropriada na interpretação da Constituição de

1891, e que circulará entre os tenentes do movimento de 1922: o Exército como garantidor da lei e da ordem a partir de uma relação de confronto, ou rivalidade, com o governo civil.

O texto constitucional de 1891 dizia, em seu Art. 14, que “a força armada é essencialmente obediente, *dentro dos limites da lei*, aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais” (Brasil 1891, grifos nossos). A chave da leitura intervencionista residia na expressão “dentro dos limites da lei”, cuja interpretação seria facultada — de acordo com essas ideias — não só aos poderes constituídos civis, mas também aos “bacharéis de farda” das escolas militares. Aos cidadãos armados, tão preparados quanto os magistrados civis, caberia a decisão final da obediência. Com efeito, a Escola Militar da Praia Vermelha, assim como as revistas militares de caráter positivista, como, por exemplo, a *Revista Fênix* e a *Revista do Clube Acadêmico*, favoreceram a criação de um ambiente intelectual e político propício para a circulação da ideia de soldado-cidadão e para a reprodução da rivalidade e dos ressentimentos em relação aos grupos dominantes civis. Desse modo, a ideia de soldado-cidadão “implicava na suposição de que o soldado, por ser militar, era um cidadão de segunda classe e que deveria assumir a cidadania plena sem deixar de ser militar, ou, nas formulações mais radicais, exatamente por ser militar” (Carvalho 2006, 229).

Posteriormente, o segundo-tenente Juarez Távora, então liderança do movimento tenentista de 1922, afirmou que a Constituição de 1891 “dava ao militar a faculdade de decidir a conveniência ou não de obedecer às autoridades governamentais” (Carvalho 2006, 230). Segundo Távora, a capacidade de decidir obedecer “o militar adquiria na cadeira do Direito Público na Escola Militar, que lhe permitia ‘ombrar com o bacharelismo dos nossos políticos profissionais’” (Carvalho 2006). No entanto, no lapso temporal entre as interpretações da Constituição de 1891 fomentadas pela ideia de soldado-cidadão e sua apropriação pelo movimento de 1922, encontramos um importante momento de produção e circulação, na esfera civil, da ideia de “cidadão-soldado” a partir da “Liga de Defesa Nacional”, movimento civil-militar em favor do recrutamento universal para o serviço militar.

### OLAVO BILAC E O “CIDADÃO-SOLDADO”

O poeta Olavo Bilac, filho de militar e autor do Hino à Bandeira, já contava com prestígio junto às elites civis quando se tornou fundamental — ao lado dos “jovens turcos” — entre 1915 e 1916, na campanha para a aplicação da Lei nº 1.860, de 4 de janeiro de 1908. A lei, que obrigava todo o cidadão brasileiro entre 21 e 44 anos a se inscrever no serviço militar,

podendo ser convocado mediante sorteio, foi implementada efetivamente somente oito anos mais tarde. Esse atraso se deveu em grande medida à resistência das elites em mandar seus filhos para o Exército. Para quebrar essa resistência, Bilac buscou o apoio dos centros de formação intelectual, isto é, das faculdades de Direito e Medicina, principalmente as do Sul e Sudeste do país.

Os chamados “jovens turcos” eram oficiais que haviam estagiado no Exército Alemão entre 1906 e 1912 e ficaram conhecidos como “turcos” em referência irônica aos jovens reformadores militares do Exército da Turquia, que igualmente estagiaram no Exército Alemão e foram responsáveis pela modernização das tropas do império Otomano no início do século XX (cf. Andrade Netto 2018). Ao voltar da missão alemã, eles criaram a revista *A Defesa Nacional* (ADN), que tinha o objetivo de fomentar a modernização e ampliação do Exército brasileiro. Ela definia-se por uma perspectiva técnica, dedicada à planificação dos recursos, métodos e instrumentos da defesa nacional, assim como ao afastamento da política (cf. Carvalho 2006, 215).

A revista colocava-se a missão de fomentar uma política de defesa nacional, ainda inexistente no Brasil apesar da criação do Estado-maior do Exército quase duas décadas antes, em 1896. A atuação do Exército na área de defesa se baseava então em conceitos estreitos, que se limitavam quase que somente à proteção de fronteiras do Sul e Sudoeste (cf. Carvalho 2006, 217). De modo que “a noção moderna de defesa nacional, incluindo a mobilização de recursos humanos, técnicos e econômicos, só começou a ter maior circulação com a criação da ADN.

Como resultado da campanha, em 1916 foi criada a Liga de Defesa Nacional e, no mesmo ano, ocorreu o primeiro sorteio (Carvalho 2006, 210). Entre 1915 e 1916, Bilac fez numerosos discursos em prol dessa causa, que foram compilados no livro *A Defesa Nacional*, publicado pela Liga de Defesa Nacional, em 1917. O volume é composto por 18 discursos, o primeiro datado de 9 de outubro de 1915 e o penúltimo de 22 de dezembro de 1916. O último texto da coletânea, intitulado “A Defesa Nacional”, não está datado, contém apenas a informação: “Conferência pública realizada no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e no Paraná” (cf. Bilac 1917, 129).

No primeiro discurso, intitulado “Em Marcha!”, dirigido aos estudantes da Faculdade de Direito de São Paulo, em 9 de outubro de 1915, o autor apresentou uma tese que permeará todo o livro: a de que “o melhor meio para combater a possível supremacia da casta militar é justamente a militarização de todos os civis”. Segundo o autor “a estatocracia é impossível quando todos os cidadãos são soldados” (Bilac 1917, 7). Ele inicia, portanto, a campanha abordando o tema espinhoso da questão militar, especifica-

mente o temor das elites em relação ao crescimento do poder político dos militares e o conseqüente “divórcio monstruoso” entre civis e militares, tema que ele abordará diretamente mais tarde, no artigo “O Exército e a Política”, de outubro de 1916. Deste modo, Bilac defendia a tese de que o sorteio universal para o recrutamento militar seria uma forma de democratizar o Exército e superar a divisão entre civis e militares.

Em agosto de 1916, no discurso “Aos estudantes mineiros”, proferido em Belo Horizonte, a ideia de que todos os cidadãos deveriam ser soldados é retomada e sintetizada. Diz o autor: “ao contrário de inventar e fortalecer uma casta privilegiada de militares, emprehenderemos que o Exército seja o povo e o povo seja o Exército, de modo que cada brasileiro se ufane do título de cidadão-soldado” (Bilac 1917, 62). Essa mesma expressão aparecerá nas três conferências públicas supracitadas, intituladas “A Defesa Nacional”. Se no manifesto de 1887, Pelotas e Fonseca reivindicavam, na condição de “soldado-cidadão”, o direito de participar na vida política do país, Bilac, mobilizando a mesma gramática da cidadania, inverteu o seu sentido: cada cidadão deveria tornar-se um soldado. Aqui residiria o antídoto para evitar a criação de uma casta militar separada do povo. Importante notar, no entanto, que, de diferentes modos, as ideias de soldado-cidadão e de cidadão-soldado carregavam igualmente certa noção de equiparação pela cidadania entre civis e militares.

Aliada à perspectiva de que todo cidadão deveria ser um soldado, Bilac buscou consolidar a ideia de que os militares não deveriam envolver-se em disputas partidárias. Civis e militares, sob esse prisma, sendo igualmente cidadãos, possuíam atribuições diferentes. Em discurso no Clube Militar, em 6 de novembro de 1915, sob o título: “Ao Exército Nacional”, o poeta diz:

Se alguma vez diminuí a minha admiração, se de algum modo me afastei de vós, foi porque, com tristeza, vi alguns de vós, arredados do nobre terreno e da augusta missão em que sempre deveis honrar-vos e honrar o Brazil, preferirem ao rude e magnífico sacrifício da vida militar *o fácil e grosseiro proveito do mando partidário e da pequena política das facções e das intrigas...* Mas o desfalecimento não durou muito. Quasi todos os transviados já estão desiludidos e arrependidos. (Bilac 1917, 20, grifos nossos)..

É clara a mensagem de Bilac: os militares não deveriam fazer a política partidária imbricada nos negócios de governo, e sim a grande política de Estado, na defesa nacional que lhes cabia. Ideia que reaparece no discurso “O Exército e a Política”, proferido para a guarnição e estabelecimentos militares de Porto Alegre em outubro de 1916.

No quartel, o official deve ser como o professor na escola primaria: um sacerdote, um director de intelligencias e de caracteres. [...] Das diversões ou distracções, que facilmente se offerecem á alma do official, a mais perigosa e a do exercício da política. Ha política e política. Ha uma, que pode e deve ser aberta á actividade de todos: é aquella que paira acima dos interesses privados e partidários, acima da cubiça do mando e da vaidade, exercitando-se nobremente num plano superior, onde imperam a necessidade nacional e o interesse collectivo; nesta já fostes admiráveis políticos, quando fostes políticos nas lutas da Independência, na unificação da pátria, na guarda do território e da nacionalidade, na abolição do captivo, na pròclamação e na defesa da Republica. Mas ha uma outra, que não é propriamente política, e deve ser vedada ao vosso mandato. *Como pode um militar, um verdadeiro conhecedor e um bom amigo da sua missão, trocar a sua independência pela dependência das transacções da politicagem* [...] (Bilac 1917, 105-6).

Com fica evidente, as ideias de cidadão-soldado e de “exército de cidadãos” complementavam-se com aquela dos militares como “educadores” nos limites do quartel (cf. Bilac 1917, 105). Era preciso superar, por um lado, as divisões entre civis e militares — e o alistamento militar universal seria um dos caminhos para isso — e, por outro, a intromissão dos militares na política partidária. Não obstante isso, o nivelamento de civis e militares sob a mesma categoria de cidadãos, diferente do Manifesto de 1887, tinha para Bilac o objetivo de superar a questão militar, de fomentar a profissionalização do Exército e o afastamento dos militares da política.

Os discursos de Bilac sobre a participação dos militares na política serão retomados por Bertholdo Klinger em 1930. O militar os apreendeu, no entanto, como pretexto, afastando-se sensivelmente do seu sentido original, num movimento de formulação de um tipo de intervenção que superaria a participação política individual do soldado-cidadão. Com isto, ele contribuiu para a produção de uma ideia de “intervenção controladora ou moderadora”, dirigida pelo Estado-Maior do Exército.

## BERTHOLDO KLINGER E A SUPERIORIDADE DO SOLDADO-CIDADÃO

Bertholdo Klinger foi ex-aluno da Escola Militar da Praia Vermelha, um dos “jovens turcos”, fundador e redator-chefe da ADN entre 1913 e 1915, período em que esteve engajado na exitosa campanha para a aplicação da Lei nº 1.860/1908 (recrutamento universal por sorteio). Como redator-chefe da ADN, Klinger tornou-se importante não apenas como um sujeito difusor da ideia de soldado-cidadão, mas também por elevá-la

da esfera individual para a institucional, isto é, atuou por meio de discursos e ações para a legitimação da intervenção do Estado-Maior das Forças Armadas na direção política nacional. Sob a pena de Klinger, a ADN permitiu-se criticar decisões presidenciais, como no episódio em que se posicionou contra duas medidas do governo de Epitácio Pessoa (1919-1922): a indicação de ministros civis para pastas militares, assim como sobre a contratação da missão militar francesa para reorganização do Exército brasileiro. Segundo o próprio Klinger, esse posicionamento público provocou sua exclusão do quadro de promoções militares nesse período. Em 1924, Klinger teve um rápido envolvimento no movimento tenentista, que, no entanto, um ano mais tarde, combateu como comandante das forças legalistas, sendo por isso acusado de traidor pela direção da Coluna Miguel Costa-Prestes. Sobre esse episódio, Klinger escreveu um pormenorizado relato intitulado “360 léguas de campanha em três meses”, que constituiria suas “Narrativas autobiográficas” (cf. Mayer s./d.).

Em outubro de 1930, Klinger assumiu a chefia do Estado-maior das autodenominadas “forças pacificadoras”, isto é, os contingentes militares do Rio de Janeiro, comprometidos com o golpe contra o presidente eleito Washington Luís, quando o movimento golpista já havia tomado quase todo o país (cf. Mayer s./d.). Dois meses depois, ele publicou na ADN o artigo “Ideais e Cobiça”, uma coletânea de cinco artigos independentes. Klinger abordou a questão dos militares na política em dois deles: no primeiro, “Os militares e a política”, originalmente publicado na revista *Reação*, em janeiro de 1927, e no último, “Unamo-nos”. Em ambos, Olavo Bilac é citado.

Na abertura de “Os militares e a política”, Klinger faz menção reprovadora aos apelos civis para que os “cidadãos fardados” deixassem a arena da política, para que fossem neutros, numa clara referência à questão militar. Em seguida, em uma longa citação direta do discurso “O Exército e a Política”, proferido por Bilac em 1916, ele retomou a diferenciação entre política e politicagem. Não obstante, afastou-se nitidamente daquele nivelamento na cidadania pretendido por Bilac — e de certa forma também por Pelotas e Fonseca, em 1887 —, criando uma espécie de hierarquia moral na qual os militares estariam em grau mais elevado em relação aos civis. Desse modo, enquanto ao militar caberia “a política”, orientada pelos valores coletivos de honra e patriotismo, a “politicagem” seria o campo próprio de atuação dos civis, que obedeceriam somente ao “interesse próprio” e à “cobiça” (cf. Mayer s./d.). Essa superioridade moral tornaria a intervenção um ato patriótico, “educador” e legítimo, já que a atuação política dos militares encontraria fundamento na Constituição. O militar como educador, nessa interpretação, extrapolaria, portanto, os limites do quartel, como se constata no excerto abaixo:

Disse Olavo Bilac [...] “como pode um militar, um verdadeiro conhecedor e um bom amigo da sua missão, trocar a sua independência pela dependência das transações da politicagem?” [...]. Assim definidas as coisas, assentada a distinção, é evidente que o militar deve abster-se da politicagem. [...] São, entretanto, os civis que fazem a politicagem, pois que, anónimos, individuais, se sentem livres de obedecer às solicitações de sua cobiça, não têm, como os militares, entidades simbólicas, colectivas, por dever de officio, os inexpugnáveis óbices a semelhantes impulsos malsãos do egoísmo incivilizado. [...] *E os officiaes das forças armadas têm que ser bons cidadãos*, para que possam, como devem, ser perfeitos sacerdotes da religião do amor á Patria, amor que para elles se traduz praticamente no vigilante empenho pela eficiente preparação da defesa nacional. Sem acompanharem, neste elevado sentido, com toda a attenção e vivo interesse a política nacional, “num plano superior, onde imperam a necessidade nacional e o interesse colectivo”, sem isto, o official poderá ser optimo no seu papel de treinador mecânico de homens, será, porém, uma negação como *educador*, um perigo, como indifferente à sorte da Nação, como verdadeiro mercenário dentro de sua própria Pátria. Demais, *a nossa Constituição Política adopta este claro conceito, reconhece pleno direito político aos officiaes de terra e mar*. Não fôra assim, a profissão das armas seria degradante, a farda seria o ferrete da castração da cidadania. (Klinger 1930, 15–6, grifos nossos).

Nesse excerto, fica claro o vínculo entre “cidadania” e atuação política do militar. Desse modo, ao contrário de afastar os militares da política, de acordo com Klinger, dever-se-ia “justamente considerar o Exército e a Marinha como as fontes ideais (sic) para o recrutamento de bons políticos” (Klinger 1930). A partir dessa perspectiva, o militar conclui que

Têm os chefes militares uma base incomparável para o *exercício dos cargos directores do paiz*. E a *investidura no supremo posto de direcção* é verdadeiramente um magno problema de defesa nacional [...]. E temos visto como no exercício dos mais variados cargos da alta administração pública, salvo as excepções que até pela extrema pequenez de seu número mais brilhantemente confirmam a regra, os militares se têm havido com honra e gloria, em proveito do respectivo serviço” (Klinger 1930, 17, grifos nossos).

O artigo é assertivo na afirmação da superioridade moral, intelectual e técnica dos “cidadãos fardados” em relação aos civis, aptos à superação da politicagem desses e os únicos capazes de dar soluções efetivas aos problemas da nação, incluindo “a investidura no supremo posto de direção”, que seria também um problema de defesa nacional. Essas concepções, no contexto em

que circulavam, repercutiam como justificativas *a posteriori* para a intervenção militar que depôs Washington Luís e transferiu provisoriamente o poder de Estado para uma Junta Militar antes de ser entregue a Getúlio Vargas em novembro de 1930. Aqui se percebe a importância de Klinger como um sujeito produtor e difusor do intervencionismo no Brasil no longo período compreendido entre a década de 1920 a 1960.<sup>9</sup> Por meio dos seus discursos e práticas, ele foi um importante veículo de propagação da ideia de “intervenção controladora ou ‘moderadora’, a ser levada a efeito como tal, orientada por seu órgão de cúpula, o Estado-Maior” (Carvalho 2006, 233).

Tendo sido exilado em Portugal após a derrota do levante paulista contra o governo provisório de Vargas em 1932, o “movimento constitucionalista”, — no qual atuou como liderança destacada —, no retorno permaneceu conspirando contra os governos civis, tanto aquele de Vargas quanto em 1964, contra o governo de João Goulart, a respeito do qual redigiu um manifesto assinado por 80 oficiais da reserva e publicado pela imprensa. Nele, “exortava as forças armadas a ‘defenderem a legalidade’ que segundo ele, estava sendo vilipendiada pelo governo. No dia 31 desse mês, um movimento político-militar derrubou Goulart” (Mayer s./d.).

### GÓIS MONTEIRO: “A POLÍTICA DO EXÉRCITO”

Essas ideias encontraram no pensamento do general Pedro Aurélio de Góis Monteiro um importante veículo de difusão. Instado pelos grupos dominantes do Rio Grande do Sul — sob a direção de Osvaldo Aranha, a “alma do movimento” (Monteiro 1934, 42) — ele liderou o levante contra o presidente eleito Júlio Prestes, assumindo, assim, “a chefia do estado-maior das forças revolucionárias, das quais Getúlio Vargas era o comandante supremo” (Ramos s./d.). Enquanto Góis Monteiro chefiou o levante contra a posse de Prestes, Klinger esteve na liderança do movimento que depôs Washington Luís, ambos confluindo para a intervenção que pôs fim à Primeira República. Em comum, no entanto, além da intervenção direta na política, está a produção intelectual<sup>10</sup> e a ADN como projeto editorial. Góis Monteiro e Bertholdo Klinger foram eleitos para a direção da ADN em dezembro de 1930, após uma reorganização que definiu a ampliação da direção, passando de um para quatro diretores, após dois meses de paralisação das atividades editoriais em função do período turbulento entre outubro e dezembro de 1930 (cf. *A Defesa Nacional* 1930, 5).

A despeito de uma linha editorial orientada para a modernização e profissionalização do Exército, e o decorrente afastamento da política, de acordo com Elíbio Jr. e Nascimento (2018), na primeira metade da década de 1930, é notável nas páginas da ADN a reiterada associação entre o papel

do Exército (ou dos militares) e a política. A partir da análise do conteúdo dos editoriais e dos artigos assinados da ADN, os autores assinalam uma evidente similaridade com as ideias de Góis Monteiro sobre o papel “essencialmente político” do Exército nos textos escritos entre 1932 e 1934, que comporão o livro “A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército” (cf. Elíbio Jr. and Nascimento 2018, 14).

Esse momento de maior apelo ao papel político do Exército observado nas edições da ADN coincide, de fato, com a conversão política de Góis Monteiro, que até 1930 tinha sido “apologista de um exército totalmente distanciado do curso dos acontecimentos políticos internos”,<sup>11</sup> mas que paulatinamente foi absorvido “pelas intempestividades do radicalismo tenentista, através de suas íntimas ligações pessoais e políticas com Osvaldo Aranha, Cordeiro de Farias e Virgílio de Melo Franco” (cf. Ramos s./d.; Monteiro 1934). Nesse processo de produção e difusão de ideias intervencionistas, foi fundamental a fundação — por iniciativa de Osvaldo Aranha e de Góis Monteiro — da *Legião de Outubro*, no dia 15 daquele mês, e posteriormente do *Clube 3 de Outubro* (data do início do governo provisório de Vargas), fundado em fevereiro de 1931. As organizações tinham como inspiração teórica alguns expoentes importantes do pensamento autoritário e do positivismo brasileiros, como Alberto Torres, Oliveira Viana, Olavo Bilac, José Pereira da Graça Aranha e Euclides da Cunha. Essas ideias foram “mescladas com conceitos extraídos de vagas deduções filosóficas do fascismo italiano” (cf. Ramos s./d.). Destarte, esse caldo heterogêneo de cultura com claros acentos reacionários comporá o acervo de experiências do intervencionismo, como veremos a seguir.

O prefácio ao livro *A Revolução de 30* consiste na transcrição do discurso de José Américo de Almeida proferido num banquete das forças armadas oferecido a Góis Monteiro (cf. Cintra 1934, 226). Almeida foi ministro da Viação do Governo Provisório de Vargas e, ao lado de Góis Monteiro, integrou o grupo de civis e militares envolvidos diretamente na intervenção (cf. Ramos s./d.). O prefácio, que é uma saudação a Góis Monteiro “em nome da alma revolucionária de 30”, foi aberto com a semântica do soldado-cidadão: “as homenagens que vos são tributadas hoje, exprimem, só por si, os valores de vossa formação. A dos militares consagra vossa vocação de soldado; a dos civis preconiza vossa mentalidade de cidadão” (Almeida 1934, 9).<sup>12</sup> Pelas características próprias da intervenção, de acordo com Américo, a ditadura que se iniciava seria “mista”, “mais civil que militar”, efetivada por necessidade, e por isso experimentava-se o “amargor da vitória”. Em referência ao fascismo italiano, afirmava que “é difícil fazer-se revolucionário — diz Mussolini: nasce-se como tal” (Almeida 1934, 12).

Almeida, assim, movimentava a semântica do soldado-cidadão no interior da gramática da ditadura, aqui identificada com o regime fascista.

Como fica evidente, longe de desaparecer, a ideia de soldado-cidadão permaneceu como base da intervenção dirigida pelo Exército, agora como instituição, superando a ideia de participação política individual — intervenção essa intimamente ligada à ideia de patriotismo, de salvação nacional e de rejeição da “obediência passiva” do Exército às autoridades civis corrompidas, “notadamente nos países mal organizados”, onde se faz necessário “assegurar a ordem interna” (cf. Almeida 1934, 17–20). A intervenção seria, assim, uma “solução de desespero”: “só nesses extremos o exercito poderia desencadear sua ação política, não para se apossar da pátria, mas para *salva-la*”<sup>13</sup> (Almeida 1934, 22, grifos nossos).

O volume *A Revolução de 30*, organizado pelo historiador Francisco de Assis Cintra, é uma coletânea de artigos e entrevistas de Góis Monteiro publicados em jornais e revistas entre os anos de 1932 e 1933, além do seu discurso de posse como Ministro da Guerra, em janeiro de 1934. O primeiro capítulo, que dá nome ao livro, constitui um “esboço histórico da revolução de 30”, no qual Góis Monteiro (1934, 39–41) relata sua participação na intervenção como uma forma de “evitar o perigo do atentado” — a fraude eleitoral na disputa presidencial. Segundo o general, essa fraude eleitoral estaria sendo premeditada pelo governo federal “contra a vida da nação”. A concretização da fraude teria, assim, culminado com “os atentados e a opressão contra a vontade do povo, feitos pelo Congresso Nacional” ao reconhecer o resultado da eleição. A justificativa para comandar o levante contra o governo civil era, portanto, “o bem da Pátria”, a partir do reconhecimento de que

pelos meios pacíficos, era impossível mudar a mentalidade dos dirigentes, dos homens que se assenhoreavam do poder e que deles usavam e abusavam para satisfazer os baixos apetites pessoais e interesses faciosos, não produzindo nenhum bem para a coletividade. (Monteiro 1934, 44).

As ideias de superioridade moral dos militares em relação aos civis,<sup>14</sup> bem como a noção de salvação da Pátria — que circulava tanto na ADN pela pena de Klinger como no discurso de Almeida — aparecem aqui bem articuladas como justificativas para a intervenção que encerrou a Primeira República. Ela assimila e supera a ideia de soldado-cidadão, que reivindicava seu direito individual de intervir na opinião pública. Agora, como força armada do Estado, os militares entendiam cumprir uma missão saneadora.<sup>15</sup>

O segundo capítulo, denominado “A finalidade política do Exército”,<sup>16</sup> reúne uma série de artigos publicados separadamente. No artigo “Emancipação política”, Góis Monteiro (1934, 133) afirma expressamente que “o Exército é um órgão essencialmente político”, na medida em que a ele interessaria “todos os ramos da atividade, da produção e da existência coletiva, inclusive a instrução e a educação do povo, o regime político-social — tudo, enfim afeta a política militar de um país”. Assim como em Klinger, encontramos em Monteiro um vínculo forte entre a política doméstica e os problemas de defesa nacional. Também neste caso, “todo o mal consiste em tornar-se o militar político-partidário, faccioso ou tribul, filiado a correntes antagônicas interesseiras” (Monteiro 1934, 134). A política partidária seria, assim, um dos focos de turbulência nacional e, como um mal, precisaria ser saneada pelos militares. Segundo o general “as forças morais, decorrentes da consciência coletiva que os elementos constituintes do Exército possuem da sua nobre missão, são as que lhe infundem coesão, solidez e poder combativo” (Monteiro 1934, 138–9).

A missão do Exército de saneamento (ou salvação) nacional é investida em função de sua superioridade moral e está dirigida à política partidária, ao regime liberal e às suas instituições. No artigo “Um caso de salvação pública”, compilado no terceiro capítulo intitulado “O Exército e o Brasil”, que reúne trechos de uma entrevista concedida para *O Jornal* em novembro de 1933, diz Góis Monteiro que

a burguezia brasileira, porém, não quer compreender o estado de necessidade que se criou para o mundo inteiro e não quer abdicar de certos privilégios *em benefício da nacionalidade*. E persiste no desejo de reproduzir os erros com a adoção do mesmo regime político, das mesmas normas e costumes que temos de abolir, por bem ou por mal. (Monteiro 1934, 159, grifos nossos).

A associação entre política civil e interesses particularistas, e entre o Exército e interesse nacional, é recorrente e está vinculada à “necessidade” de intervenção. Isso fica claro no artigo “Como se deve praticar o nacionalismo”, onde afirma o general:

O Estado, tendo o funcionamento dos seus órgãos *sujeitos às oscilações partidárias*, se enfraquece, transige, recua e não pode levar a efeito a sua obra em benefício da nacionalidade. *É admissível, como transição, o partido único, nacional*, movimentado sempre no sentido de *engrandecer a Nação e não para a satisfação dos interesses individuais*. *O sistema representativo, pelo sufrágio universal e direto, pela maneira como é aplicado no Brasil, será sempre uma irrisão e uma causa de degradação de costumes políticos*. A Justiça, sob todas as formas, social, econômica etc., não pode ficar sujeita a variações comprometedoras de sua imparcialidade.

Sobre a sua aplicação e moralidade é que se poderá fundar o equilíbrio social permanente. Como ela estava organizada e funcionava, era um escarneo atirado á massa explorada e empobrecida, em satisfação dos apetites dos potentados (Monteiro 1934, 181–2, grifos nossos).

O “partido único” seria então “admissível, como transição” de um estado degenerado para uma situação de “equilíbrio social permanente”. Essa missão salvadora somente seria possível em função da superioridade moral do Exército, direcionado para o bem da Nação, de modo que

A consciência coletiva deve-se criar no sentido de se fazer a política *do* Exercito, e não a política *no* Exercito. E este deve repelir, a coices d’armas, todo elemento que, sob quaisquer disfarces, queira induzi-lo a tomar outra direção [...]. A política do Exercito é a preparação para a guerra, e esta preparação interessa e envolve todas as manifestações e atividades da vida nacional [...], sobretudo no que concerne á educação do povo e á formação de uma mentalidade que sobreponha tudo aos interesses da Patria, suprimindo, quanto possível, o individualismo ou qualquer outra espécie de particularismo”. (Monteiro 1934, 163, grifos no original).

A preparação para a guerra e a defesa nacional envolveriam questões políticas internas de todas as ordens, incluindo as questões morais, “de educação do povo”, direcionada para os “interesses da pátria”. Dessa forma, como observa Carvalho,

A ideologia do poder moderador das Forças Armadas tem aí sua primeira formulação mais sistemática”. Em outras palavras, “era o intervencionismo de generais, ou do Estado-Maior, o intervencionismo da organização como um todo e não apenas de setores subalternos. Carvalho (2006, 233–4).

## À GUIA DE CONCLUSÃO: O INTERVENCIONISMO MODERADOR COMO PASSADO-PRESENTE NO BRASIL

Como nos informa Carvalho (2006), a ideia de soldado-cidadão tem sua origem na Revolução Francesa. No entanto, naquele contexto ela carregava um conteúdo democrático, de origem civil, direcionada ao deslocamento do controle militar da nobreza para o povo. No Brasil, como procuramos demonstrar, essa ideia nasceu no interior da questão militar, produzida pelas fricções entre o Exército, Monarquia e os grupos dominantes civis, mobilizada para a superação de uma crise de identidade imposta ao Exército pelo Estado Imperial. Ao contrário da França revolucionária, assim, o sol-

dado-cidadão brasileiro inseriu-se no interior das revoluções pelo alto, das modernizações conservadoras de caráter abertamente autoritário. Não é possível, portanto, isolar os processos de formação do Estado moderno no Brasil da sua cultura política. A questão militar, o monopólio da política por oligarquias fundiárias e as recorrentes intervenções militares, para dizer o mínimo, tornaram a política brasileira um palco restrito às elites civis e militares.

Nesse contexto, o senso comum popular não apenas reconhece a legitimidade da política *do* Exército, mas também a recupera em momentos cruciais de crise política e a reelabora em diferentes formas de salvação da ordem, comumente ameaçada pela degeneração das instituições de Estado e das elites políticas, de acordo com as interpretações reacionárias. Nesses momentos, o discurso da intervenção reitera o passado no presente, conseguindo — como temos visto — mobilizar um conjunto de concepções capazes de tirar as massas da passividade em busca de uma possibilidade real ou imaginada de salvação. Ou, dito de outro modo, “em uma esperança messiânica de que as Forças Militares pudessem salvar o país em um quase milagre” (Medeiros 2023, s./p.). De modo que se frustrou a esperança de “sepultamento” da ideia de soldado-cidadão após “os vinte anos de regime militar, com sua prática de tortura sistemática aos adversários e descalabro econômico dos últimos anos” (Lynch 2017). Ao contrário, o soldado-cidadão se realizou e foi assimilado pelas intervenções moderadoras, que se tornaram parte integrante do senso comum popular.

Destarte, a intervenção militar reivindicada pelos movimentos reacionários a partir de 2013, mas principalmente nos acampamentos em frente aos quartéis militares em 2022 e na invasão e destruição dos prédios dos três poderes em Brasília no dia 8 de janeiro de 2023, como parte do acervo de experiências históricas no Brasil, remete imediatamente à memória forjada da ditadura militar; no entanto, funda-se em ideias nascidas no processo mesmo de constituição da república no Brasil. De modo que, ao mesmo tempo em que ela se refere à memória de eventos passados, reelabora a experiência presente. Assim, como um “passado-presente”, ela une, no âmbito da interpretação e da linguagem, eventos concretamente diversos, mas que compartilham semânticas consolidadas no senso comum e na cultura política. Destarte, se podemos afirmar que a legitimação da ideia de intervenção militar pertence ao arcabouço mais amplo da cultura política brasileira, isto é, não se limita a momentos históricos pontuais ou a grupos específicos civis ou militares, o problema para a democracia brasileira passa a ser a criação de uma cultura da democracia, que perpassa não apenas a reforma das polícias ou do Exército, mas se refere às próprias bases da educação pública nacional.

## REFERÊNCIAS

- Almeida, J. A. “Prefácio”. 1934. In *A Revolução de 1930 e a Finalidade Política do Exército*, edited by Pedro Aurélio de Góes Monteiro. Rio de Janeiro: Editora Andersen.
- Andrade Netto, M. C. “O general Bertoldo Klinger e a sua Ortografia Simplificada”. *Revista Brasileira do IGHMB* 77, no. 105, 2018.
- Bianchi, G. “Reação”. 1998. In *Dicionário de política*, v I, edited by N. Bobbio, N. Matteucci, and G. Pasquino. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Bilac, O. 1917. *A Defesa Nacional* (discursos). Rio de Janeiro: Liga de Defesa Nacional.
- Carvalho, J. M. 2006. “As Forças Armadas na Primeira República: O Poder Desestabilizador”. In *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, v 9, Sociedade e Instituições (1889-1930), edited by Boris Fausto. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Cintra, F. A. 1934. “Explicação de Assis Cintra”. In *A Revolução de 1930 e a Finalidade Política do Exército*, edited by Pedro Aurélio de Góes Monteiro. Rio de Janeiro: Editora Andersen.
- Costa, W. P. “Os militares e a primeira Constituição da República”. In *A tutela militar*, edited by J. Q. Moraes, W. P. Costa, and E. R. Oliveira. São Paulo: Vértice, 1987.
- D’Orsi, A. 1995. *Guida alla storia del pensiero politico*. Torino: Il Segnalibro.
- Elíbio Jr, A. M., and Nascimento, F. S. 2018. “A revista *A Defesa Nacional*: memória e política (1931-1937)”. *Revista História e Cultura*. Franca/Assis-SP: Unesp.
- Gramsci, A. 2007. *Quaderni del carcere*: edizione critica dell’Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana, Torino: Einaudi.
- Klinger, B. 1930. “Os militares e a política”. *A Defesa Nacional*. Revista de assumptos militares XVIII, no. 202, 203, 204: 15–20 (Out./Nov./Dez.). Rio de Janeiro.
- Koselleck, R. 2020. *História dos conceitos*: estudos sobre a semântica e a pragmática da linguagem política e social. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Lynch, C. E. C. 2017. “Cultura política brasileira”. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, no. 36: 4–19 (Ago.). Porto Alegre,

Mayer, J. M. s./d. “Klinger, Bertholdo”. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas*. [www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/klinger-bertholdo](http://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/klinger-bertholdo).

Medeiros, J. 2024. “Menos Exército, mais carro de som: a extrema direita um ano depois do 8 de janeiro”. *Revista Piauí* (Jan.). [piaui.folha.uol.com.br/extrema-direita-patriotas-8-de-janeiro](http://piaui.folha.uol.com.br/extrema-direita-patriotas-8-de-janeiro).

Medeiros, J. 2023. “Contribuições sociológicas para compreender o golpismo dos patriotas”. *Revista Consciência*, SBPC (Fev.). [www.consciencia.br/contribuicoes-sociologicas-para-compreender-o-golpismo-dos-patriotas](http://www.consciencia.br/contribuicoes-sociologicas-para-compreender-o-golpismo-dos-patriotas).

Monteiro, P. A. G. 1934. *A Revolução de 1930 e a Finalidade Política do Exército*. Rio de Janeiro: Editora Andersen.

Moraes, J. Q., W. P. Costa, and E. R. Oliveira, 1987. *A tutela militar*. São Paulo: Vértice.

Pelotas; V., and Fonseca, M. D. 1887. “A Questão Militar”. *O Paiz* IV, no. 951 (Maio). Biblioteca Digital da Fundação Biblioteca Nacional. [memoria.bn.br/DOCREADER/docmulti.aspx?BIB=178691](http://memoria.bn.br/DOCREADER/docmulti.aspx?BIB=178691).

Ramos, P. A. s./d. “Góis Monteiro”. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cpdoc) da Fundação Getúlio Vargas*. [www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/pedro-aurelio-de-gois-monteiro](http://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/pedro-aurelio-de-gois-monteiro).

Santos, R. A., and G. R. O. Cortes. 2020. “O enunciado discursivo ‘intervenção militar já’ nas redes sociais: confrontos e resistência”. *Letras & Letras* 36, no. 1 (Jan.-Jun.). Uberlândia.

Schirru, G. 2012. “Per la Storia e la teoria della linguistica educativa. Il *Quaderno* 29 de Antonio Gramsci”. *Linguistica Educativa*, Roma: Bulzoni Editore

Schulz, J. 2023. *O Exército na Política. Origens da Intervenção Militar (1850-1894)*. 2. ed. São Paulo: Edusp.

Schwartzman, S. 2007. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Publit.

Silva, B., C. s./d. “Questão Militar”. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cpdoc) da Fundação Getúlio Vargas*. [cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/QUEST%C3%83O%20MILITAR.pdf](http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/QUEST%C3%83O%20MILITAR.pdf).

Tavolari, B., and J. Medeiros. 2023. “A reintegração de posse dos patriotas”. *Quatro cinco um: A revista dos livros*. [www.quatrocinco.um.com.br/br/colunas/as-cidades-e-as-coisas/a-reintegracao-de-posse-dos-patriotas](http://www.quatrocinco.um.com.br/br/colunas/as-cidades-e-as-coisas/a-reintegracao-de-posse-dos-patriotas).

## Documentos

*A Defesa Nacional*. Revista de assumptos militares, Rio de Janeiro, XVIII, 202, 203, 204, out., nov., dez, 1930.

Brasil. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm).

## O SOLDADO-CIDADÃO E O INTERVENCIÓNISMO MODERADOR NA PRIMEIRA REPÚBLICA: PASSADO-PRESENTE

### RESUMO

Pretendemos analisar os discursos e as ações intervencionistas que resultaram das interações complexas entre a corporação militar e os grupos dominantes civis no período da Primeira República no Brasil. O recorte abarca o contexto de produção e circulação das ideias de “soldado-cidadão” e de “intervenção moderadora”. Propomos a hipótese segundo a qual a concepção de intervenção militar, como parte do acervo de experiências históricas no Brasil, remete ao mesmo tempo à memória de eventos passados e às interpretações do presente. Como um “passado-presente”, ela une, no âmbito da interpretação e da linguagem, eventos que podem ter sido concretamente diversos, mas que compartilham semânticas consolidadas no senso comum e na cultura política.

**Palavras-chave:** Intervenção Militar; Soldado-Cidadão; Democracia; Pensamento Político Brasileiro.

### ABSTRACT

We intend to analyze interventionist speeches and actions that result from complex interactions between the military corporation and the dominant civilian groups during the Primeira República of Brazil. The cutout comprises the context of production and circulation of the ideas of “soldier-citizen” and “moderate intervention”. We propose a hypothesis according to the concept of military intervention, as a result of historical experiences in Brazil, recalling at the same time the memory of past events and present interpretations. As a “past-present” is one, within the scope of interpretation and language, events which can be concretely different, but which share semantics consolidated in the common sense and in political culture.

**Keywords:** Military Intervention; Citizen-Soldier; Democracy; Brazilian Political Thought.

## NOTAS

1. Concebemos o pensamento reacionário como parte do patrimônio político e intelectual do amplo campo do conservadorismo, que se manifesta em maior ou menor medida de acordo com as relações sociais de forças nacionais e internacionais. Desse modo, o reacionarismo pode ser compreendido como uma das formas sob as quais o conservadorismo se concretiza, sendo caracterizado essencialmente por uma orientação anti-igualitária e antidemocrática (cf. Bianchi 1998, 1.073).
2. Como se verá, nos discursos, manifestos e artigos analisados há uma variação na terminologia, usa-se “cidadão armado”, “cidadão fardado” ou “soldado com alma de cidadão”. Optamos por utilizar o termo já consolidado na bibliografia e que traduz o sentido geral das expressões em sua variedade: “soldado-cidadão”. Do mesmo modo, a palavra “moderadora” não aparece nos discursos analisados, mas ela traduz um conjunto de ideias ligadas à salvação, à restauração e à tutela da ordem e da Pátria por meio da intervenção institucional, isto é, dirigida pelo Estado-Maior do Exército.
3. “Por cultura política, entenderemos aqui o conjunto de discursos ou práticas simbólicas por que tais demandas são efetuadas, conferindo identidades aos indivíduos e grupos, indicando-lhes os limites de suas comunidades e definindo as posições a partir das quais podem demandar. Ela constitui os significados dos conceitos e das palavras por que essas demandas são elaboradas, a natureza dos contextos de sua produção e a autoridade dos princípios a que elas se vinculam” (Lynch 2017, 6).
4. A primeira na Proclamação da República, em 1889, e depois em 1891, 1892, 1893, 1895, 1897, 1904, 1910, 1915, 1922, 1924 e 1930 (cf. Carvalho 2006, 198)
5. De acordo com Moraes (1987, 11), das três forças de segurança existentes no período (Exército, Polícias Militares e Guarda Nacional), a polícia paulista era a mais bem armada proporcionalmente, ela possuía, inclusive, artilharia pesada.
6. Entre os quais pode-se citar a Guerra dos Farrapos (1835-1845); Campanha Cisplatina (1817-1828); as Campanhas platinas contra Rosas (1849-1852) e a Guerra do Paraguai (1864-1870) (cf. Schwartzman 2007, 187).
7. De acordo com Carvalho (2006, 229) escrito por Rui Barbosa, que teria se arrependido disso mais tarde.
8. Optamos por manter a grafia original de todos os documentos analisados, de modo que se verá variações no português de acordo com o período de escrita nas citações diretas.
9. Entre as décadas de 1920 e 1960, Klinger dedicou-se intensamente à produção intelectual, além de 26 livros escritos, publicou artigos em dezenas de revistas e jornais, sobretudo na ADN, mas entre outras, também na *Revista Reação* e nos jornais *O Cruzeiro* e *O Jornal*, todos sediados no Rio

- de Janeiro. Além disso, propôs uma “Ortografia Simplificada Brasileira”, a partir da qual pretendia eliminar as diferentes maneiras de se escrever um mesmo som, que buscou aplicar aos seus textos (cf. Andrade Netto 2018; Mayer s/d.).
10. De acordo com Ramos (s/d): “além de inúmeros artigos saídos em várias publicações especializadas em assuntos militares, o general Góis Monteiro escreveu “Operações do Destacamento Mariante no Paraná ocidental” e “A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército”. Em 1955, ditou para o jornalista Lourival Coutinho suas memórias, publicadas sob o título ‘O general Góis depõe’ (1956). A sua vida política e militar foi objeto de pesquisa do canadense Peter Seabom Smith, que publicou ‘Góis Monteiro and the role of the army in Brazil’ (1980)”.
  11. Além das indicações bibliográficas, essa “conversão política” pode ser constatada no prefácio de José Américo de Almeida ao livro “A Revolução de 30”. Dirigindo-se à Góis Monteiro, diz o autor: “é essa a aparente contradição de vossas atitudes. Condenais a intervenção dos militares na política, como prejudicial ao espírito da classe. E participais — vós mesmo — dos conselhos do governo e das próprias organizações partidárias que a revolução modelou” (Almeida 1934, 10).
  12. Almeida volta a mobilizar essa ideia na página 16.
  13. A ideia de intervenção salvadora aparece novamente na página 24. A ideia do Exército como órgão “restaurador” aparece no mesmo contexto textual, na página 26.
  14. O juízo sobre a degradação moral e política dos governantes e a associação entre política partidária e “politicagem” permeia todo o livro, com exceção do último texto, que é um discurso de posse (cf. 96-98, 134-135, 138, 169, 180-181 e 204).
  15. Entre os primeiros resultados da intervenção de 1930, Góis Monteiro (1934, 99) considerava: “a) de modo geral, moralidade na administração pública; b) saneamento parcial [...]”.
  16. Esse título foi conferido por Cintra, mas retirado de um trecho do próprio texto (cf. Monteiro 1934, 134).



# Jointness das forças armadas, profissionalização e democracia: o caso do Brasil

## Jointness of the armed forces, professionalization, and democracy: the case of Brazil

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 249–275

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75400

ISSN 2358-3932

EURICO DE LIMA FIGUEIREDO  
RICARDO ANTONIO CAZUMBA  
ROBERTA CARNEIRO DE MELO

### INTRODUÇÃO

A subordinação das forças armadas ao poder político constitucional é o pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da nação. (Brasil 2008, 51).

Este artigo propõe a relação entre duas temáticas distintas que aparecem *per se* na literatura especializada pertinente.

A primeira se refere a uma teoria da ação conjunta das forças armadas. Trata-se de abordagem de processo racional de diluição das fronteiras que separam a corporação militar, que se constitui em burocracia caracterizada por peculiaridades decorrentes de suas atividades-fim no mar, na terra, no ar e, mais recentemente no espaço e na cibernética. Tais peculiaridades engendram singularidades próprias na organização das forças envolvendo

---

**Eurico de Lima Figueiredo** é professor Emérito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor titular aposentado do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da UFF. Vínculo profissional: credenciado no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança do Inest/UFF. **Contribuição no artigo:** Introdução e conclusão. Orcid.org/0000-0001-6855-2117. E-mail: euricofigueiredo@id.uff.br.

**Ricardo Antonio Cazumba** é mestre e doutorando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST-INEST/UFF). Assessor de Operações de Paz do Comando da Força de Fuzileiro de Esquadra e pesquisador do Grupo de Estudos da Guerra da Escola Superior de Guerra. **Contribuição no artigo:** Fundamentação teórica e redação dos itens 1, 2 e 3. Orcid.org/0000-0002-7787-8203. E-mail: ricardoantoniocazumba@id.uff.br.

**Roberta Carneiro de Melo** é doutoranda em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST-Inest/UFF). Professora de Relações Internacionais do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. **Contribuição no artigo:** Redação do item 4 e formatação. Orcid.org/0000-0002-7368-9211. E-mail: robertamelo@id.uff.br.

aspectos não só institucionais e organizacionais, mas também culturais, doutrinários e mesmo de visões de mundo. Nos tempos contemporâneos, a crescente complexidade dos conflitos bélicos exigiu, e continua exigindo, cada vez mais, o emprego conjunto das Forças Singulares<sup>1</sup> (FS) (Brasil 2015, 124). Tal necessidade requer intrincadas estruturas de comando consubstanciadas na formação e eficácia dos estados maiores conjuntos.

A segunda temática se refere à questão democrática: o controle do Estado pela organização da sociedade civil, nos termos de uma Constituição prescrita por constituintes considerados, legítima e legalmente, representantes do poder da cidadania. Há um princípio ético inerente à democracia: sendo tudo que pertence ao Estado resultado do imposto do cidadão, titular primeiro de todos os gastos, o sistema estatal deve a ele, cidadão — que se expressa em eleições pacíficas, por meio de mecanismos representativos —, obediência e lealdade. O voluntarismo castrense, nessa ótica, é uma anomalia política e moral/ideológica. Política, porque subtrai das instituições cidadãs a capacidade de mando governamental. Moral/ideológica, porquanto tudo que faz parte do acervo estatal — incluindo suas armas — decorre do cidadão contribuinte, em uma ordem constitucional vigente. Não é o que tem acontecido no Brasil. A história política brasileira é marcada pela interferência intermitente das instituições militares desde a Proclamação da República no país. Instalou-se, no âmbito da corporação marcial, o chamado “mito da excepcionalidade institucional” no qual elas se autointitulavam “fiadoras e intérpretes dos destinos nacionais” (Figueiredo 1980). As constantes interferências no campo político confundiam-se com o próprio processo de estruturação e institucionalização das forças (Carvalho 2005). A superação do regime de 1964, em 1985, que inaugurou novo período dos presidentes civis, não esteve livre da interferência castrense (Zaverucha 2000). Durante o governo de Jair Bolsonaro, um político originário do meio militar, voltou à tona o espectro da intervenção militar no país (Godoy 2021).

No Brasil, o reconhecimento da necessidade do emprego conjunto das forças já vem de longe (Winand and Saint-Pierre 2010, 4). Após a Segunda Guerra Mundial, foi criado no Brasil o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), pelo decreto 9107, de 1º de abril de 1946.<sup>2</sup> Durante décadas, o EMFA, devido à resistência militar, não se mostrou capaz de promover e efetivar a ação conjunta das FA (Júnior and Diniz 1998).<sup>3</sup> Antes de existir o EMCFA, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que criou o MD, tinha em seu Art. 10º o Estado-Maior de Defesa, que foi transformado em EMCFA pela LC 136, de 25 de agosto de 2024.

O EMCFA, assim como o EMFA, não conseguiu avançar na postulação e implementação de seus objetivos-fim, uma necessidade que especialistas civis já identificavam desde antes da criação do MD e muito anteriormente ao lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 (Júnior and Diniz 1998, 74 e 84; Melo and Freitas 2023).

O trabalho parte do pressuposto de que a efetivação do processo de *jointness* das forças no Brasil induzirá o profissionalismo militar na medida em que será necessário rever práticas e doutrinas mais coetâneas aos conflitos bélicos da contemporaneidade, bem como exigirá uma reestruturação da defesa que propiciaria o controle civil efetivo da estrutura militar, o que não ocorre hoje mesmo com a existência do MD e do EMCA. A implantação do processo requererá árdua dedicação às tarefas relativas ao planejamento e execução dos combates de forma conjunta. Em um mundo marcado por aceleradas transformações técnico-científicas, com impactos profundos no preparo e emprego das forças militares, será exigido o exercício integral das funções relativas ao objetivo-fim da corporação castrense: a guerra. Voltadas para suas finalidades mais necessárias e vitais, que justificam a própria razão de sua existência, as forças armadas (FA) experimentarão um duplo ganho. Por um lado, voltadas tão somente para seu mister, colherão eficácia e efetividade à altura dos países centrais. Por outro, obrigadas ao exercício de suas atividades em nível do “estado da arte”, alheias à arena política, voltar-se-ão para seus interesses e objetivos eminentemente corporativos. Em uma palavra, os militares seriam o que devem ser: profissionais garantidores da Defesa e da Soberania do Estado democrático de direito.<sup>4</sup>

Este trabalho prevê quatro seções e uma conclusão, além desta parte introdutória. A primeira propõe o modelo de Aaron Jackson (2018) relativo a uma teoria voltada para a avaliação do estado de institucionalização da *Jointness* em uma realidade determinada. A segunda, a partir desta visada, passa em revista a *Jointness* no caso estadunidense, tantas vezes entendido como exemplo de eficiência em termos militares e por existirem indicativos de que foi modelo que orientou as tentativas de reestruturação da defesa brasileira após o término do regime autoritário, notadamente a partir da administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso.<sup>5</sup> A seguinte reconstitui historicamente como as instituições militares brasileiras resistiram às tentativas de reorganizar a defesa desde a redemocratização. A última propõe a análise da *Jointness* no Brasil, confrontando-a com o modelo estadunidense, tendo como base a formulação teórica proposta por Jackson. A parte conclusiva sumariza os principais pontos da argumentação e sugere bases e diretrizes para políticas públicas que ensejem a reestruturação da Defesa calcado no profissionalismo militar e onde a política

seja atributo, tão somente, daqueles que foram eleitos para o exercício legal e legítimo do mando político.

## O MODELO DE AARON JACKSON

Aaron P. Jackson é um oficial da reserva do Exército Australiano, doutor em Relações Internacionais, atualmente é pesquisador sênior no Ministério da Defesa do seu país. Lecionou em instituições militares como professor visitante no Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido. Tem publicado artigos e livros sobre o planejamento conjunto da ciência e tecnologia aplicadas aos assuntos da defesa, assim como de doutrinas concernentes às operações conjuntas.

Em 2018, ele publicou artigo denominado *The Four Aspects of Joint: A Model for Comparatively Evaluating the Extent of Jointness within Armed Forces* (Jackson 2018). Nele, propôs modelo teórico capaz de avaliar a utilização conjunta (em inglês estadunidense *Jointness*, no britânico *Jointery*)<sup>6</sup> das forças de defesa. Embora tivesse tido em mente, em particular, a análise dos casos da Austrália, Canadá Inglaterra e Estados Unidos, sua abordagem permite a consideração de outros casos, tornando possível a realização de análises comparativas.

O modelo proposto assenta-se em dois pressupostos e em quatro fatores que estão presentes no processo de implantação do que Jackson denomina *jointness das Forças*, entendendo-se o termo em inglês como um conjunto de medidas que levam à atuação estruturada das FS (Cazumba 2024, 208 e 217).

O primeiro pressuposto é que *jointness* para Jackson não é um mero sinônimo de operações conjuntas, mas um processo de reestruturação da defesa como um todo. O segundo pressuposto é que a análise de fenômenos relacionados à Guerra precisa ser interdisciplinar e as teorias formuladas não podem ser confundidas como “pensamento militar” (ideias individuais sobre a guerra), “doutrina militar” (conjunto de práticas oriundas da experiência militar) ou “história militar” (narrativas dos eventos militares). Sendo a Guerra uma atividade humana e, como tal, permeada por aspectos de natureza sociológica e política, requer, por parte dos planejadores dos sistemas de defesa, saberes auferidos nessas áreas de conhecimento.

O modelo de análise de Jackson postula que a *jointness* requer a necessidade de se levar em conta os fatores operacional, organizacional, educacional e doutrinário como marcadores tangíveis.<sup>7</sup>

Jackson advoga que a ação conjunta das forças ocidentais tem sido uma realidade nos últimos cem anos, assinalando, entretanto, que o fator operacional é de manifestação mais remota, enquanto os outros três, nos casos dos países em que concentra sua atenção (Austrália, Canadá,

Estados Unidos e Reino Unido) ficam circunscritos às experiências das forças armadas a partir dos anos 80 do século XX. O fator operacional esteve presente no emprego conjunto de mais de uma Força Singular em circunstâncias datadas e situadas. Foram, entretanto, situações emergenciais, particulares, que exigiram a constituição de estruturas *ad hoc* de comando e controle partindo do zero. O fator organizacional, que não pode se confundir com o fator operacional, refere-se ao advento de estruturas conjuntas permanentes no âmbito da defesa dos países ocidentais, particularmente os anglo-saxões. A principal distinção encontra-se no fato de que essas estruturas não se limitam às de natureza operacional. Algumas propiciaram a eliminação de duplicidades existentes nas estruturas das FS. O fator educacional refere-se à constituição de instituições de ensino conjuntas e ao desenvolvimento de programas e conteúdo de ensino comuns direcionados ao emprego conjunto. O aspecto educacional tem destacada importância na constituição de uma cultura comum e na diminuição das fronteiras institucionais que possam dificultar o emprego operacional conjunto. O quarto e último aspecto, o doutrinário, refere-se à formalização das experiências positivas envolvendo o emprego conjunto. Essa formalização relaciona-se à constituição de instituições conjuntas responsáveis pela reflexão sobre o emprego, registro das experiências e difusão.

A *Jointness* não deve ser confundida com outros termos como a interoperabilidade, por exemplo. A interoperabilidade é um dos aspectos da *Jointness*, fundamental para o emprego conjunto das Forças Singulares, mas também uma necessidade das Operações Interagências, quando as forças de defesa operam em um mesmo ambiente operacional com outras agências governamentais. As Operações Combinadas são aquelas em que as forças de defesa de distintos Estados são empregadas sob comando único (Ministério da Defesa 2015, 190, 196). O conceito de interoperabilidade, que tem sua origem nos anos 70, no âmbito da Tecnologia da Informação e Comunicação, genericamente se refere à “[...] capacidade de executar a interação entre duas ou mais entidades diferentes (sejam elas peças de software, processos, sistemas, unidades de negócios)” (Cabral 2021, 20). Operar conjuntamente exige que sistemas de informação das FS, equipamentos de comunicação e sistemas logísticos diversos, por exemplo, não sejam estanques e sim interoperáveis.

## O MODELO DE JOINTNESS ESTADUNIDENSE

Nos Estados Unidos, o debate sobre a necessidade de reformulação do Departamento de Defesa (*Department of Defense* — DoD) ganhou

força após o fracasso da Operação *Eagle Claw*, ocorrida em 24 de abril de 1980 e da emissão do relatório da *Comissão Holloway*, constituída para analisar criticamente o ocorrido. Esta operação visava a resgatar 52 diplomatas mantidos em cativeiro no Irã após a Revolução Iraniana de 1979 (Cazumba 2024, 181). John Hamre (2016), membro da equipe do Comitê de Serviços Armados do Senado e participante das deliberações que levaram à criação do *Goldwater-Nichols*, destacou que a comissão concluiu que as FA dos EUA não estavam preparadas para operações conjuntas. Ficou evidente que nenhum serviço<sup>8</sup> isoladamente possuía a capacidade de realizar aquela missão, sendo incapazes de conduzir operações complexas que exigissem a interdependência das forças (McInnis 2016, 3).

A *Public Law 99-433* criou as condições para o desenvolvimento da *Jointness* e contribuiu para fortalecer o controle militar por parte da autoridade civil (United States of America 1986). A preocupação com o controle civil dos militares permeia a história estadunidense desde seus primórdios. Garantir aos militares os meios e recursos necessários à defesa da sociedade civil contra as ameaças existentes consiste em uma preocupação concomitante com o fato de que os militares são os reais detentores do poder coercitivo, o qual pode ser utilizado contra essa mesma sociedade civil (Congressional Research Service 2020; Minerva 2023).

Com ela estabeleceu-se que o controle do DoD seria exercido por um civil, o Secretário de Defesa, escolhido pelo Presidente e com a aprovação do Senado. Além disso, instituiu as posições de *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (CJCS) e *Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (VCJS), nomeados pelo Presidente e confirmados pelo Senado. O CJCS é único oficial da ativa encarregado de assessorar o Presidente, o Secretário de Defesa, o Conselho de Segurança Interna<sup>9</sup> e o Congresso em assuntos militares, e o VCJS, o segundo na cadeia de comando militar, sendo responsável por presidir e coordenar as reuniões e atividades dos oficiais que compõem o *Joint Chiefs of Staff* (JCS).<sup>10</sup>

A lei proibiu que o JCS tivesse qualquer autoridade executiva (comando ou influência sobre o emprego) ou que funcionasse como um Estado-Maior Geral das Forças Armadas, atribuindo-lhe a função de auxiliar na formulação da direção estratégica da defesa. Além disso, a legislação instituiu as funções de *Chief of Staff* nos serviços militares,<sup>11</sup> as mais elevadas posições ocupadas por militares da ativa nos Departamentos Militares, subordinados ao VCJS e ao Secretário da respectiva FS,<sup>12</sup> este último proveniente do meio civil e escolhido pelo campo político. Houve ainda a reestruturação e o fortalecimento dos comandos operacionais conjuntos com a criação dos *Unified Combatant Commands* (CCMD), subordinados diretamente ao

Presidente e ao Secretário de Defesa, sem gerenciamento por parte das FS (Congressional Research Service 2024).

### JOINTNESS NO BRASIL

No Brasil, a transição do regime autoritário para o democrático transcorreu de forma negociada, com o componente militar tendo presença e voz no processo de abertura política (Silva 2021, 39). Apesar da forte mobilização de segmentos da sociedade brasileira que exerceram pressão para acelerar a redemocratização, as forças representadas pelo regime obtiveram êxito proporcionando o que se denominava uma *distensão lenta, gradual e segura*. A Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 — que concedeu a anistia geral e irrestrita e impediu de responsabilizar os militares que cometeram crimes durante o Regime Militar — e a rejeição da proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5, de 2 de março de 1983, apresentada pelo deputado Dante Martins de Oliveira, são expressão do controle da transição. Eleito por votação indireta, tendo como colégio eleitoral o Congresso, Tancredo Neves, o candidato da oposição, tomou posse do cargo, mas não chegou a assumir o comando do país. Acometido de grave doença, veio a falecer antes que isso acontecesse. Em seu lugar tomou posse e assumiu o Vice-Presidente José Sarney, tendo o então Ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, forte presença no episódio sucessório. Os militares tinham saído do controle da máquina executiva, mas não dos corredores do poder (Zaverucha 1994).

A Assembleia Nacional Constituinte foi marcada pela forte interferência militar que obstruiu as tentativas de reorganização da defesa, como a criação do Ministério da Defesa (MD), de afastar os militares da política criminalizando a desobediência militar diante da autoridade civil, bem como a manifestação pública sobre questões de natureza política. As tentativas de limitar o emprego das FA no interior do território nacional (Soares 2019, 154) foram também neutralizadas, e o artigo 142, que trata do papel das FA, ganhou uma redação ambígua, de que os militares seriam o quarto poder da república, o moderador, base teórico-jurídica para aqueles que não reconheceram a eleição de Lula em 2022.

#### A criação do Ministério da Defesa e as continuidades

A questão *Ministério da Defesa* ressurgiria durante a primeira administração Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), uma vez que sua criação tinha sido uma promessa de campanha (Campos 2002).

O presidente estabeleceu dois critérios para orientar os trabalhos relacionados à criação da nova instituição: a necessidade de considerar os antecedentes culturais brasileiros e a subordinação do poder militar ao poder político de forma clara “[...] a uma política de defesa do Estado, emanada do poder político” (Pinheiro 2023). Segundo o então Ministro da Justiça Nelson Azevedo Jobim, o modelo estadunidense era o que mais se aproximava da estrutura que se pretendia construir (Pinheiro 2023).

A tarefa de conduzir os estudos necessários foi atribuída pelo presidente ao Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), General Benedito Onofre Leonel, nomeado em 1° de janeiro de 1995 e mantido na função até junho de 1999. A escolha de um militar e não um civil condicionava a criação do MD à percepção militar, além do fato do Ministro do EMFA ser um oficial general com poderes e status menores que os ministros militares, indicava o rumo da futura estrutura a ser desenhada (Oliveira 2002).

A aprovação da PEC n° 626/1998, que se converteu na Emenda Constitucional n° 23 de 02/09/1999, criando o MD, apesar de resultar na extinção de ministérios militares e sua substituição por comandos, pouco contribuiu com os objetivos de subordinar os militares ao poder civil e a uma política de Estado construída no âmbito político civil. O MD nascia fraco, nas palavras do deputado federal Benito Gama, relator da PEC 498/97, seu ministro seria uma figura decorativa, uma *rainha da Inglaterra*, sem poder efetivo algum, com atribuições muito limitadas, como realizar aquisições e centralizar o orçamento (Zaverucha 2005, 108).

A escolha do termo “Comando” para a posição hierárquica mais elevada nas FA deve ser analisada com atenção. Nas estruturas organizacionais ministeriais, as peças centrais de assessoramento são as secretarias. No entanto, essa lógica não foi aplicada à nova estrutura da Defesa com a criação do MD. O uso do termo “Comando” reforça a ideia de que o controle do emprego permanece nas mãos dos chefes militares.<sup>13</sup>

Criado o MD, passou a ser majoritariamente controlado pelos militares que ocupam os cargos existentes, muitas vezes por meio de contratações temporárias (Cavalcanti 2016, 30-35 e 70-71; D’Araujo 2010, 123).

### A END 2008 e a criação do EMCFA

A administração de Fernando Henrique Cardoso iniciou o processo de formulação de documentos de defesa nos níveis político e estratégico, com a edição da Política de Defesa Nacional de 1996 (PDN), que passou a ser denominada Política Nacional de Defesa (PND) após a terceira revisão em 2012. A PND, a Estratégia Nacional de Defesa (END), com a primeira

edição em 2008, e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) em 2012, representaram, ou deveriam representar, a definição por parte do poder civil do que se espera do poder militar, bem como uma orientação clara sobre o preparo, o desenho das FA, e como o Estado brasileiro as pretende empregar. Entre esses documentos e suas diversas edições, a END de 2008 é mais significativa para o contexto deste artigo, pois nela o Estado brasileiro antecipa a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e declara as opções políticas relacionadas à reestruturação da Defesa.

Na END (2008) verifica-se que a administração Lula pretendia prosseguir com um processo de *Jointness* orientado pelo modelo estadunidense. Em distintos trechos, identifica-se a preocupação com a integração das forças em prol da melhor eficiência militar. Na diretiva nº7, das Diretrizes da Estratégia Nacional (Brasil 2008, 12), por exemplo, manifesta-se a necessidade de se proceder a integração das forças muito além da execução de exercícios conjuntos, como nos âmbitos doutrinário, do ensino e do desenvolvimento de projetos. Estabelece-se que os instrumentos da integração seriam o MD e o EMFA, cabendo ao último se reestruturar e se tornar o EMCFA.

Quanto à Doutrina de Operações Conjuntas, caberia à Escola Superior de Guerra (ESG) um papel preponderante, o de promover o processo de integração do ensino militar, especificamente no nível de Altos Estudos.

A formação de quadros civis de especialistas em defesa, visando a criar uma carreira civil pública de formuladores de políticas de Defesa, também está presente no texto. Isso possibilitaria que o MD se tornasse uma instituição controlada pelo poder civil e não um espaço dominado por militares. Para isso, caberia ao governo federal incentivar programas nas universidades direcionados aos assuntos de defesa. Ações nessa direção já estavam em curso desde 2005, como o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa). No âmbito do Pró-Defesa, a Universidade Federal Fluminense, sob a coordenação do Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo, desenvolveu o Projeto Rede Brasil de Defesa. Esse projeto propiciou a constituição do Programa de Pós-Graduação na área de Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST), contribuindo para a formação de uma comunidade de pesquisadores no campo dos Estudos Estratégicos, composta por civis e militares, e para a afirmação desse campo como área do conhecimento científico (Figueiredo 2016, 109–16).

Apesar da formação de quadros civis ter se tornado uma realidade, a ampliação da presença na estrutura organizacional do MD não se concretizou, uma vez que uma carreira civil de especialistas em defesa não foi criada. Como destaca o ex-ministro da Defesa Raul Jungmann, uma proposta foi encaminhada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e

Gestão em 2010, restituída cinco anos depois, e que não se tornou Projeto de Lei. Recentemente, a questão voltou ao noticiário, com a manifestação pelo atual Ministro da Defesa, José Múcio, da pretensão em criar “[...] uma estrutura de cargos com postos de *assistentes, analistas e especialistas em Defesa* (Rodrigues and Ribbeiro 2023).

As opções políticas presentes na END (Brasil 2008, 13 e 49) manifestam um afastamento do modelo estadunidense e comprometeram o processo de construção da *Jointness*. Faltam pesquisas que busquem compreender o quanto de interferência militar ocorreu nas escolhas realizadas pelo poder político. O primeiro afastamento é quanto à função de Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA). Ela seria ocupada por um oficial-general de último posto, no mesmo nível hierárquico dos Comandantes de Força, sem qualquer tipo de subordinação dos comandantes das FS. Outro aspecto importante é que não se altera a organização do Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão de consulta do Presidente da República sobre as questões relacionadas à segurança e defesa, previsto no artigo 91 da Constituição de 1988, alterado quanto a sua composição pela Emenda Constitucional nº 23 de 22 de setembro de 1999, onde os comandantes das FS permanecem.<sup>14</sup> Outro aspecto se refere ao Conselho Militar de Defesa (CMD), órgão permanente de assessoramento do MD, o qual o CEMCFA passa a compor juntamente com os Comandantes das FS (Brasil 2010). Com a criação do EMCFA, ele deveria deixar de existir em função da superposição de responsabilidades e tarefas (Brasil 1999). A existência do CMD enfraquece o papel do EMCFA.

A END (Brasil 2008, 41–8) não orienta o estabelecimento de estruturas conjuntas permanentes, elemento fundamental para a *Jointness*. Trata da constituição de núcleos de Estados-Maiores Conjuntos a serem ativados, mesmo em tempo de paz, para a atualização do planejamento estratégico, e não elimina o emprego operacional singular a que se subordinam seus comandantes respectivos.

Tornado realidade em 2010, pela Lei Complementar 136, que “Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa”, o EMCFA é instituído, mas nasce débil. No modelo estadunidense o CJCS tem um papel vital para a consecução da *Jointness* e a subordinação militar ao poder civil, o que não ocorreu com o seu homólogo brasileiro.

## A ANÁLISE DA JOINTNESS NO BRASIL

No Brasil, o processo de *Jointness* ocorreu tardiamente, visto que as duas estruturas organizacionais básicas para o desenho e implementação de uma política pública de reorganização da defesa — o MD e o EMCFA — surgiram em 1998 e 2010, respectivamente. Além desse aspecto, destaca-se que as formulações expressas nos documentos políticos e estratégicos de defesa sobre a *Jointness* não foram antecedidas por um debate no âmbito político, acadêmico e mesmo no meio militar sobre a questão. Até hoje, há pouca reflexão sobre a *Jointness* e uma ausência de teorização da questão. Apenas para caracterizar e corroborar o que se afirma, a consulta ao termo *Operações Conjuntas* no catálogo de teses e dissertações da Capes, em 17 de janeiro de 2024, retornou 63 registros, dos quais apenas cinco estão relacionados à questão militar.

A ausência de uma formulação teórica contribui para a incorreta associação de que *Jointness* se resume ao incremento das Operações Conjuntas ou, pior ainda, de que ela seja o mesmo que interoperabilidade.

Os fatores orientadores da análise empregada foram desenvolvidos por Jackson (2018), que reconheceu que, por se tratar de um processo institucional, a avaliação do nível de *jointness* das forças armadas de um Estado deve levar em consideração aspectos operacionais, organizacionais, educacionais e doutrinários. Baseado nesses fatores, algumas questões simples podem ser formuladas, cujo *feedback* evidenciaria o estado desse processo. Ressalva-se que, no Brasil, ao contrário do que ocorre no modelo estadunidense, as FS desempenham inúmeras atividades não relacionadas à defesa, contudo constitucionalmente amparadas que não podem ser desprezadas ao serem considerados os resultados e procedidas as análises. As questões apresentadas por Jackson (2018, 29), com pequenas adaptações propostas, seriam as seguintes:

- 1) Existem organizações operacionais conjuntas permanentes (comandos conjuntos) e outras estruturas conjuntas, permanentes, mas não diretamente operacionais?
- 2) As operações militares são conjuntas?
- 3) Existem estruturas e atividades desenvolvidas por mais de um serviço que possam ser consideradas duplicação de esforços?
- 4) A educação continuada para os oficiais superiores e oficiais gerais ocorrem em instituições educacionais comuns que ministram a doutrina conjunta e focam no nível operacional de planejamento?
- 5) A doutrina de Operações Conjuntas encontra-se devidamente registrada sob a forma de manuais?

- 6) Existe uma organização permanente na estrutura de defesa, responsável pelo desenvolvimento e registro da doutrina Conjunta?

As questões foram aplicadas ao universo da defesa estadunidense e da brasileira, para que fosse possível produzir uma comparação. A resposta às questões permite estruturar o quadro a seguir, que oferece uma síntese que será devidamente detalhada e analisada.

Quadro 1

| Fator       | Pergunta | Estados Unidos    | Brasil            |
|-------------|----------|-------------------|-------------------|
| Operacional | 1)       | Sim               | Não, com exceções |
|             | 2)       | Sim               | Sim e Não         |
| Organização | 3)       | Sim com destaques | Sim               |
| Educação    | 4)       | Sim               | Sim com reservas  |
| Doutrina    | 5)       | Sim               | Não totalmente    |
|             | 6)       | Sim               | Sim, com reservas |

Fonte: Elaborado pelos autores.

### Aspectos operacionais e organizacionais

Sobre a primeira questão, como já abordado, nos EUA, o setor operativo encontra-se organizado sob a forma de Comandos Combatentes Unificados (CCU), os quais podem ser de Área ou Funcionais, permanentemente ativados, cuja área geográfica de atuação, responsabilidades, missões, estrutura das forças e oficial designado ao comando são apresentados a cada dois anos no *Unifield Command Plan* (UCP). O UCP é um documento confidencial do Poder Executivo, cabendo ao CJCS sua elaboração.

Quanto à existência de Comandos Conjuntos permanentes não diretamente operacionais,<sup>15</sup> considerando que o JCS é uma organização sem função executiva e não exerce comando direto sobre os CCU, ele é hierarquicamente a mais alta organização conjunta da estrutura conjunta estadunidense. Atualmente, existem quatro Comandos Conjuntos não geográficos, o U. S. Special Operations Command, o U. S. Strategic Command e o U. S. Cyber Command. Destaca-se também o US Transport Command, responsável pelo movimento estratégico das tropas, atuando em proveito dos CCU, a Defense Logistics Agency, responsável por prover apoio logístico às FA e diversas agências da Defesa comandadas por militares, e de natureza conjunta, que apoiam o DoD (Jackson 2018, 30, 38–9).

No Brasil, como indicado na END de 2008, o Estado optou por não criar Comandos Operacionais Conjuntos (COC) permanentemente ativados e manteve a possibilidade da ativação de Comandos Operacionais Singulares (COS). Os COS, quando ativados, subordinam-se aos seus respectivos Comandos de Força Singular. Quanto aos COC ativados permanentemente, segundo a Doutrina Conjunta de Operações Conjuntas, existiriam apenas duas exceções: o Comando de Operações Aeroespaciais (Comae) e o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) (Brasil, 2008, 41). Cabe pontuar que o Comae e o ComDCiber são organizações militares subordinadas à FAB e ao EB, respectivamente, e fazem parte da estrutura organizacional de suas FS. Na perspectiva da *Jointness*, não podem ser considerados Comandos Conjuntos de fato<sup>16</sup> em função da subordinação às suas FS. Como nos alertam Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, 145), a subordinação é decorrente do poder hierárquico, assegura o total controle do superior sobre o inferior, permite o controle hierárquico ao superior que exerce a supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis.

Os COC permanentes decorreram da necessidade de diminuir a interferência das FS nas Operações, que acabam por refletir interesses corporativos e visões institucionais plenas de perspectivas culturais singulares e comprometia a eficiência das operações e o atingimento dos objetivos políticos. O emprego de FS no conflito moderno não é uma opção, mas a alternativa, o emprego conjunto, exige a construção de uma integração que não pode ser episódica e não se pode integrar delegando o comando e o controle de um COC a uma Força Singular, o que ocorre com o ComDCiber e o Comae. A especificidade das atividades dessas organizações, mesmo propiciando um universo comum aos seus membros (no caso do ComDCiber o universo cibernético) não elimina a interferência e os interesses das Forças Singulares aos quais se subordinam.

A opção por COC ativados e temporários, como previsto na doutrina conjunta brasileira, os tornam “organizações sintéticas”, algo comum quando se trata de Forças-Tarefa. As “organizações sintéticas”, segundo Thompson (2017) são as que, ao estabelecer uma estrutura, realizam operações simultaneamente. São organizações flexíveis, que se adequam bem ao ambiente de incerteza; são organizações por tarefa, estruturadas em blocos de acordo com a missão. Todavia, como indicam estudos realizados pela Academia de Defesa Holandesa de operações militares em um recorte temporal de 25 anos, essas organizações, por não possuírem um desenho organizacional permanente, não manifestam integração e coerência organizacional inicial (Kramer, Visser, and Moorkan 2023). Essas organizações

sofrem naturalmente de falta de coesão. Ao não se estabelecer COC permanentes, transporta-se para o nível operacional o ambiente de incerteza e de falta de coesão. A existência de COC permanentes, que podem ser reestruturados, desativados e novos criados de tempos em tempos, é a manifestação de previsibilidade, de que as ameaças e possibilidades de emprego foram identificadas e facilita o planejamento da força e o seu desenho futuro.

Considerando a permanência e a subordinação ao poder político, existem apenas dois Comandos Conjuntos no Brasil, que não são operacionais, e atuam na área de ensino: A Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, e a Escola Superior de Defesa, em Brasília, ambas subordinadas ao MD. Ao contrário do que o nome possa sugerir, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (Ccopab), instituição destinada a preparar militares e civis para atuarem em Operações de Paz, não é um Comando Conjunto de fato, tratando-se de uma organização militar do Exército Brasileiro subordinada à sua Diretoria de Educação Técnica Militar desde 2019.

Ao que parece, essas opções representaram concessões do campo político às instituições militares que lhes garantiu a manutenção do status e do poder sobre as decisões relacionadas à defesa. Casos como o Comae e ComDCiber são exemplos de uma prática adotada pelas FS de que o uso do *selo conjunto* proporciona a apropriação de um determinado campo da atividade militar e, conseqüentemente, das fatias do orçamento.

O EMCFA é a organização conjunta que ocupa a maior posição hierárquica na estrutura de defesa, que não é por natureza conjunta, exercendo papel bem distinto da estrutura homóloga estadunidense.

Quanto à segunda questão, as operações militares estadunidenses desenvolvidas são integralmente de natureza conjunta. Das 22 operações principais realizadas de 1999 até julho de 2015, 13 possuíam estrutura conjunta e foram conduzidas pelos CCU, enquanto as demais se trataram de operações combinadas sob a égide de organizações internacionais como a OTAN, cuja participação estadunidense tende a ser conjunta. No Brasil, onde as forças armadas são empregadas fundamentalmente dentro do território nacional, desenvolvendo atividades subsidiárias previstas em lei, permanece o emprego singular das forças, como por exemplo, em ações de busca e salvamento, patrulhamento naval, atendimento de saúde às populações ribeirinhas, guarnecimento de postos de fronteira etc. Inegavelmente, o avanço no emprego Conjunto é uma realidade, o que pode ser constatado nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (Brasil 2018), na sua maioria, até então, nas participações com contingentes em Operações de Paz (Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, Minustah) e nas atuações de apoio à Defesa Civil, como as Operações Taquari, no Rio Grande do Sul (2024), e em São Sebastião (2023).

Em relação à terceira questão, considerando que as forças empregadas são constituídas por componentes de combate, de apoio ao combate<sup>17</sup> e apoio logístico,<sup>18</sup> é natural que a existência de estruturas conjuntas não tenha suprimido determinadas duplicações, que permanecem no nível tático. Cabe destacar que existe uma carência de estudos sobre esse aspecto nos EUA, bem como na Inglaterra, no Canadá e na Austrália (Jackson 2018), ocorrendo o mesmo no Brasil. Pode-se, porém, depreender que a inexistência de COC permanentes e a ativação de COS naturalmente produz uma condição favorável à duplicação de serviços que poderiam ser desenvolvidos por uma estrutura conjunta. Determinados apoios que, nas operações, se organizam de forma conjunta, como o apoio de saúde, operações especiais, comunicações, *cyber* e transporte, acabam por manifestarem algum tipo de duplicação em função da existência de COS.

Duplicação de esforços são constatados no Brasil em setores que não são operacionais, mas que se relacionam ao preparo dos militares, sendo esse o caso do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (Ccopab) e do Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COPazNav). Ambos os centros se dedicam a preparar militares para as Operações de Paz e possuem cursos credenciados pela ONU.

As questões quatro e cinco encontram-se intimamente relacionadas, pois a formulação e desenvolvimento da doutrina conjunta só são possíveis com a formação de militares que compartilhem a doutrina e uma cultura conjunta. Sobre os EUA, a formação militar conjunta é amplamente promovida por meio de várias instituições, não só pela *National War College* ou pela Escola de Comando e Estado-Maior das Forças Armadas. A promoção da *Jointness* caminha desde o início da formação do militar (Chairman of the Joint Chiefs of Staff 2019; 2020a; 2020b). As forças possuem um currículo de base comum, e há formação conjunta nas instituições de ensino de Altos Estudos, com uma orientação comum. Permanecem algumas peculiaridades do detalhamento de cada missão institucional, mas a base é comum. O ensino conjunto é valorizado, bem como os oficiais que têm experiência em Estados-Maiores Conjuntos (nos Comandos Operacionais Conjuntos permanentes) são beneficiados em suas carreiras.

As raízes do ensino conjunto nos EUA remontam ao término da Primeira Guerra Mundial, quando deficiências operacionais entre a Marinha e o Exército, que dificultaram a mobilização das tropas, levaram à constituição do Industrial College of the Armed Forces (The Eisenhower School), a mais antiga instituição de ensino conjunto que, juntamente com a National War College (NWC), constituiriam The National Defense University (NDU) em meados dos anos 1970 (Yaeger 2005, 75). Mais tarde, a College of International Security Affairs, a Information Resources

Management College e a Joint Forces Staff College se uniriam ao NDU, orientado pelo JCS que estabelece diretrizes ao sistema. Em 2020, o JCS emitiu o documento “*Developing Today’s Joint Officer for Tomorrow’s Way of War*”, cuja essência é incrementar a mentalidade estratégica conjunta e contribuir para a formação de militares que pensem criticamente e possam aplicar criativamente o poder militar para empregar a estratégia nacional, conduzir operações globalmente integradas e lutar sob condições de mudanças disruptivas (Joint Chiefs of Staff 2020).

No Brasil, como já mencionado, as únicas instituições de natureza conjunta são a ESG e a ESD. Organizacionalmente, podem ser consideradas conjuntas, e o corpo discente é constituído por militares oriundos das três forças, bem como civis advindos de concurso público. No entanto, não se trata de instituições de ensino que tenham como tarefa primordial disseminar a doutrina conjunta. A ESG, criada em 1949 e inspirada na NWC, tinha um propósito muito distinto, distinção reconhecida, inclusive por seu primeiro comandante Marechal Cordeiro de Farias (Farias 1981, 409 e 417). Ao contrário da NWC, onde a formação de civis e militares nas questões relacionadas à Defesa era central, a ESG carrega desde sua origem uma preocupação com os aspectos internos do Estado e da sociedade brasileira. A ESG, entretanto, possui o único curso conjunto que segue um programa orientado pela doutrina conjunta: o Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC), criado em 2008, com baixa adesão por parte das FA (Cazumba 2024, 213–6).

As demais instituições de ensino, subordinadas às FA, particularmente as de altos estudos,<sup>19</sup> oferecem cursos nos quais é ministrada a doutrina conjunta, sem uma centralidade ou orientação maior sobre como esses programas deveriam se organizar. Os programas oferecidos pelas FA que abordam a doutrina conjunta não são conjuntos, não possuindo o corpo discente constituído por militares dos três serviços. Apenas em um momento desses cursos os discentes das escolas vivenciam uma experiência conjunta, participando de um exercício de planejamento militar conjunto em um tema operacional: o exercício Azuver (Negrão 2013).

Ao contrário dos Estados Unidos, nos quais a direção do ensino conjunto cabe ao JCS, o CEMCFA não possui nenhuma ou quase nenhuma interferência nos programas de ensino desenvolvidos pelas escolas militares das FA, muito menos o MD. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996 (Brasil 1996) estabelece que o ensino militar é regulado por legislação própria, e a legislação que instituiu os sistemas de ensino das FA atribuiu a elas autonomia sobre a questão educacional, incluindo a criação e manutenção dos currículos, abordagem pedagógica e manutenção do corpo discente. Não há envolvimento do Ministério da

Educação, embora as forças detenham colégios, graduações e pós-graduações próprias.

Quanto à formulação da Doutrina, nos Estados Unidos, ela é centralizada no JCS, sendo responsabilidade do CJCS também desenvolver a Doutrina Conjunta, por intermédio do Director Joint Force Development (Flynn 2012, 148–52), que aprovou em 2019 o conteúdo expresso em uma gama de publicações hierarquizadas em *Capstone Pubs*, *Keystone Pubs*, *Core Doctrine Pubs*, *Joint Doctrine Notes e Guides* (Congressional Research Service 2024).

No Brasil, a formulação da Doutrina Conjunta ocorre dentro da Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (Cidoc), constituída por membros do Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas (IDOC), representantes das escolas de altos estudos, que representam suas respectivas FS, além de membros do EMCFA, da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto e de instituições formuladoras de doutrina das FAs.

O IDOC, criado em 2011, coordena os trabalhos da Cidoc, onde a doutrina é desenvolvida em um processo de negociação e consenso, no qual os interesses das FS estão fortemente presentes, de modo que o corporativismo castrense de cada Força Singular se faz ativo. Isso se reflete na baixa formalização da Doutrina Conjunta em publicações, como pode ser verificado no depósito de publicações do MD (Ministério da Defesa 2024).

Ao analisarmos a formação inicial, a formação intermediária e a formação nas Escolas de Altos Estudos (educação continuada), não vemos continuidade, tampouco integração. É inegável a influência da doutrina estadunidense nas FA brasileiras, menos no sistema de ensino militar. Enquanto nos EUA a reformulação do sistema educacional castrense exerceu a função de naturalizar o emprego conjunto entre as forças e permitiu a socialização das FS, no Brasil, Exército, Marinha e Aeronáutica ainda são autorreguladas a partir de seus interesses corporativistas. Esse entendimento de força é um dos grandes limitantes para que tenhamos FA profissionais de fato.

## CONCLUSÃO

A hipótese que permeou este artigo foi que um programa de reformas da estrutura da Defesa Nacional pode conduzir à formação de ambiente necessário ao fortalecimento do profissionalismo castrense, induzindo o afastamento dos militares do protagonismo político e o fortalecimento do Estado democrático de direito. Na relação entre forças armadas e sociedade, nas democracias, a questão principal é saber como conquistar a lealdade

de e a obediência das armas face às instituições do poder da cidadania. A questão é saber como a classe política de um dado país, na marcha pela consolidação do Estado democrático de direito, conta com conhecimentos e vontade para formular políticas propositivas que levem ao efeito desejado.

Este trabalho historiou, com espírito de síntese, as tentativas que têm sido feitas, desde a exaustão do regime de 1964 até o presente, visando reforçar, por um lado, a preeminência do poder político civil face ao protagonismo castrense, e, por outro, a resistência militar a essas tentativas.

A proposta do conceito de *Jointness*, auferido nas formulações de Aaron P. Jackson (2018) sobre as experiências de reestruturação da defesa nos países anglo-saxões, quando aplicada ao caso brasileiro, pode servir como base de políticas públicas que fomentem o profissionalismo militar e os livrem da tentação do emprego do poder militar no campo político.

A escolha do modelo proposto por Jackson permitiu proceder a uma análise comparativa entre a *Jointness* nos EUA e no Brasil, evidenciando-se o quão distante ainda se está do preparo e emprego em um e outro país. Por aqui, duas instituições fundamentais ao processo de *Jointness*, o MD e EMCFA, nasceram organicamente débeis, como se procurou apresentar. O primeiro permaneceu um espaço dominado pelos militares e de disputas entre as FS, não obstante ter sido comandado, desde sua criação, majoritariamente, por civis. O EMCFA, por sua vez, se distinguiu profundamente do seu homólogo estadunidense, o JCS. Neutralizado na sua constituição, não cumpre o papel de principal canal da corporação militar com a classe política, divide espaço no Conselho de Defesa Nacional com os Comandos de Força. Não detém o monopólio da orientação do preparo e do emprego e da interlocução com o componente político. Tem baixa capacidade de orientação da educação militar. Não controla os rumos da modernização e reorganização operacional da defesa. Carente de comando institucionalmente crível, não consegue dar força de execução às doutrinas que possam, efetivamente, implantar, no país, práticas integradoras das operações conjuntas.

As denominadas instituições militares conjuntas brasileiras são um exemplo significativo de estratégias adotadas pelas FS para resistirem ao processo de *Jointness*. Parece não se aperceberem de como a adoção das suas práticas lhes permitiriam dar significativo salto qualitativo que os colocariam no “estado da arte” das principais forças armadas do mundo. Por outro lado, com a obrigatoriedade, dada por motivos inerentes ao profissionalismo, teriam de se concentrar em suas atividades. Afinal, não existe complexidade maior do que estar preparado para o mais letal dos conflitos inventados pelo ser humano: a guerra.

A conjuntural atual, quando as atividades castrenses tiveram sua credibilidade degradada, na medida em que o país conviveu com as ameaças

de um golpe militar (Victor 2022, 329–50), pode abrir uma janela de oportunidade para reestruturação da defesa. O processo de *Jointness* pode vir a ser, nesse contexto, um dos vetores integradores das forças armadas e, assim, instrumento eficaz do afastamento dos militares da arena política. Ter-se-á dado um importante passo no acidentado périplo da história republicana brasileira.

## REFERÊNCIAS

Brasil. 1987. “Assembleia Nacional Constituinte: Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”. [www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b\\_Subcomissao\\_Da\\_Defesa\\_Do\\_Estado,\\_Da\\_Sociedade\\_E\\_De\\_Sua\\_Seguranca.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_E_De_Sua_Seguranca.pdf).

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

Brasil. 1996. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Brasil. 1999. Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.

Brasil. 2005. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

Brasil. 2008. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

Brasil. 2010. Decreto no 7.276, de 25 de agosto de 2010. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7276.htm).

Brasil. 2015. *Glossário das Forças Armadas: MD35-G-01*

Brasil. 2018. *Ocasões em que as Forças Armadas (FA) foram empregadas em GLO*. [www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2018/02/levantamento-operacoes-GLO.pdf](http://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2018/02/levantamento-operacoes-GLO.pdf).

Brasil. 2020a. *Doutrina de Operações Conjuntas: Volume 1*.

Brasil. 2020b. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2022. *Instruções para a elaboração e revisão de publicações padronizadas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas*.

Cabral, Daniel da Silva. 2021. *Problemas e desafios na integração de sistemas e dados entre diferentes esferas governamentais: um estudo de caso do sistema Trakcare®*. Brasília: Universidade Católica de Brasília.

Campos, I. W. 2005. “Defesa Nacional”. In *A Era FHC — um Balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados.

Carvalho, José Murilo. 2005. *Forças Armadas e Política no Brasil*. São Paulo: Todavia.

Cavalcanti, Carlos Alberto Moraes. 2014. *O ministério da Defesa e o Exército Brasileiro: a construção de um relacionamento (1999 aos dias atuais)*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense.

Cazumba, Ricardo Antonio. 2024. “Operações Conjuntas e o Planejamento baseado em capacidades”. In *Manual de Segurança e Defesa*, edited by Lier Ferreira, Pedro Castelo Branco, and Ricardo Freire. Rio de Janeiro: Processos.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff. 2019. *National Defense University Police — CJCSI 1801.01E*.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff. 2020a. *Joint Officer Management Program Procedures — CJCSI 1330.05B*.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff. 2020b. *Officer Professional Military Education Policy — CJCSI 1800.01F*”.

Congressional Research Service. 2020. *Congress, civilian control of the military and nonpartisanship*.

Congressional Research Service. 2024. *Defense Primer: Commanding U.S. Military Operations. Info Focus- CRS Reports*.

D’Araújo, Maria Celina. 2010. *Militares, democracia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Farias, Osvaldo Cordeiro. 1981. *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Figueiredo, Eurico de Lima. 1980. *Os militares e a democracia*. Rio de Janeiro: Graal.

Figueiredo, Eurico de Lima. 2016. “Estudos Estratégicos como área de conhecimento científico”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2, no. 2. doi.org/10.26792/rbed.v2n2.2015.63090.

Flynn, George J. 2012. “Joint Force Development Vision: Adapting to New and Future Realities”. *Joint Force Quarterly* 1: 148–52.

Freire, Ricardo, e Thomas Heye. 2016. “O Controle civil sobre as forças armadas brasileiras nos dias de hoje, sob duas óticas”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 31, no. 63: 36–52.

Gandra, Ives. 2020. “Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes”. *Conjur* (blog) (Maio).

Godoy, Marcelo. 2021. “Soldados influenciadores: os guerreiros digitais do bolsonarismo e os tuítes de Vilas Boas”. In *Os militares e a crise brasileira*, edited by João Roberto Martins Filho: 53–70. São Paulo: Alameda.

Hamre, John J. 2016. “Reflections: Looking back at the Need for the Goldwater-Nichols”. *Center for Strategic and International Studies* (blog). [www.csis.org/analysis/reflections-looking-back-need-goldwater-nichols](http://www.csis.org/analysis/reflections-looking-back-need-goldwater-nichols).

Huntington, Samuel. 1996. *O soldado e o Estado: teoria e política das relações civis*. Rio de Janeiro: Bibliex.

“Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas”. [s.d.]. Escola Superior de Guerra — ESG. [www.gov.br/esg/pt-br/composicao/instituto-de-doutrina-de-operacoes-conjuntas](http://www.gov.br/esg/pt-br/composicao/instituto-de-doutrina-de-operacoes-conjuntas).

Jackson, Aaron. 2018. “The Four Aspects of Joint: A Model for Comparatively Evaluating the Extent of Jointness in Armed”. *Joint Studies Paper Series 2*. Defence Publishing Service. [www.defence.gov.au/sites/default/files/research-publication/2018/JSPS\\_2\\_The\\_Four\\_Aspects\\_Of\\_Joint.pdf](http://www.defence.gov.au/sites/default/files/research-publication/2018/JSPS_2_The_Four_Aspects_Of_Joint.pdf).

Joint Chiefs of Staff. 2019. *Joint Doctrine Publications*.

Joint Chiefs of Staff. 2020. *Developing Today's Joint Officers for Tomorrow's Ways of War: The Joint Chiefs of Staff Vision and Guidance for Professional Military Education and Talent Management*.

Junior, Domício Proença, and Eugênio Diniz. 1998. *Política de Defesa no Brasil: uma Análise Crítica*. Brasília: Universidade de Brasília.

Kramer, Eric-Hans, Max Visser, and Maathijs Moorkam. 2023. “Exploring the Relevance of the Systems Psychodynamic Approach to Military Organizations”. In *Violence in Extreme Conditions: ethical challenged in Military Practice*, edited by Eric-Han Krammer e Matthijs Moorkam: 43–58. Springer.

McInnis, Kathleen J. 2016. *Goldwater-Nichols at 30: Defense reform and Issues for Congress*.

Meirelles, Hely Lopes. 2016. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores.

Melo, Roberta, and Vítor Gomes de Freitas. 2023. “Política externa e Política de defesa: aproximações conceituais na era Cardoso e na era Lula (1995-2010)”. In *Condomínio Atlântico: estudos e debates*, edited by Etiene Villela Marroni: 363–87. Pelotas: Textos.

Minerva, Michael. 2023. *Revisiting Goldwater-Nichols: Why Making the Joint Staff A General Staff will Improve Civilian Control of the Military and Refine the Constitutional Balance of War Powers*. American University National Security Law Brief.

Negrão, Thadeu. 2013. “O ensino de operações conjuntas nas escolas de altos estudos das forças armadas”. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares* 7, no. 28: 47–54.

Oliveira, Eliezer Rizzo. 2002. *Democracia e defesa nacional. a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri: Manole.

Pinheiro, Márcio. 2023. “Em defesa do Ministério da Defesa”. *Fundação Fernando Henrique Cardoso* (blog). [fundacaoofhc.org.br/acervo-fhc-e-ruth/fhc-acao-politica/em-defesa-do-ministerio-da-defesa](http://fundacaoofhc.org.br/acervo-fhc-e-ruth/fhc-acao-politica/em-defesa-do-ministerio-da-defesa).

Rodrigues, Larissa, and Leonardo Ribbeiro. 2023. “Defesa quer criar carreira própria para diminuir dependência de militares na estrutura do ministério”. *CNN Brasil* (blog) (Abr.).

Savage, Dennis. 1992. *Joint Duty Prerequisite for Promotion to General/Flag Officer*. Pensilvânia: U.S. Army War College.

Silva, Francisco Carlos Teixeira da. 2021. “Militares, ‘abertura’ política e bolsorismo: o passado como projeto”. In *Os militares e a Crise brasileira*, edited by João Roberto Martins Filho: 31–52. São Paulo: Alameda.

Soares, Samuel Alves. 2019. “Da Constituinte à Comissão Nacional da Verdade: a questão militar como entrave perene ao Estado de Direito e à democracia no Brasil”. *Perseu* 18: 152–65.

Thompson, James D. 2017. *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*. Londres, England: Routledge.

United States of America. 1986. *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization act of 1986*.

Victor, Fabio. 2022. *Poder camuflado: os militares e a política, do fim da ditadura à aliança com Bolsonaro*. São Paulo: Companhia das Letras.

Winand, Érica, and Héctor Luis Saint-Pierre. 2010. “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil”. *História* 29, no. 2: 3–29.

Yaeger, John W. 2005. “The Origins of Joint Professional Military Education”. *Defense Technical Information Center* 37: 74–82.

Zaverucha, Jorge. 1994. *O rumor dos sabres: controle civil ou tutela militar*. Rio de Janeiro: Ática.

Zaverucha, Jorge. 2000. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Zaverucha, Jorge. 2005. “A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro”. *Revista de Sociologia Política* 25: 107–21.

## JOINTNESS DAS FORÇAS ARMADAS, PROFISSIONALIZAÇÃO E DEMOCRACIA: O CASO DO BRASIL

### RESUMO

Este trabalho propõe a relação entre o processo de *Jointness* das forças armadas brasileiras e a participação dos militares na vida política do país. A criação do Ministério da Defesa encontrou, e ainda encontra, resistência à mudança por parte dos militares, acarretando consequências na eficácia da integração das Forças Singulares. A hipótese que permeia o artigo é que um programa de reformas da estrutura da Defesa Nacional pode conduzir à formação de ambiente necessário ao fortalecimento do profissionalismo castrense, induzindo o afastamento dos militares do protagonismo político e a tonificação do Estado democrático de direito. A pesquisa encontrou fundamentação teórica no modelo proposto por Aaron Jackson que propôs quatro fatores norteadores da avaliação dos processos de *Jointness*: os organizacionais, os operacionais, os educacionais e os doutrinários.

**Palavras-chave:** *Jointness*; Forças Armadas; Educação militar; Doutrina Conjunta; Operações Conjuntas; Organização da Defesa.

### ABSTRACT

This research proposes a direct link between the Operational Integration process of the Brazilian Armed Forces and the military's involvement in political activities. Despite the creation of the Ministry of Defense, military personnel have consistently resisted changes, leading to a negative impact on the integration of individual forces. This article hypothesizes that a program of reforms to the structure of National Defense can effectively enhance military professionalism, ultimately leading to the removal of military personnel from political activities and reinforcing the democratic rule of law. To support this hypothesis, the study relies on the model proposed by Aaron Jackson, which identified four critical factors that influence the evaluation of Operational Integration processes: organizational, operational, educational, and doctrinal.

**Keywords:** Jointness; Armed Forces; Military education; Jointness doctrine; Jointness Operations; Defense Organization

Recebido em 09/03/2024. Aceito para publicação em 20/08/2024.

## NOTAS

1. Designação genérica de uma das forças armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica.
2. Interessante observar que o DoD — Department of Defense — dos EUA, como pasta ministerial, foi criado em 18 de setembro de 1947.
3. “A prática brasileira, contrária a toda literatura internacional [...] tem no termo *conjunto* a ideia de uma articulação fraca entre as forças, que não unifica o comando das forças militares em operações militares. Em teoria, assim, operações conjuntas seriam, no jargão militar brasileiro, aquelas em que as forças cooperam”.
4. Entende-se aqui como “papel profissional dos militares” a dedicação exclusiva da corporação castrense ao que somente ela pode fazer e para qual deve ser treinada exaustivamente: a operação de complexos sistemas de combate em situações extremas. A formação de especialistas civis na área dos Estudos Estratégicos é uma necessidade na contemporaneidade do conflituoso mundo em que se vive, marcado pela intrincada trama vivida da política internacional. No entanto, o mais preparado desses especialistas, por exemplo, não saberá operar um navio de assalto anfíbio, um MBT (*main battle tank*) ou um avião de caça. Talvez não seja nem capaz de atirar com um simples revólver... São os militares os únicos que estão (ou deveriam estar) preparados para o exercício efetivo do poder de dissuasão e defesa do Estado (Cf. Freire e Heye 2016).
5. Sobre os debates acerca da influência estadunidense na criação do Ministério da Defesa, tanto no meio militar como no Congresso, ver Oliveira (2002, 221–5). Sobre um balanço relativo à estruturação da defesa durante o período de FHC na presidência, ver Campos 2002, 455–92.
6. O termo *jointness* no texto em lide não pode ser traduzido como simplesmente *conjunto*. É mais do que isso: diz respeito à capacidade das forças armadas chegarem a uma etapa superior de integração e eficiência em que, mantendo suas singularidades, tornam-se capazes de atuar em conjunto sem perda de suas capacitações peculiares. Em *Operações Conjuntas e o Planejamento de Defesa Baseado em Capacidades* (2024), Cazumba propõe a denominação “Integração Operacional” como uma alternativa na língua portuguesa ao termo *Jointness*. Todavia, acrescenta que esse processo histórico é muito mais amplo e que a descoberta do nível operacional da guerra deve ser incluída na compreensão de institucionalização do *Jointness*.
7. “*The model, which is labelled ‘the four aspects of joint’, posits that jointness consists of four major aspects: operational; organizational (or structural); educational; and doctrinal’.* (Jackson 2028, 2).
8. Cabe considerar que, no Brasil, as forças armadas são constituídas por três Forças Singulares a saber: Marinha, Exército e Força Aérea. Nos EUA, as forças armadas dividem-se em seis serviços militares: *Army* (Exército), *Marine Corps* (Corpo de Fuzileiros Navais), *Navy* (Marinha), *Air*

*Force* (Força Aérea), *Space Force* (Força Espacial), e *Coast Guard* (Guarda Costeira). No Brasil o Corpo de Fuzileiros Navais não compreende uma Força Singular, já que faz parte da Marinha. Neste artigo, os termos Forças Singulares e Serviços Militares, apesar das distinções, serão empregados como sinônimos.

9. *The Homeland Security Council*.
10. Estado-Maior Conjunto.
11. *Chief of Staff of the Army*, o *Commandant of the Marine Corps*, o *Chief of Naval Operations*, o *Chief of Staff of the Air Force*, o *Chief of Space Operations*, incluído em 2019 com a criação da *United States Space Force*, o *Chief of the National Guard Bureau*. Participa do JCS como não membro o *Commandant of the Coast Guard*.
12. Os Departamentos Militares (Exército, Marinha, Força Aérea) não têm como tarefa o emprego das forças militares.
13. Ver no Glossário das forças armadas (2015, 63-64) os termos comando e comandante.
14. O Art. 91 estabelecia que os Ministros das Forças Singulares compõem o CDN. A Emenda nº 23 atualiza o texto do artigo para Comandantes de Forças.
15. Cabe esclarecer o que se entende pelo termo ‘não diretamente operacional’. Para Jackson (2018, 38), compreenderiam organizações conjuntas permanentes que não são subordinadas a, ou parte de uma estrutura de comando e controle operacional conjunta ou uma força-tarefa conjunta. Ressalva-se que por operacional, neste caso, deve-se entender as ações táticas planejadas e executadas integrando uma campanha (operações) para atingir objetivos estratégicos. As organizações conjuntas educacionais e de desenvolvimento doutrinário se enquadram como “não diretamente operacional”, sendo também o caso do *US Transport Command* que, apesar de ser um *functional combatant command*, propicia o transporte estratégico às forças, não participando diretamente da realização do que se denomina aqui por operações.
16. Para uma melhor compreensão da questão, ver Cazumba (2024).
17. “Apoio prestado numa operação aos elementos de combate, traduzido pelo apoio de fogo, apoio ao movimento e apoio à capacidade de coordenação e controle, com a finalidade de aumentar o poder de combate das unidades de manobra” (Ministério da Defesa 2015).
18. “Apoio prestado por organizações militares específicas, abrangendo a execução de atividades das funções logísticas de recursos humanos, de saúde, de suprimento, de manutenção, de transporte, de engenharia e de salvamento para sustentar a capacidade de operação e de durabilidade na ação das forças” (Ministério da Defesa 2015).
19. Existem três níveis de planejamento militar, o estratégico, o operacional e o tático. O tático se dá no nível das Forças Singulares. O planejamento no nível operacional é conjunto. O nível de planejamento militar operacional

é conjunto por natureza. Até o posto de oficiais intermediários, o ensino é focado no planejamento tático da força. O ensino direcionado aos oficiais superiores e oficiais gerais, por natureza, devem ser orientados ao planejamento operacional e estratégico.



# Da guerra à violência permanente: a imanência autoritária das tecnologias securitárias baseadas em IA

## From war to permanent violence: the authoritarian immanence of ai-based security technologies

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 277-300

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75411

ISSN 2358-3932

---

ALCIDES EDUARDO DOS REIS PERON

### INTRODUÇÃO

Antes de Jomini e Clausewitz, o sucesso na guerra era principalmente atribuído à bravura dos soldados, com alguma admiração pelas estratégias dos comandantes. A tecnologia era considerada menos importante, e a guerra era vista como resultado das ações individuais. No entanto, nas obras mais recentes, a estratégia e a busca pela previsibilidade e estabilidade desempenham um papel central na discussão sobre a organização e mobilização para o conflito.

Em ambos os autores, a preparação para a guerra, o conhecimento das táticas e territórios inimigos e a organização das estratégias de combate fazem parte de um processo de racionalização da guerra. Em Jomini, isso se reflete na logística e no suprimento das forças. Em Clausewitz, a guerra é vista como um ato político e lógico, buscando previsibilidade e resiliência, orquestrada por profissionais. A estratégia, descrita por Bousquet (2022) como uma técnica em busca de previsibilidade e estabilidade, é o eixo central na transformação da guerra ao longo do tempo. No entanto, ainda assim, para ambos os autores, a tecnologia é considerada uma mera ferramenta da estratégia, não um fator decisivo que a redefine.

Historiadores modernos têm explorado o papel fundamental da tecnologia na evolução das estratégias de guerra e na transformação da própria guerra. Van Creveld (1991, 321) destaca que a tecnologia desempenha um papel significativo nas mudanças das táticas e estratégias de guerra em diferentes eras, indo além de considerações racionais ou físicas. Keagan (2006,

---

**Alcides Eduardo dos Reis Peron** é doutor em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp. Realizou estágio pós-doutoral em Sociologia na USP. Professor e Coordenador do curso de Relações Internacionais da Fecap. Orcid.org/0000-0003-4537-2775 E-mail: alcides.peron@fecap.br.

464) examina a relação entre guerra e cultura, revelando como as culturas são sensíveis às influências hostis, incluindo o uso de tecnologias avançadas em conflitos, mesmo que isso vá contra a moral e os códigos de honra tradicionais. Virilio e Lotringer (1984) argumentam que a “inteligência” militar não tem limites em sua produção tecnológica, expandindo-se para diversas áreas sociais, econômicas e urbanas, não se restringindo apenas ao aspecto militar. Autores contemporâneos, como Graham (2016), observam que sistemas de armas e tecnologias de guerra transcendem barreiras temporais e espaciais, influenciando as cidades e criando um “urbanismo militar”.

Estas interpretações descrevem como a guerra e a estratégia não estão limitados apenas aos desígnios dos operadores da guerra, mas se estendem e são moldados também por uma ampla rede de atores, sistemas e artefatos relacionados à dinâmica de inovação e produtiva de países. Demonstram ainda como sistemas sociotécnicos influenciam de modo determinante os modos de guerra e as racionalidades estratégicas, e em certa medida, se colocam como protagonistas na complexificação da guerra, e de outros processos sociais.

O papel da tecnologia na guerra se destacou no final da Guerra Fria, com avanços significativos em tecnologias da informação e cibernéticas usadas em contextos militares e na interoperabilidade militar. Isso resultou em um aumento do protagonismo da tecnologia na viabilização de novas estratégias e na expansão do escopo da guerra, o que Gros (2008) chamou de “estouro estratégico” da guerra. A tecnologia, impulsionada por atores privados em colaboração com operadores militares, não apenas afetou a guerra, mas a reconfigurou como um evento mais difuso, amplo e imanente, operando em diversos espaços e sustentando práticas repressivas e violentas. Autores como Bousquet (2022), Der Derian (2009) e Harcourt (2020) exploraram as novas tecnologias cibernéticas e digitais para entender como a guerra está sendo transformada em um evento mais amplo e imanente, estruturado como um aparato para gerenciar a complexidade informacional e normalizado como parte do controle social. Na sua perspectiva, a cibernética e os sistemas digitais autônomos de armas estão provocando reconfigurações profundas, tornando porosas as linhas que dividem guerra e paz, interno e externo, e edificando a guerra como um modelo de governança social.

Assim, este artigo discute como as tecnologias baseadas em IA coroam o movimento da cibernética — de produção de controle e previsibilidade no ambiente na gestão da guerra — ao mesmo tempo em que ultrapassam os limites humanitários nos conflitos, e se espriam enquanto mecanismo de controle social abusivos em ambientes urbanos. Nesse sentido, mais do que sofisticar os meios de destruição nos conflitos armados, a IA corrobora

com a reconfiguração da guerra enquanto um modelo de controle social, potencialmente reprodutor de violências diretas e indiretas. Inicialmente, nos debruçaremos sobre as noções de construção política da tecnologia (Winner 1986), grandes sistemas sociotécnicos (Hughes 2012) e de cosmotécnicas particulares (Huk 2020), para discutirmos como essa trajetória da cibernética não segue um progresso linear neutro, e que, portanto, esse espraiamento da guerra como mecanismo de controle (contra-insurgência) assume os contornos de um modelo projetado pelos EUA de governo social desde a Revolução nos Assuntos Militares (RAM). Em seguida, analisaremos as características da IA e seus principais riscos securitários, para enfim analisarmos projetos militares e policiais como aparatos que reforcem o seu potencial autoritário.

## CIÊNCIA, TECNOLOGIA E AUTORITARISMO

Marx (2011) critica a visão clássica sobre a neutralidade dos fatores de produção, argumentando que o processo de automação não apenas afeta a eficiência econômica, mas também reconfigura a estrutura social, reduzindo o poder dos trabalhadores em relação ao capital, tornando-os dispensáveis no mercado de trabalho e minando sua influência política:

[...] A máquina não é apenas o concorrente todo-poderoso, sempre pronto a tornar “supérfluo” o assalariado. [...] Ela se torna a arma mais poderosa para reprimir as revoltas periódicas e as greves dos trabalhadores contra a autocracia do capital. (Marx 2011, 492–7).

Portanto, cai por terra a noção de que a tecnologia seria um artifício gerido e dedicado exclusivamente ao aumento da produtividade, resultado de um progresso técnico linear e neutro. Ela se configuraria como um dos instrumentos de poder na disputa entre capital-trabalho, sendo cravejada de sentidos e efeitos políticos, para além do espectro econômico.

Essa perspectiva “sonambulista” da tecnologia, foi sendo contestada no campo das ciências sociais de modo mais incisivo na década de 1970. Como analisam Velho (2011) e Stokes (2005), no imediato pós-guerra, a perspectiva dominante nos EUA e globalmente era de que a ciência básica serviria como um aporte ao progresso tecnológico; em outras palavras, de que o investimento em ciência necessariamente se traduziria em inovações tecnológicas, suportando o projeto hegemônico dos EUA. Nesse sentido, a ciência e a tecnologia eram percebidas como práticas e produções exclusivas de cientistas ligados a universidades e agências, e, portanto, tratava-se de um conhecimento neutro e desinteressado (politicamente), ou mesmo de um acúmulo neutro de conhecimentos e téc-

nicas, orientadas para o progresso social e econômico. Essa perspectiva reforçava a visão de neutralidade da ciência e da tecnologia em suas dimensões sociais, negando a existência de efeitos pervasivos adversos que não fossem resultado de maus usos. Mais do que isso, reforçava a ideia de uma “tecnociência”, em que a ciência seria uma condição *sine qua non* para geração de tecnologia, algo que seria muito criticado posteriormente (Rosenberg 1982).

As crises dos anos 1970 e 1980, como o acidente de Chernobyl, problemas ambientais causados pelo uso de pesticidas, a destruição da guerra do Vietnã, o crescente desemprego fruto da mecanização e da informatização, além de uma série de outros eventos resultado desse progresso técnico, colocaram em xeque a perspectiva incontestada sobre o progresso linear e neutro da tecnociência (Velho 2011). A proliferação de empresas e de agentes que agora atuam na produção tecnocientífica coloca em xeque a exclusividade — e a neutralidade — do cientista como ente produtor de conhecimento. Nesse período, os efeitos negativos da tecnociência passaram a ser interpretados não como resultado de “maus usos”, porém como algo relacionado às determinações políticas e sociais de sua construção.

Assim, o Construtivismo Social da Ciência e da Tecnologia (SCOT) emerge em conexão direta com as ideias do construtivismo social do século XX, rejeitando a passividade dos indivíduos na realidade social — entende que estes seriam ao mesmo tempo constituídos e constituidores dos diferentes contextos sociais nos quais estão inseridos. No SCOT, argumenta-se que a produção de conhecimento científico é moldada pela interação com o mundo social, sujeita a influências internas e externas. Além disso, o SCOT descarta a visão de que a tecnologia é uma manifestação linear do conhecimento científico, considerando-a um processo multidirecional moldado por grupos sociais diversos e sua estrutura tecnológica (interesses, valores, objetivos, práticas e perspectivas, desacordos e controvérsias). Em resumo, tanto a ciência quanto a tecnologia são co-construídas socialmente, influenciadas por dinâmicas políticas, processos sociais e disputas múltiplas, como defendido por vários autores, como Bourdieu (2004), Latour e Woogar (1988), e Pinch e Bijker (2012).

Nesse espectro da co-construção entre tecnologia e sociedade, Winner (1986) pontua que, mais do que grupos sociais, há posições políticas, valores e princípios morais predispostas no processo de construção tecnológica. Não apenas o processo de elaboração da tecnologia está envolto em disputas políticas, mas os artefatos em si carregam essa política iminente em seu desenho. Winner entende que as disputas de cunho político-sociais manifestas no desenho final dos artefatos, são perpetuadas

e reproduzidas em seu uso, promovendo “significativas alterações nos padrões de atividade humana e suas instituições” (Winner 1986, 6). No entanto, ele destaca que, em geral, as decisões humanas durante o desenvolvimento da tecnologia são geralmente mascaradas, dando a impressão de que a tecnologia evolui e opera além do controle humano. Aqui reside o principal elemento de sua análise: padrões de poder e autoridade impressos nos artefatos são frequentemente obliterados da percepção humana e social, o que faz com que a reprodução desses valores e práticas sejam mais eficientes e normalizados.

Em sintonia, Hughes (2012) aponta que é difícil estabelecer uma distinção entre o aspecto tecnológico e o social, uma vez que é desinteligente separar os objetos técnicos dos sistemas complexos que os governam e dos quais dependem. Os sistemas tecnológicos são intrincadas combinações de elementos físicos, empresas, instituições financeiras, regulamentações, políticas, discursos, publicações, recursos naturais e elementos construídos socialmente, todos adaptados para funcionar como sistemas. Portanto, eles seguem diretrizes políticas e estratégicas (Hughes 2012, 45). Eles representam as infraestruturas físicas, discursivas, ideológicas e sociais que possibilitam a circulação de valores e interesses no processo de desenvolvimento tecnológico, culminando em decisões políticas relacionadas aos objetos técnicos. Assim, para compreender as tecnologias e a política que as envolve, é essencial entender como elas se integram nos sistemas tecnológicos, econômicos e nas estruturas políticas que tornam sua existência possível.

É patente, portanto, que os contextos, isto é, tendências, arranjos, valores, formas e imanências políticas em uma sociedade acabam sendo incorporadas e perpetuadas pelos arranjos sociotécnicos nele desenvolvidos. Como apontam Mackenzie e Wajcman (1999, 15), mais do que as relações sociais do mercado influenciam as trajetórias tecnológicas, mas também os contextos políticos, culturais e o próprio Estado protagonizam os processos de desenvolvimento tecnológico. Por esse motivo, as cosmotécnicas — a unificação do cosmos e da moral por meio das atividades técnicas — nunca serão universais, mas sempre particulares, como propõe Huk (2020, 39). Haveria muitas trajetórias tecnológicas possíveis, rumos possíveis, dada a diversidade política e cultural global — porém, arranjos socio-culturais e políticos, dinâmicas e disputas de poder específicos podem aniquilar certas trajetórias. Portanto, pensar a tecnologia como resultado de um único curso racional possível é padecer diante de um aparato instrumentalista que dilui a cosmotécnica particular a uma universal, que não conecta a tecnologia com o social, e com suas potencialidades para possíveis novas cosmopolíticas (Huk 2020).

## A GUERRA E A TECNOLOGIA

Até recentemente, os Estudos de Segurança muitas vezes negligenciaram a política da tecnologia. A ênfase estava nos efeitos do uso da tecnologia e como ela facilitava estratégias, mas raramente se explorava como a tecnologia mudava a dinâmica do conflito e afetava além do campo de batalha.

Morgenthau (1964) descrevia um Estado centrado nos EUA que promovia inovações, liderado por uma elite tecnocientífica, adotando um modelo linear-ofertista de tecnociência. Por outro lado, para Waltz (2001), a técnica e a tecnologia eram consideradas apenas componentes cumulativos do poder do Estado, sem investigação sobre os efeitos políticos e sociais da tecnologia além do poder. A década de 1980 trouxe uma visão mais multicêntrica da segurança, mas levou quase duas décadas para que se começasse a compreender melhor o aspecto social e político da tecnologia. Autores como Hansen e Nissembaum (2009), por exemplo, começaram a explorar ameaças cibernéticas e imagens como elementos relacionados à segurança. Foi com os Estudos Críticos de Segurança que a relação entre Ciência, Tecnologia e Sociedade e a política da tecnologia se tornaram mais evidentes nas práticas de segurança.

Estes trabalhos, embora forneçam *insights* valiosos sobre aspectos autoritários nas estratégias de segurança, se concentram principalmente em aplicações específicas de tecnologias alinhadas a um modelo de governança liberal. No entanto, eles não conseguem capturar as dinâmicas políticas subjacentes e seus impactos nos aparatos de guerra e segurança. Para entender o contexto mais amplo em que a guerra se torna um modelo de governança social, é essencial analisar as tendências gerais e os efeitos sociopolíticos das tecnologias, algo que exploraremos mais adiante.

Tais tendências foram mais bem exploradas por autores não necessariamente ligados às Relações Internacionais ou à geopolítica, mas em geral, à filosofia política e à filosofia da tecnologia. Enquanto Virilio (2002) e Bousquet (2022) exploraram como, ao longo do século XX, as tecnologias de guerra foram assimilando o espírito político de certos contextos, Harcourt (2021) tem buscado relatar o modo como certas tecnologias — direcionadas à comando e controle — tem sido a chave para estruturar o modelo da guerra como forma de governo social — frequentemente violento e intrusivo.

Virilio, em seus diversos escritos, descreveu como a guerra, em sua dimensão estética e tecnológica, tem um papel relevante na organização do mundo social, e nesse processo, a velocidade (principalmente das tecnologias digitais) cumpre um papel determinante: de articular e normalizar a

perda da autonomia humana. O pensamento de Virilio se caracteriza enquanto um esforço “epistemo-técnico” para compreender a relação entre a tecnologia, o político e seu efeito sobre o humano. É nesse sentido que o autor nos propõe discutir “instantaneamente a substância e o acidente”, ou seja, o efeito da aceleração das novas tecnologias e seu resultado desastroso ao mesmo tempo. A tecnologia e o seu acidente (efeitos deletérios, antevistos ou não) revelam a não linearidade do progresso tecnológico, e sua negligência apenas reforça o desaparecimento da dimensão política inerente à tecnologia (Peron 2019).

A dinâmica das inovações tecnológicas militares ao longo do século XX, assim, pode ser sumarizada como uma busca pelo domínio e supremacia da velocidade (Virilio 2002, 25). Para Virilio, a guerra resume-se na organização e produção para a velocidade, seja ela metabólica (do ritmo produtivo e de avanço dos corpos no campo de batalha e no preparo para a guerra), seja ela tecnológica (a corrida pela produção do melhor armamento, a logística de guerra, a velocidade dos instrumentos e da capacidade de comunicação e decepção no conflito). Nesse sentido, todo o conjunto tecnológico desenvolvido ao longo do século XX, no espectro militar, buscava domar essa velocidade no campo de batalha e além, com isso adquirindo uma superioridade maquínico-bélica sobre os inimigos, na dimensão tática, estratégica e logística.

Nessas três dimensões, a aceleração (criativa, no estágio da concepção, e do desempenho, no estágio da ação) é o eixo central que rege o desenvolvimento das tecnologias bélicas. A aceleração atinge seu ápice com o avanço da cibernética, e seu fortalecimento com o desenvolvimento das tecnologias informacionais, responsáveis pelo incremento da digitalização, e a crescente automatização dos sistemas sociotécnicos.

Isso para Virilio é uma questão significativa, posto que a aceleração produzida pelos “motores informacionais”, ao conferir maior automação às máquinas, processos produtivos são intensificados, a logística do cotidiano e da guerra também o são, ao ponto de liberar o ser humano da permanente atenção, ou o controle sobre esses processos. Os motores informacionais conferem uma velocidade às máquinas e processos maior que a da percepção e raciocínio humanos, fazendo com que estes incorram em substanciais perdas perceptivas e de autonomia, e, justamente por isso, Virilio se refere a esse processo como um “assujeitamento cibernético” do humano.

Como também especificado por Bousquet (2022), o projeto da Cibernética, tal como concebido por Wiener, busca o aprimoramento de sistemas computacionais e informacionais capazes de decifrar as dinâmicas de raciocínio e funcionamento do corpo humano. A Cibernética é entendida como o “estudo das mensagens como meios de controle da maquinaria

e da sociedade, do desenvolvimento de máquinas computacionais e outros autômatos, de reflexões sobre psicologia e o sistema nervoso, e uma tentativa de uma nova teoria do método científico” (Wiener 1988, 16). Ela compreende todas as trocas em um sistema (nervoso e sensorial, quando reduzido à escala humana, ou administrativo, computacional e gerencial, quando referente a escalas processuais) enquanto trocas informacionais, e, nesse contexto, permite o desenvolvimento de técnicas e linguagens para a compreensão dos problemas de controle, comunicação e ordem. Portanto, o “assujeitamento cibernético” ocorre na medida em que esse conjunto cibernético assume um protagonismo maior do que a ação humana na produção de comunicação, tornando o humano amplamente submisso e secundário.<sup>1</sup>

O termo Cibernética envolve a ideia de governo e controle no gerenciamento de fluxos de informações do modo mais eficiente possível, atribuindo ordem a um sistema caótico e desordenado. Nessa atribuição de ordem sobre o caos a partir do controle informacional, produz-se controle e estabilidade, e assim, a Cibernética encontra um proeminente campo de aplicação no ambiente militar. Não obstante, a aplicação de sistemas informacionais militares se amplifica muito após a década de 1950, produzindo uma profunda aceleração dos processos logísticos e sistemas de armas militares.

Essa aceleração tem efeitos políticos complexos no campo de batalha e além dele. Inicialmente, a aceleração informacional pela cibernética resulta no distanciamento físico dos combatentes do campo de batalha, graças à crescente automação e ao controle remoto de sistemas de armas. Esse distanciamento, mediado por sistemas informacionais e imagéticos, cria uma “guerra virtuosa” na qual a destruição e a morte causadas por novas armas autônomas ou controladas remotamente são frequentemente invisíveis socialmente, levando a práticas de violência mais extremas (Der Derian 2009). Além disso, a aceleração informacional da cibernética aprimora os sistemas de comando e controle militar, passando de uma estrutura hierárquica centralizada para um modelo complexo, flexível e descentralizado que integra sistemas computacionais e informacionais para melhorar a comunicação militar, prontidão e mobilização, bem como a eficácia no direcionamento das forças (Peron 2019).

Diante dessa diversificação dos mecanismos de comando e controle graças à sofisticação dos mecanismos cibernéticos, Bousquet (2022) sustenta que estaríamos diante de um novo regime de guerra científica, que ele denomina “Caopléxica”. Este regime é orientado para o governo de ambientes altamente complexos e, em um mundo globalizado cravejado de ameaças difusas, sendo caracterizado pela descentralização dos conflitos, sua organização sob a forma de enxames e uma crescente autonomia dos sistemas de armas, vigilância, extração e triagem de informações — apoia-

dos em mecanismos estatísticos e matemática não linear para a amplificação da predição dos movimentos inimigos. Esse regime de guerra, pautado em uma organização dependente de aplicações de sistemas autônomos de armas, e de redes sofisticadas de vigilância, extração e otimização de informação é o que inspira os ideais de guerra centrada em rede e os modelos de contra insurgência da guerra global ao terror.<sup>2</sup>

Esse regime e base tecnológica, no entanto, não permanecem restritos à gestão da guerra e dos instrumentos militares no campo de batalha. O discurso e imaginário militarista (principalmente a estadunidense), dos anos 1970 e 1980 dos EUA, já colocavam a ideia de ameaças difusas e assimétricas como objetos de interesse militar, e nos anos posteriores aos atentados de 11 de setembro, esse discurso que incorpora o terrorismo como objeto de ação marcial amplifica a gestão militar sobre espaços, ambientes e pessoas que não aqueles habituais — como cidades, agrupamentos, organizações, empresas, indivíduos.

Nesse espectro, Harcourt (2021) irá entender que as técnicas e tecnologias deste regime é que viabilizaram e dão substância para a construção das estratégias de contrainsurgência estadunidense, nas quais se mesclam técnicas policiais e marciais para o gerenciamento do cotidiano. O que estaria em desenvolvimento, nesse sentido, com a aplicação de sistemas de vigilância e monitoramento, reconhecimento facial, bases de dados e sistemas de extração e produção de informações e sistemas autônomos de armas dispostos globalmente seria um modelo de governo de populações.

“A guerra de contra insurgência tornou-se o novo paradigma de governo nos Estados Unidos, tanto no exterior quanto no âmbito interno” (Harcourt 2021, 21). Em outras palavras, seria o modelo da guerra, persecutório, violento, e intrusivo, justificado como tática de contra insurgência, se fundando como mecanismo de controle social. Essa forma de governo social militarista se centra em três eixos fundamentais, que se assemelham ao regime “Caopléxico”: a) a busca pela obtenção total de informações (sobre indivíduos, organizações, dentre outros); b) A busca pela eliminação de uma minoria ativa (radicalizada, buscando eliminar os desviantes); c) por fim, a conquista da lealdade da população em geral (convencendo-a da virtuosidade das práticas e tecnologias aplicadas às caçadas humanas da contrainsurgência).

No século XX, as tecnologias de guerra, influenciadas pela cibernética e pela tecnologia da informação, transformaram a natureza da guerra, resultando em um aparato de controle global intrusivo, arbitrário e permanente. Essas tecnologias, como monitoramento, sistemas autônomos e comunicação, não se limitam ao campo de batalha, afetando também a vida social, urbanização e policiamento. Isso foi resultado da interação entre agentes

públicos e privados, incluindo empresas, militares, policiais e pesquisadores, a partir da Revolução nos Assuntos Militares (RAM) nos EUA, nos anos 1980, gerando inovações tecnológicas desde então (Graham 2016).

Os articulistas da RAM por diversas vezes manifestavam a intencionalidade em amplificar os meios militares disponíveis — principalmente por questões de custos e eficiência — para a gestão e adequação do urbano enquanto espaços “governáveis” (Graham 2006). Nesse sentido, as tecnologias de cunho militar, desde então, podem ser pensadas enquanto imersas em uma intencionalidade política explícita de dualidade, e implícita por maior autoridade. A cosmotécnica da RAM reflete essa busca pela ampliação de formas de controle e regulação social no modelo de contrainsurgência. Essa autoridade se manifesta não apenas como maior capacidade de emprego de força e violência por agentes de segurança ou privados, mas também na crescente invisibilidade e das tecnologias que viabilizam essas estratégias, e na consequente perda de autonomia humana diante do ganho de processamento e automatismo desses sistemas empregados para o controle social. Esse processo tem se intensificado e fica mais claro quando analisarmos o papel e os riscos das aplicações marciais-policiais da IA.

### IA, POTENCIAIS E RISCOS

As aplicações militaristas e securitárias de sistemas de Inteligência Artificial (IA) tem crescido muito nos últimos anos. De acordo com um levantamento da Vantage Market Research (2022), o mercado de aplicações militares da IA tende a ser de 13,71 bilhões de dólares até 2028. Conforme exploraremos, são diversas as formas de aplicação da IA para fins militares ou securitários, e, de certa forma, é possível afirmar que elas sejam a consolidação desse regime tecnológico “Caoplético”, onde se busca amplificar a difusão de sistemas de armas autônomas, e sistemas tecnológicos intrusivos, alinhados à coleta e processamento de dados para a identificação e eliminação de “ameaças”, ao mesmo tempo em que se constroem dispositivos de vigilância e monitoramento para o gerenciamento e controle social. A IA estaria ancorada em uma cosmotécnica particular, onde se legitima o desenvolvimento de sistemas alinhados a projetos autoritários.

Desde meados da década de 1980, com a popularização de sistemas computacionais pessoais, com o avanço da Internet e o barateamento de sistemas informacionais capazes de coletar e processar uma grande quantidade de dados em um curto período (Big Data, IA, Deep Learning), muitos autores têm afirmado que entramos em um era do capitalismo informacional (Castells 1999). Nesse cenário, Big Data, a Inteligência Artificial, e os sistemas de Internet móvel tornaram os dados o elemento central na

acumulação de capital. Máquinas virtuais como o Big Data e a Inteligência Artificial se tornaram cruciais para a acumulação de capital, permitindo a coleta e processamento em grande escala de dados, bem como a geração de correlações para fazer previsões e inferências sobre padrões e interesses, seja em consumo, circulação e muito mais.

O termo “máquinas virtuais” para se referir à IA denota uma característica central desses aparatos, o fato de serem “sistemas de processamento de informações”, que buscam a solução de problemas através de códigos de programação, e instruções traduzidas para o código da máquina para sua execução. Em geral, a IA envolve técnicas de programação e algoritmos que prepararam os computadores para realizar atividades que a mente é capaz de fazer, como raciocínio, habilidades psicológicas — como percepção, associação, previsão, planejamento, controle motor — para atingir determinados objetivos (Boden 2020, 13). O Ato Europeu sobre a Inteligência Artificial a define como “um software desenvolvido a partir de uma ou mais técnicas e abordagens [...] e que pode, dado um conjunto de objetivos humanos definidos, gerar resultados como conteúdos, predições, recomendações ou decisões, influenciando os ambientes nos quais elas interagem” (European Commission 2021).

Dessa forma, a IA é mais bem definida pelo conjunto de técnicas computacionais empregadas que permitem a máquina “aprender” e automatizar processos de correlação e associação, e fazer inferências a partir de então. Essas técnicas se desenvolveram a partir das inovações computacionais do século XX, ganhando expressão com a revolução informacional da cibernética, com os trabalhos sobre a “causação circular” ou *feedback*. No entanto, ela se “materializa” e se consolida principalmente a partir da viabilização e barateamento das técnicas de Big Data, que permitem a assimilação massiva de dados, e a construção de processos de aprendizado profundo e autônomo das máquinas virtuais.

Essas diferentes técnicas fazem com que a IA possa ser subdividida em 5 tipos gerais, a Gofai (sigla de *Good Old Fahshion AI*); redes neurais artificiais; programação evolutiva; autômatos celulares e os sistemas dinâmicos. Esses diferentes arranjos da IA, somados a computadores extremamente potentes, permitem com que as máquinas virtuais consigam solucionar problemas de forma extremamente eficiente (Boden 2020, 19). Isso se traduz na capacidade heurística da máquina: ou seja, dirigir atenção para um espaço de busca específico; sugerir espaços menores de busca e ordená-la eficientemente; ou reorientar a busca representando o problema de modo diferente a partir de associações (Boden 2020, 39). Outros exemplos de solução de problemas perpassam uma capacidade da IA em produzir planejamentos eficiente; programas baseados em regras; a visão computacional;

e, por fim, o aprendizado da máquina (em suas dimensões supervisionadas, com a ação humana “treinando” o processo estatístico de associações) (Boden 2020, 68–9).

Apesar de toda a enorme potencialidade da IA, esse fetichismo relativo à ideia de inteligência e automação das máquinas — que as alocaria em uma situação de objetos dotados de uma inteligência própria — tem sido colocado em xeque recentemente. Crawford (2021) explora a IA, não apenas enquanto um sistema contido em uma máquina e limitado pelas contingências de seu desenvolvimento programático, mas também como um sistema planetário, reflexo das disputas, tensões e vicissitudes sociais e relações econômicas diversas: “[...] *I argue that AI is neither artificial nor intelligent. Rather, artificial intelligence is both embodied and material, made from natural resources, fuel, human labor, infrastructures, logistics, histories and classifications*” (Crawford 2021, 8).

Assim, a IA estaria emaranhada em sistemas humanos políticos e econômicos existentes, potencialmente alinhadas à cosmotécnicas e imanências políticas autoritárias. Nesse sentido, os problemas que ela busca resolver, os modos de ver que ela viabiliza estariam designados a servir interesses de grupos dominantes, sendo assim, um registro de poder.

Não obstante, nessa condição, as aplicações marciais e policiais da IA intensificam a crescente hibridização militarista, consolidando o modelo de guerra como forma de governo social. A partir do fetichismo que recobre as noções de automação e inteligência que, mesmo diante da violência e arbitrariedade promovida pelas tecnologias de contrainsurgência, tem se espreado uma aceitação passiva do assujeitamento cibernético, conforme preconizado por Virílio.

Nesse contexto, Boden e Crawford apontam o modo como o Pentágono, e as empresas privadas de segurança, têm sido os setores que mais investem no desenvolvimento da IA e em aplicações possíveis no campo securitário. Já durante a RAM, várias iniciativas que envolviam aplicações de inteligência artificial passaram a ser testadas, como sistemas autônomos, e sistemas de radares e de mísseis inteligentes. Nesse sentido, Svenmarck et al. (2018) e Eliaçik (2022) buscaram relacionar diversas aplicações militares da IA, e explorando algumas das suas potencialidades e limites. Em geral, descrevem aplicações como sistemas inteligentes de vigilância e monitoramento marítimo; sistemas de minas marítimas inteligentes; sistemas de cyber-segurança (capazes de classificar, identificar padrões anormais de tráfego, atacando-os de forma seletiva); gerenciamento logístico; sistemas de reconhecimento de alvos aplicados a sistemas de armas, veículos autônomos e radares; sistemas de treinamento e simulação de combate; sistemas de gerenciamento de

saúde mental; e evidentemente, sistemas de detecção e monitoramento de consciência situacional.

Alguns dos problemas aviltados para essas aplicações no campo militar envolvem, principalmente, a falta de participação humana nos processos de aprendizado, criatividade e arbítrio diante de situações adversas, falta de explicabilidade e transparência (Asaro 2019). No entanto, os riscos relativos a essa progressiva autonomização de sistemas graças a IA vão muito além desses erros, e envolvem sérios dilemas securitários, que extrapolam os limites das aplicações militares.

Yu e Pashentsev (2019) articulam uma discussão a respeito dos chamados usos maliciosos da inteligência artificial para descrever os riscos à segurança psicológica. Tais usos maliciosos da IA envolvem uma miríade de aplicações, que podem produzir riscos sociais diversos e abalar os processos de desenvolvimento político e econômico de um país, como o crescimento de infraestruturas dependentes de IA, e que ficam abertas a ações de *hackers* ou de “terroristas”; vírus baseados em IA, como o DeepLocker da IBM, que poderia ser destinado a afetar essas infraestruturas; a reorientação de sistemas comerciais de IA para fins maliciosos; ataques remotos com sistemas de armas autônomas; a criação de *deepfakes*, pessoas falsas e direcionamento de agendas para a produção de desinformação; sistemas preditivos e os riscos de prisões arbitrárias. Não obstante, a definição de usos maliciosos da IA pode ser expandida para sistemas de armas, sistemas de vigilância baseadas em IA — como reconhecimento facial e policiamento preditivo — que podem incorporar vieses ou viabilizar práticas violentas e intrusivas.

Justamente nesse contexto de diversas ameaças o *AI Incident Database* descreve e analisa uma série incidentes relacionados às aplicações militares, policiais, e de outras ordens da IA no mundo todo. Ainda que apenas 26,9% das funções da IA estejam relacionadas a uma ação direta (sendo 37,8% relacionadas à cognição e 31,6% à percepção), a gravidade de incidentes varia da seguinte forma: 46% deles estão relacionados com negligências e inconvenientes menores, enquanto 17% estão entre moderados e graves, que envolvem desde injúrias médias e graves sobre humanos. Essa substantiva gravidade tem sido protagonizada por diversos setores, dentre os quais informação e comunicação (29,4%); artes, entretenimento e recreação (15,3%); transporte e armazenamento (11,8%); e administração pública e defesa (10,6%), havendo outros setores menos relevantes para a nossa análise. O setor de defesa e policiamento tem uma relevante participação na produção de incidentes, e envolvem práticas policiais racializadas, prisões arbitrárias, identificações errôneas, erros do sistema judiciário, falsos alarmes de ataques nucleares, erros de sistemas autônomos de armas etc.

## Da guerra ao controle social: os usos da IA

No final da década de 1980, com o imponente programa militar promovido pelo governo Reagan (a RAM), tornou-se cada vez mais comum um discurso de guerra cirúrgica e rápida tanto nos quartéis quanto nos corredores do Pentágono. Esse discurso, constituído pelas novas doutrinas de “Network Centric Warfare” e em meados dos anos 1990, “*Shock and Awe*”, afirmava que seria possível às forças armadas dos Estados Unidos conduzir conflitos de baixa intensidade, com apenas alguns “efeitos colaterais”. Conseqüentemente, graças às novas tecnologias de informação e comunicação, as guerras se tornariam supostamente menos destrutivas e mais precisas. Esse reordenamento enquadra os drones, como o Predator MQ-1, como importantes veículos de vigilância e coleta de informações para otimizar as operações militares.

As execuções extrajudiciais com drones são organizadas de duas maneiras. Primeiro, por meio de assassinatos seletivos, em que as operações são voltadas para a eliminação de alvos muito específicos com base no trabalho de oficiais de inteligência em campo, bem como dados coletados a partir da triagem de imagens realizadas por drones. Outro método seria o assassinato por sinais (indícios gerais), neste caso, como diz Chamayou (2013, 72–3), baseia-se na visualização de “alvos” e cruzamento de dados diversos (geolocalização, telefônicos etc.), identificando padrões suspeitos.

Desde 2012, o Pentágono vem desenvolvendo o sistema de IA chamado Skynet para processar dados de drones, analisando padrões e comunicações de alvos, incluindo informações de redes sociais. Os drones fazem parte de uma cadeia de comunicação chamada “Kill Chain”, e a IA utiliza técnicas de mineração de dados e perfilização para uma visão mais precisa dos alvos com base em dados e metadados (Currier et al. 2015). Ademais, desde 2017, o Pentágono investe em parcerias público-privadas para realizar projetos como o “Maven”, que tenta incorporar IA e aprendizado profundo para detecção e reconhecimento automático de suspeitos em vídeos de drones militares. No entanto, como detalha Crawford (2021, 189), o programa visava a estimular parcerias entre o Pentágono e as Big Tech, detentoras de bases de dados de reconhecimento facial, como Google e Microsoft, para a partir de então tornar os algoritmos de reconhecimento biométrico dos drones mais sofisticados, e assim detectar combatentes inimigos de forma mais rápida. Entidades de defesa dos direitos humanos e a comunidade acadêmica passaram a questionar a capacidade desse sistema em assegurar o cumprimento das normas essenciais de conduta em conflitos, bem como os princípios do direito humanitário internacional (Clark and Mcleary 2018).

Nesse contexto, tanto os EUA como Israel têm ampliado o emprego de IA para aprimorar a autonomia de seus sistemas de armas para a identificação e eliminação de alvos. No entanto, por diversas vezes, essa maior automação pode se chocar com limites humanitários em conflitos, como apontam Asaro (2019), Suchman (2020) e Chamayou (2013). Para estes autores, atribuir autonomia a sistemas de armas para decisões letais não é apenas um dilema ético, como também uma demonstração de autoritarismo na trajetória tecnológica desses instrumentos, que incide no desrespeito aos princípios de proporcionalidade e distinção no conflito. Isso porque os processos de automação eliminam o arbítrio dos operadores em decisões complexas no campo de batalha; lega a um universo de programadores e empresas não militares a autoridade para atribuir aos algoritmos as decisões sobre condutas suspeitas, nocivas, inimigas — que podem induzir a eliminação de alvos; acima de tudo, podem induzir operadores ao erro em ações letais, posto que processamentos falhos de dados (que podem ser enviesados) podem acabar por construir inimigos em sistemas de alvos.

Como um exemplo avassalador desse emprego nocivo de sistemas de IA, podemos destacar o sistema *Lavender*, desenvolvido pela *Elbit Systems* e empregado pelas Forças de Defesa de Israel em Gaza. O sistema processa dados coletados por drones — como o *SkyStriker* — e outros múltiplos sensores, conseguindo assim detectar padrões e classificar objetos (veículos, pessoas, atividades e condutas de pessoas e outras entidades), destacando anomalias e desvios nesse processo. Quando isso ocorre, o sistema dispara um alerta para munir operadores de drones e demais militares de informações, ou, em certos casos, ele mesmo pode acionar sistemas de armas sem o consentimento humano, ao identificar alvos ou condutas suspeitas.<sup>3</sup> Considerando que o sistema se caracteriza por ser um modelo probabilístico, ele trabalha a partir de estimativas, com base em dados estatísticos — e não apenas informações concretas sobre supostos combatentes — e, de acordo com uma investigação realizada pelo *The Guardian* (McKernan and Davies 2024), em torno de 37 mil palestinos teriam sido identificados enquanto potenciais alvos, dos quais em torno de 15 mil podem ter sido eliminados a partir desse sistema probabilístico (Pascual 2024).

Desse modo, é importante destacar que processos baseados em IA para munir sistemas preditivos mobilizam dados do passado como evidências concretas para o estabelecimento de previsões sobre o futuro. Nesse contexto, há um enorme risco, pois, a partir de uma estatística preditiva, devidamente ancorada e apoiada em discursos de guerra justa e eminência de ataques terroristas, autoriza ataques preventivos contra alvos em outros países. Mais do que isso, ao tornar visíveis padrões de comportamento, conexões e associações, o sistema “faz surgir” inimigos e insurgentes, fundamentando

“[...] a suspeita que o analista de segurança já tem, em vez de prever novos suspeitos ou comportamentos suspeitos” (Aradau and Blanke 2015).

Paralelamente, desde a década de 1990, Garland (2008) identificou o surgimento de uma “nova cultura de controle” nos Estados Unidos e no Reino Unido. Nessa cultura, as práticas de vigilância policial não se limitam mais aos suspeitos, mas se estendem a todos os cidadãos, visando a identificar potenciais perturbações futuras, como comportamentos suspeitos em toda a cidade, com foco em áreas problemáticas. De maneira similar, como analisa Feldstein (2021), nos últimos 20 anos, uma série de países sob regimes autoritários — ou que tem passado por governos antidemocráticos — tem recorrido a expedientes relacionados à repressão digital e ao emprego de aparatos de contrainsurgência para a administração da segurança pública. Estes têm intensificado esse modelo policial centrado no vigilantismo, com base em um conjunto de sistemas (híbridos militares e policiais) de vigilância baseados em IA — como de policiamento preditivo, reconhecimento facial, de classificação de riscos, dentre outros.

Este ambiente, cuja produção de informações é extremamente ampla, exige a adoção de doutrinas, dispositivos e estruturas que permitam maior capacidade de “consciência situacional” da polícia. Isso se intensificou após os atentados de 11 de setembro, com maior circulação de tecnologias, discursos e conceitos operacionais advindos da RAM no meio policial estadunidense (Harcourt 2021), fruto de uma mediação entre os setores militar e policial promovida por órgãos governamentais, empresas privadas, empresas de gestão de riscos e consultorias que, em uma rede de “especialistas”, atuam na produção de consensos e discursos que conectam a segurança interna e internacional, fundindo iniciativas para combater o crimes e o terrorismo em um mesmo *continuum* de (in)segurança (Peron 2021).

Assim, as iniciativas de contrainsurgência passam a se amparar na aplicação de uma série de tecnologias de vigilância baseadas em IA, como o sistema Predpol, da polícia de Los Angeles. Essa iniciativa traduz demandas complexas de hipervigilância, identificação de inimigos e “comportamentos suspeitos”, bem como a probabilidade de ocorrência de crimes, por meio de algoritmos preditivos. O Predpol (sigla para Policiamento Preditivo) é um software que opera com base em algoritmos preditivos e é projetado para analisar estatísticas criminais passadas, integrando vários bancos de dados criminais e legais para gerar probabilidades de ocorrências de crimes futuros em várias regiões da cidade. Nesse caso, as atividades policiais são pautadas por essa dinâmica de atualização do risco de crimes futuros e na atualização de condutas suspeitas futuras.

No entanto, essas “soluções” têm sido alvo de muitas dúvidas e questionamentos por parte de pesquisadores, autoridades e associações, pois

tendem a reforçar e legitimar práticas policiais discriminatórias, principalmente em comunidades mais vulneráveis. Um estudo da Universidade de Utah (Ensing et al. 2018), por exemplo, mostra que Predpol sofre do “*feedback loop*”. Ou seja, esses sistemas baseados em dados e estatísticas passadas tendem a punir comunidades vulneráveis, principalmente quando essa tecnologia se baseia em bancos de dados criminais que há anos são abastecidos com dados dessa mesma comunidade, gerando um “*loop*” perpétuo na probabilidade de ocorrência de crimes nas mesmas regiões. O Predpol torna visíveis e atualiza os riscos aos quais as cidades estariam expostas, mobilizando estatísticas, dados, informações, imagens, por meio de algoritmos preditivos ou alertas analíticos. Esses sistemas normalizam mecanismos de sujeição, exclusão e segregação de parcelas significativas da população. Isso implica que os vieses que caracterizam o “*feedback loop*” não podem ser entendidos como erros de forma alguma, mas sim como um manifesto de intencionalidade política contido na própria IA.

Por sua vez, durante o governo Netanyahu, diversas agências de proteção dos direitos humanos têm denunciado um uso sistemático de drones de vigilância, de sistemas de reconhecimento facial e de *spywares* como forma de monitoramento da população na Cisjordânia (Fatafta 2023; Amnesty 2023). Conjuntamente com os conhecidos *checkpoints* e políticas de assujeitamento de colonos, esses aparatos estruturam uma ação de gestão urbana contrainsurgente violenta e discriminatória. De acordo com o relatório da anistia Internacional, “*apartheid* automatizado” (Amnesty 2023), essa prática tem se intensificado a partir do emprego massivo em Hebron — principalmente em bairros palestinos — de torres de vigilância, detectores de sons, de sistemas de vigilância estruturados em casas de colonos, mas fundamentalmente de sistemas de reconhecimento facial automatizado, a partir do projeto denominado “Wolf Pack”. Este projeto, desenvolvido pelo exército israelense — com o acesso do Shin Bet —, consiste em uma enorme base de dados, exclusivamente de palestinos, com perfis, redes de relacionamento e comunicação, gerando um método intrusivo de coleta de dados. Esse sistema está associado, ainda, aos sistemas Blue Wolf e Red Wolf. O primeiro é um sistema de reconhecimento facial aplicado a dispositivos móveis ou a sistemas de câmeras, permitindo a identificação e coleta instantânea dos dados biométricos de um indivíduo na base de dados Wolf Pack. Por sua vez, o segundo, é um sistema de vigilância baseado em IA aplicado principalmente em regiões de fronteiras, nos assentamentos e *checkpoints*, que integra sistemas de imagem e de sensoriamento para a identificação de padrões e previsão de ações (Amnesty 2023). Isso não apenas intensifica um processo de *apartheid* em grandes cidades, como produz efeitos psicológicos severos nos cidadãos, erodindo a vida social, restrin-

gindo o espaço de circulação de palestinos na cidade e ampliando os meios para a repressão e perseguição de ativistas.

## CONCLUSÕES

A busca por aperfeiçoar a logística e a precisão na guerra levou à introdução massiva de sistemas tecnológicos para aumentar a previsibilidade e estabilidade nas estratégias de segurança. Esses sistemas transformaram forças de segurança em centros de processamento de informações, descentralizando as operações. A “Guerra Global ao Terror” estabeleceu práticas intrusivas de espionagem e predição que misturaram policiamento e militarismo, resultando em um complexo mecanismo de governo social. O uso de sistemas de vigilância baseados em IA tornou-se essencial para a contra insurgência.

A IA aplicada para práticas de vigilância e monitoramento, portanto, se estrutura em torno de imanências políticas e cosmotécnicas autoritárias. Por um lado, o desenvolvimento da IA segue um modelo extremamente predatório, fundado nas práticas extrativistas e produtivas que reforçam a tensão entre capital e trabalho, a divisão internacional desigual do trabalho. Por outro, como buscamos demonstrar aqui, o emprego da IA para fins securitários se dá em um contexto de ampliação (espacial e temporal) das práticas policiais e militares em um governo social abrangente e intrusivo, orientado não apenas para identificar a autuar ameaças, como também para construí-las (predizê-las).

As práticas preditivas que têm sido viabilizadas pelo emprego securitário da IA se manifestam enquanto autoritárias, uma vez que viabilizam a antecipação e pressuposição de culpa dos alvos, permitindo ações militares e policiais sem o devido respeito a direitos fundamentais. Ao viabilizar uma política de detenção antecipada ou das “ameaças”, as tecnologias preditivas reforçam um estado de permanente suspeita e desconfiança, no qual a hipótese de punição sustentada por uma dinâmica de coleta de dados induz a mudança nos comportamentos e práticas sociais. Mais ainda, o contorno autoritário se manifesta na instauração de um ambiente de reduzidíssima transparência sobre o funcionamento dessas tecnologias, de seus limites, e com o envolvimento entre atores sem as devidas responsabilidades legais sobre as práticas de segurança.

A consequência tem sido a crescente infiltração de modelos de elevada intrusividade e de violência desregulada estruturando a arquitetura, as práticas sociais, as leis e o cotidiano da vida social. O estudo a respeito das interações sociais das tecnologias securitárias, mais do que explicitar os aprimoramentos estratégicos da guerra pelo emprego de novas tecnologias,

torna-se fundamental para compreender as imanências políticas de seu desenvolvimento e os efeitos sociais que elas viabilizam, para somente assim avaliá-las e desenvolver mecanismos para a mitigação dos seus efeitos.

## REFERÊNCIAS

- Amnesty International. 2023. *Automated Apartheid: How Israel's Surveillance Regime Is Enabling Apartheid*. London: Amnesty International, [www.amnesty.org/en/documents/mde15/6701/2023/en](http://www.amnesty.org/en/documents/mde15/6701/2023/en).
- Aradau, Claudia, and Tobias Blanke. 2015. "The (Big) Data-security assemblage: Knowledge and Critique". *Big Data & Society*.
- Asaro, Peter. 2019 "Algorithms of Violence: Critical Social Perspectives on Autonomous Weapons". *Social Research* 86, no. 2: 537–55.
- Boden, Margareth. 2020. *Inteligência Artificial: Uma Brevíssima introdução*. São Paulo: Editora Unesp.
- Bourdieu, Pierre. 2004. *Os Usos Sociais da Ciência: Por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora Unesp.
- Bousquet, Antoine. 2022. *The Scientific Way of Warfare: Order and chaos on the Battlegrounds of Modernity*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, Manuel. 1999. *A sociedade em rede*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- Chamayou, Grégoire. 2013. *Théorie du Drone*. Paris: La Fabrique.
- Clark, Colin, and Patrick Mcleary. 2018. "Legal Scholars, Software Engineers Revolt Against War Robots". *Breaking Defense* (Abr.). [breakingdefense.com/2018/04/a-treaty-to-ban-autonomous-intelligence-weapons](http://breakingdefense.com/2018/04/a-treaty-to-ban-autonomous-intelligence-weapons).
- Crawford, Kate. 2021 *Atlas of AI: Power, Politics and the Planetary Costs of Artificial Intelligence*. London: Yale University Press.
- Currier, Cora, Glenn Greenwald, and Andrew Fishman. 2015. "U.S. Government Designated Prominent Al Jazeera Journalist as 'Member of Al Qaeda'". *The Intercept* (Maio) [theintercept.com/2015/05/08/u-s-government-designated-prominent-al-jazeera-journalist-al-qaeda-member-put-watch-list](http://theintercept.com/2015/05/08/u-s-government-designated-prominent-al-jazeera-journalist-al-qaeda-member-put-watch-list).
- Der Derian, James. 2009. *Virtuous War: Mapping the Military-Industrial Media Entertainment Network*. Nova Iorque: Routledge.

Der Derian, James. 2019. *Virtuous War: Mapping the Military-Industrial-Media-Entertainment Network*. 3. ed. Nova York: Routledge.

Eliçik, Emre. 2022. “Guns and Codes: The Era of AI-wars begins”. *Dataconomy* (Ago.). [dataconomy.com/2022/08/how-is-artificial-intelligence-used-in-the-military/#Disadvantages\\_of\\_artificial\\_intelligence\\_in\\_the\\_military](https://dataconomy.com/2022/08/how-is-artificial-intelligence-used-in-the-military/#Disadvantages_of_artificial_intelligence_in_the_military).

Ensing, David, Sorelle Friedler, Scott Neville, Christian Scheidegger, and Suresh Venkatasubramanian. 2018. “Runaway Feedback Loops in Predictive Policing”. *Proceedings of Machine Learning Research* 81.

European Commission. 2021. *The European approach to Artificial Intelligence*. [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1682](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1682).

Fatafta, Marwa. 2023. “Apartheid Tech: The use and expansion of biometric identification and surveillance technologies in the occupied West Bank”. In *Resisting Borders and Technologies of Violence*, edited by M. Aizeki, M. Mahmoudi, and C. Schupfer. Chicago: Haymarket Books.

Feldstein, Steven. 2021. *The Rise of Digital Repression: How Technology is reshaping power, politics, and resistance*. Oxford: Oxford University Press.

Garland, David. 2008. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

Graham, Stephen. 2006. “Surveillance, urbanization and the US “Revolution in Military Affairs”. In *Theorizing Surveillance: The panopticon and beyond*, edited by D. Lyon: 247–69. Cullompton, Portland: Willan.

Graham, S Stephen. 2016. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar* São Paulo: Boitempo.

Gros, Frédéric. 2008. *Estados de Violência: Ensaio sobre o fim da guerra*. Aparecida, SP: Editora Ideias & Letras.

Hansen, Lene, and Helen Nissebaum. 2009. “Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School”. *International Studies Quarterly* 53.

Harcourt, Bernard E. 2020. *A contrarrevolução: como o governo entrou em guerra contra os próprios cidadãos*. São Paulo: GLAC Edições.

Hughes, Thomas. 2012. “The Evolution of Large Technological Systems”. In *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the History and Sociology of Technology*, edited by Wiebe Bijker, Thomas Hughes, and Trevor Pinch. Cambridge: MIT Press.

- Huk, Yuk. 2020. *Tecnodiversidade*. São Paulo: Editora Ubu.
- Keagan, John. 2006. *Uma História da Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Khun, Thomas. 2017. *A Estrutura das revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Latour, Bruno, and Steve Woogar. 1988. *A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Mackenzie, Donald, and Judy Wajcman. 1999. "Introductory essay: the social shaping of technology". In *The Social Shaping of Technology*, edited by D. Mackenzie and J. Wajcman. Filadélfia: Open University Press.
- Marx, Karl. 2011. *O capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- McKernan, Benthon, and Harry Davies. 2024. "The machine did it coldly: Israel used AI to identify 37,000 Hamas targets". *The Guardian* (Abr.). [www.theguardian.com/world/2024/apr/03/israel-gaza-ai-database-hamas-airstrikes](http://www.theguardian.com/world/2024/apr/03/israel-gaza-ai-database-hamas-airstrikes).
- Morgenthau, Hans. 1964. *Politics among Nations: The struggle for power and peace*. Nova Iorque: Knopf.
- Pascual, Manuel. 2024. "Lavender, Israel's artificial intelligence system that decides who to bomb in Gaza". *El País* (Abr.). [english.elpais.com/technology/2024-04-17/lavender-israels-artificial-intelligence-system-that-decides-who-to-bomb-in-gaza.html](https://english.elpais.com/technology/2024-04-17/lavender-israels-artificial-intelligence-system-that-decides-who-to-bomb-in-gaza.html).
- Pinch, Trevor, and Wiebe Bijker. 2012. "The Social Construction of Facts and Artifacts: Or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other". In *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the History and Sociology of Technology*, edited by Wiebe Bijker, Thomas Hughes, and Trevor Pinch. Cambridge: MIT Press.
- Rosenberg, Nathan. 1982. *Inside the Black Box — Technology and economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Srnicek, Nick. 2017. *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Stokes, Donald. 2005. *O Quadrante de Pasteur — a ciência básica e a inovação tecnológica. Clássicos da Inovação*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Suchman, Lucy. 2020. "Algorithmic Warfare and the Reinvention of Accuracy". *Critical Studies on Security* 8, no. 2: 175–87.

Svenmark, Peter, Linda Luotsinen,, Magnus Nillson, and Johan Schubert. 2018. "Possibilities and challenges for Artificial Intelligence in Military Application". *S&T Organization – OTAN*.

Van Creveld, Martin. 1991. *Technology and War: From 2000 B.B. to the Present*. Nova Iorque: The Free Press.

Vantage Market Research. 2022. "\$13+ Billion Artificial Intelligence (AI) in Military Market is Expected to Grow at a CAGR of over 12.9% During 2022-2028". *Globe Newswire* (Abr.).

Velho, Lea. 2011. "Conceitos de Ciência e a Política Científica, Tecnológica e de Inovação". *Sociologias* 13, no. 26: 128–53 (Jan./Abr.). Porto Alegre.

Virilio, Paul, and Sylvere Lotringer. 1984. *Guerra pura: a militarização do cotidiano*. São Paulo: Editora Brasiliense.

Virilio, Paul. 2002. *A máquina de visão*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Waltz, Kenneth. 2001. *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. Nova Iorque: Columbia University Press.

Wiener, Norbert. 1988. *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society*. Boston: De Capo Press.

Winner, Langdon. 1986. "Do Artifacts have Politics?" In *The Whale and the Reactor: A search for limits in an Age of High Technology*, edited by L. Winner. Chicago: The University of Chicago Press.

Yu, Doris, and Yuri Pashentsev. 2019. "Artificial Intelligence and New Threats to International Psychological Security". *Russia in Global Affairs* 17, no. 1: 147–70.

Zuboff, Shoshana. 2019. *The Age of Surveillance Capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. London: Profile Books.

## DA GUERRA À VIOLÊNCIA PERMANENTE: A IMANÊNCIA AUTORITÁRIA DAS TECNOLOGIAS SECURITÁRIAS BASEADAS EM IA

### RESUMO

O emprego de tecnologias baseadas em Inteligência Artificial (IA) para subsidiar estratégias marciais e policiais tem crescido muito nos últimos anos. Sistemas baseados em IA são responsáveis por remodelar as estratégias em conflito, mas, acima de tudo, eles também têm embasado modelos de controle social em um contexto de contrainsurgência — onde a gestão de ambientes urbanos, de interações sociais como forma de eliminar grupos radicais é um objetivo central. Em ambas as aplicações, no entanto, verifica-se um enorme potencial abusivo e intrusivo, capazes de colocar em risco a segurança e os direitos de pessoas e grupos. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é explorar como as tecnologias baseadas em IA se baseiam em imanências políticas autoritárias, associadas a uma fase “caopléxica”, conforme apontado por Bousquet (2022), e, dessa forma, tendem a ampliar formas repressivas e modelos abusivos de promoção da violência em conflitos. Para tanto, nos apoiamos nos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia e nos estudos de filosofia e história da guerra, além de mobilizar dados e informações relativas a sistemas baseados em IA com potencial abusivo.

**Palavras-Chave:** Inteligência Artificial; Cibernética; Guerra; Controle Social

### ABSTRACT

The use of technologies based on Artificial Intelligence (AI) to support martial and policing strategies has grown significantly in recent years. AI-based systems are responsible for reshaping conflict strategies, but above all, they have also underpinned models of social control in a counterinsurgency context—where the management of urban environments and social interactions as a means to eliminate radical groups is a central objective. In both applications, however, there is an enormous potential for abuse and intrusion, capable of jeopardizing the safety and rights of individuals and groups. In this regard, the aim of this article is to explore how AI-based technologies are grounded in authoritarian political immanences, associated with a “caoplectic” phase as pointed out by Bousquet (2022), and thus tend to expand repressive forms and abusive models of promoting violence in conflicts. To this end, we draw on Social Studies of Science and Technology, and studies in the philosophy and history of war, in addition to mobilizing data and information related to AI-based systems with abusive potential.

**Keywords:** Artificial Intelligence; Cybernetics; Warfare; Social Control

Recebido em 28/06/2024. Aceito para publicação em 16/08/2024.

## NOTAS

1. Sobre isso, Virilio entende que tecnologias informacionais têm como seu principal “acidente”, o perceptivo, dado que cada vez mais são empregadas de modo a corrigir os veises e limites de análise dos humanos, como sistemas de radares, sistemas de leituras de imagem, de câmeras inteligentes etc. O ser humano se rende diante da aceleração informacional dos sistemas computacionais, os quais produzem um descompasso entre a percepção humana e a da máquina.
2. Para Virilio (1984), já desde a gênese do Estado se percebia uma militarização do cotidiano, em que as tecnologias e formas de organização social são inspiradas pelo militarismo. “A classe militar é isto, esta espécie de inteligência desenfreada cuja ausência de limites provém da tecnologia, da ciência. A máquina de guerra não é só explosiva, também é comunicações, vetorização” (Virilio and Lotringer 1984, 27–8). A guerra é, para ele, o modelo social dominado pela tecnologia e inspirado pela classe militar, que desregula o espaço urbano e domina nossa consciência, um modelo flexível no qual se articulam técnicas de comando, controle e vigilância.
3. Ver mais em [elbitsystems.com/product/skystriker/#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Felbitsystems,100](https://elbitsystems.com/product/skystriker/#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Felbitsystems,100).

# Hybrid governance and Violent Non-State Actors: examining the case of Brazil and Colombia

## Governança híbrida e atores não estatais violentos: examinando o caso do Brasil e da Colômbia

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 301–317

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75393

ISSN 2358-3932

**IRENE CABRERA-NOSSA**  
**MARCIAL ALECIO SUAREZ**  
**MARILIA PIMENTA**

### INTRODUCTION

Latin America is the most violent region in the world. That violence manifests itself in a range of ways, but what particularly draws attention are the high levels of violence linked to the illegal drug trade. However, the issue is not so simple to tackle, as specialized literature on violent dynamics state that illegal markets are not necessarily places of high rates of violence (Skarbek 2011; Arias 2014; Lessing 2014; 2015; Robles and Calderon 2015; Rodger, and Baird 2016). Yet the relationship between the drug trade and drug-related violence is incorrectly specified by the government, the police, media, social groups, etc. Analysts who focus on Latin America's drug trade, as well as non-governmental organizations, even postulate that legalizing the drug trade is the only answer to the violence.

---

**Irene Cabrera-Nossa** has a Master's degree in Public and International Affairs from the University of Pittsburgh, USA. Professor of Government and International Relations at the Universidad Externado de Colombia. Contribution to the article: parts 2 and 3 on analysis of security and violence in Colombia and Brazil. [Orcid.org/0000-0002-6313-9777](https://orcid.org/0000-0002-6313-9777). E-mail: [irene.cabrera@uexternado.edu.co](mailto:irene.cabrera@uexternado.edu.co)

**Marcial Garcia Suarez** é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (RJ). Professor de Ciência Política na Universidade Federal Fluminense. Contribuição no artigo: análise conceitual e estudo de conjuntura comparada. [Orcid.org/0000-0003-2975-5303](https://orcid.org/0000-0003-2975-5303). E-mail: [marcialgsuarez@gmail.com](mailto:marcialgsuarez@gmail.com).

**Marília Pimenta** é doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas-Unesp, Unicamp e PUC-SP. É Professora do Departamento de Relações Internacionais da UNESP-Franca e Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas-Unesp, Unicamp e PUC-SP. Sua contribuição para o artigo foi o desenho teórico-metodológico, o recorte teórico, tradução e revisão finais. [Orcid.org/0000-0002-6325-9779](https://orcid.org/0000-0002-6325-9779). E-mail: [marilia.souza-pimenta@unesp.br](mailto:marilia.souza-pimenta@unesp.br).

The levels of violence in many Latin American drug-producing, transit, and consuming countries escalated so fast and to levels so high that civil society and policymakers have grasped at ‘common sense’ straws – whether implementing a ‘mano dura’ strategy, blaming systemic corruption in the polity and the police, or hoping that only legalization of drugs would bring peace (Centeno 2009; Rivera 2011; Pion-Berlin and Trikunas 2011; Garzón-Vergara 2016; Roque 2017).

This elevated level of violence drives a simple causality relation that can be resumed as declarations of ‘war against drugs’, and analogies to civil war by politicians, media, and the police, and acceptance of such views by the public. By misunderstanding the phenomenon, public discourse, and policy makers had little progress in controlling the violence that has devastated communities and, indeed, entire countries.

We argue that it is necessary to go deep into the roots of violence and understand that some combined factors can influence the level of violence in different contexts. We propose the concept of Hybrid Governance, which can be described as the formal and informal governance interaction to control violence in different security, social, and political contexts. We do understand that hybrid governance takes place when protection rackets are run by the illicit relationship between state actors and non-state actors.

Authors such as Snyder and Martínez (2009), Cruz and Martínez (2016), Garzon-Vergara (2016), among others, discuss that the dynamics of violence are influenced by several variables such as illicit market competition, fragile law enforcement, and corruption, to name a few. Therefore, this article explores the central question of how hybrid governance systems in the cases of Brazil and Colombia and particularly in the Amazon region, translate into different levels of violence. To address this question, the links between three key factors will be examined: illegal group interactions (cooperation and competition), levels of violence, and the role of the state between law enforcement and schemes of protection rackets to organized crime.

The contextual and regional dimension of political choices indicate that crime is defined in the context of the action and perception of the actors who suffer violence, as proposed by Rodgers and Baird (2016). Violence and crime, from a relational perspective, are and must be understood depending on the actors involved and the political contexts. The concept of hybrid governance has emerged widely in the literature since the 2000s as a derivation of developments made from studies on Security Sector Reform (SSR). The analysis of how hybrid governance is structured presents different forms according to the security context in which it emerges:

[...] hybrid governance arrangements can be defined as arrangements in which non-state actors take on functions classically attri-

buted to the state and, in the process, become entangled with formal state actors and agencies to the extent that it is difficult to make a clear distinction between state and non-state. (Colona 2016, 2).

Addressing the debate on hybrid governance and the different theoretical and empirical approaches related to the topic, we aim to indicate the density of this debate. Among the forms of hybrid governance, which can be understood as criminal governance, it involves bringing to light the superpositions of norms.

We started from the hypothesis that hybrid governance derives both from a “rarefied” presence of the state as well as from a presence that “divides” the management of territoriality, spaces, markets, and populations (Machado 2005), which creates its dynamics of violence and that is reflected in the rates of violence in the regions crossed and/or controlled by criminal groups. To do so, we must first define the characteristics present in this territoriality where we find two main possibilities for hybrid governance: on the one hand, it involves the state as administrator and/or encourager of the dynamics of violence; and on the other hand, criminal organizations that have territorial control and organizational cohesion that generate strategic reliability (Cruz and Durán-Martinez 2016)

According to Begayoko (2012), hybrid orders are characterized by a plurality of overlapping rule systems which have a profound effect on politics and policies in societies that are prone to create space for the existence of non-state actors (Institute for Development and Peace 2008). Following Bagayoko’s argument, the analysis of Boege’s refers to another question, that is, the Weberian distinction between three different kinds of legitimacy, based on:

- i. the legal authority which refers to rational grounds – ‘resting on a belief in the “legality”’ of patterns of normative rules and the right of those elevated to authority under such rules to issue commands;
- ii. traditional authority refers to traditional grounds – resting on an established belief in the sanctity of immemorial traditions and the legitimacy of the status of those exercising authority under them;
- iii. charismatic authority refers to charismatic grounds – resting on devotion to the specific and exceptional sanctity, heroism, or exemplary character of an individual person, and of the normative patterns or order revealed or ordained by him.

However, the Weberian analysis of legitimacy has limits when systems of norms produced both by the State and by non-State actors are overlapping. This condition is intrinsic. For instance, globalization has not only weakened sovereignty along classical lines (Sassen 1996; Strange 1996), but at the same time favored the emergence of subnational actors and with them the erosion of state normative structures in a complex of the juxtaposition of norms (Beraldo et al. 2022). Hence, we are not only in the universe of the classic state normative debate but beyond this, in the realm of the debate on the juxtaposition between state and non-state norms and this *intermezzo* space is where we stress the concept of hybrid governance.

To address these issues in the cases of Colombia and Brazil, this research was based on a qualitative methodology. Through the systematization and analysis of secondary sources such as press reports, official statistics and governmental authorities, international organizations and civil society reports or documents, the article attempts to characterize the armed presence of Colombian and Brazilian illegal groups in the Amazon, a revision of the most recent levels of violence in this border area, as well as the correspondence of these variables with the illicit markets.

### THE COLOMBIAN CASE: HYBRID GOVERNANCE IN A PERSISTENT CONFLICT

Although Colombia reached a peace agreement between the Santos government and the FARC-EP in 2016, coca production, which has been one of the guerrillas' key financing mechanisms, reached historic levels in 2022. Of the total 230,000 hectares of coca in the country, 65% was concentrated in 3 border areas: Nariño, Putumayo, and Norte de Santander. However, 77% of the increase in coca production from 2021 to 2022 was registered in Putumayo, which is part of the Amazon region (Undoc 2023).

Putumayo is currently an area of dispute between armed groups due to its dual functionality concerning drug trafficking. On the one hand, it is a production enclave, and the increase in crops is concentrated both, in the natural parks and in the territories of the indigenous communities that are present in this department, which show an increase in deforestation linked to illicit crops. Putumayo is home to eight of the ten Amazonian indigenous reserves with the most illicit crops, which account for 36% of all coca planted in Colombia's indigenous territories (La Silla Vacía 2023).

On the other hand, Putumayo, and specifically the municipality of Puerto Leguizamo, is a key drug trafficking corridor. because, in

the southern part, the Putumayo River connects the coca production areas with the commercialization points in the Amazonas department. Similarly, the Caquetá River in the northern part of Putumayo allows the transport of marijuana from the department of Cauca to the departments of Amazonas and Vaupés. Along these corridors, multiple indigenous communities have been forced to cooperate with armed groups disputing drug trafficking transit points to the Brazilian border (Ombudsman 2022).

Among the competing armed structures in the Amazon region are the Estado Mayor Central (EMC) and the Comandos de Frontera (Border Commandos). The EMC had as its origin the First Front which split from the FARC in 2016 during peace negotiations. Moreover, the EMC through The Carolina Ramirez Front and the First Front has established economic pacts with the Brazilian armed groups Comando Vermelho (CV) and the First Capital Command (PCC) in drug trafficking and illegal gold mining activities on the Colombia-Brazil border (Ombudsman 2021).

The Border Commandos began in 2017 as a local group in the southwest of Colombia made up of former FARC members who belonged to the FARC's 48th, 32nd and 36th fronts, as well as members of the criminal group La Constru. Recently, these commandos joined the Second Marquetalia, which groups several former FARC combatants who took up arms again in 2019 (OCHA 2022). Among the current objectives of the Second Marquetalia is to achieve hegemonic control of the drug trafficking corridor between Putumayo and Brazil. For this reason, the Border Commandos have clashed mainly with the EMC's Carolina Ramírez front, which has had a considerable impact on border communities (Cambio 2022).

Although violence against the civilian population has had a decreasing trend since the peace process with the FARC (see Figure 1), the recent peaks of violent events on the Amazonian border in 2019 and 2021 are mainly linked to confrontations and coercive actions by the BC and the Carolina Ramírez Front. However, among the three departments that make up the Amazon region in Colombia, Putumayo would explain the recent increase in violence, while in the departments of Amazonas and Vaupes the violence that persists is more limited, which rather than a result of state control would be a product of how the EMC exerts influence over the population in these areas through the Carolina Ramirez and Primero Fronts.

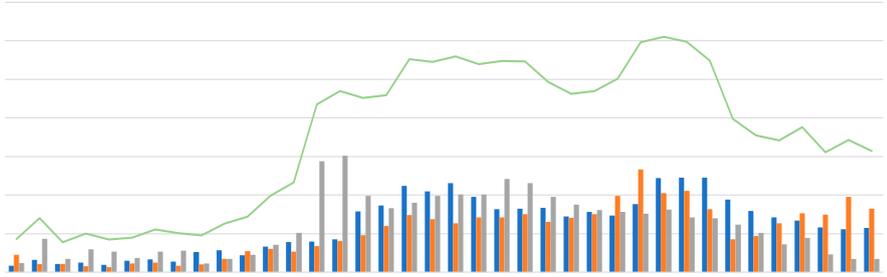


Figure 1 — Evolution of violent events in the Amazon border of Colombia.

Source: Made by authors based on data from the Unit for Attention and Reparation of Victims in Colombia.

Hence, violence after the signing of the peace agreement is not random or generalized at the territorial level. On the contrary, higher levels of violence are registered in specific zones where violent non-state actors have imposed hybrid forms of governance with direct and dissimilar implications for the security of border communities. According to the Ombudsman's Office, the social and violent controls exercised by armed groups include restrictions on mobility, threats, forced displacement, homicides, massacres, as well as the use and coercion of indigenous communities to encourage illicit crops and transport drugs through unregulated border crossings (Ombudsman 2022).

In addition, in the Amazon departments with less violence, the EMC has achieved greater expansion and power through the Carolina Ramírez Front and the First Front. There, these fronts have established circumstantial pacts with small criminal structures around drug trafficking in Amazonas and Vaupes, as well as to secure rents from other illicit economies such as gold mining, human trafficking, and smuggling (Ombudsman 2022). However, the articulation of these fronts under the EMC in the Amazon is not assured in the future, considering that each front has a high degree of autonomy and that some members have different interests in the process of exploratory dialogues established by the Petro government with the EMC in October 2023 (Fundación Ideas para la Paz, 2023).

Amid these violent actions and the uncertainty of the scope of the “total peace” process led by president Petro, the State through the public forces has implemented intermittent armed operations that are counterproductive for the security of the civilian population. In fact, the efforts to eradicate and interdict illicit drugs end up affecting the communities more than the armed fronts. This has been the case in Putumayo, where mem-

bers of indigenous communities who are not part of the dissidents have been captured and killed by military forces (Razón Pública 2022).

In addition, the authorities in the Colombian Amazon region have not intervened when armed groups exercise violence against the civilian population, state armed forces have captured members of the fronts, but they have been later released and, allegedly, military and police officers have a kind of pact of inaction in exchange for money from illicit activities (Crisis Group 2021; La Silla Vacía 2023). Under these conditions, the EMC fronts have maintained their illicit activities in the departments of Vaupés and Amazonas without the need to ostensibly increase their violent methods.

Indeed, the armed conflict persists in the Colombian Amazon region where various armed groups exercise hybrid governance, which results in different levels of violence depending not only on the conditions of dispute or agreement between illegal structures, but also on the inaction and even acquiescence of the state authorities.

### THE BRAZILIAN CASE AND THE ILLICIT FLOWS IN THE NORTH BORDER AREA

This section aims to bring to the analysis light the growing link between environmental crimes and drug trafficking in the Legal Amazon, especially in the Brazil-Colombia and Peru-Brazil-Colombia triple Amazon borders, focusing attention on the damage caused to the local populations, especially riverside and indigenous people.

In the case of the Amazon, to understand the dynamics of the violence in the region, it is first necessary to review the main environmental crimes that involve the forest. This is because the unequal dispute between the actors involved in the illegal exploitation of natural resources and the population that fights for the preservation of the territory establishes the social bases on which the criminal organizations and the actors involved with criminality in the region interact. (Anuário 2022, 15).

It is known that the Amazon region has been affected by illegal mining and that there has been a substantial increase in the last decade, generating numerous environmental and social effects in the region. In this sense, it is important to visualize the dimension of such activity in this territory. The document “New study identifies 49 zones affected by illegal mining in the Amazon”, by the organization Mongabay, provides an important overview of the phenomenon. Published in October 2023, the study indicates the

existence of 58 zones affected by mining in forests or rivers, 49 of which are illegal mining hotspots in the Amazon.

According to the report, among the indigenous reserves affected by illegal mining are the Kayapo, Menkragnoti, Yanomami, and Munducuru territories, in Brazil, in addition to the Shuar Arutam people, in Ecuador and Awajún, among others in Peru. In parallel, the protected areas most affected by illegal mining are the Podocarpus National Park, in Ecuador (which even goes beyond the Amazon region), the Madidi National Park, in Bolivia, the Canaima, Caura, and Yapacana National Parks, in Venezuela, in the Tambopata National Reserve and Communal Reserve. (Mongabay 2023, 6)

For approximately four decades, illegal mining activity has been growing exponentially in the Venezuela-Colombia-Brazil triple border region, reaching, specifically the border between Venezuela and Brazil, the Yanomami Indigenous Territory. The tributary rivers Orinoco and Rio Negro have become important areas for dredging, where, using large excavators, the bottom of the rivers is “disturbed” to find gold. To separate gold, mercury is used. There are, in this process, at least two immediate consequences: the “muddying” of the waters, in which the rivers become dirty, affecting the fauna, fishing, and navigability itself; and the contamination of rivers by mercury, directly affecting fauna and local populations.

Since September 2023, there has been increasing action by the First Command of the Capital (PCC), which, it appears, is providing tactical cover to the illegal mining operation, in exchange for percentages of gold exploration; which in practice becomes the maintenance and control of the “security” of this operation in the region. The clandestine airstrips, in this sense, very close to tributary rivers and illegal mining zones, would have a dual use: drug and gold flow, being controlled (their operational cost and security) by large groups of drug traffickers.

Brazilian Public Security Forum, in partnership with Instituto Mãe Crioula, in November 2023, reported that the state of Amapá surpassed the national average of homicides by more than 100%, with 50.6/100,000 and 23.3/100,000 of the national average, followed by in the state of Amazonas, with 38.8/100,000, which continues to grow, compared to 36.8/100,000 in the previous year.

International routes, especially coming from Colombia, have transformed the Legal Amazon region into a large transit territory for drugs going to Europe, causing drastic changes in the local dynamics of violence, directly involving local factions in recent years. Routes in the Amazon region circulate 40% of the total volume of resources linked to cocaine trafficking, which corresponds to 4% of the Brazilian GDP. (FBSP 2023)

To give an overview of the recent involvement of local communities in this illegal market, between 2016 and 2022 there was an increase of 35.2% in the region's prison population, while the Brazilian average was 14.1%. (FBSP 2023, 6). One of the central problems that can be identified in this process is the low state presence, as can be seen in:

In addition to the geographical complexity, there is an evident insufficiency of police capacity installed in the states of the region, especially concerning professionals responsible for criminal investigations. (FBSP 2023, 8)

The dispute between the PCC and the CV in the Amazonian border regions is fierce, with the CV achieving greater coverage recently, after defeating the Family of the North, and after making agreements of convenience with groups that were advancing in the region, from Venezuela for example, such as the Tren de Aragua. Other groups, such as "Os Crias" and "Bonde dos 12" are satellites of the CV and the PCC in the region. In contrast, in the neighboring border regions, dissidents from the former FARC remain, such as the Carolina Ramirez Front, Armando Ríos Front, and, also, members of the ELN.

This complex interaction between factions in the region has followed a logic of concentration of monopoly activities with the intensification of the most recent presence of the CV in the region. The CV's current objective is to establish its dominance in the tri-border region, with the intention of expanding into Colombia and Peru. The group aims to control the entire cocaine supply chain, tying in the local population and taking advantage of the lack of legitimate employment opportunities. In fact, it has been established that CV would provide economic aid, medicine, and food in the areas it dominates (Crisis Group 2024).

Furthermore, as was also possible to observe the PCC diversified its activities, forming tactical alliances with illegal mining groups, and with groups linked to prostitution in the region. According to Villa and Pimenta (2019), whenever there are disputes between factions in each location, there are explosions of violence, and it is precisely this moment that we are witnessing in the Amazon region, with the disruptive processes in governance caused by the presence and dispute between CV and PCC in the region. (Villa and Pimenta 2019)

In this context central issue is the rampant corruption of state actors. According to Crisis Group (2024), Brazilian security forces share information with criminal networks, receive bribes to tip off miners about impending crackdowns, and have been arrested for collaborating with a criminal organization. Therefore, the presence and action of the state is functional

to the variation of violence in the Amazon. In particular, security actors' forms of control and criminal groups local norms work in synergy to favor the illicit markets that are present in this area of Brazil facilitating the recent rise of violence.

## CONCLUSION

Violence and citizenship in Latin America are some of the key themes to understand the variations of violence levels and those linked to drug trafficking. The literature on Latin America's political contexts is well-defined and established (Arias 2006; O'Donnell 1993; Caldeira and Holston 1999; Mainwaring, Brinks, and Perez-Liñan 2001). In the same way, we have a large literature on the Pandillas (gangs) in Latin America.

Illegality does not necessarily create violence. The relationship between illicit markets and violence depends on institutions of protection: if state-sponsored protection rackets form, illicit markets can be peaceful. On the contrary, the breakdown of the racket, due to an increase in political competition, anti-corruption reforms, and new players entering the illicit market, together, may alter the reach of state officials and the geography of enforcement, leading to a sharp increase in violence.

This phenomenon is relevant in both Colombia and Brazil, where a dispersion of criminal actors translates into different levels of violence and forms of hybrid governance. In the case of Colombia this occurs due to new arrangements following the Peace Agreements linked to drug trafficking. While in Putumayo disputes among armed actors, such as the Border commandos and the Carolina Front, led to a rise in the levels of violence, near the Colombian border with Brazil various dissidents maintain territorial influence under unstable alliances leading to lower levels of violence. On the other hand, when comparing the case of Brazil, the dispersion of criminal actors and the unprecedented rise of violence is due to disputes over spaces for illegal exploitation of the forest, drug trafficking, and illegal mining, because of conflicts between those associated with both the Red Command (CV) and the First Command of the Capital (PCC) and North Family (FDN), to name the most relevant criminal actors.

Therefore, this article explored how hybrid governance in the case of the Brazil-Colombia border has resulted in an interrelationship between three key issues: the coexistence and/or competitive arrangements between transnational criminal organizations, the multiple violent effects on local populations, especially for indigenous peoples in the Upper Amazon region, and the ambiguous role of the state as an actor that should prevent non-state violence yet appears to facilitate this phenomenon.

According to the findings of this study, state law enforcement in the Amazon has been functional to the interests of the armed groups in the area. Thus, what is observed is that hybrid governance has significantly affected local communities, including indigenous groups, preventing this population from engaging in legal livelihoods or fostering greater trust with security forces and government institutions.

In Colombia, as well as in Brazil competitive politics, in conjunction with the territorially uneven control of the central state, hindered the formation of stable state-sponsored protection rackets. We argue that two main avenues of research will demand attention shortly: First, how is the presence of the state actors in the Amazon region, and besides the presence, is this presence qualified? Second, how deep are the hybrid governance roots in the *social milieu*? These two questions need a research agenda with a range of state actors, non-state actors, academics, and civil society engaged in facing the problems that are derived from the presence of transnational organized crime actors.

## REFERENCES

- Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2022. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 16. ISSN 1983-7364.
- Arias E. D. Rodrigues C. D. The Myth of Personal Security: Criminal Gangs, Dispute Resolution, and Identity in Rio de Janeiro's Favelas. *Latin American Politics and Society*. 2006;48(4):53-81. doi:10.1111/j.1548-2456.2006.tb00365.x
- Arias, E. Desmond. 2013. "The impacts of differential Armed Dominance of Politics in Rio de Janeiro, Brazil". *St Comp Int* 48: 263-84.
- Arias, E. Desmond. 2014. "Violence, Citizenship, and Religion in a Rio de Janeiro Favela". *Latin American Research Review* 49. Special Issue.
- Bagayoko, Niagalé. 2012. "Introduction: Hybrid Security Governance in Africa". *IDS Bulletin* 43, no. 4 (Jul.).
- Beraldo, A, M. Richmond, and G. Feltran. 2022. "Coexisting normative regimes, conflict and urban inequalities in brazilian favela". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 0, no. 0: 1-14.
- Boege, V, A. Brown, K. Clements, and A. Nolan. 2009. "On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing — States in the Global South or Research and Politics in the West?". In *Building Peace in the Absence of States: Challenging the*

*Discourse of State Failure*, edited by M. Fischer and B. Schmelzle. Berlin: Berghof Research Center.

Brazil. Ministry of Defense. 2019. [www.gov.br/defesa/ptbr/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/2.tabela\\_glo\\_atualizada\\_ema\\_maia\\_20.pdf](http://www.gov.br/defesa/ptbr/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2.tabela_glo_atualizada_ema_maia_20.pdf).

*Cambio*. 2022. *La guerra entre las disidencias por el Putumayo*. [cambiocolombia.com/articulo/conflicto/la-guerra-entre-las-disidencias-por-el-putumayo](http://cambiocolombia.com/articulo/conflicto/la-guerra-entre-las-disidencias-por-el-putumayo).

Centeno, M. Á. 2009. "Estado de Derecho; el Estado en América Latina". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 85-86: 11-31. [cenmiga.scholar.princeton.edu/sites/g/files/toruqf3936/files/cidob\\_0.pdf](http://cenmiga.scholar.princeton.edu/sites/g/files/toruqf3936/files/cidob_0.pdf).

Colona, F. 2016. "European Association of Development Research and Training Institutes 0957-8811". *European Journal of Development Research*: 1-9.

Crisis Group. 2024. *Un problema de tres fronteras: detener la criminalidad en la Amazonía*. [www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/south-america/brazil-colombia-peru/b51-three-border-problem](http://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/south-america/brazil-colombia-peru/b51-three-border-problem).

Cruz, J. M., and A. Durán-Martínez. 2016. "Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín". *Journal of Peace Research*. 53, no. 2: 197-210.

Díaz-Romero, Leocadia. 2013. "Enhancing Civic Engagement in the Digital Age: Global Activism, New Media and the Virtual Public Sphere". *Actas del I Congreso Internacional Comunicación y Sociedad*.

Fair, C. Christine. 2014. *Fighting to the end: The Pakistan army's way of war*. Oxford University Press, USA.

Fiocruz. 2023. *O garimpo ilegal e o genocídio Yanomami*. [mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rr-invasao-de-posseiros-e-garimpeiros-em-terra-yanomami](http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rr-invasao-de-posseiros-e-garimpeiros-em-terra-yanomami).

Forum Brasileiro de Segurança Pública. 2018. *Rio sob intervenção*. [forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/04/FBSP\\_Rio\\_sob\\_Intervencao\\_2018\\_relatorio.pdf](http://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/04/FBSP_Rio_sob_Intervencao_2018_relatorio.pdf).

Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Instituto Mãe Crioula. 2023. *Cartografias da Violência Amazônica*. [forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/cartografias-da-violencia-na-amazonia-2a-edicao](http://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/cartografias-da-violencia-na-amazonia-2a-edicao).

Fundación Ideas para la Paz. 2023. *El proyecto "Estado Mayor Central": un intento de unificación disidente*. [ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-10/el-proyecto-estado-mayor-central-un-intento-de-unificacion-disidente](http://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-10/el-proyecto-estado-mayor-central-un-intento-de-unificacion-disidente).

Garzón-Vergara, Juan Carlos. 2016. “What is the Relationship between Organized Crime and Homicide in Latin America?” Igarapé Institute, Homicide Dispatch 3.

Hagedorn, J. 2008. *A World of Gangs: Armed Young Men and Gangsta Culture*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Hidalgo, F. D., and Lessing, B. 2014. “Endogenous state weakness: Paramilitaries and electoral politics in Rio de Janeiro”. *NBER Summer Institute* 24: 24-25 (Jul.).

Institute for Development and Peace. 2008. “Panel 1: The Internal Dynamics of Hybrid Political Orders”, *Peacebuilding in Developing Countries: New Perspectives on Internal Dynamics and External Engagement*, Institute for Development and Peace (INEF), North Rhine-Westphalia: Duisburg-Essen University.

Instituto Igarapé. 2023. *Amazônia Saqueada: As Raízes do Crime Ambiental nas regiões de Tríplice Fronteira*. [igarape.org.br/amazonia-saqueada-as-raizes-do-crime-ambiental-nas-regioes-de-triplice-fronteira](http://igarape.org.br/amazonia-saqueada-as-raizes-do-crime-ambiental-nas-regioes-de-triplice-fronteira).

International Crisis Group. 2021. *Deforestación y conflicto en Colombia*. [www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/091-broken-canopy-deforestation-and-conflict-colombia](http://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/091-broken-canopy-deforestation-and-conflict-colombia).

International Crisis Group. 2024. *A Three Border Problem: Holding Back the Amazon's Criminal Frontiers* (Jul.). [www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-07/b051-amazon-three-border-problem.pdf](http://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-07/b051-amazon-three-border-problem.pdf).

International Crisis Group. 2024. “La incógnita de la ‘paz total’: qué hacer con los gaitanistas”. *Informe sobre América Latina* 105 Mar.). [www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-03/105-colombia%20gaitanistas-spanish.pdf](http://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-03/105-colombia%20gaitanistas-spanish.pdf).

International Crisis Group. 2022. “Trapped in Conflict: Reforming Military Strategy to Save Lives in Colombia”. *Latin America Report* 95 (Set.). [www.crisisgroup.org/sites/default/files/2022-09/095%20Colombia%20-%20New%20Military%20Strategy.pdf](http://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2022-09/095%20Colombia%20-%20New%20Military%20Strategy.pdf).

Introna, Lucas D., and Helen Nissenbaum. 2000. “Shaping the web: why the politics of search engines matters”. *The Information Society* 16, no. 3: 169–85.

IPEA. 2008. “O que é? Amazônia Legal”. *Desafios do Desenvolvimento* 5, no. 44. [www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2154:catid=28](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28).

IPEA. 2023. *Atlas da Violência*. [www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes](http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes).

La Silla Vacía. 2023. *Deforestación, minería y narcotráfico acorralan a indígenas de la Amazonía*. [www.lasillavacia.com/silla-nacional/deforestacion-mineria-y-narco](http://www.lasillavacia.com/silla-nacional/deforestacion-mineria-y-narco)

trafico-acorralan-a-indigenas-de-la-amazonia/#:~:text=Los%20datos%20de%202022%20del,a%206618%20hect%C3%A1reas%20en%202022.

La Silla Vacía. 2023. *La violencia regresa a Leticia y desborda al estado en Amazonas*. [www.lasillavacia.com/silla-nacional/deforestacion-mineria-y-narcotrafico-acorralan-a-indigenas-de-la-amazonia/#:~:text=Los%20datos%20de%202022%20del,a%206618%20hectáreas%20en%202022](http://www.lasillavacia.com/silla-nacional/deforestacion-mineria-y-narcotrafico-acorralan-a-indigenas-de-la-amazonia/#:~:text=Los%20datos%20de%202022%20del,a%206618%20hectáreas%20en%202022).

Lessing, Benjamin. 2014. "How to Build a Criminal Empire from Behind Bars: Prison Gangs and Projection of Power." Paper presented at the annual meeting of the Sociology and Political Science Conference. [api.semanticscholar.org/CorpusID:154866862](https://api.semanticscholar.org/CorpusID:154866862).

Lessing, Benjamin. 2015. "Logics of Violence in Criminal War." *Journal of Conflict Resolution* 58, no. 8: 1.486–516. SAGE Publications.

Machado, Irene. Gêneros discursivos. In: BRAIT, Beth (org.). *Bakhtin: conceitos-chave*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 151-166.

Machado, L. 2004. "Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano". *Soc. estado* 19, no. 1.

Mainwaring, Scott, Daniel Brinks, e Aníbal Pérez-Liñán. 2001. "Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999." *DADOS – Revista de Ciências Sociais* 44, no. 4: 645–87. Rio de Janeiro.

Mongabay. 2023. *Nuevo estudio identifica 49 zonas afectadas por la minería ilegal en la Amazonía*. [es.mongabay.com/2023/11/zonas-afectadas-por-mineria-ilegal-en-amazonia](https://es.mongabay.com/2023/11/zonas-afectadas-por-mineria-ilegal-en-amazonia).

O'Donnell G. 1993. "On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with some glances at post-communist countries". *World Dev* 21: 81355–69.

OCHA. 2022. *Informe de riesgo: Putumayo*. [reliefweb.int/report/colombia/colombia-informe-de-riesgo-putumayo-31-de-marzo-del-2022](https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-informe-de-riesgo-putumayo-31-de-marzo-del-2022).

Ombudsman of Colombia. 2021. *Early Warning 002-21* (Jan.). [alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/002-21.pdf](https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/002-21.pdf).

Ombudsman of Colombia. 2022. *Early Warning 002-22* (Jan.). [alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/002-22.pdf](https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/002-22.pdf).

Pereira, Anthony, and Mark Ungar. 2006. "The Persistence of Mano Dura: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and Southern Cone". In: *Authoritarian*

*Legacies in Southern Europe and Latin America*, edited by Paola Cesarini and Katherine Hite. South Bend: University of Norte Dame Press.

Pimenta, Marília, Marcial Suarez, and Marcos Alan Ferreira. 2021. Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64, no. 2: 1–21.

Pion-Berlin, and Harold Trinkunas. 2011. *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. University North Carolina Press.

Pion-Berlin, David, and Harold Trinkunas. 2011. “Latin America’s Growing Security Gap”. *Journal of Democracy* 22, no. 1: 39-53 (Jan.). doi.org/10.1353/jod.2011.a412892.

Razón Pública. 2022. *La masacre de Alto Remanso: el terror como estrategia militar* (Abr.). razonpublica.com/la-masacre-alto-remanso-terror-estrategia-militar.

Rivera, M. 2015. “The sources of social violence in Latin America: An empirical analysis of homicide rates, 1980–2010”. *Journal of Peace Research* 53, no. 1.

Rivera, Mauricio, e Rodrigo Salazar-Elena. “El Estado de la Ciencia Política en México: Un Retrato Empírico.” *Política y Gobierno* 18, no. 1 (2011): 73-108.

Robles, Gustavo, and Gabriela Calderón. 2015. “The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico”. *Journal of Conflict Resolution* 59, no. 8: 1.455–85.

Robles, Gustavo, Beatriz Magaloni, and Gabriela Calderón. 2013. *The Economic Consequences of Drug Trafficking Violence in Mexico*. Stanford University.

Rodgers, Dennis, and Adam Baird. 2016. “Entender a las pandillas en América Latina: una revisión de la literatura.” *Estudios Socio-Jurídicos* 18, no. 1: 13–53. doi.org/10.12804/esj18.01.2016.01.

Rivera, Mauricio, e Rodrigo Salazar-Elena. 2011. “El estado de la ciencia política en México: un retrato empírico.” *Política y Gobierno* 18, no. 1: 73–108.

Robles, Gustavo, Beatriz Magaloni, e Gabriela Calderón. “The Economic Consequences of Drug Trafficking Violence in Mexico.” Stanford University, April 1, 2013.

Roque, R. 2017. “Timor Etnográfico: antropologia e arquivo colonial”. *Anuário Antropológico* 42, no. 2: 9–29.

Sassen, Saskia. 1995. *Losing Control?: Sovereignty in an Age of Globalization*. Columbia University Leonard Hastings Schoff Memorial Lectures. New York: Columbia University Press.

Skarbek D. 2011. "Governance and Prison Gangs". *American Political Science Review* 105, no. 4: 702–16. doi:10.1017/S0003055411000335.

Snyder R., and A. Durán-Martínez. 2009. "Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia". *Colombia Internacional* 70: 61–91. (Jul./Dez.).

Snyder, R., and Duran-Martinez. 2009. "Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets". *Crime Law and Social Change* 52: 253–73.

Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Teresa P. R. Caldeira, and James Holston. "Democracy and Violence in Brazil." *Comparative Studies in Society and History* 41, no. 4 (1999): 691–729. <http://www.jstor.org/stable/179426>.

Thyne, Clayton, and Ryan Shroeder. 2012. "Social constraints and civil war: Bridging the gap with criminological theory". *Journal of Politics* 74, no. 4: 1066–78.

Undoc. 2023. "Informe de monitoreo de cultivos ilícitos en Colombia". [www.undoc.org/documents/colombia/2023/septiembre-9/INFORME\\_MONITOREO\\_DE\\_TERRITORIOS\\_CON\\_PRESENCIA\\_DE\\_CULTIVOS\\_DE\\_COCA\\_2022.pdf](http://www.undoc.org/documents/colombia/2023/septiembre-9/INFORME_MONITOREO_DE_TERRITORIOS_CON_PRESENCIA_DE_CULTIVOS_DE_COCA_2022.pdf).

UNDP. 2018. *Human Development Indices and Indicators: 2018. Statistical update*. [hdr.undp.org/en/2018-update/download](http://hdr.undp.org/en/2018-update/download).

Van Dijck, Jose. 2016. *La cultura de la conectividade*. Buenos Aires: Siglo Veinteuno. [www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/2.tabelasa\\_gloa\\_atualizadaa\\_ema\\_maia\\_20.pdf](http://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2.tabelasa_gloa_atualizadaa_ema_maia_20.pdf).

Villa, Rafael, and Marília Pimenta. 2019. "Violent non-State Actors and New Forms of Governance: Exploring the Colombian and Venezuelan Border Zone". *Journal of Human Security* 15, no. 1: 6–18.

HYBRID GOVERNANCE AND VIOLENT NON-STATE ACTORS:  
EXAMINING THE CASE OF BRAZIL AND COLOMBIA

ABSTRACT

The article discusses the characteristics of organized crime governance linked to illicit markets in Brazil and Colombia, and it explores how violent armed actors linked mainly to drug trafficking and gold mining in different zones of the Amazon borders have established systems of governance that translate into different forms of violence. This can be called hybrid governance. Accordingly, this research proposes that such governance is not only expressed in recent patterns of coexistence and/or competition agreements among illegal groups but is additionally associated with the role played by the state both as the actor who has the power of law enforcement, or, on the other hand, as the actor who offers protection rackets to organized crime.

Keywords: Hybrid governance; Brazil; Colombia; Violent Non-State Actors.

RESUMO

O artigo discute as características da governança local do crime organizado ligada aos mercados ilícitos em diferentes áreas do Brasil e da Colômbia, e explora como atores armados violentos, vinculados principalmente ao tráfico de drogas e à mineração de ouro em diferentes zonas das fronteiras amazônicas, estabeleceram sistemas de governança que se traduzem em diferentes formas de violência. Isto pode ser chamado de governança híbrida. Assim, esta investigação propõe que tal governança não se expressa apenas por padrões recentes de coexistência e/ou acordos de concorrência entre grupos ilegais, mas está adicionalmente associada ao papel desempenhado pelo Estado, tanto como ator que tem o poder de aplicação da lei como no papel do Estado, ou, por outro lado, como o ator que oferece esquemas de proteção ao crime organizado.

Palavras-Chave: Governança Híbrida; Brasil; Colômbia; Atores Armados Não-Estatais



# A Estratégia Nacional de Defesa como fomentadora de mudanças nas políticas para a indústria do setor

## Impacts of the National Defense Strategy for the Industry of the sector

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 319–344

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75383

ISSN 2358-3932

MATHEUS DALBOSCO  
JULIANO CORTINHAS

### INTRODUÇÃO

Apesar da existência de princípios como a autodeterminação dos povos e a solução pacífica de controvérsias, entre outros, a possibilidade de guerras e outras ameaças permanece, como demonstram diversos eventos do passado recente e da própria atualidade. Mesmo que o Brasil não seja protagonista de guerras há mais de 150 anos, a reflexão serve para justificar a preocupação com a Defesa Nacional, pois, na emergência de uma ameaça bélica concreta, não haveria tempo para improvisações. A preparação para a guerra exige esforço de longo prazo, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento nativo de tecnologias e sistemas de defesa.

Em função disso, o Estado brasileiro produziu, e vem atualizando periodicamente, documentos que determinam seus objetivos para o setor de defesa e os meios para alcançá-los, respectivamente a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). O objetivo deste artigo é justamente avaliar se, quinze anos após a publicação da primeira versão da Estratégia, o documento está sendo executado no que diz respeito à Base Industrial de Defesa (BID).

Para tanto, examinamos os objetivos estabelecidos pela Estratégia e os resultados alcançados até o momento. Também levamos em consideração que, para desenvolver a BID, é preciso pensar na pesquisa, desenvolvimen-

---

**Matheus Dalbosco Pereira** é doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos pela UFRGS, Mestre em Ciências Sociais pela UFSM. Bolsista da CAPES. [orcid.org/0000-0002-4433-5262](https://orcid.org/0000-0002-4433-5262). E-mail: [mdalboscopereira@gmail.com](mailto:mdalboscopereira@gmail.com).

**Juliano da Silva Cortinhas** é doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como assessor na Casa Civil da Presidência da República e é professor do Instituto de Relações Internacionais UnB. [orcid.org/0000-0003-4529-6813](https://orcid.org/0000-0003-4529-6813). E-mail: [jcortinhas@unb.br](mailto:jcortinhas@unb.br).

to, produção e venda de seus produtos. Poucos países possuem a capacidade para desenvolver e produzir armamentos na fronteira tecnológica que gerem efetiva dissuasão convencional, o que indica que desenvolver uma indústria com a capacidade de produzir tais sistemas é uma tarefa muito difícil. É necessário muito investimento, mão-de-obra qualificada e conseguir espaço para exportar no concentradíssimo e politizado mercado internacional de armamentos.

Devido a essa dificuldade, muitos analistas hierarquizam os produtores de armamentos a partir da complexidade da tecnologia empregada, assim como das capacidades de produção e de exportação (Bitzinger 2015; Krause 2006). Neste artigo, percebemos o Brasil como um produtor de armamentos de média complexidade, que permanece distante da fronteira tecnológica. Isso faz com que a indústria brasileira enfrente muita concorrência, que, somada a outros fatores relacionados com a política internacional, contribuem para explicar a sua histórica dificuldade de diversificar clientes. Consequentemente, o Brasil acaba sendo classificado em uma posição inferior na hierarquia global, algo que se aplica mesmo para o período considerado áureo da indústria brasileira na década de 80.

Inicialmente, a END tinha o objetivo de reorganizar a indústria de defesa do país, elevando seu patamar no mercado mundial de armamentos. A hipótese do artigo é que a END propiciou alguns avanços importantes, em especial porque deu maior transparência ao setor e gerou políticas públicas que trouxeram resultados positivos. Há, porém, limitações mais relevantes do que tais avanços puderam significar. Diversas melhorias previstas no documento não se traduziram em realidade até hoje.

O texto é iniciado por uma visão geral sobre os objetivos descritos na END com relação ao tema e como o documento menciona a indústria de defesa brasileira. A partir daí, dividimos a análise em dois grupos, os avanços e limitações decorridos da END. Por fim, na quinta seção, estão as conclusões.

Importante mencionar, antes de iniciarmos a discussão, dois limites relevantes do artigo. Primeiramente, a escolha por uma análise de longo prazo, que considera o período de 15 anos, impedirá o exame aprofundado de cada uma das políticas e estruturas mencionadas ao longo do texto. Estamos cientes dessa limitação, mas entendemos que a quase inexistência de artigos que especificamente examinem os efeitos da END para a organização da indústria de defesa nos periódicos sobre defesa traz a necessidade de um voo inicial panorâmico antes de um exame mais específico sobre as iniciativas de que trataremos. Segundo, este artigo, apesar de discutir o conceito de BID, não fará um debate teórico sobre a melhor forma de o Brasil consolidar a indústria do setor, já que nosso objetivo, como já refe-

rido, é apenas examinar se as opções e estratégias previstas na END foram traduzidas empiricamente. Feitas essas ressalvas, iniciamos pela análise das menções da Estratégia sobre a BID.

## A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END) E O CONCEITO DE BID

A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi publicada inicialmente em 2008 e se tornou o documento mais relevante sobre o tema já produzido no país. A Lei Complementar 139/2010 (LC 136), em grande medida decorrente dela, reconheceu sua relevância, e determinou que tanto ela quanto a Política Nacional de Defesa (PND) deveriam ser atualizadas a cada quatro anos, contados justamente de 2008. Existem, portanto, versões de 2012, de 2016 e a mais recente, de 2020, que foi aprovada no Congresso<sup>1</sup> após quatro anos tramitando. A atualização de 2024 está sendo discutida enquanto produzimos este artigo.

A primeira versão da END teve caráter inovador para os padrões brasileiros, especialmente porque sua redação foi protagonizada por civis e porque o documento conferiu alguma institucionalidade ao tema da defesa no país. De fato, a Estratégia passou a ser objeto de grande apreciação por alguns setores da sociedade, em especial os militares, que constantemente associam suas ações aos preceitos do documento. Amarante (2012, 25), mais especificamente, destaca como positiva a menção à BID como “um dos três eixos estruturantes da trajetória de capacitação nacional para a defesa”, vendo resultados positivos para o setor a partir da publicação da Estratégia. Por outro lado, há também autores que fazem críticas severas à END. Almeida (2010), por exemplo, destaca seu caráter meramente positivo.

Especificamente sobre a BID, cabe destacar que o tema era abordado apenas como parte do poder nacional nas primeiras versões da END, recebendo um tópico específico somente na edição de 2020. Outro fator a destacar é o próprio conceito de BID, que, apesar de ter difícil caracterização (Dunne 1995) e de variar conforme os objetivos dos estudos (Leske 2013), vem sendo, ao longo dos anos, regularmente ampliado em diferentes documentos do Governo Federal.

Embora seja aceitável incluir diversas etapas da cadeia logística de uma guerra na ideia de BID, o argumento central deste artigo é que as indústrias capazes de produzir armamentos que podem gerar dissuasão convencional precisam de uma atenção diferenciada. O conceito de BID, portanto, deveria privilegiá-las, pois elas operam em um mercado com características próprias muito distintas do comum, como a dependência do governo para compras, e poucas opções de clientes, dependência de performance e al-

ta tecnologia, além de atuarem frequentemente como monopólios (Dunne 1995). Em suma, mesmo que sejam privadas, o relacionamento entre essas empresas e o Estado, desde o início das pesquisas até a venda final, é tão próximo que Bitzinger (2015) as denomina “autarquias”.

Apesar disso, o Brasil tem seguido uma tendência histórica de ampliar esse conceito e não diferenciar as empresas que se concentram na produção de armamentos tecnológicos das que atuam em mercados mais simples. O rol de empresas beneficiadas pelas políticas públicas para o setor, nesse sentido, fica excessivamente ampliado.

O movimento de expansão do conceito de BID pode ser demonstrado pelo exame da primeira vez em que o conceito foi definido legalmente, em 2005, na “Política Nacional da Indústria de Defesa” (PNID). A PNID entendia a BID como “o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa” (Brasil 2005). A END de 2020, por sua vez, conceitua a BID como o “conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares, que realizem ou conduzam, no País, pesquisas, projetos, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa” (Brasil 2020, 41). O conceito foi novamente ampliado pela Política Nacional da Base Industrial de Defesa (PNBID), que incluiu também a “integração, desativação ou término de bens e serviços de defesa” (Brasil 2022). A diferença entre os três conceitos, embora sutil, confirma a tendência de aumento do leque de indústrias que compõem a BID.

Entre os conceitos da PNID, da END 2020 e da PNBID, somente o primeiro limita a Base Industrial de Defesa a empresas e organizações que estejam relacionadas com “produtos estratégicos de defesa”. O Guia de Empresas e Produtos de Defesa define produto estratégico de defesa (PED) como “todo Prode de interesse estratégico para a Defesa Nacional, tanto pelo conteúdo tecnológico quanto pela dificuldade de obtenção ou imprescindibilidade” (Brasil 2021), o que demonstra que a utilização dos PED no conceito de BID efetivamente diferenciava a parte mais sensível da indústria das empresas que não atuem no segmento de produtos com conteúdo tecnológico.

O grande problema decorrente do abandono dessa diferenciação é que, em um país com restrições orçamentárias, igualar empresas de baixa tecnologia com as que produzem armamentos tecnológicos aumenta a tendência de que falem recursos para dar o apoio necessário às empresas mais frágeis do setor. Cabe destacar que a dificuldade das empresas que fabricam armamentos dissuasórios é global, e frequentemente leva a processos de

fusões, aquisições ou encerramento de suas atividades. Mesmo nos EUA da década de 1990, o número das principais contratantes caiu de 20 para apenas quatro (Neuman 2006).

Antes mesmo de ser iniciada essa ampliação do conceito de BID, outro elemento contribuiu para a confusão conceitual e a consequente elevação das incertezas para a indústria de defesa. A portaria normativa nº 86/GM-MD, de 13 de dezembro de 2018 (Brasil 2018), estabeleceu a diferença entre Empresas de Defesa (ED) e Empresas Estratégicas de Defesa (EED), que, curiosamente, sequer são citadas na END de 2020. O conceito de EED, que deveria servir exatamente para diferenciar as empresas mais importantes do setor e que, por isso, receberiam isenções tributárias e outros benefícios do Governo Federal, era concebido de forma extremamente ampla. O art. 2º, IV, da Portaria Normativa define as EED da seguinte forma:

IV — Empresa Estratégica de Defesa — EED: toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa mediante o atendimento cumulativo das seguintes condições:

a) ter como finalidade, em seu objeto social, a realização ou condução de atividades de pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, prestação dos serviços referidos no art. 10 da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de PED no País, incluídas a venda e a revenda, somente quando integradas às atividades industriais supracitadas;

b) ter no País a sede, a sua administração e o estabelecimento industrial, equiparado a industrial ou prestador de serviço;

c) dispor, no País, de comprovado conhecimento científico ou tecnológico próprio ou complementado por acordos de parcerias com Instituições Científicas e Tecnológicas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, relacionado à atividade desenvolvida, observado o disposto no inciso X do art. 2º da Lei nº 12.598, de 2012;

d) assegurar, em seus atos constitutivos ou nos atos de seu controlador direto ou indireto, que o conjunto de sócios ou acionistas e grupos de sócios ou acionistas estrangeiros não possam exercer em cada assembleia geral número de votos superior a 2/3 (dois terços) do total de votos que puderem ser exercidos pelos acionistas brasileiros presentes; e

e) assegurar a continuidade produtiva no País;

O conceito é tão permissivo que até mesmo universidades como a Fundação Getúlio Vargas têm sido consideradas EED (FGV 2023). É pos-

sível, ainda, encontrar empresas de armamentos leves, de ração operacional e de tecidos na lista de EED (Abimde 2024). Percebe-se que o conceito de EED, portanto, não cumpre seu papel essencial.

Para além da problemática conceitual, uma breve comparação sobre como as quatro versões da Estratégia Nacional de Defesa tratam a BID e os temas relacionados com ela permite identificar poucas alterações entre as edições do documento. O fato de que diretrizes gerais continuam sendo muito semelhantes não é, por si só, sinal de que elas não vêm sendo aplicadas. As sentenças genéricas que são comumente usadas, porém, têm sido insuficientes para guiar a construção de políticas concretas para a indústria de defesa nacional.

Tabela 1  
A indústria de defesa na END ao longo dos anos

| Tema            | 2008  | 2012                      | 2016  | 2020  |
|-----------------|---|---------------------------|---|---|
| AUTONOMIA E BID | Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. | Repete a redação de 2008. | As demandas das forças armadas e a defasagem tecnológica provavelmente manterão inalterados os níveis de produção da BID dos últimos anos. Nesse sentido, o ritmo do desenvolvimento tecnológico brasileiro, considerando os atuais níveis de investimento, não permite vislumbrar a eliminação da dependência externa em áreas de fundamental importância para a indústria, nos próximos vinte anos. | A capacitação da Base Industrial de Defesa — BID, incluído o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento de produtos de defesa visando à autonomia tecnológica do País. |
| P&D, C&T        | Evitar que a indústria nacional de material de defesa polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira            | Repete a redação de 2008. | É imperioso que o aparato de defesa esteja de acordo com as mais avançadas práticas e tecnologias, o que requer a condição de desenvolvimento científico e tecnológico nacional no estado da arte.  | Repete a redação de 2016.   |

|             |   |                           |  |                           |
|-------------|---|---------------------------|--|---------------------------|
| EXPORTAÇÕES | A indústria nacional de material de defesa será incentivada a competir em mercados externos para aumentar a sua escala de produção. | Repete a redação de 2008. | O Estado deve utilizar seu poder de compra para garantir condições mínimas de sustentabilidade e de aprimoramento das capacitações da BID, de tal sorte que a cadeia de produção seja relativamente independente da política de exportação e de comercialização de produtos duais. | Repete a redação de 2016. |
|-------------|---|---------------------------|--|---------------------------|

Fonte: elaboração dos autores.

Como se observa, parece ter havido uma revisão mais ampla somente na END 2016. A alteração mais substancial daquela edição, porém, parece ter sido uma “confissão”, de que a END seria incapaz de minimizar a falta de autonomia do país com relação à sua indústria de defesa. A sinceridade daquela versão foi novamente substituída por um texto genérico e desconectado da realidade na edição de 2020, que menciona uma inviável “autonomia estratégica do País”.

Tendo sido consideradas as questões mais gerais da visão da END sobre a BID, passamos agora a um exame mais específico sobre o que percebemos como maiores avanços e limitações nas políticas para a indústria de defesa nacional decorrentes do documento.

## AVANÇOS

Em termos gerais, houve dois principais avanços decorrentes da END para a BID. Chama a atenção o fato de que ambos se referem a questões bastante específicas — a criação de uma estrutura decisória e um regime tributário especial. Apesar de relevantes, porém, ambos possuem suas próprias limitações, decorrentes de questões estruturais relacionadas com o ambiente de produção científica e tecnológica do país e das deficiências da própria estrutura do aparato de defesa brasileiro, como veremos adiante.

### A criação da Seprod

Nas democracias ocidentais, o Ministério da Defesa (ou equivalente) é o órgão responsável por racionalizar o orçamento de defesa e adequá-lo às definições políticas sobre a Defesa Nacional (Bruneau and Tollefson 2006).

Trata-se da burocracia que analisa a posição do país em relação aos demais, que concentra as funções de planejamento, quantificação e alocação dos meios disponíveis aos militares, com base nos recursos disponibilizados e nas prioridades orçamentárias que estabelece. No contexto democrático, é o MD que estabelece o controle civil sobre as forças armadas, cabendo aos militares apenas operacionalizar as decisões tomadas pelo órgão político (Desch 2001).

Com relação à indústria de defesa no Brasil, portanto, o Ministério da Defesa deveria ser o órgão com competência para garantir a coesão entre as diretrizes e ações prioritárias estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa e a obtenção de equipamentos. Idealmente, o MD deveria não somente determinar prioridades, mas também indicar como elas serão garantidas orçamentariamente e, em última instância, o montante de recursos que será aplicado anualmente em cada programa. Como os equipamentos que proverão a defesa nacional estão em diferentes níveis de desenvolvimento, sendo que algumas tecnologias ainda estão sendo pesquisadas e outras já estão consolidadas, também caberia ao Ministério da Defesa manter relações com instituições de pesquisa e empresas.

Tendo sido criado em 1999, o MD brasileiro, quando a END foi aprovada nove anos depois, ainda carecia de uma estrutura que pudesse exercer as funções descritas acima. A partir da Estratégia, porém, a necessidade de tal burocracia passou a ser mais visível e, para suprir a demanda, foi concebida a Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod). Historicamente, o Estado brasileiro nunca havia tido um órgão que centralizasse políticas sobre produtos de defesa, ficando à mercê das vontades das forças armadas. A criação da Seprod, em 2010, pretendia qualificar os debates sobre o tema no âmbito do MD.

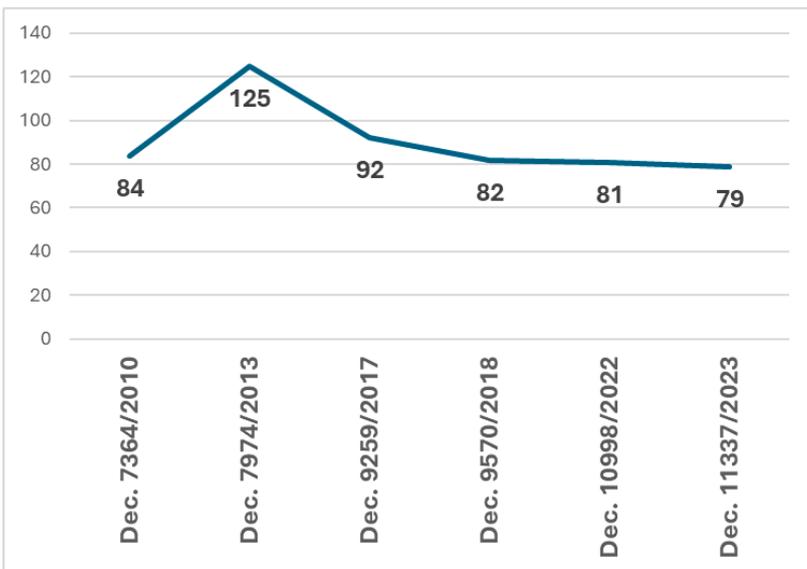
De modo mais preciso, suas competências foram definidas inicialmente pelo Decreto nº 7364/2010, mas vêm sendo alteradas por diversas reformas estruturais do Ministério. Na última alteração, as competências da Seprod foram definidas pelo art. 43 do Decreto nº 11.337/2023. Atualmente, a Secretaria é responsável por propor fundamentos para a formulação, atualização e execução de diversas políticas de fomento à indústria e temas correlatos. Além disso, acompanha, em articulação com o EMCFA, a execução do Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), produz diagnósticos para embasar investimentos na área e faz promoção comercial, entre outras atividades.

Apesar de tantas competências e depois de 14 anos de sua criação, a Seprod continua sendo uma instituição pequena. A Secretaria conta, em sua composição atual, com apenas 79 cargos, divididos em quatro departamentos, além do Secretário e seu Gabinete. Os departamentos têm a seguinte composição: Departamento de Produtos de Defesa (com 19 cargos, sendo

cinco tipicamente civis e 14 exclusivamente militares); Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação (com 19 cargos, sendo três tipicamente civis e 16 exclusivamente militares); Departamento de Promoção Comercial (15 cargos, sendo três tipicamente civis e 12 exclusivamente militares); Departamento de Financiamento e Economia de Defesa (dez cargos, sendo dois tipicamente civis e oito exclusivamente militares. Além disso, a Seprod está submetida, como toda a estrutura do MD, a um histórico de desequilíbrio entre militares e civis, com ampla dominância dos primeiros (Cortinhas and Vitelli 2020).

Trata-se, portanto, de um órgão com pouca autonomia em relação às forças armadas e com número extremamente reduzido de servidores, o que impossibilita a coordenação das políticas de fomento à BID. Em resumo, o único órgão do Ministério da Defesa que teria como competência central a racionalização do processo de obtenção de equipamentos de defesa nacional e, em conjunto com a Secretaria Geral, o aprimoramento do nosso equilíbrio orçamentário, não tem capacidade para realizar essas tarefas.

A Estratégia estabelece quais as prioridades da Defesa Nacional, mas não há qualquer órgão no MD que possa traduzir suas definições em investimentos nos equipamentos adequados para cumpri-las. Os dois gráficos a seguir demonstram a condição de debilidade da Seprod para realizar essas missões.



**Gráfico 1** — Número de servidores na Seprod.

Fonte: elaboração dos autores, com base nos decretos citados.

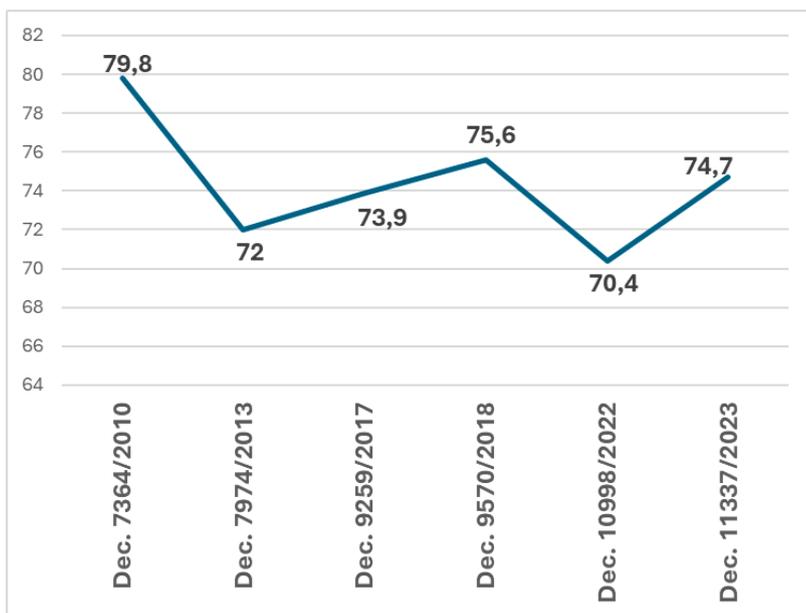


Gráfico 2 — Percentual de cargos exclusivamente militares na Seprod.

Fonte: elaboração dos autores, com base nos decretos citados.

Como se observa, os primeiros anos da END (2008 a 2013) foram capazes de levar à criação da Secretaria e ao seu crescimento, mas posteriormente o órgão foi sendo reduzido, com o número de servidores retornando para patamar semelhante ao inicial. Do mesmo modo, o percentual de cargos exclusivos de militares, que foi reduzido na primeira reforma, passou a ser novamente ampliado, sendo importante destacar que os percentuais apresentados não representam o número efetivo de militares no órgão, que é certamente maior. Militares comumente ocupam cargos civis, mas o contrário não pode ocorrer, de modo que o número de militares na Seprod facilmente ultrapassa os 75%. Esse dado é importante porque os militares que atuam no MD não se concentram nos interesses da defesa nacional de modo abrangente, mas continuam priorizando suas próprias forças (Cortinhas and Vitelli 2020), o que também prejudica a racionalização do orçamento.

Ainda que os 125 cargos de 2013 fossem mantidos, esse montante é ínfimo se tomarmos como parâmetro órgãos internacionais que são responsáveis por organizar a indústria de defesa em seus países. O argumento pode ser ilustrado por uma breve análise da composição da Delegação Geral de

Armamentos (DGA) francesa,<sup>2</sup> que, de acordo com seu sítio eletrônico, tem a missão de equipar as forças armadas de seu país de forma soberana, preparar o futuro dos sistemas de defesa, apoiar as exportações de produtos de defesa, promover a cooperação no tema com os demais países europeus e desenvolver as Bases Industrial e Tecnológica de Defesa francesa e europeia (França 2023).

A DGA foi criada pela França para centralizar a gestão das aquisições e políticas industriais de defesa, cumprindo função semelhante a instituições de outros países desenvolvidos que são essenciais para racionalizar seus orçamentos de defesa. A centralização dos debates orçamentários e das decisões que levam à maior eficiência dos gastos é o padrão utilizado pelos países desenvolvidos e emergentes (Brick 2022). Para cumprir essa missão, a DGA possui uma estrutura com mais de 10 mil funcionários<sup>3</sup> (França 2022). Considerando que o país europeu possui economia com tamanho semelhante à brasileira, trata-se de uma estrutura incomparavelmente maior. Apesar de suas pretensões globais e de ter zona econômica exclusiva maior do que a brasileira, a França possui aparato de defesa, em termos de pessoal, menor do que o Brasil, como será abordado adiante.

### Regime Tributário Especial

Outra política pública que representou avanço decorrente da END para a BID foi o Retid (Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa). Pelas peculiaridades do mercado de defesa, desde a primeira versão da END havia a previsão de estimular a indústria do setor por meio da criação de regimes legal, regulatório e tributário especiais. O tributário foi criado pela Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012.

No entanto, o Retid abarca todas as indústrias que, de algum modo, têm as forças armadas brasileiras como clientes. Como afirmado anteriormente, isso é um equívoco, pois o Estado novamente desconsidera a necessidade de concentrar sua capacidade de investimentos nos segmentos industriais mais sensíveis da BID. Empresas de armamentos leves e de razão operacional, entre outras, passam a se beneficiar de recursos do Estado que deveriam estar concentrados no desenvolvimento de tecnologias de ponta, comprometendo parcela do orçamento público que deveria ser concentrada em projetos verdadeiramente estratégicos.

Além desse problema de concepção, outro fator que contribuiu para a ineficácia do Retid foi o baixo número de empresas que efetivamente vinham recebendo os benefícios em seus primeiros anos em vigor. Até 2017, “das 99 empresas credenciadas junto ao Ministério da Defesa, apenas 30 encontravam-se habilitadas junto à Receita Federal do Brasil” e, “dessas 30

empresas cadastradas, apenas seis usufruíram total ou parcialmente do referido regime” (Da Silva 2018, 15–6). Isso aconteceu em função de inseguranças jurídicas, que perduraram até 18 de junho de 2018, data da resposta oficial da Receita Federal às consultas do Departamento de Produtos de Defesa do MD (Deprod). A resposta é considerada por Da Silva (2018, 39) como o marco legal da segurança jurídica para a utilização do regime pelas empresas beneficiárias. Atualmente, são 68 empresas classificadas como EED e, dessas, 47 (69,1%) são beneficiadas pelo Retid (Abimde 2024), o que comprova um aumento da adesão ao regime especial nos últimos anos.

Como se percebe, mesmo os dois avanços promovidos a partir da END possuem limitações. A estrutura burocrática criada a partir dela é pequena e militarizada, enquanto a política de fomento não diferencia as empresas que deveriam estar sendo efetivamente privilegiadas das demais fornecedoras das forças armadas, minimizando a capacidade de investimento do Estado brasileiro. Passamos, agora, a analisar outras questões, agora estruturais e, portanto, mais amplas, que limitam a capacidade de alcançar os objetivos da END.

## LIMITAÇÕES

Apesar dos avanços descritos acima, o ambiente em que atuam as empresas de defesa no Brasil é prejudicial ao avanço do setor, tanto no âmbito geral quanto especificamente na Defesa.

### Limitações do mercado de defesa no Brasil: da pesquisa e desenvolvimento à venda de produtos de defesa

Como já abordado, um país só consegue desenvolver adequadamente sua indústria de defesa se houver ambiente propício à pesquisa e tecnologia e se o Estado apoie a inserção de suas empresas no mercado internacional. O Brasil tem falhado em ambas as etapas do processo.

Quanto ao primeiro fator, as indústrias de defesa brasileiras se desenvolveram nas décadas de 1960 e 70, quando as tecnologias nacionais foram desenvolvidas essencialmente por instituições de pesquisa militares. Havia, no período, grande distanciamento entre as instituições de pesquisa civis e militares no contexto da ditadura, sendo que as universidades civis eram vistas pelos militares como centros de organização de atividades de esquerda (Conca 1997). Da mesma forma, pesquisas relacionadas com a defesa ou armamentos eram raras na comunidade acadêmica brasileira, algo próximo de um tabu (Proença Junior 1990). A redemocratização e o tempo aproximaram esses grupos, mas não a ponto de sarar velhas feridas.

Assim, apesar de existirem casos importantes e notáveis de parcerias entre universidades civis e militares atualmente, o Brasil ainda está muito distante do nível de integração ideal e que é praticada por outros países. A END menciona a aproximação da “produção científica com as atividades relativas ao desenvolvimento tecnológico da BID” (Brasil 2020, 42), mas o documento foi pensado predominantemente por militares, sem que haja uma interação entre seu conteúdo e uma política interministerial para implementá-lo. A educação no Brasil nunca foi pensada como uma variável importante para a defesa nacional, mesmo que ela seja um requisito fundamental para o desenvolvimento tecnológico, para a geração de riqueza no mundo contemporâneo e, até mesmo, por haver relação direta entre os países com melhores níveis educacionais e as melhores performances militares (Mearsheimer 2001).

Como somente por meio de uma observação detalhada de cada caso poderíamos avaliar a relação entre a END e o investimento em ciência e tecnologia, optamos pela análise geral do ambiente de pesquisa no país. E, nesse caso, a análise dos investimentos em Ciência e Tecnologia provenientes diretamente do Governo Federal e das agências de fomento (Capes, CNPq e FNDCT) revela um diagnóstico muito ruim: por volta do ano de 2015, todo o investimento do país em ciência e tecnologia começou a ser cortado, a ponto de, em 2020, serem destinados os mesmos valores reais de 2009 (De Negri 2021). Em certa medida, esses cortes foram motivados por uma crise econômica iniciada em 2014, mas entendemos que a intensidade com que foram feitos revela uma escolha dos atores políticos brasileiros, e, conseqüentemente, um descumprimento da própria END.

No mundo atual, de rápidos avanços tecnológicos, uma década de retrocessos em investimentos significa muito, especialmente para um país como o Brasil, que não atua na vanguarda tecnológica. Essa carência de investimentos mantém o país como um importador de tecnologias e impede que aprendizados e inovações da indústria de defesa sejam absorvidos por outros setores (*spin-off*). Novamente, um total contraste com a END (que menciona o *spin-off*) e um retrocesso para toda a sociedade, com conseqüências de longo prazo.

Para além da falta de ambiente favorável ao desenvolvimento de novos sistemas de armas a partir de tecnologias nacionais, também as políticas de apoio das empresas brasileiras para que acessem o mercado internacional são insuficientes. Como o Brasil possui orçamento de defesa limitado por outras prioridades e não tem ameaças claras, é inviável que o país sustente sozinho a demanda necessária que seja capaz de gerar uma economia de escala para seus sistemas de armas mais complexos, realidade que torna as exportações fundamentais para a indústria de defesa. A END parece

concordar com a afirmação ao afirmar que “a busca por novos mercados é um dos maiores desafios para a Base Industrial de Defesa e fator relevante para o seu desenvolvimento e sustentação” (Brasil 2020, 42). Em outros momentos, porém, o documento parece ir na direção contrária, quando estabelece que a “cadeia de produção seja relativamente independente da política de exportação e de comercialização de produtos duais” (Brasil 2020, 42).

As curtas passagens na END sobre a BID e a política externa para o setor não refletem a essencialidade das exportações de material bélico para equilibrar a indústria nacional de defesa. Essa indefinição talvez seja decorrente do componente moral do debate, visto que exportar armamentos pode ser politicamente custoso. O envio de armas brasileiras para a Ucrânia, por exemplo, poderia comprometer as relações com a Rússia, um parceiro comercial muito mais importante para o Brasil.

Há pouco debate público sobre essa pauta. O poder de autorizar ou vetar a exportação de armamentos é prerrogativa da Presidência da República, que a delega ao Ministério da Defesa, cabendo ao Itamaraty lugar secundário. Apesar de terem poder *de facto* (Magalhães 2016, 129) os vetos emitidos pelo MRE são raramente exercidos. De 2011 a 2014, apenas 35 dos 481 pedidos de Negociações Preliminares<sup>+</sup> (7,2%) e sete dos 1.012 pedidos de exportação (0,69%) foram negados pelo Itamaraty (Magalhães 2016, 140).

Apesar dos riscos políticos, a END claramente optou pelo desenvolvimento de uma BID forte, o que exige o apoio do Estado para sua inserção internacional. No mercado de defesa, não basta oferecer o melhor produto pelo melhor preço. A disputa é política e, não por acaso, os dez maiores exportadores de armas entre 2018 e 2022 foram responsáveis por 90,7% do total de equipamentos comercializados (Wezeman, Gadon, and Wezeman 2023). Esses países usam a política externa como ferramenta para manter ou garantir novos mercados por meio de acordos militares ou via concessões de créditos para a compra de armas da indústria de seu país, bem como boicotes que visem prejudicar a venda de concorrentes.

No Brasil, a grave crise econômica e a redemocratização do país na década de 1980, somadas ao fim da Guerra Fria, levaram a uma desarticulação entre MRE e os agentes que operavam a política de defesa (Magalhães 2016, 86–7). Enquanto o período, na política de defesa, foi marcado por tentativas de continuar a garantir influência política e investimentos para os militares, buscando-se um senso de continuidade, na política externa houve um grande movimento de adesão aos regimes internacionais, que na prática reduziram a autonomia do país.

Nos últimos anos, houve avanços na aproximação entre política exterior e defesa, mas ainda tímidos. O Itamaraty, por meio do Departamento da Promoção Comercial (DPR), e o Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Promoção Comercial (Depcom), têm buscado ampliar o apoio institucional para a promoção comercial do setor (Magalhães 2016, 191–8). Mais recentemente, pelo decreto nº 9.607, de 12 de dezembro de 2018, a Política Nacional de Exportação de Materiais de Emprego Militar (Pnemem), em vigor desde 1975, foi substituída pela Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa (Pnei-Prode).

Para além da diplomacia, outro apoio governamental importante para aumentar as exportações é o financeiro (Brick 2022; Dunne 1995). De praxe, os acordos de venda de produtos de defesa envolvem dois tipos de garantia: a *performance bond* e a *refundment bond*. O apoio financeiro para essas garantias é uma das principais demandas do empresariado do setor de defesa. Segundo Magalhães (2016, 199), essa demanda foi acolhida no processo de discussão sobre o Retid, que abriu a possibilidade de que as Empresas Estratégicas de Defesa (EED) recebam cobertura de garantia do Seguro de Crédito à Exportação, por intermédio do Fundo de Garantia à Exportação (FGE). No entanto, uma análise sobre cada caso de exportação precisaria ser realizada para compreender o impacto da iniciativa. O que se pode afirmar é que não há uma política coordenada que envolva a criação de instrumentos diversificados de financiamento para o setor.

O Gráfico 3, a seguir, demonstra que os esforços da revitalização da indústria de defesa trouxeram alguns resultados, mas que também foram tímidos. Até 2005, era recorrente que as exportações brasileiras apresentassem 0 TIV<sup>5</sup> ao ano. O ano de 2006 parece ser o marco inicial dos efeitos positivos gerados pelas políticas de revitalização do setor. Se considerarmos o intervalo de 2006 até 2008, ano de publicação da END, a média alcança 63 TIV ao ano, um aumento considerável frente aos 15,6 TIV apresentados entre 2003 e 2005. Passados 15 anos desde a primeira versão da Estratégia, contudo, a média de TIV entre 2009 e 2022 permanece nos mesmos 63 TIV ao ano, o que pode levar a duas conclusões: a) a END não está na origem das explicações sobre o aumento das exportações do setor, que já vinha alcançando melhores resultados antes de sua aprovação; b) apesar da END, as exportações de produtos de defesa continuaram estagnadas.

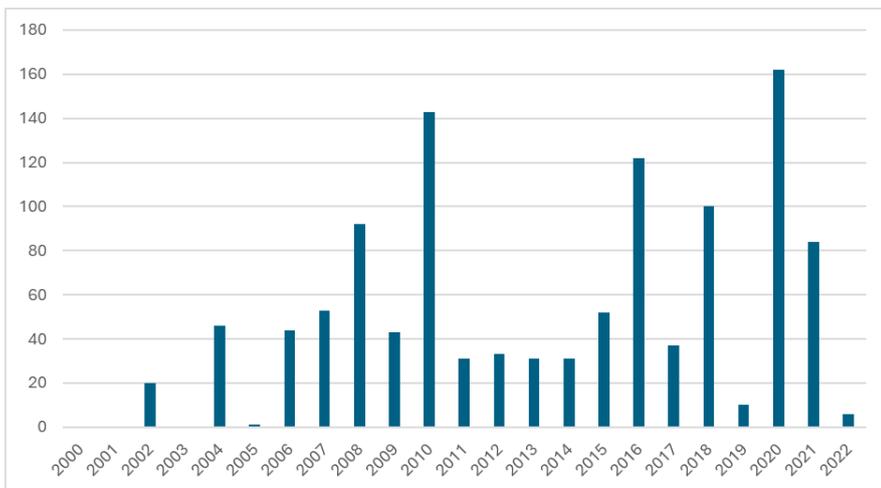


Gráfico 3 — Exportações brasileiras de armamentos, em TIV.

Fonte: elaboração própria com base no banco de dados da SIPRI.

Um olhar mais específico revela ainda que, em particular nos anos mais recentes, a média de TIV está sendo mantida por algumas vendas específicas de grande valor, como os 20 Super Tucanos adquiridos pelo Afeganistão em 2016 (88 de 121 TIV do ano) ou os dois A330 revendidos para a França em 2020 (92 de 162 TIV). Importante mencionar, ainda, que os anos de 2019 e 2022 apresentaram números muito abaixo do que parecia ser o piso das exportações brasileiras de produtos de defesa até então. Isso é particularmente preocupante quando se observa que a Avibras, uma das principais indústrias bélicas brasileiras, está em recuperação judicial há quase dois anos e apresenta graves problemas financeiros.

Sem fomento à pesquisa e ao desenvolvimento e sem exportações, os produtos de defesa brasileiros permanecerão antiquados e caros. A escala de produção continuará sendo baixa, o que torna a indústria brasileira insustentável, apesar das promessas da END.

Em períodos de paz, cabe destacar que mesmo países com orçamentos de defesa bastante maiores do que o brasileiro não conseguem manter indústrias de defesa próprias sem exportações. A única exceção para isso são os Estados Unidos, que desde o NSC 68 mantém um elevado gasto militar, mesmo em tempos de paz.<sup>6</sup> De todo modo, tanto pela sua capacidade econômica quanto pela posição global que ocupam, ao menos, desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos não podem servir de modelo

para o Brasil. Precisamos, em um contexto de dificuldades orçamentárias, elaborar uma estratégia com soluções próprias para nossos desafios e que considere nossa posição peculiar.

Em resumo, fica bastante claro que não há dado empírico que permita afirmar que a END tenha sido capaz de “fomentar a BID”, pois tanto nossos investimentos em pesquisa e inovação não foram alterados quanto as exportações brasileiras continuam estagnadas.

### Limitações relacionadas à estrutura do Ministério da Defesa

As limitações na estrutura da Seprod que foram mencionadas no item 3.1 estão diretamente relacionadas com os graves problemas estruturais do próprio MD. Em Ministérios da Defesa consolidados, há basicamente três órgãos que garantem o controle civil sobre os militares, condição fundamental para que as decisões sobre a política industrial sejam tomadas de modo racional e sem desequilíbrios entre as forças armadas: a) um órgão central de planejamento, que se encarrega de elaborar os documentos basilares da defesa (PND e END, no caso brasileiro); b) o Estado Maior Conjunto, que planeja as operações e indica as necessidades de equipamentos para cumprir as funções que são determinadas aos militares; c) um órgão de política industrial.

Como já tratamos do terceiro, é importante observar que os problemas observados na Seprod também são inerentes a todas as demais estruturas do MD. Em termos gerais, para que o MD exerça suas atividades adequadamente, suas estruturas precisam ser fortes, com servidores capacitados e em grande número, que conheçam a temática da Defesa Nacional e que sejam capazes de construir políticas públicas adequadas. Toda a estrutura do MD brasileiro, porém, é bastante diversa dessa realidade e isso acaba por limitar os avanços buscados pela END.

Para exercer a função de planejamento, o MD possui somente um órgão em sua estrutura central: a Assessoria Especial de Planejamento (Asplan), que está ligada ao gabinete do Ministro de Estado. Os demais órgãos de planejamento estão sob o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e deveriam ser, portanto, de cunho preponderantemente operacional.

Como a Seprod, a Asplan conta com estrutura pequena e militarizada. De acordo com o Decreto n. 11.337/2023, a Asplan tem apenas 11 servidores. Desses, há seis cargos exclusivamente de militares e cinco tipicamente civis. Na última década, porém, o cargo de Assessor Especial de Planejamento (de natureza civil) vem sendo ocupado por militares. O problema é que a militarização de um órgão com tamanha relevância com-

promete a autonomia do Ministro de Estado para tomar decisões sobre sua pasta, pois todo o planejamento de defesa no interior do Ministério vem sendo conduzido apenas por militares. Além disso, não se pode esperar que 11 servidores sejam capazes de formular um exame profundo sobre o Brasil no mundo e a estruturação de sua defesa, tarefa que outros países realizam com equipes de centenas ou milhares de pessoas.

Com relação ao Estado Maior conjunto, outro órgão relevante para a racionalização da defesa, é interessante observar que o Brasil optou por deixar o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMFCA) no mesmo nível hierárquico dos comandos das Forças e com competências apenas subsidiárias a elas. Trata-se de um órgão que não está destinado ao comando das operações militares, a não ser em casos de exceção. O EMCFA, desse modo, não tem quaisquer condições (burocráticas e regimentais) de colaborar com o processo de racionalização das compras ou mesmo dos programas de equipamentos das forças armadas, pois não tem autoridade sobre elas.

A origem das limitações do MD está relacionada com o desequilíbrio nas relações entre civis e militares. Enquanto o poder político civil é historicamente omissivo nas questões de defesa, os militares gozam de uma ampla autonomia institucional que permite, inclusive, poderes de veto (Saint-Pierre and Winand 2008). Consequentemente, o setor de defesa brasileiro acaba não apenas super militarizado (Oliveira, Kalil, and Turbino 2023; Cortinhas and Vitelli 2020), como também comprometido com diversas regalias para a classe. Nesse caso, o principal aspecto a ser citado é a manutenção de um extenso efetivo militar para um país sem ameaças concretas. De acordo com o Military Balance (IISS 2024), o Brasil mantém 366.500 militares na ativa, número muito superior ao efetivo britânico (144.400 ativos) e ao francês (203.850 ativos), ambos com pretensões globais. Somando-se o gasto com esse efetivo às pensões, aposentadorias e outras despesas com pessoal, o Brasil utilizou 71,5% de seu orçamento para essa finalidade (Sigabrazil 2023), enquanto a recomendação da OTAN para isso é de 40% (NATO 2023). Paralelamente, a média de investimentos em equipamentos do Brasil foi de apenas 8,8% entre 2000 e 2021, enquanto na média dos países da OTAN para essa conta orçamentária foi de 24,2% (Barbieri 2022).

O reequilíbrio do orçamento de defesa brasileiro, a partir da redução de pessoal ativo nas Forças, poderia aumentar a capacidade de fomento à BID. Isso somente seria possível, porém, se o MD fosse fortalecido e desmilitarizado, o que geraria consequências de médio e longo prazo que, em última instância, seriam refletidas na saúde financeira das empresas brasileiras do setor de defesa. Interessante observar que outros estudos recomendam

medidas semelhantes. Em *position paper* publicado em 2022 pela Fiesp, há três recomendações institucionais claras para fortalecer a indústria de defesa brasileira: a criação de um órgão forte para cuidar da logística de defesa estratégica; a aprovação de legislação específica para desenvolver e sustentar as indústrias de defesa; o financiamento de investimentos para o setor (Brick 2022).

Sem uma estrutura eficiente para racionalizar os gastos, mesmo que o Brasil aumentasse o orçamento de defesa para 2% do PIB, como vêm defendendo os militares e alguns ministros da defesa (Agência Brasil 2023; 2014), não haveria qualquer garantia de que os valores excedentes seriam investidos para obter novos equipamentos. Manter a regularidade necessária para a indústria bélica exigiria uma reforma institucional e orçamentária de grandes proporções no próprio MD.

## CONCLUSÕES

Este trabalho objetivou avaliar os impactos da END para a criação de políticas e estruturas de fomento à indústria de defesa, sem aprofundar o exame de sua redação ou discutir conceitual e teoricamente se as opções feitas no documento foram corretas. Como se observa a partir da análise acima, tais impactos foram muito limitados.

De fato, o documento estabeleceu vários desejos, mas não foi suficiente para gerar as mudanças estruturais necessárias para transformar o ambiente da indústria de defesa no país. Como não houve melhora das condições de pesquisa no país, não houve mudança no equilíbrio de forças entre o Ministério da Defesa e as forças armadas e não houve a construção de uma política clara para incentivar as exportações do setor, os objetivos da END permanecem inalcançados.

Apesar de suas limitações, também é importante destacar que a END representou alguns avanços para a indústria de defesa nacional. Houve participação civil em sua redação, mesmo que limitada; manifestou-se a preocupação com o setor, inclusive motivando a criação do Retid; e criou-se uma burocracia estatal importante, a Seprod. Esses esforços foram relevantes, mas insuficientes, e os governos na última década não continuaram aprofundando os avanços iniciais.

A END, em termos gerais, fez parte de um movimento de modernização do setor de Defesa do país, ocorrido na primeira década de século XXI. Novas práticas que foram sendo inseridas na Administração Pública levaram à necessidade de maior transparência também na defesa, o que levou à formulação de documentos públicos como a própria END e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Em resumo, houve avanços, mas tímidos, nos últimos 15 anos. O Brasil continua a apresentar condições estruturais muito desfavoráveis ao fortalecimento da referida indústria e ainda parece desconsiderar que, se tomamos em 2008 a decisão de efetivamente restabelecer uma indústria de defesa forte e moderna, é essencial que o Estado assuma papel protagonista nesse esforço, tanto pela criação de um ambiente favorável à pesquisa, quanto pela racionalização do orçamento de defesa e pelo incentivo às exportações. Como isso não foi realizado, entendemos que não se cumpriram, ao longo desse período, as condições mínimas para que fosse possível uma expansão da BID.

Como elemento central de tudo isso está a incapacidade do Estado brasileiro de realizar transformações estruturais no setor de Defesa. Isso se deve, em alguma medida, a um histórico de desequilíbrio nas relações entre civis e militares, o que continua gerando fatores impeditivos para os objetivos da END, entre os quais a revitalização da indústria de defesa.

Inevitavelmente, para que o país desenvolva uma indústria de defesa mais equilibrada e competitiva internacionalmente, não basta apenas redigir documentos de planejamento que estejam em total desconexão com a realidade. É preciso que diversos órgãos de Estado vislumbrem a necessidade de aumentar nossa autonomia no setor para que, em última instância, possamos garantir minimamente nossa soberania. Para tanto, porém, a END se propunha a ser um passo inicial. O problema é que, 15 anos depois, aparentemente não passamos dos primeiros passos, o que fica claro diante de episódios como o pedido de recuperação judicial da Avibras, em março de 2022, e que ainda está em vigor.

Diante de todas as inconsistências e limitações discutidas neste artigo, uma hipótese interessante para debates futuros é que o papel da END talvez não esteja bem delimitado nos estudos sobre ela. Ao invés de perceber o documento como início de um processo de planejamento e reestruturação da Defesa Nacional, sua aprovação possivelmente esteja mais relacionada com processos e intenções anteriores, o que significaria que a END seria o final de um processo de aumento da transparência — e não o início de uma grande reestruturação, como normalmente se imagina. Nesse caso, a Estratégia também seria resultado de um movimento de revitalização da indústria de defesa ocorrida na primeira década do século XXI e descrito por Dagnino (2010). Havia, até a primeira versão da END, um contexto economicamente e politicamente favorável, que de certa forma foi coroado pela END. O documento possivelmente refletiu as ambições do período, com um olhar sobre o que vinha acontecendo, mas sem ter força política suficiente de moldar o futuro. Depois de sua aprovação, e principalmente a partir da crise político-econômica que afetou o país poucos anos depois

de sua publicação, o documento perdeu relevância, não tendo sido capaz de representar o início de um período de grandes mudanças.

Passados 15 anos da Estratégia Nacional de Defesa, ainda há grande carência de uma visão de longo prazo, de estruturas burocráticas adequadas, e de vontade política para verdadeiramente transformar o aparato de defesa brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABIMDE. Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. 2023. *Empresas de Defesa e Empresas Estratégicas de Defesa*. abimde.org.br/pt-br/associado/empresas-estrategica-de-defesa.

Agência Brasil. 2014. *Amorim defende 2% do PIB para Ministério da Defesa*. agencia-brasil.etc.com.br/politica/noticia/2014-05/amorim-defende-2-do-pib-para-ministerio-da-defesa.

Agência Brasil. 2023. *José Múcio defende aumento do orçamento da Defesa para 2% do PIB: segundo o ministro, atualmente o montante está em 1,3%*. agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2023-04/jose-mucio-defende-aumento-do-orcamento-da-defesa-para-2-do-pib.

Almeida, Paulo Roberto. 2010. “A Arte de NÃO Fazer a Guerra: Novos Comentários à Estratégia Nacional de Defesa”. *Revista de Geopolítica* 1, no. 2.

Amarante, José Carlos Albano. 2012. *A Base Industrial de Defesa Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA.

Barbieri, Marcos José. 2022. “Base Industrial de Defesa Brasileira nas décadas de 2000 e 2010: conceitos e análises”. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 14, no. 28.

Biddle, Stephen. 2006. *Military Power Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton: Princeton University Press.

Bitzinger, Richard. 2015. New ways of thinking about the global arms industry: Dealing with limited autarky. *Australian Strategic Policy Institute*. www.files.ethz.ch/isn/194689/SI98\_Global\_arms\_industry.pdf.

Brasil. 2022. Decreto nº 11.169, de 10 de agosto de 2022. www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2019-2022/2022/decreto/D11169.htm.

Brasil. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2012. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2016. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2020. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2021. *Guia de Empresas e Produtos de Defesa: sua empresa e seu produto para o mundo*. [www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/seprod/servicos-e-informacoes/catalogos/guia2021.pdf](http://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/seprod/servicos-e-informacoes/catalogos/guia2021.pdf).

Brasil. 2018. *Portaria Normativa nº 86/GM-MD, de 13 de dezembro de 2018*. [www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55442911/do1-2018-12-17-portaria-normativa-n-86-gm-md-de-13-de-dezembro-de-2018-55442698](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55442911/do1-2018-12-17-portaria-normativa-n-86-gm-md-de-13-de-dezembro-de-2018-55442698).

Brasil. 2005. *Portaria Normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005*. [www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa/arquivos/pnid\\_politica\\_nacional\\_da\\_industria\\_de\\_defesa.pdf](http://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa/arquivos/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf).

Brick, Eduardo Siqueira. 2022. “Política Industrial e Tecnológica para a Defesa Nacional”. *Position Paper. A Fiesp e o Futuro da Indústria Brasileira*. Fiesp. [defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2023/04/Politica-Industrial-e-Tecnologica-para-Defesa.pdf](http://defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2023/04/Politica-Industrial-e-Tecnologica-para-Defesa.pdf)

Conca, Ken. 1997. *Manufacturing Insecurity: The Rise and Fall of Brazil's Military-Industrial Complex*. Lynne Rienner Publishers.

Cortinhas, Juliano da Silva, and Giovanni Hideki Chinaglia Okado. 2015. Transformação de Defesa? Exame do Primeiro Ciclo de Atualização dos Principais Documentos da Defesa Nacional. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 7, no. 13: 67–102.

Cortinhas, Juliano S., and Marina G. Vitelli, 2020. Limitações das reformas para o controle civil sobre as forças armadas nos governos do PT (2003-2016). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 7, no. 2: 187–216.

Dagnino, Renato. 2010. *A Indústria de defesa no governo Lula*. Editora Expressão Popular.

Da Silva, Lauri. 2018. “Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa – RETID: uma análise sobre a sua aplicabilidade no Fomento a Indústria Aeroespacial Brasileira”. Dissertação (Mestrado) — Universidade da Força Aérea.

De Negri, Fernanda. 2021. *Políticas públicas para ciência e tecnologia no Brasil: cenário e evolução recente*. Brasília: IPEA.

Desch, Michael C. 2001. *Civilian Control of the Military: the changing security environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Dunne, John Paul. 1995. “The Defense Industrial Base”. In *Handbook of defense economics*, v. 1, edited by Keith Hartley, and Todd Sandler. Elsevier Science B. V.: 399–430.

DW. Deutsche Welle. 2022. *Alemanha coordena com Eslovênia envio de tanques à Ucrânia* (Abr.). [www.dw.com/pt-br/alemanha-coordena-com-eslov%C3%AAnia-envio-de-tanques-%C3%A0-ucr%C3%A2nia/a-61550233#:~:text=Plano%20do%20governo%20alem%C3%A3o%20%C3%A9,Ucr%C3%A2nia%2C%20segundo%20ag%C3%AAncias%20de%20not%C3%ADcias](http://www.dw.com/pt-br/alemanha-coordena-com-eslov%C3%AAnia-envio-de-tanques-%C3%A0-ucr%C3%A2nia/a-61550233#:~:text=Plano%20do%20governo%20alem%C3%A3o%20%C3%A9,Ucr%C3%A2nia%2C%20segundo%20ag%C3%AAncias%20de%20not%C3%ADcias).

FGV. 2023. *FGV é credenciada como Empresa Estratégica de Defesa*. [portal.fgv.br/noticias/fgv-e-credenciada-empresa-estrategica-defesa](http://portal.fgv.br/noticias/fgv-e-credenciada-empresa-estrategica-defesa)

França. 2022. *DGA Key Figures*. [www.defense.gouv.fr/sites/default/files/dga/022\\_chiffres\\_cles\\_DGA\\_num\\_uk.pdf](http://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/dga/022_chiffres_cles_DGA_num_uk.pdf)

França. 2023. *Présentation de la Direction générale de l'armement*. [www.defense.gouv.fr/dga/nous-connaître/presentation-direction-generale-larmement](http://www.defense.gouv.fr/dga/nous-connaître/presentation-direction-generale-larmement).

IISS. International Institute for Security Studies. 2024. *The Military Balance: the annual assessment of global military capabilities and defence economics*. Londres: Routledge.

Krause, Keith. 2006. *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leske, Ariela. 2013. *Inovação e Políticas na Indústria de Defesa Brasileira*. Tese (Doutorado) — UFRJ. [defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2021/01/ariela\\_leske.pdf](http://defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2021/01/ariela_leske.pdf).

Magalhães, David Almstadter Mattar de. 2016. *A Política Brasileira de Exportação de armas no contexto da Revitalização da Base Industrial de Defesa*. Tese (Doutorado) — PUC-SP. [repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/17444](http://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/17444).

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton & Company.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. 2023. *Defence Expenditures of NATO Countries (2014-2023)*. [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_216897.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm).

Neuman, Stephanie. 2006. “Defense Industries and Global Dependency”. *Orbis* 50, no. 3.

Oliveira, Eliezer R. 2009. “A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das forças armadas”. *Interesse Nacional*: 71– 83 (Abr./Jun.).

Oliveira, Ana, Suzeley Kalil, and Nilton Turbino. 2023. “A (re)militarização do Ministério da Defesa no Brasil (2016-2021)”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 38, no. 111.

Proença Jr., Domício. “Guns and Butter? Arms Industry, Technology and Democracy in Brazil”. *Bulletin of Peace Proposals* 21, no. 1.

Saint-Pierre, Hector, and Érica Winand. 2008. “A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil”. In *La administración de la defensa em América Latina II. Análisis nacionales v. 2*, edited by Isidro Sepúlveda e Sonia Alda. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Siga Brasil. 2023. *Orçamento*. [www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil](http://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil).

WSJ. Wall Street Journal. 2023. *America is Running Out of Ammo*. (Jul.). [www.wsj.com/articles/american-munitions-shortage-ukraine-joe-biden-pentagon-defense-military-congress-4e6d6576](http://www.wsj.com/articles/american-munitions-shortage-ukraine-joe-biden-pentagon-defense-military-congress-4e6d6576).

Wezeman, Pieter, Justine Gadon, and Siemon Wezeman. 2023. “Trend in International Arms Transfers, 2022”. *SIPRI Fact Sheet* (March). [www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2022](http://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2022).

## A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA COMO FOMENTADORA DE MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PARA A INDÚSTRIA DO SETOR

### RESUMO

O artigo discute o desempenho da Estratégia Nacional de Defesa (END) como norteadora das políticas desenvolvidas para fomentar a indústria de defesa brasileira, 15 anos após a publicação de sua primeira versão. A hipótese do texto é que a END propiciou alguns avanços importantes, mas há limitações mais relevantes do que tais avanços puderam significar. Diversas melhorias previstas no documento não se traduziram até hoje. O tema será abordado a partir de uma análise do conjunto de aprimoramentos decorrentes do documento para, então, mirar as limitações estruturais que, por não terem sido solucionadas, minimizam a relevância de tais avanços. Na conclusão, trataremos da necessidade de promover mudanças estruturais no aparato de defesa brasileiro, pois as condições atuais limitam os efeitos positivos da END. Sugeriremos, ainda, uma reinterpretação do papel da END no debate sobre defesa no Brasil.

**Palavras-chave:** Estratégia Nacional de Defesa; Base Industrial de Defesa; Fomento à BID; Políticas Industriais no Brasil

### ABSTRACT

The article discusses the consequences of the National Strategy of Defense (END) to the policies developed to promote the Brazilian defense industry, 15 years after the publication of its first version. The hypothesis is that the END promoted important advances, but there remain limitations that are more relevant than these progresses. Several improvements proposed in the document have not been fulfilled yet. The analysis will start from the advances achieved by the document and then we will look into the structural limitations that, since they were not addressed, minimize the relevance of such advances. In the conclusion, we will address the necessity to promote structural changes in the Brazilian defense apparatus, especially because the current conditions limit the positive effects of END. We will also suggest a reinterpretation of END's role in the debate about defense in Brazil.

**Keywords:** National Strategy of Defense; Industrial Defense Base; Promotion of BID; Industrial Policies in Brazil

Recebido em 12/01/2023. Aceito para publicação em 16/08/2024.

## NOTAS

1. Os textos da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional de 2020 foram aprovados, pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 61, de 23 de março de 2024. [www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-561809669](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-561809669).
2. Toda a comparação com aparatos de defesa de outros países é limitada, mas a comparação com a França é interessante porque se trata de um país que opera militarmente no Atlântico Sul e tem economia de tamanho semelhante à brasileira. Além disso, comparar a estrutura brasileira com a de outros países em desenvolvimento, com dificuldades semelhantes às brasileiras, não traria contribuição para o argumento deste artigo. Desejamos focar em países em que os processos de racionalização da defesa já foram feitos, de modo a apontar para casos de sucesso.
3. Aqui cabe uma nota importante: nosso objetivo, ao apresentar dados de França, não é defender que a estrutura de defesa do Brasil deva ser aumentada em dezenas de milhares de servidores nos próximos anos, mas que ela precisa ser racionalizada, de modo que haja um grande aumento da relevância do Ministério da Defesa em relação às forças armadas, como vem sendo realizado em diversos países do mundo. A França é uma potência nuclear, com histórico imperialista global e ameaças perceptíveis, elementos que não condizem com o caso brasileiro.
4. Essa é a primeira etapa do processo burocrático para exportar um armamento e acontece quando uma indústria brasileira pede autorização para negociar com agentes de outro país. Em caso positivo, a autorização possui duração de dois anos (podendo ser revogada a qualquer momento), e caso o outro país queira fechar o acordo, o Itamaraty precisa novamente conceder a autorização para exportação.
5. TIV significa *trend-indicator value* e é uma unidade de medida desenvolvida pelo Sipri para medição do volume de transferências de armamentos. Em função das mecânicas próprias do setor de defesa, vendas internacionais de armamentos possuem grande variação de preço, havendo diferenças relevantes entre acordos, mesmo que envolvam o mesmo sistema. Dessa forma, ao invés de utilizar uma moeda específica, o TIV propõe medir a capacidade militar transferida.
6. Mesmo diante de seu poderio econômico e do grande orçamento de defesa, porém, é importante ressaltar que os EUA têm estado preocupados com a escassez de munições após os envios de equipamentos para a Ucrânia, o que demonstra a dificuldade de manter indústrias de defesa equilibradas por quaisquer países (WSJ 2023)

# Governança oceânica para o Brasil: do global ao local, do meio militar ao civil

## Ocean governance for Brazil: from global to local, from military to civil

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 345–370

DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75402

ISSN 2358-3932

**DANIELE DIONISIO DA SILVA**

Tenho esperança de que um maior conhecimento do mar, que há milênios dá sabedoria ao homem, inspire mais uma vez os pensamentos e as ações daqueles que preservarão o equilíbrio da natureza e permitirão a conservação da própria vida.

Jacques Cousteau, oceanógrafo

### INTRODUÇÃO

Por muitos séculos, *o oceano* perpassava um imaginário de ameaça para os que estavam em terra, sendo um lugar do desconhecido onde se tinha a ausência de construções sociais, um não-lugar sem existência coletiva, incapaz de construir referências comuns para um grupo. Philip Steinberg (2001, 4) é um dos autores que descreve o oceano como um espaço *vazio* (*empty space or a void*), sendo apenas uma superfície de fluxos com a circulação de mercadorias e ações militares dos Estados. Àqueles que se aventuravam a cruzá-lo era reservado o título de desbravador, sendo possível em seguida *conquistá-lo*. Do tempo do Infante Dom Henrique ao tempo das proposições estratégicas de Alfred Mahan, a passos lentos foram se construindo e reconstruindo múltiplas percepções e abordagens desse espaço sempre partindo de um olhar de contraposição a terra. Inicialmente visto como um meio de deslocamento, e depois como elemento da diversidade geopolítica, dividiu-se esse espaço em três grandes oceanos, como se águas e os recursos vivos per-

---

**Daniele Dionisio da Silva** é doutora e mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-graduada em Relações Internacionais e em História Contemporânea pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Vice-coordenadora do Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa do IRID-UFRJ. [orcid.org/0000-0002-0716-0643](https://orcid.org/0000-0002-0716-0643). E-mail: [daniddds@yahoo.com.br](mailto:daniddds@yahoo.com.br).

dessem a fluidez e pudessem ser aprisionados a concepções estratégicas estadocêntricas.

Chega-se ao século XX e observamos as potências de cada época caminharem para disputas e conflitos em e por terra com grandes meios militares se deslocando por esses espaços, assim percebemos nesse espaço a passagem da *Pax* Britânica para *Pax* Americana. Em movimentos similares, caminharam em navios migrantes, mercadorias e recursos estratégicos. Essa ampliação dos fluxos chama a atenção dos Estados, que demandam regulações e normas a serem partilhadas — regulações que acabam influenciadas por organizações internacionais e com pequena amplitude por alguns atores públicos e privados com interesses no ambiente oceânico. Assim, surge a Organização Marítima Internacional (IMO), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) que tinha como principal missão garantir a segurança e proteção do transporte marítimo. Contudo, o multilateralismo das organizações internacionais aplicado ao espaço oceânico ainda é contestado ou não ratificado pelas potências. Philip Steinberg, no livro *The Social Construction of the Ocean*, de 2001, pontua que inicia, nesse tempo histórico, um processo de formação de construção social, por trás de diversas imagens do espaço oceânico. Imagens que não são fixas, mas que estão em constante transformação de acordo com interesses e projeções de poder em cada período — o que aqui entendo como elementos que vão compor um modelo de governança. Oliveira et al. (2022, 222) descrevem qual conceito de governança se consolidou na década de 1990, para ressaltar que, diferente de governo, a governança incluía atividades compartilhadas e colaborativas que poderiam ou não derivar de responsabilidades legais e formais, formando muitas vezes uma rede multinível de interações que nem sempre é visível.

De modo paralelo ao aumento dos fluxos, ocorrem avanços da ciência e da tecnologia marinha que ressaltam esse espaço como uma área ampla de extração de recursos, vivos e não vivos, na coluna d'água, no solo e subsolo. Esse novo olhar vai estimulando novos interesses, principalmente de agentes privados, agora ressaltados e materializados também por direitos de *posse* de áreas do espaço oceânico. Logo, se observa, década a década a ampliação do número de *stakeholders* com interesses no ambiente oceânico. Entretanto, como em um grande tabuleiro de xadrez, percebem-se atores com formas de projeção de poder diferentes utilizando múltiplos discursos que perpassam esse ambiente, influenciando em menor ou maior grau a construção de políticas públicas. Discursos que delimitam um espaço com áreas de direitos de soberania estatais e/ou como patrimônio comum da humanidade; ou, ainda, discursos que tentam dividi-lo em temáticas, ou, por outro lado, pensam esse espaço como inter-relacionado, e que deve

ser considerado como um todo. Pontuou ainda que essas dualidades são componentes usuais de qualquer construção social ou política desse espaço.

Por mais controverso que possa parecer, chega-se ao século XXI com uma sobreposição, ou talvez diversas sobreposições de perspectivas de abordagens e amplitudes de gestão do que de fato seja ou deva ser a governança do espaço oceânico. Olhando para as iniciativas, que serão comentadas mais à frente, percebe-se que a perspectiva da prática integrativa ou sistêmica é rara. Ressalto que esse espaço é uma área que cobre cerca de 70% da superfície do nosso planeta, onde se propagam ideias de que esse espaço deva ser explorado, deva ser preservado, ou deva ser utilizado tendo por base o desenvolvido sustentável que incorpore as dimensões de justiça azul, de equidade e de uso pacífico. Um relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos (IWCO 1998) destaca a noção da utilização pacífica dos oceanos e descreve que todos os povos devem se beneficiar da sua utilização, com justiça social e equidade na distribuição do acesso aos recursos, especialmente os grupos sociais mais vulneráveis. Contudo, raras vezes observamos a voz desses grupos sociais mais vulneráveis dependentes do espaço oceânico, como os pescadores artesanais, tendo relevância nas discussões oceânicas. Mas um fato positivo nessa evolução histórica, em parte por inspiração onusiana, é que muitas construções sociais e políticas do espaço oceânico tem hoje uma perspectiva de alinhamento com o que propõe o desenvolvimento sustentável. Como afirmam Santos e Carvalho (2020), desde a segunda metade do século XX,

[...] suscitam-se preocupações sobre o ambiente e o clima, a perspectiva “verde” substitui progressivamente a antiga perspectiva “cinzenta” (infraestruturas, asfalto e fumo). Com a virada para o século atual, há uma mudança significativa de paradigma em direção ao paradigma “azul”. Assim, [...] é possível argumentar que, no século XXI, alguns acadêmicos, agências, políticos, e os ambientalistas estão tentando reformular a sua marca, sugerindo que “o azul é o novo verde” (Santos and Carvalho 2020, 7).

No recorte feito para esse artigo, cabe ponderar que o conceito de *espaço oceânico* seria mais adequado que a palavra *oceanos*, tendo em vista que há, na complexidade desse espaço, uma soma de partes e elementos diferentes a serem integrados de forma intrínseca/extrínseca, sendo ao mesmo tempo um espaço (*environment*) uno — mesmo que a visão de quem esteja fora, em terra, tenda a ser fragmentada, valorativa e hierarquizada. Esse conceito de *espaço* também é capaz de englobar a atuação *do homem* (indivíduos, Estados e instituições) sobre esse espaço, mas também pode descrever formas de ações próprias (intrínsecas) desse espaço como algo

vivo, sendo algumas vezes essas ações uma consequência da atuação desse *homem* nesse *espaço*.

Um outro ponto a ser apresentado é que a lógica da utilização desse conceito de espaço oceânico é alinhada com o que propõem a Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030), os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, bem como os pontos que delinham o conceito de Economia Azul. O planejamento estratégico de atividades concernentes ao oceano (algo muito alinhado ao que entendo por governança oceânica), sua exploração e sua conservação são elementos necessários para garantir a boa ordem no mar, visto que, como pondera Bueger (2015, 161), em países em desenvolvimento ou nos pequenos Estados insulares, as atividades relacionadas ao mar constituem uma fonte vital de empregabilidade e de alimentação. Ilustra essa abordagem o aumento da pirataria na costa da Somália no início do século XXI como consequência de um esgotamento do espaço oceânico na região. De modo complementar, como descrevem Dionisio da Silva et al. (2021),

[...] a pesca ilegal pode estimular a pirataria no curto e médio prazo; as consequências nocivas da mudança climática (como a acidificação e elevação de temperatura dos oceanos, redução dos estoques pesqueiros e degradação ambiental) podem estimular a criminalidade como forma de compensação ao subdesenvolvimento, sobretudo em populações costeiras e mais dependentes dos recursos marítimos. (Dionisio da Silva et al. 2021, 687).

A utilização do conceito de espaço oceânico nos permite ainda incluir uma reflexão sobre o próprio patrimônio oceânico (incluindo sua biodiversidade) como algo a ser assegurado para as futuras gerações. Nessa perspectiva, depois de vinte anos de negociações, no ano passado foi estabelecido o tratado sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade marinha além da jurisdição nacional (BBNJ, na sigla em inglês). O tratado propõe criar uma estrutura legal que ajude o mundo a alcançar a meta de ter 30% do oceano como áreas protegidas até 2030. O conceito de espaço oceânico também nos permite ponderar esse espaço como parte da lógica científica do Antropoceno e do impacto das ações humanas sobre o planeta. Contudo, há que se considerar que, nas últimas décadas, para além da crescente valorização do oceano para o desenvolvimento, há também um aumento das atividades criminosas no mar, o que Bueger e Edmunds (2020, 1) denominaram de *blue crimes*. Os autores dividem esses crimes em: crimes contra a mobilidade marítima; fluxos criminosos pelo ambiente oceânico; e crimes contra o meio ambiente oceânico. Nesse artigo, eles acrescentam

que cada um desses crimes implica em uma relação diferente com esse espaço e produz efeitos diferentes, e por isso podem requerer diversas ações dos atores envolvidos na gestão.

De certo modo, proponho nesse artigo, que surge na virada para o século XXI, uma perspectiva (mais discursiva que na prática) de assegurar esse espaço por meio de uma governança integrada, descrita como uma visão positiva e propositiva, oposta à visão negativa de que se assegura o espaço apenas pela ausência de ameaças, como foi proposto estrategicamente por muitos Estados. Ilustra essa nova perspectiva o *design* do que propõe a ONU no âmbito da Unesco para o Planejamento Espacial Marinho (PEM).<sup>1</sup> Contudo, esse modelo de governança para esse espaço pode pressupor a necessidade de um redesenho das instituições e de suas práticas, já que requer processos de gestão compartilhada entre Estados, suas agências, atores privados e a sociedade civil (desde o mapeamento e diagnóstico inicial da conjuntura até a avaliação da efetividade da política pública aplicada).

Nessa breve introdução, pode-se afirmar que o espaço oceânico é hoje uma temática de *high policy*, mesmo que ainda haja muitas lacunas de como promover sua governança, apesar desse modelo de política pública ser alinhado à ideia mais estruturada de governança global, como veremos a seguir. No artigo, a ideia central a ser explorada parte do princípio de que, para o Brasil, a governança oceânica tem perspectivas de abordagem que partem historicamente do âmbito internacional, e até evoluíram alcançando o âmbito local — com vemos nos Planos e Políticas Municipais de Gerenciamento Costeiro —, mas ainda mantém uma amplitude de gestão muito centrada no meio militar, como vemos no protagonismo da Marinha do Brasil como delineador das políticas públicas para o oceano. Ilustra esse protagonismo a coordenação dessa força armada da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), do Planejamento Espacial Marinho (PEM) e da gestão estratégica das ilhas oceânicas brasileiras. Entretanto, pontuo aqui iniciativas estruturadas que nasceram recentemente no meio civil, como o Painel Brasileiro para o Futuro do Oceano (PainelMar) e a Teia de Redes de Apoio à Pesca Artesanal do Brasil (TeiaPesca), além de algumas iniciativas de âmbito estadual como o Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro (CTN-RJ) e o APL Marítimo Rio Grande do Sul (voltados mais à perspectiva econômica); a estruturação da Secretaria Estadual de Energia e Economia do Mar (criada em 2021) e da Política Pública para o fomento da Economia do Mar do Rio de Janeiro (decreto-lei de 2023 da Assembleia Legislativa); e o Observatório Costeiro e Marinho do Ceará (OCMCeará) e a Rota

Estratégica da Economia do Mar, no Ceará. Em uma rápida pesquisa na internet, percebe-se que Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará e Santa Catarina seriam estados brasileiros que incorporaram a temática oceânica em seu pensamento estratégico.

No país, dada a imensa área oceânica (4,5 milhões de km<sup>2</sup> considerando a extensão da plataforma continental), são observados avanços na institucionalização dessas temáticas, principalmente pelo viés da economia do mar, mas, por outro lado, o processo de valorização política parece caminhar a passos lentos. A título de exemplo, desde 2013 tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que versa sobre uma Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar), conhecido como Lei do Mar. O projeto se insere principalmente nas atividades da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e até desperta o interesse de parlamentares dos estados costeiros, não sendo ainda uma prioridade de todos os congressistas. Por outro lado, essa valorização política é materializada no Grupo de Trabalho para Uso e Conservação Marinha (GT-Mar) da Frente Parlamentar Ambientalista do Congresso Nacional, composto por deputados(as), senadores(as) e membros da sociedade civil preocupados com a preservação e uso sustentável da zona costeira e marinha brasileira. A iniciativa pode ser considerada como uma semente do que propõe o conceito de governança antecipatória<sup>2</sup> aplicada ao espaço oceânico. Ressaltaria ainda algumas reuniões pontuais sobre o Planejamento Espacial Marinho organizadas nos últimos dez anos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) que contou com diversos *stakeholders* oceânicos e que reiteraram as contribuições e os impactos do e no espaço oceânico das mudanças climáticas.

Uma outra questão que sobressai quando se tenta mapear elementos de governança oceânica no mundo é a dualidade entre saber tradicional e saber *academicizado/ politicizado*, aspecto que a governança global no âmbito da ONU tem tentado superar, mas que não é algo fácil, já que ela é uma organização internacional de representação estado-cêntrica. Dada a diversidade de construções sociais e políticas desse espaço, considerando abordagens que vão do internacional ao local, pontuaria que essa última dualidade é a mais difícil de se superar, dado que são raras as organizações que congregaram saberes tradicionais que têm voz na arena política de decisões do espaço oceânico. Um exemplo que ilustra essa dualidade é a gestão dos recursos pesqueiros e a frágil participação de pescadores artesanais no processo político.

O artigo está dividido em quatro partes, sendo a primeira esta introdução. A segunda parte versa sobre aspectos da evolução do termo governança, chamando a atenção para o que propõe a governança global e como

se deu a transferência de elementos da governança para o espaço oceânico do âmbito internacional e multilateral para *frameworks* de governança regional ou nacional, ressaltando a intenção de se aplicar *frameworks* ao nível micro ou local. Nessa parte são pontuados alguns atores, discursos e práticas que serviram de base para a governança. A terceira parte apresenta elementos relevantes da governança oceânica para o Brasil e as amplitudes de gestão, com muita centralidade no meio militar por meio da participação da Marinha do Brasil e algumas iniciativas realizadas em conjunto com o meio civil. O artigo é finalizado com a apresentação de algumas conclusões e iniciativas que permitem pensar o futuro.

Por fim, ressaltaria que, no título, a referência da governança oceânica transitar do meio militar para o civil não descreve uma completa transferência de atuação de um para o outro, mas sim para o fato de que o meio militar, e a Marinha do Brasil em específico, pode ser apontada desde a metade do século XX como a Autoridade Oceânica Brasileira. E, de modo complementar, observamos ainda hoje uma relativa dificuldade de integração militar-civil na governança oceânica no país, e quando ela acontece é hierarquizada com coordenação do ator militar. Como já citado, seriam exemplos disso a centralidade da Marinha do Brasil no Planejamento Espacial Marinho, na Secretaria-Executiva da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar e no Levantamento da Plataforma Continental e dos Recursos Vivos da ZEE. Mesmo que esse aspecto contribua muito com a governança oceânica no Brasil, ele também reitera (de modo hierárquico) a perspectiva da defesa nacional e da visão estratégica e estadocêntrica sobre o espaço oceânico do país.

## GOVERNANÇA OCEÂNICA E AS PERSPECTIVAS DE ABORDAGEM DO INTERNACIONAL AO LOCAL

O conceito de governança ganha amplitude nas décadas de 1970-1980, muito relacionado a um enfoque normativo e prescritivo para a administração pública, sendo o Banco Mundial seu tutor e disseminador das boas práticas para contextos democráticos. Assim, a efetividade das ações de governos passou a ser avaliada por um conjunto de requisitos funcionais com base mais quantitativa e correlacionados a padrões previamente estabelecidos. De acordo com Barros-Platiau et al. (2022, 176), no final do século XX, a governança também passou a criar mecanismos de diálogo, com prestação de contas (*accountability*) e construção de confiança para legitimar novos processos de integração política e delegação de competências. Contudo, nesse artigo, como descrevem Cavalcante e Pires (2018), busca-se também

[...] salientar um movimento observado na literatura contemporânea (internacional e nacional), que parte da crítica às perspectivas da governança como um conjunto de prescrições formais (ou tipos predeterminados de reformas) e tem caminhado no sentido de compreender a governança como uma perspectiva estratégica e situada para lidar com os desafios de coordenação e de implementação de programas governamentais em ambientes (internos e externos) cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos (Cavalcante and Pires 2018, 3)

Além disso, seria importante tentar pontuar como operam os atores, os interesses, as estruturas, os mecanismos e os instrumentos na organização e na condução do processo de formulação e de implementação de uma política pública ou de uma área específica de atuação estatal (Cavalcante and Pires 2018, 8). Dada a fragmentação das políticas públicas, essa tarefa é bem complexa. Ao longo do texto tenta-se ainda, como propõem esses dois últimos autores, estudar a governança por uma perspectiva analítica, deslocando a atenção dos detalhes do comportamento institucional formal e apontar o olhar para os processos interinstitucionais de condução coletiva dos assuntos de interesse público, como o espaço oceânico. Mas pondero que essa não é, novamente, uma tarefa fácil.

Em uma outra perspectiva, a governança representa uma forma de governar, representando a interdependência entre uma multiplicidade de atores heterogêneos, em prol de objetivos coletivos, limitada por regras e instituições. Desta forma, a instrumentalização desse conceito tem de ir além de uma perspectiva estadocêntrica ou de governo; e, em estruturas políticas e sociais democráticas, deve incluir a sociedade (e todas as suas diversidades) (Peters et al. 2016 apud Silverwood-Cope and Santos 2022, 119). De acordo com Rhodes (1997, 652) a governança significa uma mudança da forma de governar, refere-se a novos processos de governo, ou novas condições de regras ordenadas, ou novos métodos pelos quais as sociedades são governadas. Ressalte-se que, na introdução, tentou-se pontuar esse aspecto dinâmico da governança a ser aplicada no espaço oceânico. Já Oliveira et al. (2022, 222) assinalam que um sistema de governança compreende instituições formais e arranjos informais, formando uma rede multinível de interações, ou seja, a governança pressupõe atividades compartilhadas e colaborativas que poderiam ou não derivar de responsabilidades legais e formais, mas também pode incorporar conflitos e divergências de interesses e estratégias. A questão é que novos processos ou interações fora do eixo político-jurídico idealizado nem sempre são vistos com bons olhos pelos detentores do poder de decisão e de ação. Por outro lado, esses detentores do poder são elementos-chave para que seja estabelecido um

sistema de governança com interações multiníveis, sendo esse um aspecto bem relevante dada a demanda de recursos para se estabelecer qualquer atividade no oceano como parte da governança oceânica.

De modo complementar, uma governança efetiva tem que prever e estimular competências e responsabilidades no âmbito local, nacional e internacional, por meio de arranjos normativos e institucionais capazes de conectar atores públicos e privados (delineando interações multiníveis). No caso brasileiro observamos uma centralidade na gestão federal com elementos que foram incorporados dos modelos de governança oceânica proposta do âmbito internacional, principalmente pela estrutura da ONU, com relevância para a Marinha do Brasil (representante brasileiro na Organização Marítima Internacional e nas ações do PEM-Unesco, em conjunto com MMA), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (representante científico brasileiro na Comissão Oceanográfica Intergovernamental da Unesco e na Década da Ciência Oceânica) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (representante brasileiro no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e nas discussões sobre a biodiversidade oceânica). Contudo, não observamos até o momento um modelo de sistema que permita a esses atores brasileiros interagirem permanentemente visando a convergir ideias e estratégias sobre o espaço oceânico. Alguns analistas até poderiam dizer que a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) seria esse *sistema* em uma modelagem de governança horizontal intersetorial (onde há interação entre setores de governo da mesma esfera federativa), mas ressalta-se que a coordenação é da Marinha do Brasil, com relativa adesão e participação dos outros ministérios, e até mesmo a Marinha vê essa estrutura como parte das suas atividades subsidiárias, ou seja, complementares. Na minha percepção, o fato de a Marinha do Brasil ser considerada a Autoridade Oceânica Brasileira é algo que se descreve pela prática, e pela capacidade de coletar dados e gerar conhecimento do espaço oceânico, mas não pela amplitude jurídica. O fato desse ator ser a Autoridade é ainda um aspecto muito controverso na amplitude política — principalmente se pontuarmos esse ator como um braço armado do Estado; os últimos anos do Governo Bolsonaro e as questões de quebras democráticas e participação popular; bem como a centralidade da gestão estratégica do Estado nas mãos de militares. Entretanto, há que se ponderar que a criação da CIRM em 1974, há 50 anos, é um marco temporal do espaço oceânico como elemento de *high policy* no Brasil, antes mesmo das discussões das Convenções oceânicas no âmbito da ONU.

Se considerarmos o olhar alinhado ao conceito de governança global, entendendo o espaço oceânico como um bem público global, para além do

papel dos Estados, daremos destaque na governança oceânica também para cientistas, *practioners/stakeholders* e apoiadores (*funders*). Esse conceito ganha preponderância na década de 1990 no âmbito da ONU, com a criação da Comissão para a Governança Global, em 1992, e com o Relatório *Our Global Neighborhood*. Esse Relatório, já na década de 1990, ressaltava que

[...] não existe um modelo ou forma única de governança global, nem existe uma estrutura ou conjunto único de estruturas. É um processo amplo, dinâmico e complexo de tomada de decisão interativa que está em constante evolução e responde a circunstâncias em mudança [...], a governança deve adotar uma abordagem integrada às questões da sobrevivência humana e da prosperidade. [...] A criação de mecanismos de governança adequados será complicada porque estes devem ser mais inclusivos e participativos — isto é, mais democráticos. (*Commission on Global Governance* 1995, 4).

Em 2001, na *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Kennette Benedict pontuou que a governança global emerge de instituições, processos, normas, acordos formais e mecanismos informais que regulam a ação para um bem comum, além disso abrange atividades no nível internacional, transnacional e regional, nos setores público e privado que transcendem as fronteiras nacionais. Para esse autor, dentre os métodos de governança global há harmonização de leis entre Estados, regimes internacionais, redes globais de questões políticas e instituições híbridas que combinam funções de agências estatais e organizações do setor privado. Um exemplo que ilustra a construção de redes globais pontuado por Benedict é o Programa Horizonte Oceânico Brasileiro, que propõe construir uma rede de aprendizagem que conecte redes costeiras e marinhas para criação de políticas públicas para conservação marinha, dentro da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. O programa é fruto da iniciativa Painel Mar, muito ativa no processo político de construção da Lei do Mar, que atua na análise e produção de boas práticas de governança para o espaço oceânico, e tem interligações com outras redes globais de temáticas oceânicas fora do Brasil.

Indo um pouco além, podemos identificar também a governança global como uma área ampla e abrangente,

[...] constituída, no seu núcleo estrutural, por todas as esfera de ação política, em diferentes níveis, nomeadamente, subnacional, nacional e supranacional, que, na década de 1990, com a emergência de novos atores da sociedade civil e não-governamentais, exigiu a necessidade de uma reconfiguração conceptual multidimensional, alicerçada por dinâmicas mais globais que privilegiem a inclusão e o progressivo relacionamento entre todos os atores do Sistema

Internacional, para alcançar os desafios de desenvolvimento sustentável. (Cabral 2016, 8).

Ainda segundo esse autor, a governança global não pretende substituir o poder governativo de um Estado, mas nesta *renovada* dinâmica global, pretende inserir essa dimensão governativa na sua estrutura de ação, diluindo a autoridade proveniente de um governo estatal para uma dimensão global, tornando-o mais *uma ferramenta multilateral no núcleo efetivo da governança*. Entretanto, o Estado (e seus órgãos da administração direta) ainda é o elemento de ligação entre a comunidade internacional e as estruturas subnacionais, dentro da lógica da governança global. Ressalta-se que, na ideia apresentada nesse artigo, a perspectiva de uma governança global não tem como foco um caráter econômico ou jurídico, mas sim uma abordagem de estrutura de delineamento de políticas públicas multinível focadas no bem comum. Deve-se acrescentar que o conceito de governança global tem hoje elaborações e definições mais sofisticadas, com quadros analíticos e teóricos que incluem, por exemplo, a capacidade de moldar o futuro ou mesmo que consideram a lógica científica do Antropoceno e do impacto das ações humanas sobre o planeta. Contudo, o que se observa hoje, na prática, é que a diversidade de instituições e ações práticas elencadas para a gestão do espaço oceânico e dos seus recursos resulta ainda de um pluralismo desordenado, seja no âmbito internacional, nacional ou subnacional.

A perspectiva de uma governança no espaço oceânico que seja global tem como marco a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, estabelecida no âmbito da ONU, que entrou em vigor em 1994 e tem 157 países signatários. Para alguns analistas do direito do mar, a Convenção tornou-se um balizador de direitos e de deveres para os Estados, ampliando as suas possibilidades. Mas, ainda assim, esse instrumento multilateral criou outras lacunas, principalmente por ter sido construída na conjuntura da década de 1980, na qual alguns elementos relevantes ainda não tinham sido mapeados. De certo modo, podemos ponderar que o documento é um avanço, pois considera: demarcações territoriais marítimas; faz algumas definições de autoridades responsáveis por áreas; descreve direitos de navegação; pontua elementos para conservação e utilização de recursos vivos; ressalta problemas que afetam a segurança marítima como a pirataria e os diversos tipos de tráficos, bem como traz relevância para pesca predatória e para necessidade de preservação do ambiente marítimo e sua biodiversidade, sem deixar de lado a importância da investigação científica e da tecnologia marinha (Unclos 1982). Pode-se dizer que esses tópicos se tornaram os primeiros elementos impulsionadores do que deve fazer parte de uma go-

vernança oceânica. E pode-se apresentar o documento como o catalisador das discussões que envolvem a governança oceânica, principalmente por criar órgãos regulatórios multilaterais como o Tribunal Internacional do Direito do Mar (Itlos), a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA) e a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC).

Um ponto interessante é que, no texto da Convenção, não aparece a palavra “governança” na versão brasileira traduzida para o português e ratificada pelo Decreto nº 1.530 de 1995 e nem a palavra “*Governance*” na versão em inglês disponível na plataforma da ONU. Contudo, a Convenção, mesmo que de modo indireto, reúne critérios que poderiam garantir uma governança oceânica tanto do espaço quanto dos recursos. Uma leitura breve da Convenção também ressalta um recorte do documento em temáticas específicas e divisões espaciais do ambiente oceânico, centrada em uma perspectiva de gestão pelos Estados, organizações internacionais e por *todos*, o que de certo modo pode sugerir uma gestão fragmentada, apesar da concepção do espaço oceânico como um ecossistema, apresentada no mesmo documento.

A Convenção já versa sobre esse espaço como um meio de deslocamento e também como fonte de recursos; tendo esse último aspecto uma divisão geográfica (com relativo teor político, científico e tecnológico) de soberania, direitos de soberania e patrimônio comum da humanidade. Ressaltaria que a governança oceânica de uma área ou recurso considerado patrimônio comum da humanidade seria a perspectiva de abordagem mais difícil de se delinear e executar em amplitude de gestão multinível e/ou integrativa. Por outro lado, o caráter de os recursos do espaço oceânico serem utilizados de forma equitativa e eficiente, considerando a necessidade de conservação dos recursos vivos e a necessidade de estudo, proteção e preservação do meio marinho, são elementos presentes no documento, o que pode ser considerado um avanço na década de 1980, e que hoje estariam perfeitamente alinhados ao que propõe a Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável.

Uma outra questão que surge da ratificação da Convenção para os Estados é a necessidade de os Estados investirem em políticas públicas para conhecer o espaço oceânico, ou seja, não se governa aquilo que não se conhece. Indo um pouco mais além, um exemplo desse teor político e científico e tecnológico da Convenção pode ser descrito pelo Artigo 62, que trata da utilização dos recursos vivos, e atesta que o Estado costeiro deve mapear e determinar a sua capacidade de capturar os recursos vivos da zona econômica exclusiva (independente de dispor ou não de recursos financeiros para tal fim). Ademais, se o Estado costeiro não tiver capacidade para efetuar a totalidade da captura permissível, deve dar a outros Estados

acesso ao excedente — algo possível somente se houver um mapeamento prévio. Esse mapeamento requer recursos consideráveis, e uma capacidade de coleta de informações e gestão do conhecimento científico que não é acessível a todos os Estados signatários, o que poderia ser incluído na lógica da dualidade de capacidades norte-sul, e que questiona valores como a justiça azul, a equidade e o uso pacífico do espaço. Ou seja,

[...] a governança global dos oceanos não é um espaço ideal de democracia planetária no qual cada Estado tem um voto com agendas pautadas em problemas científicos definidos de forma neutra, mas sim um espaço que reúne atores estatais com poderes materiais e imateriais absolutamente díspares e interesses divergentes ou até inconciliáveis. (Barros-Platiau e Barros 2017, 458).

No artigo citado, os autores complementam que todos Estados são pressionados pelas forças de mercado (e sua capacidade de financiamento e de inovação tecnológica), dando origem à lógica da privatização do espaço oceânico, sendo um exemplo disso a atual corrida no Mar do Norte para o planejamento do espaço marinho e a concessão de instalação ampla de turbinas de geração de energia eólica. Ainda segundo os autores, os atores da sociedade civil conquistaram capacidade de interlocução pela produção de conhecimento científico, monitoramento de atividades, mobilização da opinião pública e participação ativa nas negociações multilaterais, ainda que seu poder de influir em processos seja muito menor que os outros atores citados antes.

Olhando por outra perspectiva, pode-se dizer que governança é algo que faz parte do *mainstream* das políticas públicas no século XXI, tornando-se também um elemento de *high-policy* nas esferas internacionais. Alguns analistas apontam os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos como um exemplo da existência de lacunas nos sistemas de governança, principalmente pela dificuldade de as agências partilharem informações e de se construir confiança entre os atores. Outros analistas já utilizam a governança supranacional da União Europeia em diversos campos como um guia para políticas públicas de governança. A título de ilustração, a União Europeia, com base no relatório da IWCO, produziu uma Política Marítima Integrada (PMI). A PMI é descrita como uma abordagem holística das políticas da UE relacionadas com o mar, e baseia-se na ideia de que a UE pode obter mais retornos do seu espaço marítimo com menos impacto no ambiente, coordenando a sua vasta gama de atividades interligadas relacionadas aos oceanos, mares e costas. Contudo, mesmo no âmbito da UE essa não é uma tarefa fácil, já que, como pondera Haas et al. (2021, 253), a governança oceânica é, portanto, complexa e influenciada

por múltiplos impulsionadores e intervenientes com diferentes visões do mundo e objetivos. Considerando ainda a União Europeia e os indicadores que ela adota para pensar a governança oceânica, podemos citar como impulsionadoras as seguintes temáticas oceânicas: recursos marinhos vivos e não vivos; energia renovável marinha (eólico *offshore*) e energia do oceano; atividades portuárias; construção naval e transporte marítimo; turismo costeiro; biotecnologia azul; defesa marítima, segurança e vigilância; e pesquisa e infraestrutura de inovação.

Oliveira et al. (2022, 227) chamam a atenção também para outros elementos impulsionadores que devem fazer parte da governança oceânica: comércio, segurança alimentar, navegação, aspectos sociais como os trabalhistas, e aspectos ambientais como a biodiversidade e a mineração. Dada sua complexidade e os instrumentos estratégicos desenvolvidos nos últimos trinta anos, talvez a UE seja um bom exemplo a ser mapeado de governança oceânica e seus elementos impulsionadores, ressaltando de modo complementar suas construções discursivas e práticas propostas, sendo essa uma necessidade relevante para a academia e instituições brasileiras que têm como foco os estudos marítimos.

Ainda usando o exemplo da União Europeia, temos alguns avanços nos cinco fatores propostos por Haas et al. (2021, 253) para determinar a forma como a governança oceânica evolui: observam-se regras e instituições formais; há tomada de decisão baseada em evidências e conhecimento científico; há legitimidade das instituições de tomada de decisão; observa-se o envolvimento e a participação das partes interessadas; e busca-se, mesmo que a passos lentos, o empoderamento das comunidades (principalmente com ações de cultura oceânica — *ocean literacy*); sendo talvez o empoderamento das comunidades o fator mais difícil para países em desenvolvimento ou não desenvolvidos. A título de ilustração, considerando a governança oceânica, de acordo com Mahon e Fanning (2019, 9), existem pelo menos 25 mecanismos de governança global relacionados com o oceano, e cerca de 165 outros mecanismos que estão localizados na escala geográfica entre estes mecanismos globais e o nível nacional.

Mapeamentos de âmbito global ou regional como o feito por Mahon e Fanning (2019) são bem relevantes para se estruturar novos *frameworks* de governança oceânica ou mesmo aprimorar os já existentes. Entretanto, não encontramos com facilidade mapeamentos de *frameworks* subnacionais, de amplitude estadual ou municipal. Ressaltaria ainda que a visão destacada pelo ODS14 contribui com essa discussão, tendo em vista que atribui especial importância às ações das autoridades locais na gestão das questões marítimas e considera a necessidade de fortalecer os vários atores marítimos; além de destacar a importância de aumentar a conscientização da so-

cidade e dos tomadores de decisão sobre a importância do espaço oceânico e do que acontece dentro dele (essência do que propõe a Unesco com a ideia de cultura oceânica e a proposição do planejamento espacial marinho). O ODS14, de certo modo, exige uma interação entre a governança do nível macro e do nível micro como um elemento central da abordagem contemporânea do conceito de governança global do oceano. Esta proposição surge não apenas de contribuições críticas de reflexões acadêmicas, mas também da observação de experiências práticas insuficientes e malsucedidas realizadas em momentos de crise no ambiente oceânico, como foram muitos casos de gestão de crise por grandes derramamentos de óleo no espaço oceânico.

Por fim, nessa parte do artigo, considera-se que só será possível alcançar uma boa governança oceânica se houver a consciência da existência dos sistemas e subsistemas pertinentes em cada um dos níveis (internacional, regional, nacional ou local), devendo ir um pouco além da legislação e competências atribuídas. Há que se considerar ainda a integração permanente desses e não somente em momentos de crise. Aaron Magunna (2022) argumenta que essa governança em vários níveis é um desafio devido às barreiras associadas à resistência, aos conflitos de autoridade e às considerações de perdas econômicas ao longo das cadeias. Mas, no recorte desse artigo, considera-se que ter atores diversos e discursos dissonantes não é algo essencialmente ruim, desde que, quando materializadas as práticas, elas sejam cooperativas e integradas, e que contribuam de fato para uma governança global do oceano. Contudo, mesmo no âmbito internacional ou onusiano, ainda carecemos de ferramentas ou metodologias que permitam congregiar múltiplos *stakeholders*, a fim de produzir práticas cooperativas e integradas.

Assim, mapear *frameworks* internacionais, inter-regionais e subnacionais para governança oceânica pode ser útil para tentar compreender as relações entre instituições com interesses diferentes e para demonstrar o efeito desses interesses nas estruturas multiníveis. Considera-se necessário ter visibilidade que os enquadramentos que caracterizariam a governança oceânica deveriam ir desde o nível local (*micro-dimension*) ao nível internacional (*macro-dimension*) e vice-versa, caracterizando o que se pode denominar como um ecossistema de *frameworks* (multinível). Para isso, podem contribuir pesquisas de governança em redes e operações interagências, principalmente porque é importante que um esquema de governança seja possível de ser utilizado seja nas águas internacionais, nacionais ou águas interiores, considerando que os mesmos intervenientes podem estar presentes em ambas as esferas. Por fim, ressaltaria que um ecossistema de *frameworks* (multinível) de governança oceânica não se restringe somente a

competências legais, suas exclusividades e sobreposições; é também muito influenciado por políticas públicas sistêmicas ou em rede. Neste momento, alguns analistas, como eu, se perguntam se o Planejamento Espacial Marinho poderá futuramente ser considerado um exemplo de enquadramento efetivo de governança oceânica.

Contudo, iniciativas bem relevantes de mapeamentos já surgiram, como a *Ocean Expert — a Directory of Marine and Freshwater Professionals* criada pela IOC/Unesco em 1997, sendo uma base de dados que contém informações sobre indivíduos ativos em questões relacionadas com o ambiente oceânico e informações sobre instituições que atuam em áreas temáticas correlatas ao espaço oceânico. Uma outra iniciativa mais recente é a *The Workshop Series about Ocean Governance*, realizada em três sessões como um espaço de discussão que incluiu pesquisas oceânicas de acadêmicos, formuladores de políticas e profissionais marítimos de países desenvolvidos e em desenvolvimento — organizada pela Universidades de St. Andrews e de Leiden, com apoio da *Royal Society of Edinburgh*. Essa iniciativa gerou o livro *Governing Oceans: Policy Development, Implementation and Evaluation*, lançado no início desse ano.

## GOVERNANÇA OCEÂNICA PARA O BRASIL E AS AMPLITUDES DE GESTÃO DO MEIO MILITAR AO MEIO CIVIL

De acordo com Steinberg (2001, 20), hoje, o oceano seria uma arena onde ocorrem conflitos sociais e um espaço moldado por esses conflitos, o que significa, segundo ele, que as estruturas sociais, os comportamentos individuais, os arranjos institucionais e as características naturais se cruzariam ao longo do tempo para constituir-se assim mutuamente. Considerando esses aspectos, ponderaria que, até a década de 1950, a promoção de uma gestão do espaço oceânico seria orientada por analistas militares que influenciavam diretamente as políticas e os tomadores de decisão para o ambiente oceânico. No caso brasileiro, essa marca histórica se faz presente até hoje, como já citado algumas vezes nesse artigo ao falar do papel da Marinha do Brasil. Atualmente, pelo mundo, essa construção política também inclui muitos elementos de influência de atores civis, de organizações públicas ou privadas. Na introdução, buscou-se mostrar que as formas contemporâneas de gestão do espaço oceânico propõem a introdução de aspectos de amplitudes humana, ambientais, sociais, científicas e econômicas além do tradicional viés securitário estadocêntrico, ou seja, ao longo do tempo, os interesses estratégicos dos Estados (militares e civis) no ambiente oceânico estão sendo complementados por interesses de organizações, de empresas e da sociedade civil mundial. De certo modo, observamos, nessa teia de

interesses, a materialização de atores diversos; de discursos convergentes ou dissonantes; e de práticas muitas vezes competitivas ou conflitivas. A amplitude histórica de gestão do espaço oceânico que considera analistas militares como norte, pode em parte ser explicada pela centralidade no direito quando os conflitos nesse espaço surgiam — o que também poderia extrapolar e caminhar para utilização de elementos de guerra, como foi o caso da Guerra da Lagosta, na década de 1960, que envolveu o Brasil e a França e suas Marinhas em uma disputa de pesca desse tipo de crustáceo. Tal controvérsia acabou por ser solucionada por uma definição *político-científica* futura de que a lagosta, ao pular do fundo do mar, não poderia ser considerada peixe.

É interessante pontuar que essa arena de gestão do espaço oceânico, que era até a década de 1950 restrita a militares, juristas e político-estrategistas, tem sua primeira grande ampliação pelo avanço das pesquisas oceânicas e do conhecimento científico, ou seja, cientistas e acadêmicos passam a ser atores influentes, passam a produzir discursos sobre o espaço oceânico, requerendo dos Estados e das organizações internacionais um *redesign* das práticas. Essa evolução da participação dos cientistas e acadêmicos tem seu ápice em 2019, quando se iniciam as reuniões preparatórias da Década da Ciência Oceânica. A Década pode ser considerada como uma oportunidade única para que as nações possam produzir ciência oceânica juntas, tendo por base o desenvolvimento sustentável, criando ainda um novo alicerce por meio da interface ciência-política para fortalecer a gestão dos oceanos e zonas costeiras em benefício da humanidade.

Considerando outra perspectiva de análise apresentada nesse artigo, podemos dizer que a Década é um elemento de governança global, já que o processo de preparação do Brasil para Década envolveu atores internacionais e locais (civis e militares) em processos de consultas ao longo de 2019 e 2020 em lógica de construção da governança multinível, sendo envolvidos nesse processo diversos atores para a formulação do Plano Nacional de Implementação da Década (Silverwood-Cope and Santos 2022, 130). Além disso, a Década pretende promover pesquisas destinadas a reduzir e minimizar os impactos; apoiar o desenvolvimento de sistemas integrados de alerta de múltiplos perigos; introduzir o uso de novas tecnologias por meio de parcerias público-privadas; e promover melhorias na eficiência dos sistemas de alerta precoce para riscos naturais e causados pelo homem — objetivos que podem ser considerados desafiadores. Complementaria a relevância da Década para a governança oceânica dada a multiplicidade de atores da ciência oceânica e *frameworks* que ela propõe trazer para a arena de discussões.

Em relação à amplitude de gestão brasileira muito centrada no meio militar, temos que considerar ainda o protagonismo da Marinha do Brasil

como delineador e executor das políticas públicas científicas e tecnológicas para o oceano, de modo direto ou como apoio, cabendo ressaltar a participação desta força armada nos seguintes projetos: Projeto Pirata (ocorre desde 1997), que monitora variantes climáticas e atmosféricas do Oceano Atlântico na faixa entre a América do Sul e a África, sendo a Marinha responsável por 8 das 18 boias postas em operação; ações de CT&I nos centros de tecnologia da Marinha,<sup>3</sup> em parceria com universidades, para o desenvolvimento de novas tecnologias e soluções oceânicas. Na área acadêmica e de pesquisa de Ciências do Mar nas universidades e nos Laboratórios de Ensinos Flutuantes do Ministério da Educação (MEC), a Marinha contribui com o embarque de alunos, professores e pesquisadores nos seus navios hidrográficos e oceanográficos; sem esquecer da participação direta dela no Programa Antártico Brasileiro, no Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo, Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade e no Sistema Brasileiro de Observação dos Oceanos.

Um outro aspecto dessa ampliação da arena de gestão do espaço oceânico é a perspectiva econômica do espaço oceânico, chamada por um grupo de Economia do Mar e por outro de Economia Azul. Para a análise feita nesse artigo, cabe ponderar que essa perspectiva traz para a área de gestão empresas e organizações que atuam nas temáticas impulsionadoras da governança oceânica citadas, por exemplo, quando se mencionou a União Europeia e a Unclos, com ressalvas que cada área oceânica ou costeira terá preponderância de temáticas diferentes e poderá ainda inserir novas questões que não existem no âmbito da UE e da Unclos. Há que ressaltar aqui também a participação da Marinha do Brasil com um ator detentor do poder de decisão e de ação na perspectiva econômica do espaço oceânico. Contudo, nesse artigo, optou-se por não analisar essa perspectiva.

Para dar um relativo direcionamento ao final do artigo, optou-se por falar da governança oceânica para o Brasil. Alguns elementos presentes no país já foram apresentados ao longo do texto, e pode-se dizer que a governança oceânica no âmbito nacional evoluiu nos últimos cinquenta anos, mas reflete em parte a fragmentação constatada no âmbito global, com a sutil diferença de uma coordenação prioritária da Marinha do Brasil em quase todas as amplitudes de gestão, até mesmo nas que estão diretamente relacionadas à ciência oceânica ou gerenciamentos costeiro, de fluxos ou de extração de recursos. A Marinha é de fato a Autoridade Oceânica Brasileira, indo muito além do que juridicamente esse termo descreve, e até tem relativa integração com os outros *stakeholders* brasileiros que atuam no espaço oceânico (de um modo similar ao que ocorre com a Aeronáutica e as questões do espaço aéreo brasileiro). Mas, como já mencionado, não podemos esquecer que ela é uma força armada, parte do sistema da defesa

nacional, e que, nos últimos anos, as relações civis-militares brasileiras não tenderam à cooperação, mas sim ao conflito. Nos últimos anos, observamos intensas divergências entre os atores civis e militares nas questões de meio ambiente brasileiro, bem como em investimentos em pesquisa e nas universidades, e isso pode ter se refletido nas questões ambientais e de pesquisa no espaço oceânico.

Em sua essência, cabe à Marinha do Brasil a missão de preparar e empregar o poder naval a fim de contribuir para a defesa da Pátria e dos recursos estratégicos brasileiros. Seria então o espaço oceânico uma área onde estão nossos recursos estratégicos? Nas entrelinhas da Política e da Estratégia de Defesa Nacional de 2020, encontramos, sim, esse espaço como uma área estratégica, principalmente a faixa que vai de Santos (SP) a Vitória (ES), e a área em torno da foz do rio Amazonas. Contudo, esses dois documentos não citam nenhuma estrutura de governança multinível e integrável possível de ser aplicada ao espaço oceânico que contemple militares e civis. Complementando, a Marinha do Brasil, ao coordenar a CIRM, tem sob seu potencial o delineamento político-estratégico e financeiro: dos Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM); do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (influenciando os planos municipais); da Política Nacional para Assuntos Antárticos (Polantar); o que exemplifica sua participação direta nas funções compreendidas na governança, como propõem Peters et al. (2016): tomada de decisões; seleção de objetivos; mobilização de recursos; implementação; e *feedback*, avaliação e aprendizagem. A Marinha se faz presente em todas essas funções, mesmo que muitas vezes utilize o discurso que preenche apenas uma lacuna pela ausência de outro ator brasileiro que faça essas atividades (chamadas de ações subsidiárias). E como afirmam Barros-Platiau et al. (2022, 178), essa não é uma particularidade do Brasil, já que observamos também uma forte interconexão entre diplomacia, forças armadas e ciência nos países poderosos lhes permite competir para a exploração do espaço, do alto-mar, dos fundos marinhos, do Ártico e da Antártica, enquanto o restante do mundo permanece parcialmente excluído.

Além disso, o Brasil, um país com uma imensa área oceânica e com interesses consideráveis sobre os recursos, com certa celeridade estratégica, criou outras iniciativas que, de modo direto ou indireto, têm a participação da Marinha, como: o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira; o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva (instrumentos para a governança de recursos marinhos e costeiros com níveis gradativos de restrição de uso); o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico

Sul e Equatorial; e o Programa de Pesquisa Científica em Ilhas Oceânicas. Considerando esses programas, chamaria mais uma vez a atenção para a Marinha como um ator da ciência oceânica.

Em seguida, cabe apresentar alguns avanços e limitações da governança oceânica pela amplitude do meio civil, muito baseada na área de ciência e tecnologia. A título de ilustração, no relatório da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (2017, 12) são contabilizados mais de 370 mil artigos em Ciência Oceânica no mundo no período de 2010 a 2014. O Brasil, apesar de sua imensa área oceânica, participa em cerca de 13 mil deles demonstrando alguma capacidade de pesquisa oceânica, mas ainda longe dos níveis desejados de fomento e desenvolvimento de capacidades. Apesar dessa conjuntura, observa-se, sim, um investimento nos últimos trinta anos na Ciência Oceânica brasileira, com apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério do Meio Ambiente, do CNPq, da Capes e da Finep. Uma importante iniciativa é o programa Ciência no Mar, que se propõe a atuar na gestão da ciência brasileira em águas oceânicas, com horizonte de 2030. O programa tem sete linhas temáticas (que até poderiam ser considerados impulsionadores da governança oceânica): gestão de riscos e desastres; mar profundo; zona costeira e plataforma continental; circulação oceânica, interação oceano-atmosfera e variabilidade climática; tecnologia e infraestrutura para pesquisas oceanográficas e biodiversidade marinha. Outro exemplo que pode gerar frutos para o país são as ações previstas no âmbito da Década da Ciência Oceânica.

Por fim, pensado na governança oceânica e suas práticas, olhando para experiências brasileiras — como um vazamento de óleo bruto que atingiu o litoral da região Nordeste em 2019 advindo de uma embarcação provavelmente no alto-mar — podemos ponderar que, em muitos casos, delineiam-se estruturas com modelo de governança *top-down*, onde é observada a prevalência da Marinha do Brasil e de atores federais, já que se entende que eles têm a competência jurídica (que vem muitas vezes pela ratificação de instrumentos jurídicos internacionais) e capacidade estrutural para a execução das práticas. No entanto, esta abordagem negligencia o modelo *bottom-up*, ou seja, as esferas estaduais e municipais que eventualmente entendem mais sobre a conjuntura local, os problemas territorializados e as ameaças do espaço oceânico.

## CONCLUSÕES

Ao longo do artigo, foram sendo apresentadas reflexões analíticas baseadas em uma longa e ampla coleta de dados sobre governança e seus *frameworks*, seguidas de conclusões pontuais. Assim, nessa conclusão, gostaria

de ressaltar como a construção do Plano Nacional de Implementação da Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável pode ser um mecanismo-guia para a gestão e governança oceânica no Brasil, principalmente por utilizar amplamente a capilaridade de engajamento de redes (de múltiplos *stakeholders* oceânicos) e representações sociais vinculadas às questões oceânicas. Há que se ressaltar que a organização da Década é fundamentada no voluntarismo, no pertencimento e no engajamento. Outro contraexemplo seria o Planejamento Espacial Marinho que, ainda em sua fase inicial no Brasil, tende a hierarquizar valores econômicos e interesses privados, ressaltando, em um segundo plano, aspectos da preservação do ambiente marinho e da gestão sustentável, sem incluir vozes marítimas à margem dos processos políticos decisórios usuais, como pescadores artesanais, principalmente pela dificuldade de promover uma governança multinível como ferramenta de construção de políticas públicas no país.

Esse seria um segundo aspecto a ser ressaltado: dada a dimensão oceânica e costeira brasileira, temos uma desestruturação da *metagovernança* oceânica no país, ou seja raramente observamos *frameworks* que propõem construir a governança vertical ou multinível, aquela que ocorre na integração dos níveis de Estado (federal) e global (internacional) com o nível local. Os casos de derramamento de óleo na costa do Nordeste em 2019 ou do rompimento da Barragem de Mariana e contaminação do Rio Doce em 2015 descrevem muito bem essa lacuna.

Um terceiro aspecto é que, nas reuniões preparatórias da Década da Ciência Oceânica e nas questões discutidas no âmbito do GT MAR e do HOB-Painel Mar, encontramos muitas sementes do que propõe o conceito de governança antecipatória, uma abordagem que oferece os conceitos sobre concepções de futuro e a sua relação com os processos decisórios atuais. Ou seja, olha-se para o espaço oceânico e seus possíveis *frameworks* de governança considerando a necessidade de existência de atributos de resiliência no processo de tomada de decisão; afinal de contas, temos muitos *riscos azuis* a serem considerados, principalmente porque vivemos uma *aceleração azul* em todo o planeta Terra, que é na verdade um *planeta azul*. Por fim, não podemos deixar de incluir as *inovações azuis* no *paradigma do crescimento azul*, garantindo às futuras gerações toda a completude do espaço oceânico. Muitos dos elementos apresentados nesse parágrafo podem ser parte de uma pesquisa sobre governança oceânica futura, e tem de ser parte estruturante do Planejamento Espacial Marinho brasileiro.

Assim, olhando para o Brasil, buscamos uma governança oceânica que inclua civis e militares; acadêmicos e profissionais públicos e privados ligados ao oceano; os governos federal, estaduais e municipais; saberes tradicionais e *acadêmico/politizados*. E, como bem descreve o Grupo de Trabalho

para Uso e Conservação Marinha (GT-Mar), o país anseia pela: a aprovação da Lei do Mar (PL n° 6.969/2013), integrando de fato políticas para uso e conservação do sistema costeiro marinho; a valorização dos terrenos de marinha, sendo esses espaços essenciais para o combate às mudanças climáticas; pela aprovação do projeto de lei n° 2.524/2022, que estabelece normas para a economia circular do plástico e redução da poluição no oceano; e pela revisão da Lei Geral da Pesca, para promover a sustentabilidade na atividade pesqueira; além de pensar em conter a exploração de petróleo em áreas sensíveis, a qualificação do debate sobre as eólicas *offshore*, e a proteção das comunidades costeiras.

## REFERÊNCIAS

- Barros-Platiau, A. F., and J. G. do Cravo Barros. 2017. “A Governança Global dos Oceanos: Desafios e Oportunidades para o Brasil”. In *Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global*, ediyed by Guilherme de Oliveira Schmitz and Rafael Assumpção Rocha. Brasília: Ipea. 453–84.
- Barros-Platiau, A. F., G. L. da Cunha, and C. H. Tomé. 2022. “Governança do Oceano: as balizas da história e a estrutura do Sistema Internacional”. In *Economia Azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil*, edited by Thauan Santos et al. São Paulo: Essential Idea Editora. 172–90.
- Benedict, K. 2001. “Global Governance”. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, edited by Neil J. Smelser and Paul B. Baltes. Pergamon. 6.232–7.
- Bueger, C. 2015. “What is Maritime Security?” *Marine Policy*, no. 53: 159–64.
- Bueger, C., and T. P. Edmunds. 2020. “Blue Crime: Conceptualising Transnational Organised Crime at Sea”. *Marine Policy* 119, artigo 104067.
- Cabral, J. P. F. 2016. “As Nações Unidas e a Governança Global do mito do idealismo liberal à regulação internacional”. Dissertação (Mestrado) — Universidade da Beira Interior.
- Cavalcante, P., and R. R. C. Pires. 2018. “Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental”. *Boletim de Análise Político-Institucional*, no. 19: 9–15.
- Cavalcante, P., and R. R. Pires. 2018. “Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental”. *Nota Técnica*, IPEA no. 24.

- Comissão Mundial Independente para os Oceanos. IWCO. 1998. *The Ocean... Our Future*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighbourhood*. Oxford University Press.
- Dionisio da Silva, D., A. F. Baptista, and A. Antunes. 2021. "Assegurar o Ambiente Marítimo: uma necessidade para além das competências de *safety* e de *security*". *Revista da Escola de Guerra Naval* 27: 669–702.
- Haas, B., M. Mackay, C. Novaglio, and Fullbrook et al. 2021. *The future of ocean governance*. University of Tasmania. Journal contribution.
- Intergovernmental Oceanographic Commission. 2017. *Global Ocean Science Report: the current status of ocean science around the world*.
- Magunna, Aaron. 2022 "Multi-level Maritime Security Governance: Evidence from Southeast Asia". *Paper presented at the Ocean Governance Workshop*. Saint Andrews: University of Saint Andrews.
- Mahon, R., and L. Fanning. 2019. "Regional Ocean Governance: integrating and coordinating mechanisms for polycentric systems". *Marine Policy* 107, artigo 103589.
- Oliveira, C. C. et al. 2022. "A governança fragmentada da conservação e do uso sustentável do oceano e de seus recursos". *Revista Inclusiones* 9, no. esp.: 219–41.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre, and B. Guy Peters. 2016; *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, K. 2020. "The territories of governance: unpacking the ontologies and geophilosophies of fixed to flexible ocean management, and beyond". *Phil. Trans. R. Soc B* 375: 20190458.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Santos, T. & Carvalho, A. B. 2020. "Blue is the new green": the economy of the sea as a (regional) development policy". *Global Journal of Human-Social Science* 20, no. 2: 1–16.
- Silverwood-Cope, K de O., Santos, T. 2022. "Governança do Mar na Década da Ciência Oceânica". In *Economia Azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil.*, edited by Thauan Santos et al. São Paulo: Essencial Idea Editora. 119–36.

Steinberg, P. 2001. *The Social Construction of the Ocean*. Cambridge: Cambridge University Press.

Unclos. 1982. United Nations Convention on the Law of the Sea. New York: United Nations.

## GOVERNANÇA OCEÂNICA PARA O BRASIL: DO GLOBAL AO LOCAL, DO MEIO MILITAR AO CIVIL

### RESUMO

No presente artigo, propõe-se demonstrar que a governança oceânica para o Brasil tem perspectivas de abordagem que partem historicamente do âmbito internacional, tendo evoluído alcançando o âmbito nacional, mas que ainda não se observa efetividade no âmbito local. Ao longo do artigo, pondera-se também que o espaço oceânico ainda mantém uma amplitude de gestão centrada no meio militar, com o protagonismo da Marinha do Brasil como delineador das políticas. O artigo está dividido em quatro partes, sendo a primeira a introdução. A segunda parte versa sobre aspectos da evolução do termo governança, chamando a atenção para a governança global e como se deu a transferência de elementos da governança para o espaço oceânico do âmbito internacional para *frameworks* de governança regional ou nacional, ressaltando ainda a necessidade de mapear *frameworks* no nível micro ou local. Nessa parte são pontuados atores, discursos e práticas que serviram de base para a governança oceânica. A terceira parte apresenta elementos relevantes da governança oceânica no Brasil, as amplitudes de gestão e algumas iniciativas que têm sido realizadas no meio militar e em conjunto com o meio civil. Por fim, são apresentadas algumas conclusões e iniciativas que permitem pensar o futuro.

Palavras-chave: Governança Oceânica; Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar; Governança Global; Brasil.

### ABSTRACT

This article proposes to demonstrate that oceanic governance for Brazil has approaches that historically depart from the international scope, in order to reach the national scope, but effectiveness has not yet been observed at the local level. Moreover, the article also proposes that the oceanic space governance in Brazil still maintains a range of management centered on the military approach, and the Brazilian Navy's leading role can be considered as a policy outliner. The article is divided into four parts, the first being the introduction. The second part deals with aspects of the evolution of the term governance, drawing attention to global governance and how elements of governance were transferred to the oceanic space from the international and multilateral scope to regional or national governance frameworks, highlighting the intention of map frameworks at the micro or local level. In this part are punctuated actors, discourses and practices that served as the basis for ocean governance. The third part presents relevant elements of ocean governance for Brazil, the approaches of ocean management and some initiatives that have been carried out in the military and together with the civil agencies. Finally, some conclusions and initiatives will be presented that allow us to think about the future.

**Keywords:** Ocean Governance; United Nations Convention on the Law of the Sea; Global Governance; Brazil.

Recebido em 10/03/2024. Aceito para publicação em 14/06/2024.

## NOTAS

1. Planejamento Espacial Marinho é um processo sistemático pelo qual a distribuição espacial e temporal de atividades humanas em áreas marinhas é analisada. O objetivo tem de ser promover a sustentabilidade ecológica, econômica e social das atividades humanas nesta área. Por meio do PEM, busca-se reduzir conflitos, orientar e facilitar tomadas de decisões, organizar e agilizar processos de licenciamento e planejar adaptações a mudanças climáticas.
2. A governança antecipatória é uma abordagem que oferece os conceitos sobre concepções de futuro e a sua relação com os processos decisórios atuais, considerando a existência de *uma sociedade de riscos* (conforme Ulrick Beck), com foco alinhando governança, gestão de riscos e cenários futuros, fundamental para a governança que envolve recursos naturais (Silverwood-Cope and Santos 2022, 131).
3. O Instituto de Pesquisa da Marinha (IPqM), o Centro de Análises e Sistemas Navais (Casnav), o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) e o Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira (IEAPM).

## Resenhas

---



Resenha de: Luis Felipe de Moura Nohra. 2023. *Emprego militar do espaço: operações espaciais, presente, passado e futuro*. São Paulo: Dialética. ISBN: 978-65-2528320-3

---

GILLS VILAR LOPES

O espaço exterior<sup>1</sup> vem sendo caracterizado ora como um setor estratégico para o desenvolvimento socioeconômico de uma nação — como o faz a Estratégia Nacional de Defesa (END) brasileira —, ora como um domínio militar, a exemplo do que apregoam doutrinas e documentos oficiais de grandes potências como China, Estados Unidos da América (EUA) e Rússia. Ambivalências à parte, o fato é que, mesmo com o fim da Guerra Fria, o fascínio pelo cosmos ainda continua pujante na humanidade. Porém, ao olhar para cima, deparamo-nos com constantes ameaças, advindas especialmente da própria Terra. É a esse estado de coisas espacial que Luis Felipe de Moura Nohra, Tenente-Coronel Aviador da Força Aérea Brasileira (FAB), nos alerta em seu mais recente livro *Emprego militar do espaço: operações espaciais, presente, passado e futuro*.

Como se observa, nos últimos dois lustros, o espaço exterior tem sido alvo de constantes debates e embates políticos, naquilo que a literatura especializada vem chamando de segunda corrida ou era espacial.<sup>2</sup> Do ponto de vista econômico, o mercado trilionário da exploração espacial, ou *New Space*, atraiu os mais diversos atores — sobretudo privados —, fazendo com que novas tecnologias aeroespaciais surgissem, tais como os foguetes espaciais reutilizáveis da SpaceX, e com que doutrinas militares, instituições, armas e ativos aeroespaciais fossem repensados e redesenhados, a exemplo da U. S. Space Force (USSF). Todos esses temas são apresentados ao longo da obra ora resenhada, que, ainda, traz conceitos técnicos — como órbitas, diferenciação de radares e faixas de comunicação satelital —, para complementar o entendimento sobre as condições adversas que envolvem os tomadores de decisão militares quanto à atuação nesse ambiente.

Pode-se dizer que o objetivo principal do livro é compreender o papel do espaço exterior nas seguranças nacional e internacional, bem como o acirramento pela busca de tecnologias disruptivas espaciais que têm levado potências mundiais a uma verdadeira militarização e “armamentização”

---

**Gills Vilar Lopes** é doutor em Ciência Política pela UFPE. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais (PPGCA) da Universidade da Força Aérea (Unifa). Pós-Doutor pelo King’s College London. Orcid.org/0000-0003-3597-2152. E-mail: gillsgvl@fab.mil.br.

(*weaponisation*) do espaço exterior. É assim que o autor apresenta uma visão que é, ao mesmo tempo, abrangente e focada do emprego militar do espaço, perpassando desde sua origem, sob a Cortina de Ferro, e trazendo perspectivas futuras, a partir de estudos de casos em que o emprego militar de ativos aeroespaciais — e suas contramedidas cinéticas e não-cinéticas — pode ser vislumbrado, a exemplo do que atualmente ocorre no âmbito da guerra russo-ucraniana com o uso da constelação de satélites Starlink.

Buscando traçar um paralelo entre passado, presente e futuro do espaço exterior, o livro se divide em nove capítulos, os quais podem ser agrupados em duas partes principais. Uma mais técnica, de nível tático-operacional, abrangendo temas como sistemas espaciais e tipos de satélites, além de contextualizar historicamente o desenvolvimento das operações espaciais militares, desde a primeira era, durante a Guerra Fria, até os dias atuais, trazendo os principais marcos, os quais se iniciam com o lançamento do Sputnik, primeiro satélite artificial.

Na segunda parte do livro, de nível mais político-estratégico, Nohra pinta um panorama atualizado do emprego militar do espaço, destacando as capacidades e tecnologias hodiernas, como satélites de comunicação, navegação e vigilância, além de sistemas de defesa antimísseis e armas espaciais, especialmente as antissatélites (ASAT) e o temor generalizado de que, com seu uso, espalhar-se-iam detritos espaciais (*debris*), inviabilizando, em última instância, a utilização da órbita baixa terrestre (Low) e, conseqüentemente, de inúmeros sistemas críticos à sociedade internacional, como controle de tráfico aéreo e navegação por satélite. Aqui, outrossim, o autor analisa as estratégias e doutrinas militares de países como China, EUA, França — onde ele, inclusive, trabalhou junto ao desenvolvimento do único satélite geostacionário brasileiro, o SGDC — e Rússia, e como elas se relacionam aos tempos e movimentos observados em direção à militarização do espaço exterior. Ademais, ele se debruça sobre perspectivas futuras do emprego militar do espaço exterior, o que inclui, *per se*, o desenvolvimento de novas tecnologias e as chamadas consciência situacional espacial e guerra espacial, espécie de acirramento bélico — fruto de um dilema de segurança espacial, por assim dizer — envolvendo as principais potências espaciais — ou seja, um rol restrito de atores estatais capazes de, autonomamente, acessar o espaço exterior. Mas erra aqui quem pensa que o espaço exterior carece de tratativas para pacificá-lo, no que Nohra sublinha a importância da cooperação internacional e da implementação de normas e tratados internacionais para regular o uso do espaço, no que se conhece atualmente como Direito Espacial Internacional, em que pese a atuação constante do Escritório das Nações Unidas para Assuntos do Espaço Exterior (Unoosa) e, inclusive, do Conselho de Segurança da Organização

das Nações Unidas (ONU), por meio de votações de Resoluções para tornar o espaço exterior livre de armamentos, porém com a possibilidade de veto de um de seus cinco membros permanentes — que também são potências espaciais —, como ocorreu em abril de 2024.<sup>3</sup>

Afora termos técnicos, que são devidamente esclarecidos ao longo da obra e imprescindíveis para diferenciar esta topologia das demais, pode-se dizer que o livro é um verdadeiro marco pioneiro nos estudos políticos e internacionalistas sobre espaço exterior, amalgamando conhecimentos de diversas ciências, como História, Estudos Estratégicos e Engenharia Aeroespacial. Não à toa, a obra foi incluída no rol de referências da recém-criada disciplina “Política e Segurança Espacial”, no âmbito dos cursos de pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (Unifa).

Mais do que isso, os passos dados pelo Brasil nos últimos anos têm apontado para um crescente pensar estratégico rumo às estrelas, no que podemos elencar os seguintes: aprovação, em julho de 2024, pelo Senado Federal, de projeto que regulamenta a atividade espacial no País — Lei Geral do Espaço; atualização do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE 2022-2031), mais conhecido como Programa Espacial Brasileiro (PEB); criação, em 2020, da Frente Parlamentar Mista do PEB; e entrada em vigor, em 2019, do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) com os EUA, com fins explicitamente pacíficos, buscando tornar Alcântara, que é reconhecido como o melhor local do mundo para lançamentos de foguetes devido à sua aproximação à Linha do Equador, em um verdadeiro *spaceport*. Portanto, uma obra como esta, em língua portuguesa, era necessária para contextualizar não só as ameaças provenientes e em direção ao espaço exterior, mas também as necessidades de debates internos e fomentos à cooperação internacional em matéria espacial.

Em suma, a obra aqui resenhada se constitui como uma primeira leitura rumo a um entendimento maior acerca das atuais discussões envolvendo questões de segurança nacional e internacional, de um lado, e o futuro do emprego militar — e suas limitações — do espaço, do outro. Como apregoa o autor, se quisermos medir o grau de segurança pela qual passar o mundo hoje, não há movimento melhor do que (continuar a) olhar para as estrelas.

## NOTAS

1. Há várias formas de denominar tal ambiente: espaço exterior, extra-atmosférico, sideral, cósmico ou, simplesmente, espaço. Opta-se pela primeira opção, haja vista seu uso oficial pelas forças armadas brasileiras e pelo principal tratado internacional, de 1967, sobre o assunto. Conceitualmente falando, pode-se dizer que o espaço exterior se inicia a partir da chamada Linha de Kármán, que delimita os 100 km acima do nível do mar.
2. A primeira se deu durante o período da Guerra Fria, entre soviéticos e estadunidenses.
3. [news.un.org/en/story/2024/04/1148951](https://news.un.org/en/story/2024/04/1148951).

Resenha de: Maria Celina D'Araujo e Lucas Pereira Rezende (Ed.). 2024. *Forças armadas e política no Brasil republicano: a Nova República (1988-2018)*. Volume 2. Rio de Janeiro: FGV Editora. ISBN 978-65-5652-297-5

---

CARLOS ARTUR GALLO

A coletânea ora resenhada faz parte de um projeto acadêmico que, no mínimo, pode ser classificado como ambicioso. Afinal, poucas obras têm como objetivo central traçar um panorama a respeito das relações entre forças armadas e política no Brasil que seja tão diverso quanto preciso nas abordagens e temas que analisa. Fazendo par com um primeiro volume, que se detém no período que vai desde 1889 (ano de início da República) até 1988 (ano de promulgação da atual Constituição Federal), o segundo volume da coletânea organizada por Maria Celina D'Araujo e Lucas Pereira Rezende foca no período da Nova República, abrangendo fatos das últimas décadas aos dias atuais. Aborda, portanto, aquilo que parte da historiografia tem chamado de “história do tempo presente”. Nada mais desafiador na análise de um objeto que, por si só, já é bastante complexo.

Soma-se aos desafios analíticos, e, igualmente, acadêmicos, o fato de que a coletânea recentemente publicada pela Editora da FGV, com apoio da Faperj, foi pensada, organizada, escrita e revisada numa conjuntura marcada por uma série de acontecimentos políticos que, sem dúvidas, evidenciam a necessidade de discutir e interpretar como integrantes das forças armadas no país se politizaram nos últimos anos. É notório, por exemplo, o fato de que militares passaram a ocupar postos-chave nos governos iniciados após a deposição da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Tão notório quanto sintomático, por sua vez, é o fato de que, pela primeira vez desde o final da ditadura civil-militar (1964–1985), tenhamos convivido com um governante que, reiteradamente, fez apologia ao período de exceção.

Embora esta não seja uma obra organizada para discutir especificamente os legados da ditadura brasileira, e nem mesmo tenha sido pensada para ser lançada no momento em que se rememoram os 60 anos do Golpe de

---

**Carlos Artur Gallo** é bolsista de produtividade do CNPq (PQ-2). Doutor em Ciência Política pela UFRGS, com estágio pós-doutoral pela Universidade Complutense de Madri (UCM, Espanha). Professor do Departamento de Sociologia e Política (DESP) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPOL) da Universidade Federal de Pelotas (UfPel). Coordenador do Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Memória (Nuppome-UfPel). Orcid.org/0000-0002-0111-4400 E-mail: galloadv@gmail.com.

Estado que, em abril de 1964, depôs o presidente João Goulart, é inegável a desta contribuição para o campo de estudos sobre o tema. Ainda que, por certo, e é importante reiterar, esta não tenha sido a intenção original dos seus organizadores.

Antes de falar especificamente sobre a obra e seus capítulos, é importante fazer uma breve menção aos organizadores. Não por serem desconhecidos, mas justamente para reforçar o que é evidente: trata-se de uma dupla de pesquisadores que detém inegável conhecimento nos estudos sobre as forças armadas no país. Maria Celina D’Araujo, atualmente professora visitante da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), é, sem dúvidas, uma das maiores especialistas nos estudos sobre as nada lineares relações entre militares e política no contexto brasileiro.

Na década de 1990, pouco tempo após o fim da ditadura — e, por isto mesmo, numa conjuntura na qual a sombra do autoritarismo e a incerteza dos rumos da transição estavam fortemente presentes —, capitaneou, conjuntamente com o saudoso professor Gláucio Ary Dillon Soares, falecido em 2021, e com Celso Castro, a organização das coletâneas de entrevistas que ajudaram a traçar um panorama da “memória militar” sobre o Golpe, a repressão e a abertura (Soares, D’Araujo, and Castro 1994a; 1994b; 1995). Desde os anos 2000, já publicou diversas obras sobre o tema, contribuindo para o avanço nas análises sobre democracia, forças armadas, políticas de defesa no Brasil e na região do Cone Sul. Recentemente, presidiu a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) no biênio 2023-2024.

Lucas Pereira Rezende, hoje professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é outro nome que, nos últimos anos, ganhou destaque nos estudos sobre forças armadas e políticas de defesa. Em sua tese, que foi posteriormente publicada pela Editora da UnB (Rezende 2015), por exemplo, analisou de forma profunda e precisa como foi estabelecida, nas últimas décadas, a agenda de cooperação em defesa na América do Sul. Soma-se à experiência acadêmica *stricto sensu*, sua atuação, há anos, junto à ABED.

Feita essa apresentação sobre os organizadores, é preciso focar na obra. O que a coletânea resenhada tem de diferente, e, em certa medida, inovador? Um primeiro aspecto a ser considerado neste sentido se relaciona com o fato de que foram convidadas/os para compô-la apenas especialistas civis. Não que militares-acadêmicos tenham que ser sumariamente excluídos do debate e/ou não possuam condições de se manifestar sobre temas do seu interesse corporativo. Ao contrário, conforme expressado pelos próprios organizadores, a escolha por autoras/es civis serve, principalmente, para mostrar que “[...] é falsa a inexistência de civis altamente capacitados para discutir a questão militar em suas diferentes facetas”.

Um segundo ponto a ser destacado, por sua vez, se refere à pluralidade de temas abordados nos capítulos. As análises contidas no Volume 2 abordam desde questões estruturais e institucionais (Justiça Militar, formação de quadros, participação em operações estratégicas na Amazônia e na Segurança Pública, cooperação e inteligência) até outros recortes temáticos que discutem, com acerto, pautas (bastante atuais) sobre gênero e sexualidade no âmbito das corporações militares, assim como a relação/reação de setores das forças armadas diante dos trabalhos realizados pela Comissão Nacional da Verdade (CNV).

Em termos de estrutura, o Volume encontra-se organizado em 12 capítulos, além de contar com um texto de apresentação escrito por Adriana Marques (UFRJ) e Alexandre Fuccille (Unesp). Merecem destaque, em minha leitura inicial do livro, os capítulos que foram escritos por: Maria Celina D'Araujo (capítulo 1), Anaís Medeiros Passos (capítulo 3), Ana Penido e Suzeley Kalil (capítulo 5), Maria Cecília de Oliveira Adão e Suzeley Kalil (capítulo 8), e, finalmente, Alexandre Fuccille (capítulo 9).

Em seu capítulo, intitulado “Justiça Militar no Brasil e os limites da transição democrática”, Maria Celina D'Araujo realiza uma discussão sobre a permanência, em pleno regime democrático, de uma instância judicial especial para julgar militares. Em linhas gerais, a autora discute, com precisão, os motivos pelos quais tal instância foi mantida mesmo após o fim da ditadura, tendo, inclusive, ampliado seu campo de atuação nas décadas seguintes. Sintoma dos limites do processo de transição à democracia, ocorrido entre 1974 e 1985, a presença da Justiça Militar no país pode ser entendida não apenas como um enclave autoritário, mas como um obstáculo para a democratização das relações civil-militares.

No capítulo “A atuação das forças armadas na regulação da ordem social: as operações de Garantia da Lei e da Ordem (1985-2020)”, Anaís Medeiros Passos, professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), traça um panorama sobre a participação de militares atuando no campo da Segurança Pública. Analisando operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) realizadas desde 1985 até 2020, a autora chama a atenção para o fato de que houve uma mudança no caráter das ações empreendidas com o passar dos anos. Isto é, se as operações realizadas entre 1985 e o início da década de 1990 serviram como instrumento de repressão à oposição política (sindicatos e movimentos no campo), a partir de 1994 (com a “Operação Rio”) — mas, principalmente após 2010 — tais ações passaram a ser instrumentalizadas como mecanismo de intervenção nas periferias urbanas. A experiência advinda das missões de paz no exterior contribuiu decisivamente na atuação das forças armadas na área da Segurança Pública.

Escrito em coautoria por Ana Penido, pesquisadora de pós-doutorado na Universidade de Campinas (Unicamp), e Suzeley Kalil, professora na Universidade Estadual Paulista (Unesp), o capítulo “A educação dos militares brasileiros” foca em um tema que considero essencial no tocante à capacidade de que setores civis exerçam um controle real sobre as forças armadas em nosso país. Afinal, como sustentar a hipótese de que há um controle civil efetivo sobre as corporações militares quando estas mantêm sua autonomia na definição dos conteúdos que irão formar seus próprios quadros? Vem à tona, neste capítulo, mais um legado ou enclave autoritário que, longe de ter sido enfraquecido com o fim da ditadura e durante a transição à democracia, se manteve inalterado no novo cenário político.

Em mais uma coautoria, Suzeley Kalil escreve, conjuntamente com Maria Cecília de Oliveira Adão, professora do Centro Universitário Claretiano, o capítulo intitulado “Forjando o escudo de Minerva: as mulheres nas forças armadas brasileiras”. Neste capítulo, as autoras fazem um resgate dos debates sobre a incorporação de mulheres às forças armadas no século XX, destacando Resoluções da ONU sobre o tema e trazendo exemplos de como tal processo se deu em outros países, como os Estados Unidos da América. Quando a análise recai, especificamente, no contexto brasileiro, observa-se claramente que o tema não foi enfrentado/digerido de forma equânime entre as diferentes Forças militares. A Marinha, neste sentido, deu um pontapé inicial em 1980, quando permitiu o ingresso de mulheres em seus quadros. Enquanto a Aeronáutica fez o mesmo em 1982, o Exército, por sua vez, só veio a fazê-lo em 1992. Apesar dos avanços, o fato é que a presença de mulheres na corporação ainda é residual, perfazendo pouco mais de 8% (somada a sua presença junto às três Forças) do contingente no país em 2019.

Para encerrar minha lista de destaques, faço menção ao capítulo “A questão LGBT nas forças armadas do século XXI: notas sobre a realidade ibero-americana (Espanha, Portugal, Argentina e Brasil)”, escrito pelo professor Alexandre Fuccille, da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Se é um fato que a incorporação das mulheres nas forças armadas enfrentou e enfrenta obstáculos atrelados ao machismo estrutural, é fato, igualmente, que há uma série de preconceitos que recaem sobre as pessoas da comunidade LGBT+. O capítulo escrito por Fuccille, neste sentido, nos ajuda a pensar sobre os desafios no tocante à inclusão de gays, lésbicas e pessoas trans, entre outras, no meio militar. Para fomentar a reflexão, o autor apresenta dados e discussões em perspectiva comparada, analisando como Espanha, Portugal, Brasil e Argentina lidam com o tema. Entre os avanços no plano normativo que se pretende, de fato, mais inclusivo, e a realidade das práticas no âmbito das corporações, o texto de Fuccille evidencia como

o caso brasileiro constitui, ainda hoje, uma espécie de contraponto negativo em comparação aos demais países selecionados para a análise.

Como toda obra acadêmica de qualidade, a coletânea *Forças armadas e política no Brasil republicano* não responde, em caráter definitivo, parte dos problemas sinalizados pelas/os autoras/es em seus capítulos. Mais importante do que poder responder a todos eles, contudo, é poder formulá-los e compartilhá-los entre especialistas de diferentes gerações e regiões do país. Que a leitura desta obra contribua para o bom debate acadêmico, de civis e militares, comprometidos e desejosos, por certo, de um futuro no qual as relações entre militares, sociedade civil e política sejam pautadas não pela desconfiança, mas sim pela cooperação e pela defesa intransigente dos direitos humanos e da democracia.

### REFERÊNCIAS

Soares, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Ed.). *Visões do Golpe: a memória militar sobre 1964*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994a.

Soares, Gláucio Ary Dillon; D'Araujo, Maria Celina; Castro, Celso (Ed.). *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994b.

Soares, Gláucio Ary Dillon; D'Araujo, Maria Celina; Castro, Celso (Org.). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

Rezende, Lucas Pereira. *Sobe e desce: explicando a cooperação em defesa na América do Sul*. Brasília: Editora da UnB, 2015.

# Diretrizes para Autores

1. Os artigos e ensaios devem conter aproximadamente 45 mil caracteres (sem espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (sem espaços) e se referir a obras publicadas há, pelo menos, quatro anos. São aceitas publicações em português, espanhol e inglês. Os artigos e ensaios poderão ser assinados por até três autores, as resenhas por um único autor. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de doutor. Nos artigos em coautoria o ordenamento dos autores terá como primeiro critério a titulação e como segundo critério ordem alfabética do nome.

2. Os textos submetidos à RBED devem estar formatados em espaço simples, fonte de 12 pontos, com uso do itálico para ênfases e aspas apenas para citações. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto e devem ser sintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas, jamais nas notas de rodapé.

3. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago Manual of Style versão de 2017 (Autor ano, página), referenciando a literatura citada ao final do texto; no caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada. O guia completo pode ser encontrado em: [http://www.chicagomanualofstyle.org/tools\\_citationguide/citation-guide-2.html](http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-2.html)

Exemplos:

## - Livros:

Grazer, Brian, and Charles Fishman. 2015. *A Curious Mind: The Secret to a Bigger Life*. New York: Simon & Schuster.

Smith, Zadie. 2016. *Swing Time*. New York: Penguin Press.

*No corpo do texto:*

(Grazer and Fishman 2015)

(Smith 2016, 315–16)

## - Artigos:

Keng, Shao-Hsun, Chun-Hung Lin, and Peter F. Orazem. 2017. “Expanding College Access in Taiwan, 1978–2014: Effects on Graduate Quality and Income Inequality.” *Journal*

*of Human Capital* 11, no. 1 (Spring): 1–34. <https://doi.org/10.1086/690235>.

LaSalle, Peter. 2017. “Conundrum: A Story about Reading.” *New England Review* 38 (1): 95–109. Project MUSE.

Satterfield, Susan. 2016. “Livy and the *Pax Deum*.” *Classical Philology* 111, no. 2 (April): 165–76.

*No corpo do texto:*

(Keng, Lin, and Orazem 2017, 9–10)

(LaSalle 2017)

(Satterfield 2016, 170)

## - Capítulos de livros editados:

Bay, Rachael A., Noah Rose, Rowan Barrett, Louis Bernatchez, Cameron K. Ghalambor, Jesse R. Lasky, Rachel B. Brem, Stephen R. Palumbi, and Peter Ralph. 2017. “Predicting Responses to Contemporary Environmental Change Using Evolutionary Response Architectures.” *American Naturalist* 189, no. 5 (May): 463–73. <https://doi.org/10.1086/691233>.

*No corpo do texto:*

(Bay et al. 2017, 465)

## - E-books:

Austen, Jane. 2007. *Pride and Prejudice*. New York: Penguin Classics. Kindle.

Borel, Brooke. 2016. *The Chicago Guide to Fact-Checking*. Chicago: University of Chicago Press. ProQuest Ebrary.

*No corpo do texto:*

(Austen 2007, chap. 3)

(Borel 2016, 92)

4. Os textos submetidos à RBED devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

5. Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo entre 150 e 200 palavras no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão

ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

6. As submissões não devem conter o nome do autor ou quaisquer referências a este, a fim de possibilitar a avaliação cega pelos pares. Atentem para a remoção do autor do arquivo antes da submissão dos originais para avaliação (WORD / Propriedades do Arquivo / Autoria).

7. Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à Revista Brasileira de Estudos da Defesa (RBED), podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são o os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório de terceiros.

8. As submissões em desacordo com as Instruções aos Autores não serão admitidas para avaliação e seus propositores serão devidamente comunicados.

## **CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO**

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.

2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF que não ultrapassam 2MB.

3. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

4. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em [Diretrizes para Autores](#), na página Sobre a Revista.

5. Ao menos um dos autores possui a titulação de doutor.

6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em [Assegurando a avaliação pelos pares cega](#) foram seguidas.

## **DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL**

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

1) Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution](#) que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

2) Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.

3) Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho online (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).

## **POLÍTICA DE PRIVACIDADE**

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

