



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DOUTORADO ACADÊMICO

GUILHERME OTÁVIO GODINHO DE CARVALHO

CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA: CONDICIONANTES, PENSAMENTO
MILITAR E MODELO DE DEFESA

BRASÍLIA

2025

GUILHERME OTÁVIO GODINHO DE CARVALHO

CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA: CONDICIONANTES, PENSAMENTO
MILITAR E MODELO DE DEFESA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Universidade de Brasília,
como requisito parcial à obtenção do título de Doutor
em Relações Internacionais.

Linha de pesquisa: Interconexões Globais,
Assimetrias e Conflitos.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz.

BRASÍLIA

2025

Ficha Catalográfica

GUILHERME OTÁVIO GODINHO DE CARVALHO

CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA: CONDICIONANTES, PENSAMENTO
MILITAR E MODELO DE DEFESA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (Universidade de Brasília)

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

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior (Universidade Federal da Paraíba)

BRASÍLIA
21 de julho de 2025

Ao meu querido e inesquecível pai, Professor Almir de Souza Carvalho (em memória).

Exemplo de vida e inspiração fundamental para este instigante desafio acadêmico.

Ao Brasil, toda honra, lealdade e comprometimento.

AGRADECIMENTOS

A Deus e a São Francisco de Assis, pela força, pelo foco e pela fé!

Ao Professor Alcides Costa Vaz, por sua orientação firme, criteriosa e generosa ao longo de toda esta jornada. Para além da sua vasta experiência e do reconhecido rigor e valor intelectual, sou-lhe grato pela confiança no desenvolvimento desta tese e, sobretudo, pelo apoio compreensivo e pela paciência nos momentos em que a amizade, a camaradagem e a empatia se fizeram fulcrais. Seu comprometimento foi inspirador, mestre.

Aos Professores Doutores Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Eduardo Munhoz Svartman e Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior, por darem-me a honra de fazerem parte de minha Banca.

À Universidade de Brasília (UnB) e, em especial, ao Instituto de Relações Internacionais (IREL), pela oportunidade proporcionada para a aquisição de conhecimentos tão caros e qualificados. Gratidão aos seus professores e funcionários, incansáveis na busca de entregarem o melhor.

Aos meus chefes e companheiros de jornada no Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), pelo apoio e incentivo prestados nesta caminhada. Tenham a certeza de que farei valer a pena.

À minha amada mãe, Eliana Maria Godinho de Carvalho, matriarca de uma família sólida, unida e amalgamada pelo amor, minha eterna gratidão pelo incondicional apoio e efusivo incentivo. Somos fortes, impulsionados pelo seu exemplo!

Ao meu filho João Pedro, aluno de graduação em Engenharia de Produção desta Universidade, que se fie, em alguma medida, na perseverança deste pai em busca de seus objetivos. Avançar sempre, retroceder jamais! Obrigado pelo apoio, JP!

RESUMO

CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de. **Cultura estratégica brasileira: condicionantes, pensamento militar e modelo de defesa.** Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2025. 293f.

A presente tese tem por objetivo analisar a Cultura Estratégica Brasileira como componente essencial na conformação do pensamento estratégico e do modelo de defesa adotado pelo Estado brasileiro. Parte-se do pressuposto de que elementos intangíveis, de fundo ideacional – como o pensamento militar historicamente consolidado, a cultura organizacional das Forças Armadas e a relação entre civis e militares – exercem influência significativa sobre o processo de formulação estratégica no País. A pesquisa adota como marco teórico os estudos contemporâneos sobre Cultura Estratégica e recorre à análise comparada de experiências internacionais (Estados Unidos, China, Rússia, Alemanha e Japão), utilizadas como referência para a construção analítica. Na abordagem do caso brasileiro, destaca-se o papel central do Exército na formulação doutrinária e na consolidação de uma cultura estratégica que valoriza a presença territorial, o emprego interno do Poder Militar em ações subsidiárias e em operações de Garantia da Lei e da Ordem, e a autonomia institucional das Forças Armadas. A tese argumenta que a ausência de uma Grande Estratégia articulada e orientadora fragiliza a Defesa Nacional, refletindo uma tradição política e cultural marcada por uma baixa percepção de ameaças, pelo fraco envolvimento da sociedade e das elites nos assuntos de defesa e por uma limitada disposição ao planejamento estratégico de longo prazo. O estudo conclui que a superação das fragilidades estruturais do modelo de defesa brasileiro requer a internalização crítica dos condicionantes históricos e culturais que moldaram sua trajetória, abrindo espaço para uma orientação estratégica que integre, de forma propositiva, capacidades nacionais efetivamente aptas a responder, com eficácia, às complexidades e exigências do ambiente securitário contemporâneo.

Palavras-chave: Cultura Estratégica; Pensamento Militar; Defesa Nacional; Grande Estratégia.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze Brazilian Strategic Culture as an essential component in shaping the strategic thinking and defense model adopted by the Brazilian state. It is based on the assumption that intangible, ideational elements — such as historically consolidated military thought, the organizational culture of the Armed Forces, and the civil–military relationship — exert significant influence over the strategic formulation process in the country. The research adopts contemporary studies on Strategic Culture as its theoretical framework and conducts a comparative analysis of international experiences (United States, China, Russia, Germany, and Japan), which serve as analytical references. In addressing the Brazilian case, the central role of the Army is highlighted, particularly in doctrinal formulation and in consolidating a strategic culture that emphasizes territorial presence, the internal use of military power in subsidiary actions and in operations to Guarantee Law and Order, as well as the institutional autonomy of the Armed Forces. The thesis argues that the absence of an articulated and guiding Grand Strategy weakens National Defense, reflecting a political and cultural tradition marked by a low perception of threats, weak engagement of society and elites in defense affairs, and limited commitment to long-term strategic planning. The study concludes that overcoming the structural weaknesses of Brazil’s defense model requires the critical internalization of the historical and cultural constraints that have shaped its trajectory, thereby opening space for a strategic orientation that proactively integrates national capabilities capable of effectively responding to the complexities and demands of the contemporary security environment.

Keywords: Strategic Culture; Military Thought; National Defense; Grand Strategy.

QUADRO DE FIGURAS E TABELA

Figura 01:	Fontes potenciais da cultura estratégica (Potencial Sources of Strategic Culture).....	35
Figura 02:	Participação nos gastos militares globais dos 15 países com os maiores orçamentos de defesa em 2024.....	113
Figura 03:	Mapa da área de responsabilidade do Comando Sul dos Estados Unidos, com base em Miami.....	127
Figura 04:	Organograma da 7ª SCh EME.....	208
Figura 05:	Portifólio Estratégico do Exército.....	209
Tabela 01:	Rascunho de uma Grande Estratégia Brasileira.....	242
Figura 06:	Emprego do Exército Brasileiro em 2023, na Operação Ágata.....	248
Figura 07:	Emprego do Exército Brasileiro em 2023, na Operação Pipa.....	249
Figura 08:	Militares do EB em missões internacionais individuais.....	250
Figura 09:	Mecanismo de Governança do Exército Brasileiro.....	252
Figura 10:	Fases do Sistema de Planejamento do Exército Brasileiro.....	253
Figura 11:	Operação CORE 2023.....	254

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
01	CULTURA ESTRATÉGICA EM DEBATE: PERSPECTIVAS TEÓRICAS EM REVISÃO.....	19
1.1	Origens e desdobramentos conceituais.....	19
1.2	Debate geracional.....	24
1.3	Cultura Estratégica e Relações Internacionais.....	31
1.4	Visões contemporâneas.....	42
1.5	Conclusões parciais.....	48
02	CULTURA ESTRATÉGICA E POLÍTICAS DE ESTADO: CONTEXTUALIZANDO IDEIAS.....	51
2.1	Estados Unidos da América: a superpotência e a manutenção do <i>status quo</i>	54
2.2	China e Rússia: grandes potências e a contestação da ordem mundial..	67
2.2.1	Rússia: a grande potência revisionista.....	68
2.2.2	China: a grande potência desafiadora.....	77
2.3	Alemanha e Japão: potências intermediárias e revisão de conceitos.....	87
2.3.1	Alemanha e seus dilemas: entre o “nunca mais” do passado e o “necessário” do agora.....	88
2.3.2	Japão e os dilemas de uma cultura em transição: entre a memória pacifista e o imperativo estratégico.....	94
2.4	Introduzindo o Brasil no debate.....	98
2.5	Conclusões parciais.....	105
03	O BRASIL E SEUS DESAFIOS: CONTORNOS QUE CONSTRANGEM E IMPULSIONAM.....	109
3.1	Insegurança sistêmica: um museu de velhas novidades.....	110
3.2	Arquitetura de segurança global em transformação: para onde vai o Brasil?.....	120
3.3	Entorno estratégico brasileiro: um projeto na prancheta?.....	131
3.4	Pensando honestamente o Brasil: um diagnóstico interno.....	143
3.5	Conclusões parciais.....	152

04	CULTURA ESTRATÉGICA E PENSAMENTO MILITAR: O PAPEL DO EXÉRCITO BRASILEIRO NA CONFORMAÇÃO DE UM MODELO ESTRATÉGICO NACIONAL.....	155
4.1	Peso dos condicionantes históricos e geográficos.....	156
4.2	Papel da escola geopolítica brasileira.....	175
4.3	Cultura organizacional: valores, ética e autoimagem.....	183
4.4	Processo de transformação do Exército Brasileiro: para onde vamos?.....	196
4.5	Conclusões parciais.....	209
05	CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA: “AS CABEÇAS PENSAM ONDE OS PÉS PISAM”.....	214
5.1	Defesa, diplomacia e desenvolvimento: uma tríade estratégica?.....	215
5.2	Presença x Dissuasão: o paradoxo estratégico brasileiro.....	222
5.2.1	Sobre a presença.....	222
5.2.2	Sobre a dissuasão.....	231
5.3	Que falta faz uma Grande Estratégia?.....	236
5.4	Somos aquilo que fazemos.....	245
5.5	Conclusões parciais.....	255
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	258
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	269

INTRODUÇÃO

O atual cenário geopolítico internacional é marcado por uma notável intensificação de incertezas e pela agudização da insegurança no plano sistêmico, cuja natureza é, simultaneamente, política, cultural, econômica, tecnológica e securitária. Conflitos armados de longa duração, competição estratégica entre grandes potências, fragilidade de instituições multilaterais e o advento de ameaças híbridas e difusas caracterizam um ambiente geopolítico em constante reconfiguração. Esses elementos impõem aos Estados o desafio de repensarem suas estratégias nacionais diante da erosão de certezas que, por décadas, sustentaram o equilíbrio relativo da ordem internacional. Em um quadro de insistente volatilidade, a compreensão e a interpretação dos fundamentos intangíveis das estratégias nacionais assumem relevância.

Nesse contexto, identifica-se como necessário o aprofundamento analítico de abordagens interpretativas que não apenas quantifiquem capacidades, mas que também qualifiquem as motivações, percepções e racionalidades que influenciam as decisões estratégicas dos Estados. Torna-se, pois, pertinente o alargamento das lentes de observação que visam a compreender como valores, memórias, experiências históricas, representações sociais e padrões de socialização moldam respostas estratégicas distintas em face de desafios muitas vezes similares. A cultura, entendida como um arcabouço de significados compartilhados, emerge como categoria-chave para interpretar os processos decisórios em segurança e defesa.

Depreende-se ser significativamente relevante e oportuno que as análises e os estudos devotados ao combo de fenômenos contemporâneos que impactam os destinos da política internacional abarquem, em boa medida e qualidade, a **Cultura Estratégica – tema desta tese**. Assim, no âmbito das Relações Internacionais (RI), julga-se pertinente o alargamento das possibilidades de debater, de forma atualizada, a conexão e a articulação entre cultura, pensamento estratégico, segurança e defesa.

No contexto desta pesquisa doutoral, o **pensamento estratégico** é compreendido como o corpo sistematizado de ideias, valores, diagnósticos e orientações que guiam, de forma coerente e articulada, a formulação de objetivos políticos e o emprego dos instrumentos de poder do Estado para alcançá-los, em tempos de paz, crise ou guerra. Trata-se de uma construção intelectual que integra as dimensões política, militar, econômica e diplomática, orientada para o longo prazo e sensível ao contexto histórico, geopolítico e cultural em que se insere. No campo da doutrina militar, está associado à capacidade de transformar diretrizes políticas em estratégias de segurança e defesa viáveis, adequadas ao ambiente de ameaças e

oportunidades. Colin Gray (1999) e Edward Luttwak (2001) sustentam que o pensamento estratégico opera como uma ponte entre o universo das ideias e o domínio da ação, sendo influenciado não apenas por variáveis materiais, mas por elementos culturais, históricos e institucionais profundamente enraizados.

À luz dessa compreensão, o **pensamento estratégico brasileiro** pode ser definido como o conjunto de concepções, tradições, valores institucionais e diagnósticos historicamente produzidos no âmbito das elites político-militares do País, que orientam a formulação e a condução das estratégias nacionais de defesa e segurança. Caracteriza-se por uma ênfase na valorização do território, na presença militar como forma de garantir soberania e integração nacional, e na concepção do Poder Militar como instrumento de apoio ao desenvolvimento e à ordem interna. Sua construção é fortemente influenciada por condicionantes históricos (como a formação do Estado e o papel das Forças Armadas na consolidação da unidade nacional), geográficos (a vastidão e heterogeneidade do território), institucionais (especialmente a cultura organizacional do Exército Brasileiro) e políticos (como a tradição de baixa prioridade dada aos temas de defesa pelas elites civis).

Sob uma perspectiva ampliada, a **cultura** é interpretada como um conjunto comum de normas, roteiros, crenças e suposições enraizadas em uma sociedade, fatores estes que funcionam como importantes referências interpretativas para a interação com questões internas e externas. De fato, a cultura reúne potencial para moldar atividades e comportamentos, influenciando o ambiente em que se consolida e sendo influenciada por ele. Contribui, dessa forma, para o estabelecimento de padrões comportamentais (em boa medida) previsíveis. A partir dessa ideia central, depreende-se o desenvolvimento dos estudos sobre **Cultura Estratégica**, cujo conceito se consolidou no âmbito dos Estudos Estratégicos e das RI como ferramenta analítica, visando a compreender as formas pelas quais contextos históricos, institucionais, ideacionais e simbólicos influenciam a formulação e a execução de estratégias.

Trata-se de um viés interpretativo em que se permite apreender elementos de continuidade e coerência nas posturas estratégicas adotadas pelos Estados ao longo do tempo, permitindo uma compreensão mais densa de suas orientações e escolhas. Como instrumento teórico, oferece subsídios para interpretar-se opções estratégicas que transcendem o mero cálculo racional de custos e benefícios.

A incorporação dessa perspectiva implica uma crítica direta às limitações da corrente teórica realista das RI, que tende a restringir as análises de comportamento dos Estados a variáveis estruturais como poder relativo, balanço de forças ou sobrevivência no sistema anárquico. A **Cultura Estratégica**, por sua vez, enfatiza que tais comportamentos não decorrem

apenas de imperativos sistêmicos, mas que também são moldados por matrizes simbólicas e cognitivas duradouras. Nessa perspectiva, valores compartilhados, instituições historicamente consolidadas e narrativas identitárias orientam a forma como os Estados interpretam o ambiente internacional e percebem os demais atores.

O reconhecimento da existência de um determinado “estilo nacional” conecta-se à ideia central que deu origem aos estudos de Cultura Estratégica. Ao procurar decifrar os modos pelos quais os Estados pensam e conduzem suas políticas de segurança e defesa, parte-se da premissa de que tais modos estão enraizados em padrões culturais específicos. Nesse diapasão, infere-se o estabelecimento de um diálogo entre Cultura Política e Cultura Estratégica, concebido em face do compartilhamento de elementos ontológicos comuns.

O conceito de Cultura Política, consolidado na Ciência Política a partir dos trabalhos de Almond e Verba (1963), refere-se ao conjunto de atitudes, crenças e valores compartilhados por uma sociedade em relação à política, às instituições e ao exercício do poder. Moldada por fatores históricos, sociais e simbólicos, ela influencia a forma como os cidadãos percebem o papel do Estado, a legitimidade da autoridade e os mecanismos de participação. Essa matriz cultural, expressa em práticas, discursos e instituições, fornece o pano de fundo normativo e simbólico a partir do qual se articulam outras dimensões da vida política, entre elas a Cultura Estratégica.

Compreendida como uma “projeção especializada” da Cultura Política, a Cultura Estratégica organiza os marcos cognitivos e institucionais que orientam a percepção de ameaças, a definição de interesses e o emprego da força. Ambas operam em constante retroalimentação: enquanto a Cultura Política molda as bases da legitimidade e da identidade coletiva, a Cultura Estratégica traduz essas disposições em padrões específicos de comportamento estratégico.

Entender essa relação é essencial para a análise das formas pelas quais os Estados formulam suas estratégias de defesa e segurança. A Cultura Política fornece o arcabouço simbólico e normativo que molda a legitimidade do poder político, enquanto a Cultura Estratégica organiza os marcos cognitivos e institucionais que orientam a projeção desse poder, seja no plano interno, seja no plano externo. A compreensão integrada dessas duas dimensões contribui para uma leitura mais densa e acurada sobre como as lideranças políticas e militares interpretam ameaças, estruturam meios e definem fins estratégicos – leitura essa que pode ser estendida a outros segmentos medulares que compõem a “ação do Estado”.

Sob uma ótica metodológica, a Cultura Estratégica apresenta-se como uma categoria analítica útil para examinar o processo decisório estatal em sua complexidade, permitindo

captar como elementos ideacionais e simbólicos permeiam não apenas o planejamento estratégico em defesa, mas também a formulação de políticas públicas em áreas de alta sensibilidade, como a das relações exteriores. Assim, ao articular-se com a Cultura Política, a Cultura Estratégica oferece um arcabouço interpretativo capaz de revelar como valores historicamente arraigados, visões de mundo e identidades coletivas moldam não apenas a dimensão da defesa, mas também o processo mais amplo devotado à proteção e à projeção do Estado.

O Brasil, apesar de seu potencial estratégico e da posição geopolítica singular que ocupa, carece de uma Grande Estratégia que articule de forma coerente e duradoura os diversos instrumentos de poder nacional. Argumenta-se aqui que tal ausência não é exclusivamente uma “falha técnica” de planejamento, mas, sim, a expressão de condicionantes culturais profundos, construídos ao longo do tempo e ancorados em trajetórias institucionais, percepções estratégicas, vínculos civil-militares e padrões de socialização política. Investigar tais condicionantes – materiais e imateriais, objetivos e subjetivos – constitui o núcleo analítico deste trabalho, que busca, a partir do caso brasileiro, contribuir para a consolidação da Cultura Estratégica como categoria de análise no campo das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos.

Nesse mister, a presente tese parte da seguinte **indagação** central: **Em que medida elementos intangíveis, de natureza ideacional, influenciam – por meio da Cultura Estratégica Brasileira – o modelo de defesa adotado pelo Estado?** A formulação da pergunta de pesquisa decorre da percepção de que, embora o frágil debate sobre defesa nacional privilegie abordagens orientadas por perspectivas quase que exclusivamente militares, ancoradas em fatores geopolíticos objetivos e capacidades materiais, subsiste um vazio analítico relevante no que tange à influência dos condicionantes culturais ideacionais sobre o pensamento estratégico do Estado. A Cultura Estratégica, entendida como o arcabouço de ideias, percepções, valores e narrativas historicamente construídas e institucionalmente reproduzidas, oferece uma chave interpretativa para compreender escolhas, continuidades e lacunas do modelo de defesa nacional.

Para o bom entendimento da indagação central, cabe elucidar o que se entende (para fins desta tese) por modelo de defesa. Traduz-se pelo conjunto articulado de concepções, estruturas institucionais, normas legais, capacidades materiais e orientações estratégicas que organizam a forma como o Estado planeja, estrutura e emprega seu Poder Militar em prol da Defesa Nacional. Abarca dimensões centrais como a missão constitucional, as atribuições

subsidiárias, as posturas estratégicas (dissuasão e presença) e o desenho de força (estrutura, articulação, preparo e capacidades das Forças Armadas).

Adicionalmente, o modelo de defesa envolve o escopo e a frequência do emprego interno do estamento militar, sua articulação territorial, o papel institucional do Ministério da Defesa no processo decisório e os mecanismos de coordenação interinstitucional. Trata-se, portanto, de uma construção político-institucional condicionada não apenas por fatores materiais, mas também por elementos imateriais, como tradições doutrinárias, cultura organizacional e visões compartilhadas sobre o papel das Forças Armadas.

O Brasil, cuja inserção internacional, apesar de pacífica, é tensionada por fragilidades e contradições domésticas não equacionadas, carece de um direcionamento político de primeira ordem. A ausência de um “norte” estratégico bem definido, que esteja alinhado e conectado aos interesses vitais do País – aqueles relativamente estáveis e que tendem a provocar na sociedade brasileira reações emocionais e contínuas de grande intensidade quando ameaçados –, fragiliza o estabelecimento claro dos objetivos nacionais e, por transbordamento, a qualidade da governança estratégica da Nação. Na mesma direção, a influência de alguns elementos de continuidade, presentes no *core* do pensamento estratégico brasileiro, condiciona as escolhas estruturantes do modelo de defesa adotado pelo Estado, constringendo o avanço do processo de adequação da Defesa Nacional frente aos desafios da cena internacional.

Assim, a inquietação que orienta esta pesquisa ancora-se na **hipótese** de que **certos traços da Cultura Estratégica Brasileira constituem entraves à formulação de um modelo de defesa mais coerente com as demandas contemporâneas de segurança e com os requisitos de uma atuação estratégica integrada e de longo prazo, como a que seria oferecida por uma Grande Estratégia.**

No prosseguimento do seu percurso argumentativo, esta tese se utiliza de três **premissas** analíticas centrais:

A **primeira** estabelece que **a Cultura Estratégica Brasileira exerce influência direta sobre o pensamento estratégico e sobre o modelo de defesa adotado pelo Estado**, atuando como pano de fundo que orienta percepções, escolhas e padrões de comportamento. A **segunda** considera que **o pensamento estratégico brasileiro é condicionado por uma miríade de fatores que combinam elementos materiais e imateriais, articulando capacidades nacionais e militares com elementos imateriais e ideacionais**. A terceira premissa advoga que, **no campo dos condicionantes intangíveis, assumem papel de destaque o pensamento militar, a cultura institucional das Forças Armadas (notadamente do**

Exército Brasileiro), a relação entre elite política e estamento fardado e a reduzida centralidade atribuída à temática da defesa na agenda pública e na sociedade civil.

Tomando-se por base as mencionadas premissas, o **objetivo geral** desta pesquisa consiste em **identificar e analisar o valor e o lugar da Cultura Estratégica na conformação do pensamento estratégico e do modelo de defesa adotado pelo Estado brasileiro**. Parte-se do entendimento de que a Cultura Estratégica, enquanto categoria analítica e instrumento interpretativo, permite compreender como padrões históricos, estruturas institucionais e vetores ideacionais moldam as percepções de ameaça, a formulação de diretrizes de segurança, as escolhas estratégicas de longo prazo e os desenhos de força. Ao esclarecer o papel desempenhado pelos condicionantes do caso brasileiro, busca-se demonstrar que a Cultura Estratégica não apenas exerce influência sobre a prática estratégica do Estado, mas também reúne potencial para delimitar os contornos possíveis da ação no campo da defesa e da segurança nacional.

Visando a alcançar o propósito central desta tese, foram estabelecidos os seguintes **objetivos específicos**:

1. Revisar criticamente a literatura especializada sobre Cultura Estratégica, com ênfase na evolução conceitual, nas abordagens teóricas predominantes e nas contribuições das correntes mais atuais de estudiosos da temática;

2. Examinar, à luz da Cultura Estratégica, os elementos ideacionais e estruturais que influenciam a formulação das políticas de defesa e de segurança, tomando como referência casos de potências globais e regionais;

3. Analisar o ambiente internacional e interno que condiciona o posicionamento estratégico do Brasil, com destaque para os desafios de sua inserção internacional, a transformação da arquitetura de segurança global, a instabilidade regional e os obstáculos estruturais internos à projeção de poder;

4. Contextualizar e analisar os condicionantes históricos, geográficos, políticos e institucionais que moldaram o pensamento estratégico brasileiro, com especial atenção ao papel desempenhado pelas Forças Armadas e, em particular, pelo Exército Brasileiro; e

5. Investigar os efeitos da Cultura Estratégica Brasileira sobre o modelo de defesa adotado no País, destacando suas posturas estratégicas predominantes, seus instrumentos institucionais e as fragilidades decorrentes da ausência de uma Grande Estratégia articulada.

Objetiva-se, portanto, contribuir para o fortalecimento do debate acadêmico e institucional sobre os fundamentos culturais da estratégia nacional, procurando oferecer subsídios analíticos para duas camadas distintas do planejamento estratégico brasileiro: (i) no

referente à avaliação do ambiente estratégico, internalizar a relevância da identificação e avaliação dos componentes intangíveis que influenciam a conformação das estratégias nacionais do rol de países de interesse do Brasil; e (ii) no que se refere ao diagnóstico interno, clarificar o entendimento sobre o lugar e o papel das variáveis de fundo imaterial que agregam potencial para orientar o aprimoramento das políticas públicas no campo da defesa.

Para tal, esta pesquisa doutoral adotou uma abordagem qualitativa e interpretativa, orientada pela perspectiva construtivista e sustentada por uma estratégia metodológica de natureza exploratória e analítica. A finalidade é compreender, a partir de múltiplas fontes e referenciais teóricos, os elementos ideacionais, históricos e institucionais que conformam a Cultura Estratégica Brasileira e sua influência sobre o modelo de defesa adotado pelo Estado nacional. Nesse sentido, o produto da pesquisa se reveste, em boa medida, de um perfil reflexivo, não sendo o foco principal do trabalho a apresentação de proposições finalísticas.

A investigação tem como eixo central uma **revisão bibliográfica extensiva**, de caráter analítico, abrangendo as principais vertentes teóricas sobre o assunto, com especial atenção às contribuições mais recentes da chamada “quarta geração de estudiosos”, cuja produção tem enfatizado, para além da multiplicidade de condicionantes culturais e institucionais que moldam os comportamentos estratégicos dos Estados, o papel das chamadas subculturas no mesmo processo. A revisão estende-se a campos complementares, como cultura política, relações civis-militares, políticas públicas de defesa, teoria estratégica e pensamento militar brasileiro.

Complementarmente, adota-se uma **comparação exploratória** dos modelos estratégicos de cinco países – Estados Unidos da América, China, Rússia, Alemanha e Japão – , com base na identificação de seus condicionantes culturais e ideacionais mais evidentes. A seleção dos casos busca representar diferentes tradições estratégicas e posicionamentos distintos no contexto sistêmico internacional, permitindo um exercício analítico comparativo quanto à forma como culturas estratégicas moldam, sustentam ou tensionam as orientações político-estratégicas dos Estados. A metodologia contempla ainda a **análise documental sistemática** de textos oficiais de política pública, com foco nas estratégias nacionais.

A partir desse referencial, desenvolve-se uma **análise aplicada ao caso brasileiro**, com maior profundidade, mas sem configurar-se como estudo de caso isolado nos moldes clássicos da metodologia qualitativa. O foco recai sobre os fatores que condicionam o pensamento estratégico nacional, com ênfase nos elementos de continuidade de caráter ideacional, nos papéis atribuídos às Forças Armadas (especialmente ao Exército Brasileiro), nas dinâmicas institucionais e culturais da política de defesa e na ausência de uma Grande Estratégia articulada no Brasil.

Nesse esforço, a pesquisa adota o conceito de **condicionantes estratégicos** como **categoria analítica central**. Trata-se de uma ferramenta de apoio conceitual utilizada para sistematizar e interpretar **fatores de natureza histórica, geográfica, cultural, institucional, simbólica e ideacional** que influenciam – de forma contínua ou intermitente – o modo como os Estados estruturam suas estratégias nacionais e políticas decorrentes. No caso brasileiro, essa categoria opera, portanto, como eixo da análise empírica, organizando os argumentos centrais da tese e contribuindo para a formulação das inferências conclusivas.

No papel de variáveis estruturantes, os condicionantes ideacionais não apenas restringem ou possibilitam escolhas; eles funcionam como filtros interpretativos que orientam a percepção da ameaça, da oportunidade e da viabilidade estratégica. Sendo assim, sua análise permite compreender o papel da cultura – em seu sentido mais amplo – na mediação entre estrutura e agência, entre contexto e decisão, entre herança e inovação. No caso brasileiro, a investigação oferece uma chave interpretativa para compreender a persistência de certos padrões estratégicos, a ausência de outros e as dificuldades estruturais enfrentadas na construção de uma grande estratégia nacional.

Ainda no tocante ao Brasil, a análise documental dedicou especial atenção aos documentos do Setor de Defesa brasileiro, dentre os quais: Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END), Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), relatórios de gestão do Ministério da Defesa (MD), e outros materiais normativos e institucionais pertinentes, em especial documentação do Exército Brasileiro. Tais instrumentos são examinados à luz do referencial analítico da Cultura Estratégica, permitindo identificar a presença de padrões interpretativos, estilos decisórios e ênfases temáticas que revelam traços culturais persistentes na formulação estratégica nacional.

Em face da característica subjetiva do próprio objeto de estudo, visualizou-se a necessidade de desenvolver uma abordagem gradual e sistemática para a investigação, em vez de aplicar métodos rígidos e padronizados. Nessa perspectiva, a tese adota o **princípio da articulação gradual**, organizando o trajeto da pesquisa a partir do plano mais geral – abordagens teóricas de Cultura Estratégica e dos modelos estratégicos das grandes potências – até o plano mais específico, dedicado ao exame do caso brasileiro, à identificação de seus condicionantes estratégicos e à análise crítica do modelo de defesa em vigor. Essa lógica de construção visa a garantir coerência metodológica e profundidade analítica à investigação, permitindo uma compreensão mais densa das dinâmicas estratégicas que atravessam o caso brasileiro.

Para isso, a presente tese foi estruturada em cinco capítulos, além da introdução e das considerações finais, construindo uma análise progressiva e articulada sobre o conceito de Cultura Estratégica, com ênfase na sua expressão brasileira.

O **Capítulo 1** apresenta uma revisão crítica da literatura especializada sobre Cultura Estratégica, contendo suas origens teóricas, o debate geracional e as principais abordagens interpretativas. Ao final, são discutidas as possibilidades analíticas oferecidas pelo conceito, especialmente no campo dos Estudos Estratégicos e das Relações Internacionais.

O **Capítulo 2** examina a interface entre Cultura Estratégica e formulação de políticas de Estado, com base em uma comparação exploratória de cinco países: Estados Unidos, China, Rússia, Alemanha e Japão. Busca-se identificar os condicionantes ideacionais e institucionais que moldam seus modelos estratégicos, ressaltando a diversidade de trajetórias e os padrões culturais que influenciam seus posicionamentos na arena internacional. Ademais, deste segmento, busca-se a introdução do Brasil no debate.

O **Capítulo 3** problematiza os principais desafios (internos e externos) que constroem ou impulsionam a conformação do modelo de estratégico brasileiro. Discute-se o grau de vulnerabilidade estratégica do País e as lacunas observadas em sua inserção internacional e na condução de suas políticas de segurança e defesa.

O **Capítulo 4** dedica-se à análise da contribuição do pensamento militar nacional, com ênfase no Exército Brasileiro, para a conformação da Cultura Estratégica Brasileira. São examinadas as influências históricas, geográficas e institucionais que moldaram a doutrina, os valores e a autoimagem dessa força singular, destacando-se também o papel da Escola Geopolítica Brasileira e da cultura organizacional militar terrestre como vetores centrais.

O **Capítulo 5** propõe uma sistematização conceitual da Cultura Estratégica Brasileira, enfatizando características distintivas, condicionantes intangíveis e implicações práticas para o modelo de defesa adotado pelo Brasil. A partir da análise de posturas estratégicas predominantes, como dissuasão e presença, busca-se evidenciar as limitações do atual modelo, articulando-as à ausência de uma Grande Estratégia. Ao final, são apresentadas as principais inferências da pesquisa, bem como os achados mais relevantes sobre a relação entre cultura, poder e projeto de País.

Com base nas reflexões delineadas, espera-se que a presente tese contribua para o amadurecimento das reflexões sobre a Cultura Estratégica do Brasil, oferecendo uma lente crítica sobre os obstáculos e as possibilidades de se projetar um modelo de defesa nacional mais coerente com os desafios do século XXI.

1 CULTURA ESTRATÉGICA EM DEBATE: PERSPECTIVAS TEÓRICAS EM REVISÃO

O conceito de Cultura Estratégica emergiu no seio das teorias baseadas em cultura que visam a “explicar” o comportamento estratégico dos Estados. O termo originou-se no conjunto de estudos e reflexões sobre a interação entre as superpotências, no período da Guerra Fria, dentro do domínio da estratégia nuclear. De forma evolutiva, o escopo de sua aplicação foi expandido aos domínios da política externa e da segurança nacional. Sob uma ampla perspectiva, o conceito subscreve a noção de que as peculiaridades e as características singulares de cada nação influenciarão os processos de tomada de decisão, em especial quanto aos vinculados ao Estado. Tal abordagem, ao desafiar as teorias que tratam o comportamento dos Estados como “universalmente racional”, auxilia a compreensão das exceções às normas estratégicas em geral estabelecidas.

Este capítulo apresenta os fundamentos teóricos que sustentam a pesquisa, destacando os principais autores, as concepções mais influentes e as distintas abordagens desenvolvidas em torno do conceito de Cultura Estratégica. Além de mapear os debates centrais sobre o objeto de estudo, buscou-se também contextualizar sua inserção no campo das Relações Internacionais, ressaltando a relevância da cultura como variável analítica na compreensão do comportamento estratégico dos Estados.

1.1 Origens e desdobramentos conceituais

A relevância da cultura para a compreensão de questões estratégicas remonta a tempos antigos¹. A incipiente formulação de conceito sobre Cultura Estratégica, cuja gênese mais representativa se deu no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial (II GM), é tributária dos estudos sobre “cultura nacional” e da análise sobre os “processos de tomada de decisão estratégica”, aplicados a cenários de segurança e defesa (Romana, 2016). Instigados pelos turbulentos tempos de então, estiveram envolvidos nessa empreitada teóricos das Ciências Sociais, com destaque para o ramo da Ciência Política. No entanto, foi na última parte do século

¹ Abordagens culturais incidentes sobre assuntos estratégicos são observadas em diferentes formatos há centenas de anos. O argumento de que a cultura influencia os rumos políticos da segurança nacional encontra fundamento em obras clássicas, incluindo os escritos de Tucídides e Sun Tzu. Clausewitz reconhece a guerra e a estratégia de combate como “um teste de forças morais e físicas”, ressaltando que o seu objetivo perpassa tanto a derrota do inimigo no campo de batalha quanto a eliminação do moral do inimigo.

XX que o tema da Cultura Estratégica foi capaz de atrair a atenção dos estudiosos e pesquisadores de Segurança Internacional e de Defesa.

As reflexões mais bem estruturadas sobre Cultura Estratégica ganharam tração no âmbito dos Estudos Estratégicos², cuja gênese como disciplina acadêmica esteve ligada à necessidade de produção de conhecimento sobre os propósitos (e formas) do uso da força. Questionamentos acerca dos impactos e da influência da cultura sobre os processos decisórios (organizacionais e informacionais) dos Estados – atinentes à Segurança Nacional, Defesa e Política Externa – sofisticaram-se e adquiriram maior relevância. Considerando-se a condução dos objetivos críticos do poder ligados aos interesses nacionais, o refinamento do papel desempenhado por uma miríade de condicionantes socioculturais traduz a importância da temática. Ademais, a ideia contraria as teses de que os princípios da estratégia são absolutos e universais (Romana, 2016).

Nas décadas de 1940 e 1950, na origem dos esforços científicos voltados à elucidação das interações entre cultura e comportamento estatal, destacaram-se as investigações relacionadas aos “estudos do caráter nacional”³. Desenvolvidos no contexto imediato da Segunda Guerra Mundial e fortemente influenciados por referenciais antropológicos, esses estudos concentraram-se na identificação das raízes culturais que moldariam o comportamento de uma nação, tais como língua, religião, padrões de socialização, sistemas de valores e a interpretação compartilhada de memórias coletivas (Lantis, 2006).

Ainda que tenham arraigado alguma popularidade, em razão da sua instrumentalidade na avaliação de ameaças no contexto da II GM, tais estudos sofreram críticas, na sua maior parte direcionadas para o excesso de foco na estereotipação. Sociólogos e antropólogos⁴ deram continuidade às investigações que buscavam evidenciar a conexão entre cultura e comportamento. Já na década de 1960, a Ciência Política avançou no estabelecimento do

² Na perspectiva temporal, os Estudos Estratégicos, como disciplina acadêmica, surgiram no período pós-II GM. Tradicionalmente, formam o campo das Relações Internacionais dedicado às questões político-militares. Sua finalidade consiste em pesquisar e refletir sobre o uso dos meios militares para garantir a segurança do Estado, isto é, para proteger a soberania, a sobrevivência, o território e as instituições do Estado (Silva & Gonçalves, 2010). “Estudos Estratégicos se referem aos fenômenos relativos à Defesa Nacional e à Segurança Internacional, demandando conhecimentos interdependentes que não devem ser discutidos e teorizados sem o estabelecimento de um diálogo entre as partes” (Figueiredo, 2015).

³ Focados em entender como os traços de personalidade e os padrões comportamentais de populações inteiras poderiam influenciar as ações políticas e sociais de seus respectivos países. Surgiram durante e após a II GM, com a intenção de entender as raízes culturais e psicológicas que poderiam explicar o comportamento das nações em conflito, incluindo os regimes totalitários da Alemanha nazista e do Japão imperial. O propósito era identificar características culturais e psicológicas que explicassem a aceitação do autoritarismo e a agressividade militar.

⁴ Margaret Mead & Ruth Benedict (*The chrysanthemum and the sword: patterns of Japanese culture*, 1946); Geoffrey Gorer (*The People of Great Russia*, 1949); Douglas, Levi-Strauss, entre outros.

conceito de Cultura Política⁵, sintetizado como o conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, e que propiciam o estabelecimento de regras subjacentes que orientam o comportamento na esfera política (Almond; Verba, 1963).

A Cultura Política estabelece referência com os valores, as crenças, as atitudes e os comportamentos predominantes (e compartilhados) em uma sociedade, relacionados à política e às instituições governamentais. Abrange a maneira como os cidadãos percebem o papel do governo, a participação política, a legitimidade das instituições e a identidade nacional, incluindo aspectos como confiança nas instituições, grau de participação cívica, respeito pelas leis e normas e identidade política. Molda-se em razão de fatores históricos, sociais, econômicos e culturais, influenciando tanto o comportamento dos cidadãos quanto a formulação de políticas públicas. Pode ser percebida e observada através de práticas cotidianas, discursos públicos, estabelecimento de políticas públicas, símbolos nacionais, rituais cívicos, entre outras manifestações.

O conceito de Cultura Política é também basilar na construção de uma ideia de Cultura Estratégica. A forma como os poderes políticos conduzem a ação estratégica externa e o uso da força traduz, em grande medida, a complexidade de uma dada Cultura Política. Ademais, à Ciência Política é atribuída a fulcral contribuição da epistemologia e da metodologia na configuração da análise dos processos e mecanismos de tomada de decisão.

Segundo Lantis (2006), a Cultura Estratégica é, com frequência, vista como uma extensão da Cultura Política de uma nação. A segunda, que engloba crenças, valores e normas relacionadas ao sistema político, influencia como as elites e a população interpretam as questões afetas à segurança, com destaque para as ameaças externas. Portanto, no estabelecimento dessa relação dinâmica, entendemos que a Cultura Estratégica reflete a identidade nacional e os valores coletivos, moldando, em boa medida, o processo de tomada de decisão em questões de segurança/defesa.

Conforme apresenta Anand (2020), há de compreender-se “os constituintes parentais do conceito” – estratégia e cultura –, ambos com uma bagagem histórica considerável e impregnados de interpretações variadas. Uma das definições mais utilizadas para cultura, que a retrata no contexto de concepções transmitidas por via simbólica, é descrita como “padrões de significados historicamente transmitidos e incorporados em símbolos; um sistema de

⁵ Argumentaram os autores que a Cultura Política inclui um compromisso com a valorização de determinados temas, como: princípios e instituições democráticas, ideias sobre moralidade e o uso da força, direitos de indivíduos ou coletividades e predisposições para o exercício do papel de um país na política global.

concepções herdadas expressas em forma simbólica por meio dos quais os homens comunicam, perpetuam e desenvolvem seus conhecimentos e atitudes em relação à vida”⁶.

Outra definição já projeta a ideia como “veículos simbólicos de significado, incluindo crenças, práticas rituais, formas de arte e cerimônias, bem como práticas culturais informais, como linguagem, histórias e rituais da vida diária”⁷. Uma terceira interpretação conceitual, a mais afinada com a proposta discutida neste trabalho, refere-se à cultura como “programação coletiva da mente que distingue os membros de um grupo ou categoria de pessoas de outro”⁸ (Hofstede, 2001). De acordo com essa visão, cultura, para uma sociedade, assemelha-se ao que a personalidade significa para um indivíduo. Quanto ao entendimento de estratégia, assumimos como válida “o processo pelo qual fins são relacionados a meios, intenções a capacidades e objetivos a recursos”, definição simples e bastante conhecida.

Da observação qualitativa sobre a literatura dedicada à Cultura Estratégica, podem destacar-se duas perspectivas distintas quanto ao escopo de análise. A primeira abarca a interpretação de que a abordagem cultural sobre a estratégia se reveste de um caráter puramente militar, por englobar preferências, modelos e comportamentos do poder militar do Estado, atuando em razão de sua política exterior. Enquadram-se nessa perspectiva importantes autores, com ênfase naqueles ligados às reflexões iniciais sobre a temática e à área dos Estudos Estratégicos clássicos. Nesse sentido, Glenn (2009) apresenta o conceito de Cultura Estratégica como “as opções militares preferidas que os estados adotam para alcançar objetivos específicos [...], em vez de abranger a cultura em seu sentido mais amplo”. Já para Stuart Poore (2000), a Cultura Estratégica estabelece referência com as tendências e predisposições ideacionais coletivas de comunidades estratégicas, atuando como uma lente através da qual os tomadores de decisão observam e interpretam o ambiente material, moldando percepções sobre outros Estados, bem como sobre possibilidades estratégicas militares viáveis.

A segunda perspectiva reúne autores que compartilham do entendimento ampliado do alcance da dimensão cultural, não restrito às reflexões acerca da sua influência sobre o uso da força militar, mas também sobre outros segmentos, como economia e política externa. Ilustrando essa perspectiva, Duffield (1999) argumenta que os objetivos de política externa a serem perseguidos por um Estado são estabelecidos em razão de sua Cultura Estratégica. Na mesma direção, Howlett (2005) faz referência à conectividade entre Cultura Estratégica e

⁶ Definição dada por Clifford Geertz, em sua influente obra de 1973, *The interpretation of cultures*. Veja, Jeffrey S. Lantis, Strategic culture and national security policy, *International Studies Review*, 4(3), Outono de 2002, p. 92.

⁷ Definição dada por Ann Swidler. Obra supracitada.

⁸ Geert Hofstede, *Culture's consequences*, Sage Publications, 2001, p. 10.

Grande Estratégia⁹ de um Estado, distinguindo o impacto da cultura sobre aspectos econômicos e diplomáticos. Bittencourt e Vaz (2009) entendem a Cultura Estratégica como combinação de influências e experiências internas e externas – geográficas, históricas, culturais, econômicas, políticas e militares – que moldam e influenciam a maneira como um país lida com a sua relação com o resto do mundo. Romana (2016) assinala que a Cultura Estratégica, sob uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica, abarca valores, símbolos e padrões culturais como elementos modeladores do posicionamento dos povos (em especial das suas elites) no que tange às grandes áreas temáticas de segurança nacional e defesa.

A partir daí, grandes questões são obeservadas, como: mobilização da sociedade; posição do Estado na hierarquia da ordem internacional e capacidades de afirmação de uma estratégia nacional. Quanto aos níveis em que a Cultura Estratégica pode manifestar-se, Kartchner (2009) defende aqueles que abarcam desde o tribal ou de grupo até o nível organizacional, nacional ou mesmo civilizacional. Kuznar, Heath e Popp (2023, p. 4) declaram existir culturas estratégicas nos níveis internacional, nacional e subnacional¹⁰, destacando que “qualquer análise do comportamento estratégico [...] deve identificar quais os intervenientes e as culturas estratégicas associadas que realmente o influenciam” (Ibidem).

Com a proposta de estabelecer categorias de análise que tornassem mais claro o enquadramento do campo de estudo sobre Cultura Estratégica, Johnston (1995) realizou uma revisão teórica dos estudiosos que investigavam o pensamento estratégico a partir de uma perspectiva cultural. Usando de uma comparação, classificou-os em “três gerações”, a depender da abordagem conceitual e metodológica: 1^a) debates envolvendo estratégia nuclear; 2^a) debates envolvendo “doutrina declarativa” e “doutrina secreta”; e 3^a) tentativa de tornar o conceito de Cultura Estratégica testável, segundo rigor metodológico.

Gray (2016) vai além e sublinha que as três gerações se sobrepõem, asseverando que todas juntas compõem uma pequena parte da atividade intelectual movida em torno dos estudos de Cultura Estratégica. Sobre formas de qualificação das correntes de estudo, vale consultar a obra de Michael Desch (1998)¹¹. Anos mais tarde, Johnston (2023) apresenta um novo enquadramento, incluindo uma 4^a geração – a atual – e reforçando “prós e contras” da Cultura Estratégica como um conceito analítico. Alerta também acerca da permanência de um ceticismo

⁹ A Grande Estratégia pode ser entendida como o produto do planejamento estratégico integrador de capacidades políticas, econômicas, diplomáticas e militares, desenvolvido no mais elevado nível de governança do Estado, com fins de preservar e promover seus interesses no cenário internacional e viabilizar o atingimento dos seus objetivos estratégicos de longo prazo.

¹⁰ Contextualizam a sua manifestação em “partidos políticos, opinião popular, intelectualidade e outros intervenientes poderosos” (Kuznar; Heath; Popp, 2023, p. 4, tradução nossa).

¹¹ “*Culture clash: assessing the importance of ideas in security studies* (1998).

conceitual, compartilhado pelas correntes realista e racionalista, além de reforçar seu entendimento sobre as limitações explicativas da influência da cultura sobre o comportamento (Johnston, 2023).

1.2 Debate geracional

O cientista político norte-americano Jack Snyder foi o pioneiro a internalizar, no contexto dos Estudos Estratégicos e em plena Guerra Fria, o conceito de Cultura Estratégica. Em seu relatório (1977), Snyder a descreveu como o somatório de ideais, respostas emocionais e padrões de comportamento que os membros de uma comunidade estratégica nacional adquirem, constituindo-se em um conjunto de atitudes e crenças que guiam e circunscrevem o pensamento sobre questões estratégicas.

Snyder desafiou a visão de que os soviéticos jogariam o mesmo “jogo” de guerra nuclear que os EUA, conforme os paradigmas genéricos de atores racionais e a modelagem da teoria dos jogos sugeriam. Na sua perspectiva, o modelo racionalista-neorrealista ignorou tendências comportamentais diferentes dos EUA e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) quando se tratava de temas como dissuasão nuclear e controle de armas. A expressão “Cultura Estratégica” foi, portanto, empregada para explicar a possível resposta soviética, caso os EUA implementassem uma postura de ataque nuclear limitada. Argumentou que Moscou, em razão de uma cultura estratégica própria (e distinta), não obrigatoriamente subscreveria as normas norte-americanas de racionalidade na estratégia nuclear. Nesse quadro, propôs que, em caso de fracasso da dissuasão nuclear – resultando no lançamento de um ataque nuclear limitado por Washington –, a URSS poderia não adotar semelhante lógica, conforme elabora a teoria dos jogos, predispondo-se a contra-ataques irrestritos.

Baseando-se na teoria da Cultura Política de Almond e Verba¹², Snyder (1977) explica que a socialização política, em conjunto com crenças e padrões de comportamentos militares, transpõe para o plano da cultura a forma como se avalia e interioriza o fenômeno do conflito militar, bem como este se mantém e influencia os valores de uma sociedade. Dessa feita, a forma como os poderes políticos conduzem a ação estratégica externa e o uso da força traduz, em grande medida, a complexidade de uma dada Cultura Política (Romana, 2016). Snyder focou no que entendia como o conjunto de crenças e atitudes que guiam e circunscrevem o

¹² Na obra *Civic culture, political attitudes and democracy*, Almond e Verba (1963) estudam tanto as atitudes individuais e coletivas dos sistemas políticos, quanto as das especificidades político-ideológicas dos Estados e das suas comunidades.

pensamento sobre questões estratégicas. Referiu-se, de modo específico, à estratégia nuclear que, na sua visão, havia alcançado um “estado de semipermanência”. Dessa compreensão, o autor apresentou uma inédita abordagem sobre a leitura dos contornos da estratégia nuclear, que encontraria melhor enquadramento no nível da cultura, em vez da “mera política”.

Nesse contexto, o precursor da “1ª geração” de pensadores de Cultura Estratégica convidava os teóricos ligados aos Estudos Estratégicos a lançarem um olhar sobre o modo como a antiga URSS considerava a guerra, defendendo que as lentes de observação não deveriam estar focadas apenas sob o ângulo do comunismo, mas que também considerarem sua geopolítica e seu legado czarista. Snyder argumentou que fundamentos nacionais estruturantes estariam enraizados na história russa, conectados ao perene sentimento de insegurança e ao resiliente controle autoritário exercido por suas elites políticas.

É útil olhar para a abordagem soviética do pensamento estratégico como uma 'cultura estratégica' única. Os indivíduos são socializados em um modo distintamente soviético de pensamento estratégico. Como resultado desse processo de socialização, um conjunto de crenças gerais, atitudes e padrões comportamentais em relação à estratégia nuclear atingiu um estado de semipermanência que os coloca no nível de 'cultura' em vez de mera 'política'. Claro, as atitudes podem mudar como resultado de mudanças na tecnologia e no ambiente internacional. No entanto, novos problemas não são avaliados objetivamente. Em vez disso, eles são vistos através da lente perceptual fornecida pela cultura estratégica (Snyder, 1977, tradução nossa).

Mais tarde, Snyder (1990) explicou que, quando escreveu essas palavras, não se referia à ideia de “cultura” no sentido convencional, mas, sim, às “diferenças específicas nas circunstâncias domésticas ou internacionais”, sob as quais o pensamento soviético sobre a guerra nuclear desenvolveu-se¹³. O termo “cultura” havia sido usado para explicar o sentido de continuidade, observado quando uma abordagem distintiva de estratégia se firmava, mesmo em meio a mudanças nas circunstâncias de origem. Era a persistência, e não as implicações da distinção cultural, que mais atraía sua atenção. O autor argumentou que, em princípio, as diferenças na estratégia militar entre Estados podem ser explicadas em termos objetivos, considerando as distinções externas ou internas, sendo possível desconsiderar a subjetividade cultural¹⁴. Assim, pouco mais de vinte anos após a publicação do seu ensaio pioneiro, o autor

¹³ Em 1990, ao comentar as palavras de Snyder, Booth sublinha que o “acidente conceitual” resultante da quase acidental juntada das palavras “estratégia” e “cultura” é algo pelo qual a comunidade estratégica deve muito ao cientista político norte-americano. “A história da ciência mostra que descobertas importantes, às vezes, ocorreram como resultado de acidentes. [...] Um processo semelhante também pode ocorrer nas ciências sociais; isso parece ter sido o caso com o importante conceito de cultura estratégica” (Booth, 1990, p. 121-22, tradução nossa).

¹⁴ “Tais diferenças nos problemas estratégicos enfrentados por diferentes estados, nem sempre, fornecem uma explicação satisfatória para as diferenças em suas estratégias, mas esta é a explicação mais simples e direta” (Snyder, 1990, p. 5, tradução nossa).

teceu severa crítica quanto aos desdobramentos da literatura sobre Cultura Estratégica, ressaltando que os pesquisadores da temática “prestam um serviço ao alertar sobre o perigo do etnocentrismo e ao corrigir uma tendência de ignorar algumas diferenças significativas nas abordagens soviética e americana à estratégia nuclear”. Todavia, sublinha que “alguns estudos passados exageraram essas diferenças e subestimaram a probabilidade de convergência estratégica no futuro” (Snyder, 1990, p. 3-9). Na esteira dos apontamentos do cientista político norte-americano, outros autores e pesquisadores buscaram (e vem buscando) aprimorar a compreensão do real alcance e da efetiva capacidade de os elementos culturais influenciarem as dinâmicas atinentes à segurança, à defesa e à política externa.

No contexto da 1ª geração de pensadores, Colin Gray contribuiu para o aprofundamento dos debates e das reflexões sobre o tema. Tendo produzido reconhecidos trabalhos acadêmicos na área dos Estudos Estratégicos, definiu o papel da estratégia como a “ponte que liga o poder militar ao propósito político; não é apenas poder militar *per se*, nem apenas propósito político” (Gray, 2016, p. 40). Referenciado no pensamento de Clausewitz, Gray (*ibidem*) entende como conceito fundamental da estratégia “o uso do que é feito da força e ameaça da força para fins políticos”, referindo-se à possibilidade da utilização de ameaças tácitas e explícitas, bem como de campanhas militares, para avançar nos propósitos da política¹⁵.

Ao refletir sobre o que Michael Howard já havia identificado como “dimensões da estratégia”, Gray apregoa a ideia de estratégia como “possuidora de amplas, penetrantes e interpenetrantes dimensões”, elencando dezessete delas e agrupando-as em três categorias: (i) “Povo e política”; (ii) “Preparação para a guerra”; e (iii) “Adequação à guerra”. Por intermédio desse modelo de classificação de variáveis, englobou o que acreditava traduzir os principais fatores que contribuem “para a feitura e execução da estratégia” (Gray, 2016, p. 48-49).

Ao tratar de “Povo e política”, onde enquadra os elementos “povo, sociedade, cultura, política e ética”, Gray (2016, p. 51) afirma que “seres humanos vivem em sociedades que os educam e treinam, e se comportam estrategicamente para propósitos políticos considerados eticamente toleráveis”. Referindo-se à cultura como um conceito “altamente contestado”, entende que há sempre uma dimensão cultural para o comportamento estratégico, sendo lícito observarem-se as presunções que repousam por trás daquele comportamento e as manifestações delas. Por conseguinte, considera que todo comportamento estratégico é de ordem cultural,

¹⁵ “Como operações e táticas são instrumentos da estratégia militar, então a estratégia deveria servir a objetivos políticos, os quais são instrumentais em relação à ampla visão política do desejável. Condição por tradições éticas, pela cultura e pelo pensamento consequencial que equilibra meios e fins, a escolha política deveria expressar uma ideia de política internacional equivalente à vida boa, ou pelo menos tolerável.” (Gray, 2016, p. 44).

sendo a Cultura Estratégica a provedora de comportamentos e contexto para eventos (crenças, atitudes e hábitos dos quais os seres humanos fazem parte) (Gray, 2016).

Gray (1986; 2016) reflete que a Cultura Estratégica “consiste em presunções, hábitos de pensamento, tradições e métodos de operação preferidos, socialmente construídos e transmitidos, ou seja, comportamentos que são mais ou menos específicos para uma determinada comunidade de segurança, com base em sua geografia” (Gray, 2016, p. 178). Ressalta, todavia, que o caráter pluralista pode conduzi-las a “várias culturas estratégicas” (e militares), sendo estas desafiadas a se adaptarem à dinamicidade das condições impostas pela conjuntura. Não obstante a Cultura Estratégica seja caracterizada por elementos de permanência, ela não é imutável. O impacto de relevantes transformações nas circunstâncias geopolíticas, tecnológicas ou sociais, em qualquer nível, podem levar a mudanças na Cultura Estratégica de um país, ainda que de forma lenta e incremental.

Ao advertir que “cultura não é tudo” e que uma das suas expressões mais elementares se traduz em comportamento, Gray (2016) busca valorizar seu entendimento sobre o papel do “contexto”¹⁶. Defende que a dimensão cultural para a estratégia não se opõe ao processo do cálculo estratégico, caracterizado pela valorização metódica de escolhas racionais para equacionar problemas específicos. Em sentido contrário, sustenta que as escolhas estratégicas exercidas por uma comunidade de segurança se dão em meio a referências concernentes a valores, atitudes e preferências, que filtram as variáveis no processo de decisão, em especial no julgamento das linhas de ação alternativas. Com isso, levanta uma discussão sobre a inconsistência na perspectiva defendida por outros autores de que as explicações culturalistas são contrastantes com as realistas. Seu pensamento, quando privilegia o ponto de vista da experiência estratégica, é balizado pela forma “como ideias e práticas interagem”, o que reforça a leitura de que “a cultura abraça ideias e comportamentos”.

Para Gray, a Cultura Estratégica é o meio no qual a estratégia é debatida. Fornece uma “influência semipermanente” sobre o comportamento político e, na ausência de uma “nova experiência histórica” que desafie as maneiras de pensar e agir existentes, o estilo nacional é uma explicação duradoura para o comportamento do Estado. Refere-se, portanto, ao acumulado fornecido pela “história estratégica”, advogando que “o tráfego entre ideias e comportamento, em casos estratégicos, é contínuo” (Gray, 2016, p. 178). Ao sumarizar a mensagem dos autores

¹⁶ “É mais útil abordar a ideia de cultura estratégica quanto ao contexto [...]. Por um lado, a cultura como contexto provê significado aos eventos. Por outro lado, o acervo humano de cultura estratégica é uma parte inalienável do seu próprio contexto estratégico” (Gray, 2016, p. 174).

da chamada 1ª geração, Gray remete às hipóteses formuladas, alegando plausibilidade sobre as matérias mais importantes.

No contexto da 2ª geração, o britânico Ken Booth, expandiu a visão conceitual ao incluir a ideia de que a Cultura Estratégica sofre influência de fatores geográficos, históricos, políticos e sociais, conformando uma lente através da qual as lideranças e os formuladores de políticas percebem o mundo e tomam decisões. Atrela a Cultura Estratégica a tradições, valores, atitudes, padrões de comportamento, hábitos, símbolos, realizações e maneiras particulares de uma nação adaptar-se ao ambiente e resolver problemas advindos de ameaças ou usos da força.

Booth (1979) argumenta que, no contexto dos Estudos Estratégicos do período da Guerra Fria, as reflexões tradicionais de defesa do Estado não contemplavam, em suas análises, as motivações que levavam os adversários a agirem. Ao ignorarem a influência do relativismo cultural e do etnocentrismo¹⁷, os tomadores de decisão acabariam incorrendo em erros de cálculo. Procurou, assim, alertar os estrategistas para a “névoa da cultura” e seus efeitos distorcidos na elaboração e no estudo da estratégia. Ecoando as palavras de Snyder, argumentou que melhores estratégias resultariam apenas se as suposições baseadas em um “homem estratégico racional” fossem suplantadas por aquelas baseadas em um “homem estratégico nacional” (Booth, 1979). Ao comentar as reflexões de Booth, Gray (2016) alega uma relativa incontornabilidade quanto ao preconceito cultural. Reporta que “reducionismo cultural, mesmo causador de estereótipos, e etnocentrismo, seu opositor polar, são, em certo grau, inevitáveis” (Gray, 2016, p. 185).

Booth (1990) concebe que uma Cultura Estratégica define um conjunto de padrões de comportamento de (e para) uma nação em questões de guerra e paz, contribuindo para moldar seus processos de interação no âmbito do campo da segurança na arena internacional, porém sem determiná-los. Alega que outras variáveis explicativas, como a evolução tecnológica, desempenham um papel maior ou menor em circunstâncias particulares, cabendo à Cultura Estratégica uma função conformadora comportamental, como o uso da força na política internacional, sensibilidade aos perigos externos, relações civis-militares e doutrina estratégica. Alinhado à essa concepção, entendida como patrocinadora de continuidades, cita um “estilo nacional” particular na teoria e prática da estratégia.

¹⁷ O autor (1979) estratifica o conceito de etnocentrismo em três categorias: (i) fenômeno universal; (ii) termo técnico que ressalta o preconceito; e (iii) associação à cultura. Na última, alega a questão da incapacidade do indivíduo de colocar-se no lugar de outro, pertencente a um grupo diferente, o que gera a aversão (ou baixa empatia) para com os estrangeiros.

Booth (1990) ainda advoga a centralidade do seu entendimento e alerta sobre os riscos de ignorá-lo. Ao elencar cinco razões principais¹⁸ – que se sobrepõem – da magnitude do conceito de Cultura Estratégica, é possível identificar a internalização intelectual, por parte do autor, do alargamento da compreensão dos estudos de segurança. Interessante a sua analogia com uma das reflexões mais conhecidas de Clausewitz, afirmando que “a guerra é a continuação da cultura, tanto quanto da política”, até para combater qualquer etnocentrismo.

Hugh (2024), ao descrever o papel da 2ª geração, argumenta que seus autores buscaram se afastar de teorias causais amplas, focando em como a Cultura Estratégica poderia ser usada como um instrumento de tomada de decisão. Essa geração entendia a validade das abordagens culturais como um mecanismo para o atendimento às necessidades dos Estados, fundamentadas em seus interesses. Empenhando-se na definição exata da Cultura Estratégica na tomada de decisão política, seus autores falharam em vincular causas culturais aos comportamentos estatais manifestos.

A 3ª geração encontra em Alastair Johnston seu representante mais icônico, constituindo-se em importante referência no rol de autores que investigam a relação entre Cultura Estratégica e políticas de segurança. Suas contribuições sobre a avaliação do progresso dos estudos sobre Cultura Estratégica são caracterizadas pela necessidade de se proceder um crítico exame conceitual e metodológico da literatura, a qual considera frágil.

Johnston (1995) argumenta que a abordagem prevalecente é, concomitantemente, “subdeterminada e superdeterminada”, não conseguindo oferecer “um *design* de pesquisa convincente para isolar os efeitos da Cultura Estratégica”. Buscando uma solução, adotou uma aproximação metodológica com traços de rigor positivista, que oferece clara separação entre a variável independente (orientações culturais) e a variável dependente (estratégia militar). Menciona que a Cultura Estratégica age como “um meio ideacional que limita as escolhas comportamentais”, meio este composto de “suposições compartilhadas e regras de decisão que impõem um grau de ordem nas concepções individuais e de grupo sobre sua relação com seu ambiente social, organizacional ou político”.

¹⁸ (i) Entender o real papel do etnocentrismo nos estudos estratégicos, amortizando sua ubiquidade; (ii) “conhecer o teu inimigo”, um dos princípios mais básicos da guerra, traduz a contribuição para uma apreciação do comportamento de outra nação nos seus próprios termos; (iii) compreender a importância da história quanto aos questionamentos sobre motivações, autoimagem e padrões comportamentais de outros atores; (iv) ajuda a quebrar a fronteira artificial entre o ambiente doméstico, dentro do qual as políticas são feitas, e o ambiente de segurança externo, fazendo-nos lembrar que os processos decisórios transcorrem sob o constrangimento de culturas políticas peculiares; (v) ajuda a explicar aparentes “irracionalidades” no pensamento e no comportamento de outros atores, quando aquelas entram em choque com as tradições e o meio cultural do observador (Booth, 1990, p. 125-126, tradução nossa).

Johnston enfatiza que a Cultura Estratégica é composta por símbolos¹⁹ e sistemas de crenças que influenciam as preferências estratégicas e moldam a percepção da eficácia da força militar. Comentando a relevância da influência da cultura sobre a ideia da Grande Estratégia, sublinha que a Cultura Estratégica é o conjunto de comportamentos que emanam de experiências comuns e das narrativas que modelam a identidade coletiva e as relações com outros povos, de modo a determinar os fins apropriados para alcançarem-se os objetivos de segurança (Johnston, 1995, *apud* Scobell, 2004, p. 2).

Ao sugerir como estabelecer a conexão da Cultura Estratégica com o comportamento, Johnston (1995) indica uma prudente cautela na instituição desse vínculo. Para o autor, elementos simbólicos da estratégia determinam que a Cultura Estratégica pode não exercer influência direta, independente e específica sobre a escolha estratégica de uma sociedade. Ao mesmo tempo, aponta que estudos sobre formação e diferenciação de grupos sugerem que diferentes sociedades podem compartilhar de culturas estratégicas semelhantes. Portanto, se a Cultura Estratégica pode impactar o comportamento estatal de forma perceptível, este pode não ser exclusivo de um Estado em particular, contrariando parte significativa da literatura existente sobre o tema, até então.

Em síntese, a leitura aqui proposta do debate geracional sobre a Cultura Estratégica levou em conta a cronologia dos estudos sobre o assunto, cuja gênese moderna se deu com as reflexões de Jack Snyder sobre diferentes formas de pensar a dissuasão nuclear (entre EUA e URSS) no contexto da Guerra Fria. Ao introduzir o conceito no contexto das suas análises, o autor propôs que a estratégia soviética deveria ser compreendida através de uma lente cultural específica, distinta do modelo racionalista ocidental. A primeira geração dos estudiosos focava nas capacidades de influência que fatores históricos e culturais exercem sobre as posturas estratégicas dos Estados. A segunda geração expandiu o conceito e criticou, de forma mais incisiva, perspectivas interpretativas apenas racionalistas. A terceira geração, por sua vez, potencializou uma abordagem metodológica, com Alastair Johnston propondo um modelo conceitual mais rígido, enquadrando a Cultura Estratégica como uma variável independente e testável.

¹⁹ “A cultura estratégica é um 'sistema de símbolos' integrado (por exemplo, estruturas argumentativas, linguagens, analogias, metáforas) que atua para estabelecer preferências estratégicas[...] (que) pareçam, singularmente, realistas e eficazes” (Johnston, 1995, p. 46, tradução nossa). O sistema de símbolos compreende duas partes: (i) diz respeito à atitude dos povos face à guerra, à identificação da natureza do adversário e às características da ameaça que ele coloca; e (ii) diz respeito à influência que a cultura tem nas opções estratégicas: ofensivas ou defensivas (Romana, 2016, p. 16-17).

Sem dúvida, houve, por vezes, a ocorrência de desalinhamentos e desencontros de pontos de vista e perspectivas, fato que enriquece os debates até hoje.

1.3 Cultura Estratégica e Relações Internacionais

As RI, enquanto área do conhecimento, caracterizam-se pela multidisciplinaridade, incorporando contribuições de diversas outras áreas e disciplinas. No campo das ciências sociais, o compartilhado estudo dos fenômenos internacionais busca desvendar causas e antecipar consequências da miríade de acontecimentos que se sucedem e se acumulam, caracterizando o ambiente internacional como um espaço de continuidades e mudanças.

No campo de estudos das RI, a disciplina Análise de Política Externa (APE) se dedica a estudar as “maneiras de agir” – compreendendo ação ou omissão – dos governos nacionais em face das questões internacionais. Fração significativa do esforço de análise revela as dinâmicas domésticas sob as quais os atores e as políticas se desenvolvem, caminhando por considerar a importância da dimensão cultural. Hudson (2007) apresenta a ideia de “cultura de política externa” como o conjunto de crenças, atitudes e práticas compartilhadas pelos formuladores estatais, as quais influenciam a maneira como estes atores percebem e respondem aos desafios internacionais. O autor enfatiza a importância da cultura na modelagem das decisões e comportamentos dos estados na arena global.

Bozeman (1994, p. 31, tradução nossa) sublinha que “cada sociedade é movida pelas circunstâncias de sua existência para desenvolver sua abordagem própria de relações externas. [...] a diplomacia, como qualquer outra instituição social, se vê impelida a incorporar as tradições e valores peculiares à civilização na qual é praticada”. Tal assertiva corrobora com o nosso entendimento acerca da relevância e da pertinência em compreendermos, na justa medida, o papel da dimensão cultural no contexto amplo da vida do Estado.

A política internacional é revestida por uma alargada mescla de componentes que lhe emprestam desconcertante complexidade. Não é como uma ciência de laboratório, onde é possível proceder experiências controladas. A explicação se dá em razão da impossibilidade de se manter variáveis constantes enquanto analisamos uma que se altera (Nye, 2002, p. 61). A multiplicidade de variáveis, vinculadas à profusão de possibilidades de mudanças – por vezes simultâneas –, torna a sua análise difícil e multifacetada. A cultura é uma delas.

Longhurst (2004) assinala que, ao promover uma forma de análise do comportamento e do pensamento estratégico soviético que levava em conta experiências históricas particulares de guerra, Snyder chamou a atenção dos estudiosos de segurança e defesa sobre a

potencialidade de componentes culturais integrarem seu universo de pesquisa, resultando em uma agenda de pesquisa atomizada. Ao defender que uma Cultura Estratégica soviética única se desenvolveu por meio de um processo histórico particular, o “pioneiro” argumentou que Moscou havia internalizado um prisma perceptivo singular, através do qual as questões estratégicas eram vistas pelos tomadores de decisão. Essa cultura, sustentava Snyder, foi transmitida às gerações subseqüentes, impactando a política (e os tomadores de decisão) e definindo os parâmetros dos debates nacionais.

Segundo Anand (2020), a Cultura Estratégica surgiu como parte de uma “agitação crítica” do campo de estudo das RI e dos Estudos Estratégicos. A predominância de uma tendência positivista, observada durante o período da Guerra Fria, propiciou a ascensão e a prevalência do paradigma racionalista, desconsiderando, em larga medida, a influência e o papel de condicionantes culturais. O Neorrealismo, que dominou boa parte do mencionado período, foi componente relevante da narrativa, supondo Estados como "caixas pretas" em uma estrutura internacional anárquica e determinística. Nessa leitura, a postura responsiva dos atores estatais, frente aos estímulos inerentes à estrutura sistêmica, obedece a uma lógica unívoca, o que tende a gerar respostas iguais ou muito semelhantes.

Tal perspectiva falhou em explicar que certos comportamentos estratégicos “excepcionais” dos Estados não são passíveis de enquadramento nos limites do modelo de ator racional. O evento histórico que melhor contextualiza esse entendimento foi a incapacidade (ou falha) dos neorrealistas em não preverem a queda da URSS, possivelmente em face da “aposta” na estabilidade do sistema bipolar. Ademais, de acordo com os preceitos neorrealistas e na esteira do processo subseqüente à debacle comunista, Alemanha e Japão comporiam um cenário internacional que os projetava assumindo posturas muito agressivas, evento que não se materializou de fato. Por conseguinte, a inadequação explicativa sobre o comportamento estatal que se desvia do determinismo estrutural e racionalista abriu caminho para outras formulações intelectuais. A partir daí, emergiram alternativas construtivistas, dentre as quais se enquadra a Cultura Estratégica, que buscam instrumentalizar o “poder da cultura” de moldar o comportamento.

A (re)introdução da Cultura Estratégica na linguagem dos Estudos Estratégicos impulsionou reflexões e apresentou novos desafios de pesquisa, suscitando oportunos questionamentos sobre os modelos de análise dominantes, em especial aqueles atrelados aos paradigmas centrais realistas. Algumas questões cruciais acerca das condicionantes seminais do comportamento do Estado no domínio da segurança propiciaram um alargamento do escopo dos objetos de investigação, instigando pesquisadores a considerarem, com maior frequência,

a dimensão cultural em seus estudos. O que se seguiu depois foi o advento da literatura de Cultura Estratégica que, embora tenha-se baseado no trabalho das décadas de 1970 e 1980, procurou abordar muitos dos problemas associados ao conceito.

Robert Jervis (1988), ao explorar de que forma leituras e percepções equivocadas sobre as intenções e capacidades de um adversário podem levar os Estados a travarem conflitos armados, evidencia as complexidades e as nuances desses mal-entendidos. Argumenta que, embora nem todas as guerras sejam causadas por percepções errôneas²⁰, muitas são por estas influenciadas, incluindo os desafios que envolvem a leitura – com o máximo de precisão possível – das intenções e das capacidades dos adversários. Ademais, alerta quanto à susceptibilidade da ocorrência de erros significativos de cálculo, tanto ao subestimar quanto ao superestimar as suas capacidades. Em suas reflexões, o autor reconhece as dificuldades metodológicas de proceder investigações sobre percepções errôneas, diante do desafio de analisarem-se as variáveis que envolvem o processo de tomada de decisão. Seu trabalho estabelece relação com os estudos de Cultura Estratégica ao enfatizar como experiências históricas, fatores psicológicos, valores culturais e estruturas institucionais de um Estado podem interferir nas percepções das lideranças políticas e, por conseguinte, adquirir potencial para influenciar o processo decisório.

Todavia, fragilidades conceituais apontavam para a necessidade de aprimoramento epistemológico, em especial nos termos de como abordar os tópicos de mudança ou fragmentação dentro de uma cultura estratégica. Assim, ainda que se produzissem tendências, faltava motricidade suficiente para determinar, de forma total, o comportamento. Ademais, se encarada de forma muito determinista, a Cultura Estratégica pode ser usada em demasia para explicar tudo e qualquer coisa, tornando-se, assim, inútil em sua tautologia.

Ao estudar o processo decisório norte-americano sobre o emprego de armas de destruição em massa, retomando, em alguma medida, as ideias desenvolvidas por Snyder, Kartchner (2009) argumenta que a Cultura Estratégica oferece a promessa de fornecer informações sobre motivações e intenções que não são facilmente explicadas por outros enquadramentos, podendo auxiliar na identificação de significados sobre o emprego da força que, de outra forma, poderiam ser ignorados, mal compreendidos ou mal interpretados. No contexto das análises devotadas ao emprego de armas de destruição em massa, defende a

²⁰ Jervis (1988) entende que um erro de percepção abarca uma gama de inferências imprecisas, representadas, em seu conjunto, por erros de cálculo quanto às consequências das decisões relacionadas à guerra e à paz. Com isso, destaca os julgamentos equivocados sobre como se dá a reação de “alguém” em face das políticas de “outrem”.

importância da aplicação da abordagem cultural, elencando as principais razões que fundamentam sua assertiva²¹.

Em tempos de guerra em solo europeu, referências à possibilidade de emprego de artefatos nucleares no conflito entre Rússia e Ucrânia (2022) têm emprestado criticidade às análises de risco dos planejadores. Nesse diapasão, os cálculos estratégicos levam em consideração condicionantes conformadas por aspectos culturais, tais como a tolerância a perdas²². Tais considerações, ainda que impregnadas de intangibilidade, são relevantes ao planejamento estratégico.

Marques (2007), fundamentando a Cultura Estratégica como um objeto em construção, utiliza-se da decomposição metodológica das três gerações para apresentar os principais contornos dos debates subsequentes à gênese dos estudos sobre as relações entre cultura e temas estratégicos. Acerca das críticas apresentadas por Johnston, Marques cita interessantes observações aplicadas por Neumann e Heikka (2005, *apud* Marques, 2007, p. 44) que sublinham ser “raro um neto herdar todas as virtudes dos seus predecessores e nenhum dos seus defeitos”. Para os autores citados, a escolha de Johnston em adotar uma metodologia positivista, à semelhança dos autores da 1ª geração, foi um crasso “defeito” herdado. Justificam que antropólogos e sociólogos, há tempos, encaram a cultura como fenômeno constitutivo e não uma variável independente passível de ser isolada.

No estudo empírico produzido, Neumann e Heikka (2005) apontam erros na utilização da metáfora geracional de Johnston. Enfatizam a epistemologia positivista na qual se baseavam a primeira e a terceira gerações, e a falta de especificidade da segunda geração. Concluíram que se fazia necessário o estabelecimento de um conceito que tornasse viável a análise de problemas específicos, sugerindo a cultura como dinâmica interação entre discurso e prática. Os autores

²¹ Kartchner elenca três principais razões para que as análises culturais sejam relevantemente consideradas no contexto das armas de destruição em massa: 1- roteiros culturais tem potencial para identificar o “racional”. A própria racionalidade pode ter significado diverso em culturas diferentes (por exemplo, a interpretação da mensagem que compõe a comunicação da dissuasão); 2- a necessidade de “conhecer inimigos e amigos (aliados)”, especialmente quanto às percepções e entendimentos sobre ameaças; e 3- compreender e interpretar, do ponto de vista cultural, o discurso político dos países que advogam o uso de armas de destruição em massa (Kartchner, 2009, p. 57).

²² “A capacidade da Rússia de sustentar perdas militares é considerável, e supera a dos Estados Unidos e aliados ocidentais. A inteligência dos EUA estima que, nos dois primeiros anos de sua guerra na Ucrânia, as baixas russas ultrapassaram 315.000 mortos ou feridos, com mais de 1.800 tanques, 90 aeronaves e 15 navios de guerra destruídos [...]. Em termos comparativos, um total de quase 212.000 soldados americanos morreram foram feridos em nove anos de operações de combate no Vietnã. Esses dados têm implicações importantes para as estratégias militares dos EUA e Rússia, pois os dois países tentam calcular o limite de "perdas inaceitáveis" um do outro para forçar o outro lado a ceder. Se a tolerância dos EUA e seus aliados para perdas entre seu próprio pessoal e material for uma ordem de magnitude menor do que a da Rússia, então, no caso de um confronto direto, a Rússia poderia ser incentivada a usar armas nucleares para infligir um número inaceitável de perdas nas forças armadas da OTAN para forçar a capitulação” (Alberque, *IJSS*, 2024).

propuseram uma definição de Cultura Estratégica como uma interconexão dinâmica entre a Grande Estratégia e a prática (doutrinas militares, relações entre civis e militares e aquisição de armamentos, por exemplo).

Marques (2007) ressalta o posicionamento de Snyder (2003) que, após analisar uma série de estudos etnográficos sobre guerras em sociedades sem Estado²³, constatou a incapacidade de a cultura, como variável independente, explicar certos conflitos armados. Snyder defende uma “análise que leve em conta a interação entre as variáveis materiais, institucionais e culturais” (Snyder, 2003, *apud* Marques, 2007).

Lantis (2006) assevera que a história mostra que existem muitas fontes de cultura estratégica (Figura 01), abrangendo fatores materiais e ideacionais. Valoriza a geografia como condicionante fundamental para o pensamento estratégico (localização em relação a grandes potências, território, recursos naturais, questões fronteiriças etc.), inferindo relevante capacidade de influenciar estrategistas e tomadores de decisão. Exalta a história como fulcral vetor de acumulação de experiências, sublinhando sua conexão com “importantes considerações envolvendo o nascimento e a evolução de Estados e as identidades estratégicas” que os conformam. Cita o “papel da teoria das RI na identificação dos tipos de Estado²⁴, concluindo que tal diversidade leva-os a aplicar respostas únicas” (Lantis, 2006, p. 16-17, tradução nossa).

<u>Physical</u>	<u>Political</u>	<u>Social/Cultural</u>
Geography	Historical Experience	Myths and Symbols
Climate	Political System	Defining Texts
Natural Resources	Elite Beliefs	
Generational Change	Military Organizations	
Technology		

<-----{Transnational Normative Pressures}----->

Figura 01: Fontes potenciais da cultura estratégica (Potential Sources of Strategic Culture).
Fonte: Lantis (2006).

²³ No artigo "*Anarchy and Culture: Insights from the Anthropology of War*", Jack Snyder (2003) analisa diversos estudos etnográficos sobre guerras em sociedades sem Estado. Ele destaca que, embora essas sociedades sejam politicamente autônomas, muitas compartilham uma cultura comum e laços sociais densos. O autor observa que, em meio a conexões culturais, conflitos armados ocorrem com frequência entre unidades políticas autônomas, sugerindo que, mesmo em contextos de cultura compartilhada, a anarquia pode levar a comportamentos estratégicos semelhantes aos observados nos sistemas estatais.

²⁴ “A teoria das RI identificou vários tipos de Estados, desde fracos a fortes, coloniais a pós-coloniais, pré-modernos, modernos e pós-modernos. Isso levanta a perspectiva de que diferentes tipos de Estados podem enfrentar diferentes problemas estratégicos e, com recursos materiais e ideacionais variados, aplicar respostas únicas” (Lantis, 2006, p. 16, tradução nossa).

Kuznar, Heath e Popp (2023), no relatório apresentado ao *Department of Defense* dos EUA (*DoD*)²⁵, no âmbito do programa *Strategic Multilayer Assessment* (SMA), aventam o modelo de análise de Cultura Estratégica sob a ótica dos sistemas complexos. A proposta ampara-se no pressuposto de que os elementos teóricos mais apontados na literatura – identidade, valores, percepções e comportamentos padronizados –, e que embasam os entendimentos mais “pacificados” sobre Cultura Estratégica, não são independentes. Sugere, portanto, que a potencial influência de uns sobre os outros cria um sistema complexo de inter-relacionamentos, permitindo sua aplicação a diferentes nações e contextos.

Para que a relação entre cultura e comportamento estratégico possa ser, do ponto de vista analítico, útil para a segurança nacional, Kuznar, Heath e Popp (2023) vislumbram a necessidade de haver seletividade na previsão dos comportamentos estratégicos. Argumentam que, ao considerar-se uma quantidade grande de comportamentos – por exemplo, posturas nucleares, investimentos militares, conduta militar na guerra, operações ao nível do conflito armado – na definição de uma cultura estratégica, cria-se uma tautologia que pode vir a minar a qualidade da previsão.

Dos resultados encontrados no âmbito do supramencionado relatório, Kuznar, Heath e Popp (2023) comentam que os especialistas que participaram das reflexões que embasaram a sua redação chegaram a um acordo sobre uma série de questões cruciais. Concordaram que a Cultura Estratégica muda, ainda que de forma mais lenta em relação a outras influências políticas. Por essa razão, reúne potencial para influenciar, no longo prazo, comportamentos estratégicos que, de forma regular, ocorrem em prazos mais curtos. Ademais, a Cultura Estratégica de um Estado é apenas um entre os muitos fatores que influenciam o comportamento estratégico. Preocupações pragmáticas, como o poderio militar e as alianças, também exercem influência. Os participantes chegaram ao consenso de que, em qualquer nação, vários grupos e organizações subnacionais (partes interessadas) podem possuir culturas estratégicas diferentes, sugerindo que qualquer comportamento estratégico deve considerar essas interações. Dessa forma, os autores consideraram apenas comportamentos tradicionais, repetidos e padronizados, visando a permitir que outros elementos surjam de forma independente. No entendimento do relatório, “a cultura estratégica de um ator²⁶ é composta por crenças, experiências, pressupostos,

²⁵ Relatório apresentado no âmbito do workshop realizado em 2005, cujo objetivo foi pacificar os desalinhamentos conceituais e desenvolver uma metodologia para a aplicação sistemática da Cultura Estratégica às questões de segurança nacional nos EUA.

²⁶ “Um ator é definido como a unidade coletiva de tomada de decisão, que pode ser composta por diferentes partes interessadas, cada uma das quais com a sua própria cultura estratégica e interesses. As decisões e ações estratégicas finais tomadas pelo ator resultam do resultado destas agendas estratégicas concorrentes.” (Kuznar; Heath; Popp, 2023, p. 4, tradução nossa).

atitudes e comportamentos padronizados que moldam as percepções e preferências sobre os seus interesses, objetivos e atividades relacionados com a segurança” (Kuznar; Heath; Popp, 2023, p. 4-5, tradução nossa).

No campo dos Estudos Estratégicos, é factível afirmar a preferência dos investigadores pela corrente teórica realista das RI. Todavia, há um significativo grupo de analistas que tem direcionado suas reflexões a partir de uma perspectiva construtivista. Os especialistas que estudam a elaboração de doutrinas e estratégias militares, e que atribuem a preferência dos Estados por uma determinada estratégia aos constrangimentos e incentivos do sistema internacional, estão alinhados aos preceitos do Neorrealismo (ou Realismo Estrutural). Ao grupo que não identifica, prioritariamente, as preferências estatais ao modelo realista, é atribuída a ideia – perfilada às premissas do Construtivismo – de que não cabe dissociação da elaboração e da execução de estratégias militares do contexto cultural no qual elas são produzidas. Os construtivistas não negam a importância dos fatores materiais na configuração da defesa militar, mas salientam que estes fatores podem ser interpretados de várias maneiras pelos atores sociais (Marques, 2007).

No contexto desta pesquisa, apreendemos que o Neorrealismo encontra inspiração nas constantes mudanças no sistema internacional, concentrando-se nas capacidades observáveis e no potencial material sobre a postura do Estado, desconsiderando, em grande parte, as condicionantes ideacionais. Por conseguinte, adota um modelo de avaliação (ou previsão) racional do comportamento político, válido para o passado, o presente e o futuro, priorizando as condições estruturais em detrimento das especificidades nacionais²⁷ na análise da formulação das doutrinas militares – postura aqui entendida como estendível aos demais segmentos de atuação do Estado e que consubstancia a compreensão do conceito de *realpolitik*, à luz do Neorrealismo.

Robert Gilpin (1981), outro importante teórico do Neorrealismo e que privilegia o conceito de “escolha racional”, aborda a temática “mudança”²⁸ sob a ótica da ciclotimia. Suas mais reconhecidas contribuições se concentram no estudo do fenômeno da ascensão e queda de potências hegemônicas e as transformações recorrentes na política mundial. Sua versão

²⁷ Waltz (1979), ao apresentar a teoria sistêmica da política internacional, coluna central da sua obra *Theory of International Politics*, defende a prevalência das teorias sistêmicas sobre as teorias reducionistas. O autor considera que as últimas são inadequadas para demonstrar que a política internacional pode ser concebida como um domínio distinto de outros, advogando que as primeiras podem explicar por que as diferentes unidades do sistema se comportam de modo similar. Waltz defende que apenas as teorias sistêmicas são capazes de explicar as regularidades ou leis da política internacional.

²⁸ O modelo teórico de Gilpin concebe três tipos de mudanças: (i) mudanças de sistemas; (ii) mudança sistêmica; e (iii) mudança na interação (Jatobá, 2013).

estrutural do realismo, traduzida pela expressão “realismo da ascensão e queda”, busca “unir as ideias de guerra hegemônica e de mudança no plano internacional”. Gilpin alinha-se à ideia de uma luta permanente pelo poder, considerando a guerra o principal mecanismo de mudança através da história (Jatobá, 2013, p. 30-31).

Nye (2002), ao comentar as duas (e mais representativas) tradições teóricas das RI – Realismo e Liberalismo –, provoca seus leitores com uma pergunta que se alinha aos preceitos fundamentais deste trabalho de investigação: “Existe uma lógica duradoura de conflito na política mundial?”. Sua leitura da conjuntura internacional do final do século XX remete às semelhanças encontradas entre a Guerra do Peloponeso e o conflito árabe-israelense, acrescentando a existência de uma “determinada lógica de hostilidade, um dilema de segurança que acompanha a política entre os Estados. Alianças, equilíbrios de poder e escolhas políticas entre a guerra e o compromisso permaneceram semelhantes ao longo dos milênios”. Complementa, alertando: “A tarefa dos estudantes de política internacional é a de construir a partir do passado, sem serem por ele aprisionados; de compreender tanto as continuidades quanto as mudanças” (Nye, 2002, p. 2).

Segundo Waltz (1979), o sistema internacional é definido como um conjunto de unidades que interagem sob uma estrutura, tendo esta a capacidade de constranger os Estados a adotarem determinados comportamentos, limitando e orientando suas ações por meio de recompensas e penalizações. A lente de observação sob a ótica neorrealista tende a enxergar o comportamento militar como bastante estanque do meio em que é formado, sendo sensível à crença de que existe uma “ciência universal” que explica a geração do poder militar em todos os países. Evita a abordagem, como ferramenta teórica analítica, de fatores constitutivos complexos da política, tais como o contexto doméstico e outras fontes intangíveis de formação de interesse (Longhurst, 2004).

De acordo com Nye (2002), para o realista, o problema central da política internacional é a guerra e o uso da força, sendo os Estados atores principais. O princípio e o fim da política se resumem à interação entre os entes estatais, do individual para com os demais. Sob a ótica do Neorrealismo, os Estados tendem a adotar atitudes distintas ou heterogêneas quando procedem escolhas sobre o emprego do poder, em especial do poder militar. A preferência de escolha concentra-se no resultado do processo de avaliação das condições políticas, econômicas, tecnológicas e geográficas de cada Estado, tendo em conta sua posição no sistema internacional. O peso maior na definição das doutrinas militares, por exemplo, recai sobre a análise dos riscos e oportunidades oferecidas pelo sistema.

No contexto do chamado “terceiro debate”²⁹ – e no conjunto de perspectivas teóricas emergentes –, a abordagem construtivista ofereceu ampla capacidade de estabelecer um diálogo mais próximo com a Sociologia e outros segmentos das ciências sociais. Conforme Nasser (2012), ao lado das vertentes mais tradicionais (foco da análise sobre as relações de poder), a perspectiva sociológica, em sua dimensão ampla (valores, classes, símbolos, preferências, estrutura, identidade, interesses) permitiu um questionamento mais sólido sobre o papel das ideias e dos valores nas análises de RI, inclusive em matéria de segurança e defesa. Por essa razão, uma parte dos acadêmicos dedicados aos estudos de segurança buscaram incorporar aspectos sociais e culturais internos – e não apenas fatores estruturais externos – às suas agendas de pesquisa, avançando sobre uma abordagem que reconhecia a relevância cognitiva das dinâmicas estatais internas junto aos processos de elaboração e tomada de decisão estratégicos.

Adler (1999) apresenta o Construtivismo como uma metateoria ou, no limite, como um modelo de raciocínio, cuja proposta de agenda de pesquisa é sintetizada pela ideia de uma política mundial “socialmente construída”³⁰. Para ele, a corrente teórica encarna o modo pelo qual o mundo material se relaciona com a ação humana, formando-a e sendo por ela formado, dependendo este relacionamento de interpretações dinâmicas do contexto material. Ao considerarem que a realidade internacional é constituída de elementos materiais e ideacionais, os construtivistas não rejeitam a importância dos aspectos materiais; todavia, ressaltam a profunda centralidade das estruturas intersubjetivas de significado que caracterizam as interações sociais, tais como a cultura e as normas.

Para Nasser (2012), a corrente construtivista, ao posicionar-se como um “meio termo” conceitual nos debates das RI, permite a valorização do papel da “identidade” como elemento constitutivo dos interesses e ações dos atores, ao mesmo tempo em que reforça a importância da “percepção” dos fatos sociais. Dessa forma, na esteira da agenda de pesquisa construtivista em matéria de segurança e defesa, novas problematizações foram introduzidas no campo de estudo das RI: (i) a noção de “soberania” deixa de ser um dado imanente, tratando-se de uma cultura/identidade dos atores políticos; (ii) o “interesse nacional” passa a ser interpretado como uma representação de forças domésticas e também como instrumento retórico que apaga a

²⁹ O 3º debate é conhecido como “interparadigmático”, caracterizado pelo movimento conjunto de reflexões teóricas que reagiram à prevalência do Realismo. “A imagem das RI como uma sequência de debates teóricos mais ou menos definidos, em termos das principais correntes em disputa e de sua delimitação temporal é uma ideia persistente, ainda que controversa” (Jatobá, 2013, p. 10).

³⁰ A expressão “socialmente construída” remete à ideia de que as estruturas fundamentais da política internacional são, na sua essência, sociais. Tal entendimento contrapõe-se à interpretação neorrealista, que privilegia o “material”. Ademais, à luz da agenda construtivista, as estruturas dão forma aos interesses e às identidades dos atores, e não apenas reúnem capacidade para moldar o seu comportamento, como defendem os racionalistas.

pluralidade e as contradições dos atores e discursos que compõem a formulação de política externa de um país; e (iii) as políticas e comportamentos, em matéria de segurança e defesa, não derivam tão só de um impulso de sobrevivência inerente às unidades decisórias, mas são, em parte, reflexos da “identidade” ou da “percepção” que os atores possuem sobre a realidade.

Wendt (1999) explica que a construção da identidade antecede o processo que imprime forma ao interesse nacional e, por conseguinte, é anterior às ações e à consecução dos objetivos em política internacional. Segundo Nasser (2012), nessas circunstâncias, emerge a “brecha construtivista com a qual os estudos de Cultura Estratégica vão se associar”. Ao afirmar a relevância das ideias e valores na interpretação do comportamento político-estratégico do Estado e, simultaneamente, não descartar outros condicionantes tradicionais da agenda de pesquisa do campo da segurança e defesa (em especial as que reforçam os aspectos materiais), o Construtivismo parece reunir, dos anos de 1990 até o início de século XXI, as melhores condições para receber e acolher as reflexões mais aceitas sobre Cultura Estratégica.

No entendimento de Lantis (2006), as ideias construtivistas conseguiram imprimir dinamismo aos estudos de Cultura Estratégica, mas não avançaram o suficiente a ponto de congregarem uma definição comum. Ao fazer referência a Wilson (2000), transcreve que o professado “agnosticismo ontológico” do Construtivismo não reúne potencial para embasar uma edificação teórica sólida para os estudos culturais estratégicos, alegando que os estudiosos devotados à temática devem reconhecer a dificuldade limitadora de estabelecer ligações entre a estrutura política e o comportamento do Estado.

Para além das abordagens realista e construtivista que dominam o debate sobre Cultura Estratégica, emergem perspectivas que enfatizam a interconectividade das culturas estratégicas em um sistema global cada vez mais volátil. A perspectiva relacional, por exemplo, argumenta que a Cultura Estratégica de um país não pode ser compreendida de modo isolado, mas deve ser analisada em relação às culturas estratégicas dos Estados com os quais interage. Essa visão sugere que padrões estratégicos são continuamente reformulados em resposta às percepções e ações de outros atores internacionais, criando um dinamismo constante na definição de estratégias nacionais. A abordagem neoclássica, por sua vez, propõe uma síntese entre estrutura e cultura, ao considerar que as restrições sistêmicas impõem limites ao comportamento estatal, mas que as escolhas estratégicas dentro desses limites são influenciadas e moduladas pela Cultura Estratégica predominante em cada sociedade.

Nessa perspectiva, os processos analíticos que conformam e dão sentido às escolhas estratégicas – sejam de atores estatais ou não – decorrem da conjunção racional de custos, riscos e benefícios, sob a influência de variáveis imateriais como pressões domésticas, valores da

sociedade e a personalidade das lideranças políticas. Por conseguinte, análises e avaliações estratégicas são, via de regra, revestidas de complexidade e sujeitas a erro. Demonstrando que aspectos intangíveis e de difícil mensuração tornam a previsibilidade analítica mais um elemento de arte do que de ciência, a máxima (e possível) compreensão da relevância do papel da Cultura Estratégica é, no nosso entendimento, condição necessária para mitigar equívocos e imprecisões no cálculo estratégico do Estado.

Kartchner (2024) explica que “a Cultura Estratégica pode ser uma ferramenta poderosa para fornecer *insights* sobre o contexto e a cognição coletiva”, em especial quanto às possibilidades por ela oferecidas como elemento influenciador do processo de formulação de políticas e como instrumento analítico “das intenções do adversário”. O autor apresenta as seguintes “razões para se estudar Cultura Estratégica”:

(i) O realismo é um paradigma explicativo poderoso para as r.i., mas não pode lançar luz sobre nuances nas motivações e intenções de líderes e comunidades, nem fornecer insights sobre o papel que identidade, valores, normas e processos cognitivos desempenham na formação de comportamentos, políticas e resultados. A cultura estratégica pode suplementar o realismo, ao fornecer tal contexto e conscientização; (ii) a cultura estratégica pode compensar ou amenizar o impacto do etnocentrismo como um fator que contribui para a percepção errônea, mal-entendido e interpretação equivocadas de mensagens na diplomacia e estratégia; (iii) a cultura estratégica pode fornecer insights sobre as motivações, intenções e crenças de aliados e adversários em potencial, incluindo ajudar a identificar as narrativas fundamentais e iterativas que moldam seu pensamento; (iv) a cultura estratégica pode sensibilizar o analista para dimensões e fontes de comportamento estratégico que estão ausentes das teorias realistas, como o papel da história, geografia e religião como fontes da identidade, crenças e comportamentos de uma cultura; (v) a cultura estratégica destaca o papel de fatores domésticos em políticas externas e de segurança de maneiras que o realismo não consegue. Como Ken Booth observou, a cultura estratégica quebra a fronteira artificial entre o ambiente doméstico dentro do qual as políticas são feitas e o ambiente de segurança externo. Ela nos lembra que estruturas de tomada de decisão, estabelecimentos militares e processos de tomada de decisão operam em culturas políticas peculiares. Portanto, chama a atenção para as diferenças entre nações quando a ‘ciência’ na ciência política é tentada a minimizá-las; (vi) a cultura estratégica nos lembra que a ‘racionalidade’ pode ser interpretada de forma diferente entre culturas e sociedades. Por exemplo, a dissuasão nuclear tem sido amplamente concebida como um cálculo na mente de um adversário entre custos e fins. Mas como um possível oponente interpreta ‘custos’ e ‘fins’? Como ele calcula seu valor relativo? Somente a cultura estratégica pode oferecer explicações descritivas de como elas podem diferir do cálculo de alguém (Kartchner, 2024, p. 7-8, tradução nossa).

Dentre as razões supracitadas para considerar-se a estreita ligação entre a Cultura Estratégica e as RI, existe uma ideia que permeia todas elas: o valor da primeira como capital de interpretação de significados e, portanto, do fazer político. A Cultura Estratégica oferece um arcabouço analítico relevante para amplificar a compreensão dos processos de tomada de decisão política, jogando luzes sobre fatores que transcendem as explicações realistas tradicionais. Ao integrar dimensões como identidade, normas e valores, permite interpretar as

motivações e intenções de líderes e comunidades estratégicas, fornecendo um contexto mais rico para a formulação de políticas.

Ao mitigar o etnocentrismo, a Cultura Estratégica reduz riscos de percepções errôneas e interpretações equivocadas, fatores críticos na prática diplomática e no exercício da política na seara internacional. Seu papel na identificação de narrativas fundamentais dos atores globais contribui para a construção de análises mais precisas sobre suas escolhas estratégicas. Ademais, ao incorporar variáveis como história, geografia e religião, a Cultura Estratégica evidencia que o comportamento estratégico não é homogêneo, mas moldado por fatores domésticos específicos. Isso reforça a necessidade de compreender como diferentes sociedades percebem a racionalidade, essencial para avaliar o impacto de políticas de dissuasão, alianças e conflitos.

Nesse sentido, o estudo da Cultura Estratégica se torna indispensável para que formuladores de políticas possam antecipar reações, interpretar sinais estratégicos e desenvolver abordagens mais eficazes e culturalmente sensíveis no cenário internacional. Entendemos, por conseguinte, que há meritória conexão entre Cultura Estratégica e as Relações Internacionais, motivo inspirador para o desenvolvimento desta tese.

1.4 Visões contemporâneas

Um dos focos centrais na maioria dos estudos sobre Cultura Estratégica está na continuidade do comportamento do Estado, fundamentado na ideia de que a socialização de valores e crenças ocorre ao longo do tempo. A “aprendizagem anterior”, acumulada, transforma-se em “sedimentos” na consciência coletiva, condição que a torna, em termos relativos, resistente a mudanças. O empilhamento de lições do passado age como um filtro diante do novo, imprimindo, por intermédio de elementos de permanência, um eventual perfil conservador aos espectros culturais das diversas nações.

Ao analisar as contribuições do seminal trabalho de Snyder (1977), Kartchner (2024) destaca as observações do cientista político norte-americano sobre o comportamento da burocracia soviética, analisando a influência da postura inercial desta “subcultura” sobre o comportamento estratégico da URSS. O autor afirma que, no contexto evolutivo dos estudos sobre Cultura Estratégica e processo organizacional, houve uma amplificação na abordagem investigativa sobre “inércia cultural” e “inércia organizacional”, enquadrados como fatores explicativos para a falta, resistência ou oposição a mudanças.

De fato, em alguns casos, aqueles estudiosos que foram introduzidos ao conceito de cultura estratégica mais tarde em suas carreiras profissionais, ou que estavam descobrindo a cultura estratégica pela primeira vez, observaram que os mais importantes fatores explicados [...] não era quais comportamentos e opções [...] mas o que ela tirava da mesa, ou os cursos de ação que eram excluídos pela cultura estratégica. Por exemplo, de acordo com Michael Desch, ‘variáveis culturais podem explicar o atraso entre a mudança estrutural e as alterações no comportamento do estado...[e] podem explicar por que alguns estados se comportam irracionalmente e sofrem as consequências de não se adaptarem às restrições do sistema internacional’ (Kartchner, 2024, p. 10, tradução nossa).

Sobre os transbordamentos atemporais das reflexões de Snyder, Kartchner (2024, p.10, tradução nossa) sublinha a apresentação do conceito de “subculturas”, resumido pela definição de “uma subseção da comunidade estratégica mais ampla com crenças e atitudes razoavelmente distintas em questões estratégicas, com uma tradição analítica distinta e historicamente rastreável”. O autor, ao se referir à mais recente geração de estudiosos de Cultura Estratégica, assevera que “esse tema se tornou uma marca registrada da pesquisa cultural estratégica de quarta geração, com seu maior foco em subculturas organizacionais ou institucionais, como as diferenças culturais entre os serviços dentro das forças armadas dos EUA”.

No mesmo contexto, Johnson e Berrett desenvolveram a metodologia *Cultural Topography (CTops)*³¹, voltada para a análise da Cultura Estratégica em questões específicas e aplicada à atividade de Inteligência no nível estratégico. Tal abordagem busca identificar variáveis críticas no espectro cultural e seus impactos na tomada de decisão. No artigo "*Cultural Topography: A New Research Tool for Intelligence Analysis*" (2011), os autores introduzem a supramencionada metodologia como uma ferramenta de aprimoramento da análise, enfatizando a importância de considerar fatores culturais como variáveis relevantes do processo decisório. Não obstante o foco principal tenha sido oferecer aos analistas um instrumento que viabilizasse a identificação daquelas variáveis, há o reconhecimento que a cultura não é monolítica e que diferentes grupos dentro de uma sociedade podem possuir culturas distintas que afetam ações e decisões.

Johnson e Berrett observam que os tomadores de decisão subestimam a “inércia cultural” – a resistência ou tendência das culturas a manterem práticas e crenças estabelecidas ao longo do tempo –, podendo a levá-los a avaliações imprecisas e políticas ineficazes. Com

³¹ O principal objetivo do *CTops* é auxiliar os analistas a isolarem e entenderem a complexidade, o peso e a relevância da cultura ao considerar iniciativas de política externa. Conforme Johnson (2023, p. 415), “a metodologia da *CTops* foi introduzida e descrita em vários trabalhos diferentes: primeiro no artigo *Studies in Intelligence* (2011), e depois como uma abordagem de pesquisa em dois volumes (2018), examinando a tomada de decisão em questões nucleares baseada no estado e cultura militar, respectivamente”.

isso, busca-se preencher essa lacuna, oferecendo uma metodologia estruturada³² para abordar a cultura como um fator determinante nas análises de Inteligência. Atores subestatais (como grandes empresas, partidos políticos, tribos, organizações religiosas, grupos étnicos etc.), dotados de suas próprias culturas, reúnem potencial para influenciar a tomada de decisões críticas por parte do Estado. Portanto, segundo a metodologia *CTops*, torna-se crucial aos analistas de Inteligência considerarem a diversidade cultural interna e o papel dos supracitados atores como elementos conformadores das políticas e estratégias nacionais, reconhecendo a profundidade e a complexidade das influências culturais na tomada de decisão.

Bowen (2024) explora como a Cultura Estratégica influencia a atividade de Inteligência com foco na antecipação (*Anticipatory Intelligence*), discorrendo sobre a capacidade de prever e se preparar para ameaças emergentes antes que se concretizem. A autora argumenta que diferentes culturas estratégicas moldam a forma como Estados percebem riscos, interpretam sinais de alerta e tomam decisões preventivas. Bowen assinala que sociedades com tradições estratégicas proativas tendem a investir mais em Inteligência Preditiva e mecanismos de dissuasão antecipada, enquanto culturas estratégicas mais reativas tendem a minimizar ameaças emergentes até que estas se tornem crises evidentes. Ressalta os desafios analíticos dessa abordagem, com foco na influência de viés cultural sobre a avaliação de intenções adversárias, levando a possíveis erros de cálculo ou omissões estratégicas. A autora sublinha que a Inteligência Preditiva, quando integrada a uma compreensão robusta da Cultura Estratégica, pode melhorar a capacidade de um Estado de adaptar-se a cenários de segurança complexos e dinâmicos, reduzindo vulnerabilidades e aumentando a resiliência estratégica. Assim, a Cultura Estratégica empresta coerência e alarga a compreensão sobre adversários, reconhecendo-se que aquela é apenas uma das variáveis que conformam o processo decisório.

Taylor (2024) analisa como a Cultura Estratégica pode influenciar a eficácia da *tailored deterrence* (dissuasão adaptada, tradução nossa), reforçando que diferentes sociedades

³² A metodologia *CTops* abarca um conjunto de etapas orientadoras do trabalho de análise, desde a identificação da questão até a elaboração de recomendações baseadas em fatores culturais. As principais etapas incluem: (i) identificação de uma questão de interesse da Inteligência, quando o tema/assunto a ser analisado é definido, permitindo um foco direcionado na coleta e avaliação de dados culturais relevantes; (ii) seleção do(s) ator(es), determinando qual grupo ou entidade está no centro da questão analisada; (iii) mapeamento das influências culturais, identificando aquelas que moldam as perspectivas e comportamentos do ator selecionado, considerando fatores como etnia, religião, história, estrutura política e experiências compartilhadas; (iv) coleta de dados culturais; (v) identificação de fatores culturais críticos (*CCFs*), apontando quais aspectos culturais são mais influentes na questão em análise; (vi) análise das fronteiras de influência, identificando até que ponto os *CCFs* assinalados são compartilhados ou divergentes entre diferentes grupos ou subculturas, avaliando a coesão ou fragmentação cultural em relação à questão.; e (vii) elaboração do relatório analítico, síntese dos *insights* culturais obtidos, destacando como os *CCFs* podem influenciar as interações e decisões relacionadas à questão, oferecendo recomendações estratégicas baseadas nessa compreensão.

interpretam ameaças e sinais estratégicos de maneiras distintas. O autor argumenta que a dissuasão não deve ser aplicada de forma homogênea, justificando que fatores culturais como normas, valores fulcrais e experiências históricas moldam a forma como Estados e atores não estatais percebem riscos e respondem a pressões externas. Taylor argumenta que a compreensão da Cultura Estratégica é central para a formulação de estratégias de dissuasão eficazes, pois permite calibrar mensagens, ameaças e incentivos conforme as percepções culturais dos receptores (adversários). Ademais, alerta para os desafios atrelados ao processo dissuasório, enfatizando que falhas na interpretação de narrativas estratégicas e valores fundamentais podem levar a efeitos indesejados, como escaladas de conflito ou resistência reforçada a pressões externas.

Farrell e Payne (2024) analisam como a Inteligência Artificial (IA) está interagindo com as tradições estratégicas dos Estados, influenciando a forma como tomadores de decisão interpretam a adoção de novas tecnologias em prol da defesa e da segurança. Os autores argumentam que a IA não substitui a Cultura Estratégica, mas a reforça, pois as escolhas tecnológicas são filtradas por valores, bagagens históricas, percepções de ameaça e doutrinas militares preexistentes. Diferentes Estados desenvolvem aplicações de IA para o setor de Inteligência e para o uso militar na guerra com base em suas tradições estratégicas: democracias liberais tendem a buscar transparência e maior “controle humano” sobre decisões automatizadas, enquanto regimes autocráticos podem priorizar autonomia algorítmica e vigilância massiva. Farrell e Payne também exploram o impacto da IA na dissuasão estratégica e no processo de tomada de decisão militar, alertando para os riscos de erros sistêmicos – tais como escaladas automáticas de conflito – caso a Cultura Estratégica de um país não esteja “preparada” para integrar a IA com responsabilidade.

Hugh (2024), ao proceder uma revisão sobre a literatura e analisar a evolução dos estudos sobre Cultura Estratégica, assinala que há divergências significativas entre as abordagens dos estudiosos contemporâneos do tema, o que oferece um “amplo espaço para debates e mais estudos, incluindo a evolução da disciplina para uma quarta geração”. Na sua perspectiva, “houve uma mudança decidida no teor dos estudos”, caracterizando a quarta e atual geração como dedicada a concentrar-se em algumas áreas-chave de pesquisa.

A primeira área se concentra na concepção de cultura estratégica como amplamente monolítica ou como múltiplas subculturas dentro de um Estado, no qual uma narrativa de cultura estratégica emerge para dominar a tomada de decisões. Em segundo lugar, dentro desse foco, um debate menor é treinado sobre se a cultura estratégica deve ser orientada para questões ou focada em estudos amplos baseados no Estado. Em terceiro lugar, alguns estudiosos deliberam sobre a existência de cultura estratégica fora da

construção de Estado geralmente aceita, como no contexto de um ator supra ou subestatal. Em quarto lugar, os estudiosos discordam sobre a cultura estratégica como constante ou em constante mudança. Quinto, métodos para avaliar dados culturais para fornecer um mapa efetivo da cultura estratégica eram poucos e distantes nos primeiros estudos, mas cada método de cultura estratégica de quarta geração usa critérios claramente definidos para organizar e analisar dados. Alguns critérios aparecem em vários métodos e parecem fornecer os dados mais úteis; eles são apresentados junto com as principais metodologias da quarta geração (Hugh, 2024, p. 33, tradução nossa).

Segundo Hugh (2024, p. 36, tradução nossa), do conjunto de críticas mais frequentes dedicadas às três primeiras gerações, distingue-se a abordagem excessivamente reducionista que, grosso modo, caracteriza seus autores, o que acaba mascarando as grandes mudanças culturais, algumas no nível nacional e outras no nível organizacional, que ocorreram em períodos curtos de tempo. Ao considerar muitas dessas críticas apropriadas, a autora argumenta que “vista de forma empírica, uma concepção monolítica de Cultura Estratégica não se sustenta”, pois “no campo das relações internacionais, esse tipo de absolutismo, no qual uma única variável causal é buscada como explicação, tornou-se um tanto comum”. Hugh assevera que muitos acadêmicos posteriores se opuseram às simplificações excessivas que emergiram desse processo e se esforçaram para provar que a Cultura Estratégica não é monolítica nem constante, muito menos simples ou uniforme. Assim como um indivíduo faz parte de várias culturas (religião, raça, comunidade, educação, classe social etc.), uma nação é composta de muitas narrativas e Culturas Estratégicas distintas, a depender do território onde evolui.

Ademais, quanto aos “níveis de Cultura Estratégica”, Hugh (2024) relata que, em oposição à resistência de alguns acadêmicos à possibilidade de abordar o tema fora do contexto tradicional de Estado-Nação, alguns pesquisadores contemporâneos admitem que atores não-estatais podem ter uma Cultura Estratégica³³. Tal abordagem rompe com a perspectiva tradicional – que restringia a análise ao nível estatal – e amplia o escopo da Cultura Estratégica ao considerar como alguns grupos reúnem potencialidade de influenciar e moldar políticas de segurança, defesa e relações exteriores.

Na mesma direção, Kartchner (2024), refletindo sobre o papel da cultura nos processos de tomada de decisão, argumenta que é comum, nas “análises pós-ação” ligadas a eventos críticos – como catástrofes ou grandes desastres –, “culpar a cultura” pelas falhas processuais e procedimentais. O autor argumenta que tal tendência ocorre não apenas no nível organizacional,

³³ “Pesquisas recentes buscam identificar outros grupos ou níveis da sociedade que podem ter uma cultura estratégica: por exemplo, Biava, Drent e Herd, assim como Becker e Malesky, mostram que organizações supranacionais – como a União Europeia e a OTAN – também podem desenvolver suas próprias culturas estratégicas, embora sejam ainda mais propensas a terem subculturas de estado competitivas. Essas subculturas, por sua vez, têm um impacto na cultura estratégica supranacional” (Hugh, 2023, p. 36).

mas também no nível de organizações militares e de defesa, poderes executivo e legislativo, governos e administrações, complementando que “se assumirmos que a cultura “estratégica” é aquela arena cultural e ideacional onde as apostas de segurança nacional estão envolvidas, não é exagero dizer que, em certos casos, ocorrem falhas de Cultura Estratégica”. Ao contextualizar a assertiva, elenca exemplos extraídos de eventos críticos ligados à segurança nacional, dentre os quais o “11 de setembro”, sublinhando como fatores ideacionais, imbricados a condicionantes culturais, influenciaram todo o “processo”³⁴.

A imaginação desafia o exame empírico ocidental tradicional porque é uma função da cultura, que existe apenas nas mentes coletivas de uma sociedade. Nesse contexto, a comissão que revisou o 11 de setembro concluiu que a Comunidade de Inteligência dos EUA não havia fomentado uma cultura em que o pensamento ‘fora da caixa’ pudesse ter imaginado transformar aviões comerciais em mísseis de ataque suicida e, portanto, não apenas falhou em planejar e se preparar para tal eventualidade, mas também falhou em sequer concebê-la. A cultura (e por extensão, a cultura estratégica) pode vincular uma comunidade, mas também pode cegar essa comunidade, porque as comunidades culturais recorrem a paletas de ação que incluem enfatizar preferencialmente aqueles cursos de ação que elas próprias considerariam aceitáveis e legítimos para essa comunidade (ou que são ‘a maneira como sempre fizemos’) (Kartchner, 2024, p.4, tradução nossa).

Conforme aponta Hugh (2024), pesquisadores contemporâneos buscam metodologias replicáveis para capturar a influência da cultura na tomada de decisões políticas, bem como operacionalizá-la para o benefício do grupo que conduz o estudo, objetivando uma abordagem mais organizada e sistemática. Assim, abordagens inovadoras emprestam impulso ao campo de estudos sobre Cultura Estratégica. A quarta geração rejeita, assim, explicações reducionistas, valorizando as narrativas subculturais como vetores estruturantes em constante evolução.

Kartchner, Bowen e Johnson (2024) argumentam que, embora a Cultura Estratégica, em geral, seja relacionada a padrões de comportamento estratégico, não há consenso acadêmico sobre sua causalidade direta. Advogam que, em direção contrária, a Cultura Estratégica deve ser compreendida como um marco interpretativo, que fornece um contexto mais amplo para compreender como as decisões estratégicas são moldadas por normas, identidade e narrativas históricas. Os autores abordam o impacto da Cultura Estratégica sobre as percepções,

³⁴ “Após os ataques terroristas de 11 de setembro [...] uma comissão foi formada por determinação do Congresso dos EUA. Ao tentar determinar como os eventos que levaram a essa tragédia não foram previstos nem prevenidos, a comissão concluiu [...] que houve falhas de imaginação, política, capacidades e gestão. [...] entre elas, a falha mais importante foi de imaginação. Foi, portanto, proposto pela comissão que a Comunidade de Inteligência dos EUA encontrasse uma maneira de rotinizar, até mesmo burocratizar, o exercício da imaginação. [...] pediu mudanças na cultura analítica da Comunidade de Inteligência dos EUA para superar os limites de suas próprias avaliações de ameaças etnocêntricas culturalmente limitadas, pedindo especificamente o desenvolvimento de uma cultura institucional imbuída de uma profunda expertise em inteligência e segurança nacional” (Kartchner, 2024, p. 3, tradução nossa).

enfatizando que ela pode tanto ampliar a capacidade analítica quanto induzir a vieses que limitam a criatividade e a adaptação em momentos críticos.

Kartchner, Bowen e Johnson (2024) levantam a discussão sobre os níveis de análise da Cultura Estratégica, que podem incluir desde abordagens nacionais até a consideração de supra e subculturas dentro de organizações militares, alianças estratégicas e atores não estatais. Os autores enfatizam que a análise da Cultura Estratégica não deve ser rigidamente nacionalista, dado que grupos supranacionais, como a OTAN e a União Europeia, também desenvolvem culturas estratégicas próprias. De forma semelhante, a existência de subculturas dentro de Estados e instituições militares pode gerar visões estratégicas concorrentes, o que explica divergências nas formulações de políticas de segurança. Kartchner, Bowen e Johnson reforçam a necessidade de estudos mais detalhados sobre a interação entre essas diferentes camadas de Cultura Estratégica e como elas impactam a formulação de políticas externas e de defesa.

Por fim, os autores apresentam uma agenda de pesquisa para o futuro dos estudos de Cultura Estratégica, identificando cinco possibilidades em segmentos prioritários: (i) expandir o escopo dos fatores considerados na análise de Cultura Estratégica, incluindo novas variáveis como IA e mudanças climáticas; (ii) explorar as modalidades de transformação da Cultura Estratégica, investigando como mudanças estruturais podem alterar padrões culturais enraizados; (iii) clarificar o impacto da Cultura Estratégica em resultados políticos específicos, conectando de forma mais consistente teoria e empirismo; (iv) avaliar os impactos das crises globais na Cultura Estratégica, como a pandemia de COVID-19 e a crescente competição entre grandes potências; e (v) fortalecer a efetividade analítica da Cultura Estratégica, desenvolvendo metodologias mais robustas e interdisciplinaridade. Ao consolidar essas direções, reforçam o papel da Cultura Estratégica não apenas como uma ferramenta teórica, mas como um instrumento prático para formuladores de políticas e analistas estratégicos.

1.5 Conclusões parciais

Este capítulo revisitou as principais correntes teóricas da Cultura Estratégica, explorando sua evolução desde os primeiros debates sobre dissuasão nuclear até sua incorporação nos estudos contemporâneos sobre segurança, defesa e política externa. O levantamento da literatura destacou como diferentes gerações de estudiosos têm abordado o conceito, seja como determinante rígido das preferências estratégicas dos Estados, seja como fator flexível e mutável, influenciado por narrativas concorrentes, identidade nacional e transformações conjunturais. O grau de complexidade em torno do conceito levou à

diversificação de metodologias e objetos de estudo, num campo de investigação cada vez mais sofisticado.

Ao abordar as origens e a evolução conceitual da Cultura Estratégica, evidenciando-se seu papel como variável relevante e contributiva ao desenvolvimento dos processos de planejamento estratégico e de formulação de políticas de Estado, em especial no trato dos chamados “elementos de permanência”. A revisão da literatura revelou sua importância no contexto construtivo e referencial de percepções e interpretações, assim como na orientação das decisões e comportamentos estratégicos nacionais.

A relação entre Cultura Estratégica e Cultura Política é fundamental para compreender como os Estados formulam e conduzem suas estratégias no ambiente internacional. A Cultura Política, ao definir os valores, normas e crenças predominantes em uma sociedade, influencia a forma como seus líderes e instituições percebem ameaças, alianças e o uso da força. Essa interseção torna-se evidente em democracias liberais, onde a legitimidade política está, de modo consolidado, associada ao controle civil sobre as forças armadas e a preferência por soluções diplomáticas, enquanto regimes autoritários, de forma frequente, desenvolvem culturas estratégicas mais voltadas para a centralização do poder e o uso coercitivo da força como instrumento de dissuasão. Nesse sentido, a Cultura Estratégica não é um elemento isolado do pensamento militar ou da política externa, mas uma manifestação das dinâmicas mais amplas da Cultura Política, que moldam o consenso estratégico de um país ao longo do tempo.

A conexão entre Cultura Estratégica e Cultura Política também explica variações no comportamento estratégico dos Estados. Países com tradição de valorizar o pluralismo político e a participação social tendem a apresentar uma Cultura Estratégica mais aberta a processos decisórios coletivos e ao uso de instrumentos multilaterais para a resolução de conflitos. Em contrapartida, nações onde a autoridade do Estado se sobrepõe às instâncias de deliberação pública é mais frequente a consolidação de culturas estratégicas que enfatizam a autonomia do poder militar e a centralização das decisões estratégicas. Ao analisar a evolução das RI sob esse prisma, percebe-se que a Cultura Estratégica não apenas reflete, mas também reafirma e projeta padrões políticos internos na arena global, tornando-se um elo essencial entre as esferas doméstica e internacional da política de segurança.

Da leitura das diferentes perspectivas teóricas do campo das RI, deixou-se claro que, enquanto os neorealistas dão enfoque privilegiado aos fatores materiais e às capacidades observáveis dos Estados, o construtivismo traz à tona a importância dos contextos culturais e das ideias que moldam as ações estratégicas. No contexto desta pesquisa, privilegiou-se aqui

uma abordagem complementar das duas visões como o melhor caminho para a compreensão da Cultura Estratégica.

Teorias são lentes para ler a realidade, que está sempre em mudança. Entendemos, pois, que o realismo reúne capacidade para diversas leituras, mas não todas, muito devido à sua limitada aptidão para uma acurada observação multinível. Por conseguinte, ao não contemplar, de forma efetiva, uma miríade de condicionantes imateriais influenciadoras dos processos de tomada de decisão, enfraquece abordagens críticas mais elaboradas da realidade. Enquanto as correntes realistas enfatizam fatores materiais, como capacidades militares e restrições estruturais, as abordagens construtivistas ressaltam o impacto das narrativas, identidades e representações sociais na formulação da estratégia.

Nesse sentido, refletindo sobre a relevância do debate entre realismo e construtivismo, que permeia grande parte das discussões sobre Cultura Estratégica, acreditamos na necessidade de reforçar uma abordagem integrativa. A quarta geração de estudos sobre Cultura Estratégica tem buscado conciliar essas abordagens, desenvolvendo metodologias que operacionalizam a cultura sem cair em determinismos ou tautologias analíticas. Argumentamos, pois, que a Cultura Estratégica emerge não apenas como um reflexo de experiências históricas e valores enraizados, mas também como um elemento dinâmico, que interage com variáveis estruturais e conjunturais, moldando – e sendo moldado – pelo ambiente estratégico contemporâneo.

Dentre as principais tendências contemporâneas, observou-se uma ampliação do escopo da Cultura Estratégica para além do nível estatal, reconhecendo o papel de subculturas estratégicas dentro das burocracias nacionais e até mesmo de atores não estatais, como organizações internacionais, empresas, grupos políticos e comunidades estratégicas transnacionais. Essa ampliação desafia visões essencialistas e monolíticas do conceito, demonstrando que diferentes grupos dentro de um mesmo país podem apresentar orientações estratégicas divergentes, muitas vezes competindo entre si na definição de políticas de segurança e defesa. Tal constatação sugere que futuras pesquisas devem se concentrar na interação entre múltiplas culturas estratégicas e na forma como elas influenciam o processo decisório.

Neste ponto, é preciso ratificar o argumento central do necessário equilíbrio entre os elementos de permanência e os movimentos de transformação, especialmente no que tange à modelagem dos recursos estratégicos de poder à disposição do Estado. Não apenas em seu sentido restrito aos condicionantes militares, mas, sim, às múltiplas camadas.

2 CULTURA ESTRATÉGICA E POLÍTICAS DE ESTADO: CONTEXTUALIZANDO IDEIAS

No contexto das motivações que interferem no rumo das “escolhas de agir” de um Estado no trato das suas r.i., adquire relevância o reconhecimento da sua “identidade cultural”. Sendo a Cultura Estratégica uma ferramenta analítica útil para compreender como e sob que circunstâncias são definidas metas e medidas para o atingimento de objetivos de segurança, entende-se que, por meio das suas “lentes de observação”, alarga-se a possibilidade do exame das “continuidades subjacentes” aos fenômenos e eventos críticos (crises e conflitos internacionais), destacadamente quanto às preferências estratégicas manifestadas.

Sob a ótica da Cultura Estratégica, a observação do papel desempenhado pelos “elementos de continuidade” concentra-se, em especial, sobre os processos decisórios de dois dos principais segmentos do Estado: (i) defesa; e (ii) relações exteriores. Nesse sentido, entende-se que a “continuidade de comportamento” está, em algum grau, vinculada à socialização de valores e crenças, transcorrida ao longo do tempo, ou seja, a aprendizagem anterior, ao sedimentar-se na consciência coletiva de determinado grupo, torna-se relativamente resistente à mudança. Por conseguinte, o aprendizado acumulado de lições do passado age, de diferentes maneiras, como um filtro para experiências futuras.

Ressalta-se, portanto, o papel da Cultura Estratégica no quadro das análises das políticas de defesa/segurança e exterior, sustentando que cada Estado se movimenta na arena internacional carregando a sua bagagem histórica de experiências acumuladas, crenças, influências culturais, condicionantes geográficas e capacidades materiais, dentre outras particularidades. Tais fatores conformam um “papel a ser desempenhado” e dão sentido à “forma de agir” de um Estado no contexto das suas r.i. Desse modo, é lícito afirmar a concorrência de um conjunto de fatores capaz de influenciar condutas e comportamentos estratégicos, via de regra balizados por políticas e estratégias nacionais.

Segundo Jakubczak e Flis (2006), o acumulado histórico de uma nação – experiências, memórias, ideologia e condicionantes externas (tais como alianças) –, como parte da sua Cultura Estratégica, contribui para a identificação da maneira como as questões de segurança são percebidas por seu povo e suas elites, dentre essas: percepção de ameaças, medidas de política de segurança preferidas, direcionamento no estabelecimento de potenciais aliados, formas de eliminar ameaças etc. Sobre a ameaça, Saint-Pierre (2018) argumenta que, no referente à sua percepção, esta “depende da natureza e das particularidades (situação

geopolítica, história, cultura, língua etc.) do sujeito perceptivo”³⁵. O autor ainda sublinha que a ameaça não é, *per si*, um objeto a ser analisado em si mesmo, mas uma relação que deve ser avaliada em todos os seus componentes.

Al-Rodhan (2015), ao sublinhar que uma Cultura Estratégica possui diversas fontes, confere-lhe um sentido de elasticidade, tomando-se a sua capacidade de influenciar o processo cognitivo racional de estabelecimento de políticas de segurança:

A Cultura Estratégica de qualquer país tem inúmeras fontes e continuará a ser um termo ‘elástico’, dado que existem vários fatores que influenciam a formação da cultura nacional e uma racionalidade subsequente para a política de segurança e o pensamento estratégico. Alguns princípios essenciais podem ser extraídos dos enquadramentos teóricos da Cultura Estratégica. Fatores como a geopolítica, as normas e os costumes, as percepções dos papéis regionais e internacionais, os sistemas políticos e a partilha de poder (incluindo o equilíbrio entre os atores militares e civis ou a forma como o poder militar e as instituições estão estruturados) são solidificados na memória coletiva e na identidade através de narrativas políticas, currículos educacionais, representações artísticas e populares de episódios históricos (muitas vezes cuidadosamente selecionados), interpretações de memórias comuns etc. (Al-Rodhan, 2015, p. 2, tradução nossa).

Mitrega e Kozub (2019) apontam que a Cultura Estratégica explica muito melhor as tendências de longo prazo do que qualquer comportamento específico, sendo prudente considerar a dificuldade em medir seu impacto direto em decisões e ações específicas. Contudo, a consideram um fator relevante na conformação do comportamento dos países, entendendo seu lugar como um condicionante que afeta a orientação, as intenções e o pensamento estratégico do Estado. Os autores alegam que, no quadro contemporâneo dos Estudos Estratégicos, a Cultura Estratégica é considerada de duas formas: (i) como o contexto da tomada de decisões estratégicas; e (ii) como um paradigma cognitivo.

Destarte, a Cultura Estratégica pode ser analisada como parte de um “combo” de condicionantes que conformam o comportamento estratégico de um Estado³⁶. Nesse contexto, o argumento aqui defendido é o de que o estudo analítico das chamadas “políticas de Estado”, assim como o de discursos e declarações que tratem de temas relacionados à atuação internacional e à segurança e à defesa de um país, possibilita o desanuviamento de considerações relevantes sobre variáveis imateriais que modelam a postura e o comportamento

³⁵ “A ameaça em si mesma não constitui um perigo. O perigo pode ser externo a nós; a ameaça não. A ameaça se constitui em nós, o perigo tem existência própria. Embora ela seja apenas um sinal ou percepção, ela intimida, pode provocar temor ante a possibilidade de perdermos a situação de segurança. Enquanto sinal, a ameaça representa, na nossa percepção, aquilo que nos preocupa e intimida. A ameaça é uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe” (Saint-Pierre, 2018, p. 30).

³⁶ Preocupações pragmáticas, como o poderio militar, e políticas de alianças também influenciam o comportamento estratégico.

estratégico de um ator. A partir de uma acurada leitura de como um Estado interpreta vitória, derrota, perda e sofrimento, por exemplo, é possível definir, em boa medida, qual foi a contribuição ferramental da cultura sobre o processo de planejamento estratégico. Por analogia, infere-se ser muito provável que, também, o processo de tomada de decisão seja também influenciado.

A abordagem culturalista oferece, pois, ferramentas analíticas valiosas, permitindo captarem-se as nuances de como valores, história e crenças moldam escolhas e prioridades estratégicas de um Estado. Essa análise não apenas ajuda a explicar as decisões políticas e militares, mas também amplia a compreensão das dinâmicas internas que influenciam a atuação internacional de um ator.

Mearsheimer (2001), ao apresentar a teoria do *realismo ofensivo*, afirma que as grandes potências buscam a maximização do poder no sistema internacional – forma única de garantir a sobrevivência. Para o autor, a anarquia leva as potências a alimentarem um sentimento de desconfiança mútuo e a competir por influência e segurança, argumentando que o desejo de hegemonia regional, e não global, determina o objetivo final. Sua teoria estrutural reconhece, ainda que de forma secundária, o papel de componentes ideacionais e culturais na maneira como as grandes potências definem e perseguem seus interesses. Mearsheimer (2001) sugere que, apesar de estarem inseridas na mesma estrutura anárquica e receberem incentivos materiais e estratégicos para agir, as potências também têm suas ações moldadas por interpretações históricas e culturais, em especial no referente à percepção de ameaças.

Ao desafiar o caráter iminente conflituoso do sistema internacional, Wendt (1999) sublinha que o comportamento estratégico das grandes potências é moldado pelo conjunto de percepções que elas têm de si mesmas e dos outros países, sendo considerados, nessa dinâmica, condicionantes materiais e ideacionais. Interações sociais e históricas que constroem suas identidades e interesses também contam. Nessa perspectiva, as potências alteram comportamentos cooperativos ou competitivos, dependendo das normas e ideias em circulação, sugerindo que mudanças nessas construções sociais podem moldar, de modo significativo, o comportamento sistêmico dos Estados.

EUA, China e Rússia empregam estratégias próprias que refletem aspirações de manter e/ou ampliar influência (regional e global) e de salvaguardar seus interesses nacionais. Desde o fim da II GM (e até a ascensão do presidente Trump, em 2025), Washington mostrou-se interessado pela manutenção da posição hegemônica edificada sobre uma ordem internacional liberal, priorizando a promoção da democracia e da economia de mercado, além de assegurar o estabelecimento e a manutenção de alianças estratégicas já estabelecidas, como a OTAN. Por

sua vez, Pequim, em boa medida, busca implementar uma estratégia de ascensão pacífica, expandindo sua influência econômica e política por meio de iniciativas como a Nova Rota da Seda, enquanto investe na modernização das forças armadas, objetivando a proteção de seus interesses regionais e a expansão do poder. Moscou, em guerra com a Ucrânia desde 2022, concentra-se em restabelecer seu *status* de grande potência mundial, projetando força sobre o seu entorno imediato, ampliando influência em outras áreas de interesse e resistindo ao que percebe como “expansão ocidental” em direção às suas fronteiras. Detentora de um substantivo arsenal nuclear, investe no fortalecimento de suas capacidades militares.

Em que pese as diversificadas e profundas diferenças ideológicas e históricas, as três potências compartilham o objetivo comum de manter a segurança de suas nações, ampliar influência e garantir o máximo de liberdade de ação no cenário internacional. Ao movimentarem suas peças pelos tabuleiros estratégicos do jogo político internacional, agem por meio da combinação de diplomacia, poder econômico e capacidades militares. A competição por influência em regiões estratégicas, o controle de recursos, o domínio tecnológico e a busca da prerrogativa na definição de normas internacionais são elementos centrais em suas políticas externas e de defesa. Tais dinâmicas, e os seus fins, infligem impulsão e estrangimentos ao ordenamento global contemporâneo, conformando as r.i., de forma profunda.

Dessa forma, este capítulo se propõe a proceder uma resumida abordagem sobre a postura e o comportamento estratégico de três grandes potências – EUA, China e Rússia –, buscando acentuar os principais pontos que refletem os seus “modos de pensar e agir” nos segmentos da defesa e das relações exteriores. Na mesma direção, são estudados os casos de Alemanha e Japão, considerados relevantes e oportunos no contexto do objeto de estudo desta tese. Complementando este segmento desta pesquisa doutoral, o Brasil é “introduzido” na temática, abordando-se em suas principais características e peculiaridades.

2.1 Estados Unidos da América: a superpotência e a manutenção do *status quo*

Nye (2012), no prefácio do seu livro *O Futuro do Poder*, transcreve um trecho do discurso de posse do ex-presidente norte-americano Barack Obama (2009): “Nosso poder aumenta mediante seu uso prudente; nossa segurança emana da justiça da nossa causa, da força de nosso exemplo, das qualidades sóbrias da humildade e da moderação”. As palavras proferidas pelo então presidente empossado carregam uma mensagem cultural interessante, tendo sido aproveitadas como ferramenta de contextualização das ideias sobre categorizações do poder, descritas na supracitada obra. O emprego do chamado poder inteligente (*smart*

power)³⁷, na visão do professor de Harvard, objetiva resgatar a imagem e a influência (declinantes) dos EUA, sugerindo que “o país deixasse de exportar medo e passasse a inspirar otimismo e esperança”. Dessa forma, Nye argumenta que “o poder inteligente não é simplesmente poder brando 2.0. Refere-se à habilidade de combinar poder duro e poder brando em estratégias efetivas em vários contextos” (Nye, 2012, p. 15).

Nye (2012) prossegue, afirmando que “o poder depende do contexto” e, ao final, “o importante são os resultados, e não os recursos”, sendo necessário atentar para os contextos e para as estratégias. Ressalta que, para além da dimensão de “ter a capacidade de mudar comportamentos alheios contra preferências iniciais”, tão importante quanto – e por vezes, mais vantajosa – é a “capacidade de afetar as preferências dos outros para que estas se adequem à nossa vontade, sem haver a necessidade do emprego da coerção para isso”.

Assim, ao sugerir uma estratégia norte-americana de poder brando, Nye (2012, p. 274-275) ressalta que “os valores são uma parte intrínseca da política externa dos EUA. O excepcionalismo americano data dos primeiros dias de uma república fundada como reação ao Velho Mundo”. Propõe que o “interesse nacional é o que os cidadãos, após a devida deliberação, dizem que é”, enquadrando-os como “mais amplos que os vitais”.

Manzur (2009), refletindo sobre a formulação de política exterior nos EUA e sua relação com o interesse nacional, defende que este último é recorrentemente utilizado pelas elites políticas como fundamento para angariar apoio e consenso na formulação, execução e controle da política, independente de tendência. A autora sublinha os debates acadêmicos em torno da compreensão do quanto o interesse nacional, de fato, se reflete nas ações internacionais de Washington e, para além, o que é e quem representa o interesse nacional e é por ele representado. Ao concluir, assevera que há uma falsa dicotomia entre idealismo e realismo na política exterior norte-americana, alegando que, ao combinarem preceitos das duas correntes de pensamento, o país demonstra desejar manter uma tendência histórica vinculada à sua cultura.

Em discurso no Congresso dos EUA, em abril de 2021, o presidente Joe Biden externou algumas das metas de governo, reconhecendo que seu país enfrenta uma nova era de competição, necessitando readequar as estratégias para melhorar o jogo. Ao defender a democracia, ressaltou que os EUA têm a obrigação e o dever de manter-se como a referência mundial do modelo político, o que, por conseguinte, o impele a se contrapor às autocracias: “Temos de provar que a democracia funciona” (United States, 2021, n.p., tradução nossa). Já

³⁷ “O poder inteligente é a combinação do poder duro da coerção e do castigo com o poder brando da persuasão e da atração” (Nye, 2012, p. 14).

em março de 2022, em discurso sobre a invasão da Ucrânia pela Rússia, Biden enfatizou que o conflito não era apenas uma disputa territorial, mas um desafio direto à ordem internacional. Sendo assim, acusou Moscou de usar “força bruta e desinformação” para alcançar objetivos de poder absoluto, reiterando a importância de uma resposta rápida e unificada das democracias globais para combater a ameaça. “Diante do autoritarismo russo, a coesão e o apoio às democracias, especialmente na Europa, são fundamentais”, destacou o presidente norte-americano³⁸. No ano seguinte, durante a Cúpula para a Democracia, reiterou que a democracia é essencial para o enfrentamento dos desafios globais, como mudanças climáticas e segurança alimentar, argumentando que “as democracias estão mais fortes”, inferindo uma reversão na tendência apontada em algumas pesquisas sobre um declínio – nos últimos quinze anos – do modelo democrático ao redor do mundo, pela defesa dos valores fundamentais de liberdade e direitos humanos, e das instituições democráticas na resistência às pressões autoritárias³⁹. Em 2024, na cerimônia em homenagem ao Dia D, em Pointe du Hoc, França, Biden ressaltou o sacrifício dos soldados norte-americanos durante a II GM, vinculando o compromisso contínuo dos EUA com a defesa da liberdade e da democracia. O presidente destacou que a democracia exige mais do que apenas discursos, mas ações concretas, onde a solidariedade e o dever com o país são colocados acima do interesse individual⁴⁰.

Os valores fundamentais que identificam os EUA como nação têm origem em seu processo fundacional, quando a base estrutural das organizações político-sociais do país foi estabelecida. Diferentes de seus vizinhos, os habitantes do norte do “Novo Mundo” desfrutavam de relativa liberdade e autonomia política – incomuns à época –, cabendo-lhes decidir sobre as principais questões internas. Tal quadro amalgamou o desenvolvimento de uma mentalidade autônoma de governança, incipiente sinal do representativo valor da liberdade para aqueles pioneiros. Dessa forma, princípios originados das práticas comunitárias e da experiência com as assembleias coloniais deram sentido de conexão entre a liberdade individual e a governança democrática. Consequentemente, o conjunto de valores ideacionais que conformaram a

³⁸ Sobre o assunto, consultar *Remarks by President Biden on the United Efforts of the Free World to Support the People of Ukraine*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/>.

³⁹ Sobre o assunto, consultar *Remarks by President Biden at the Summit for Democracy Virtual Plenary on Democracy Delivering on Global Challenges*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/03/29/remarks-by-president-biden-at-the-summit-for-democracy-virtual-plenary-on-democracy-delivering-on-global-challenges/>.

⁴⁰ Consultar *Remarks by President Biden on Democracy and Freedom | Normandy, France*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/06/07/remarks-by-president-biden-on-democracy-and-freedom-normandy-france/>.

“fundação”, entre eles a liberdade, a autonomia e o autogoverno⁴¹, imprimiu sentido à construção da nação e enraizou-se na sua cultura política.

Segundo Moïsi (2009), a história dos EUA foi construída com base na “esperança messiânica e na crença de uma América como terra da redenção, libertação e de um novo começo”. A República, fundada como idealista, vibrante e modesta, em menos de dois séculos expandiu-se até a condição de império. O otimismo, o individualismo, a flexibilidade, o culto à excelência e a convicção de ser único constituíram os ingredientes-chave do sucesso. “Os EUA, desde a sua gênese como nação, se viram como um projeto em construção, e não como uma memória ou tradição a ser protegida ou ultrapassada” (Moïsi, 2009, p. 109).

Valores como “busca pela liberdade” e “igualdade de oportunidades” foram culturalmente internalizados como pilares da construção da identidade norte-americana (*American Dream*). John Locke, cujas ideias exerceram forte influência sobre os “pais fundadores”, afirmava que a proteção dos direitos naturais – vida, liberdade e propriedade – deveria ser a função principal do governo⁴², princípio este que moldou a escrituração da Constituição dos EUA. Tais valores guiaram a política interna e formaram a base do excepcionalismo americano: a crença de que os Estados Unidos têm um papel especial na promoção da liberdade global.

A ideia do “destino manifesto” confunde-se com a da existência de uma tradição de política exterior, cujo cerne pode ser traduzido em um discurso do candidato derrotado (por Obama), Mitt Romney, em 2012: “Deus não criou este país para que fosse uma nação de seguidores. Os EUA não estão destinados a serem apenas um dos vários poderes globais em equilíbrio. Os EUA devem conduzir o mundo ou outros o farão”. Schlesinger (1992) vincula tal convicção a um “providencialismo”⁴³, que teria contribuído (do ponto de vista ideacional) para promover a liberdade e a democracia pelo mundo, bem como a imprimir alguns dos principais contornos ao excepcionalismo norte-americano.

⁴¹ Tocqueville (2005) observa como essa autonomia criou uma sociedade comprometida com o exercício cívico e com a responsabilidade individual na condução dos assuntos públicos, um contraste com os modelos europeus mais centralizados. “A liberdade que se vive nos Estados Unidos é um elemento essencial da sua democracia e molda a participação cívica dos cidadãos” (Tocqueville, 2005, p. 45).

⁴² “Os homens nascem livres e iguais em direitos naturais, e cabe ao governo proteger esses direitos” (Locke, 1994, p. 58).

⁴³ O “providencialismo” é entendido como uma condição vinculada à forte influência da religião sobre a sociedade norte-americana, remetente à ideia de ser os Estados Unidos uma nação escolhida por Deus para ser a referência e o exemplo para toda a humanidade. Embasa a crença na “missão messiânica” e no papel de “nação escolhida por Deus”. No livro *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*, Schlesinger (1991), um historiador, analisa a crescente ênfase nas identidades étnicas e culturais nos Estados Unidos e como isso pode afetar a coesão nacional. O autor discute a ideia tradicional dos EUA como um “caldeirão cultural”, onde diversas culturas se fundem em uma identidade nacional unificada, alertando que a ênfase excessiva nas diferenças culturais pode fragmentar a sociedade americana, desviando-se da visão de uma nação unificada.

Diante desse quadro, é lícito afirmar que a política exterior dos EUA vem sendo moldada não só por interesses estratégicos conectados às estruturas do poder material, mas também por um conjunto de condicionantes imateriais, como princípios, valores, ideologias e tradições políticas com fundo histórico e filosófico. Mead (2001), ao codificar as quatro escolas do pensamento de política exterior norte-americana – jeffersoniana, jacksoniana, hamiltoniana e wilsoniana⁴⁴ –, fornece uma estrutura analítica útil para o melhor entendimento das correntes de ideias que influenciam os processos de planejamento e as tomadas de decisão nos EUA ao longo do tempo.

No referente às abordagens de segurança e de defesa no cenário global, pode-se afirmar que as supracitadas tradições filosóficas, entendidas como integrantes de processos não lineares, dialogam (com) e são complementadas por condicionantes políticos e sociais (internos) e por fatores geopolíticos e geoestratégicos (externos), influenciando e sendo influenciadas por eles.

Rice (2024), ao analisar as consequências perigosas de uma postura isolacionista dos EUA, traça paralelos com realidades vividas pelo país em períodos passados e os dias atuais: “Em tempos de incertezas, as pessoas recorrem a analogias históricas”. A ponderação da ex-Secretária de Estado refere-se à recorrente comparação entre o período da Guerra Fria e o presente, defendendo que não há uma reedição do passado e que os dias correntes são mais perigosos. Para ela, os EUA “enfrentam novamente um adversário que tem alcance global e ambição insaciável, com a China tomando o lugar da União Soviética”, ressaltando haver claras diferenças entre os competidores e os contextos sistêmicos. Rice, cedendo (de forma parcial) à “tentação das analogias”, caracteriza a atual conjuntura como um retorno ao pensamento imperialista do final do século XIX e às economias de soma zero do período entre guerras. Ao preconizar que “o cenário de segurança atual apresenta o perigo de conflito militar direto entre grandes potências”, contextualiza o perigoso quadro, mencionando as tensões latentes no Indo-Pacífico e destacando a situação de Taiwan como o principal vetor de desestabilização do *status quo* mantido pela ambiguidade estratégica de Washington na governança do tema com Pequim.

Rice (2024) adverte que “o potencial para conflito vem no contexto de uma corrida armamentista em tecnologias revolucionárias: inteligência artificial, computação quântica,

⁴⁴ Em síntese, a tradição hamiltoniana valoriza o fortalecimento do poder econômico e militar dos EUA, com foco na construção de uma ordem internacional que favoreça o comércio e a segurança. Já a escola wilsoniana defende o engajamento ativo na promoção de valores democráticos e direitos humanos pelo mundo. Por outro lado, o pensamento jeffersoniano busca um envolvimento mais cauteloso nos assuntos globais, com ênfase na preservação da democracia doméstica, enquanto a escola jacksoniana reflete uma visão nacionalista e populista, que prioriza a defesa vigorosa dos interesses americanos, especialmente em termos de segurança e soberania (Mead, 2001).

biologia sintética, robótica, avanços no espaço e outros”, condição que levou a um desacoplamento tecnológico entre os dois países. Sobre os rumos da globalização, sublinha que “o sistema internacional de hoje ainda não é um retrocesso ao início do século XX. A morte da globalização é frequentemente exagerada, mas a pressa em buscar *onshoring*, *near-shoring* e *friend shoring*’, em grande parte em reação à China, pressagia um enfraquecimento da integração”. Assim, mesmo acreditando que o movimento continuará, preconiza que seguirá em processo de enfraquecimento dos organismos multilaterais, atribuindo essa tendência ao fortalecimento dos Estados soberanos e ao crescente abismo entre os Estados Unidos e seus aliados, de um lado, e a China e a Rússia, do outro. “Seria de se esperar que a humanidade tivesse aprendido com as consequências desastrosas do protecionismo e do isolacionismo no final do século XIX e início do século XX”, complementa.

Ao sugerir algumas direções estratégicas para os EUA lidarem com o contemporâneo sistema internacional competitivo e instável, Rice (2024) assinala sua interpretação da conjuntura interna norte-americana, diagnosticando questões interessantes para o objeto de estudo desta tese. Advogando que os EUA são hoje um país diferente – cansado de oito décadas de liderança mundial –, acredita que seu povo também o é, estando menos confiante em suas instituições e na “viabilidade do sonho americano”. Atribui tal condição a “anos de retórica divisiva, câmaras de eco da *Internet* e, mesmo entre os jovens mais bem-educados, a ignorância da complexidade da história, que deixaram os americanos com um senso esfarrapado de valores compartilhados”. Para o último problema, confere significativa responsabilidade às instituições culturais de elite do país, que deveriam investir na mudança dos currículos escolares e universitários e encorajar um debate saudável (Rice, 2024, tradução nossa).

Ao citar que “os novos Quatro Cavaleiros do Apocalipse – populismo, nativismo, isolacionismo e protecionismo” – caminham juntos, desafiando o centro político, a ex-Secretária de Estado sublinha que caberá aos EUA agir, fugindo de um isolacionismo que “nunca foi a resposta para a segurança ou prosperidade do país”. Ao confirmar sua convicção acerca da validade do envolvimento global de Washington, sugere ações estratégicas que corrijam equívocos do passado. “Os 80 anos de internacionalismo dos EUA são outra analogia que não se encaixa perfeitamente nas circunstâncias de hoje. [...] O futuro será determinado pela aliança de estados democráticos de livre mercado ou será determinado pelas potências revisionistas. Simplesmente não há outra opção”.

De acordo com Mead (2024), a competição geopolítica atraiu o foco central dos assuntos mundiais, e o consenso liberal colapsou, colocando em risco a segurança dos EUA, dos seus aliados e de uma variedade de bens públicos internacionais garantidos pela *Pax Americana*. O

agravamento das crises internacionais – na Rússia, no Oriente Médio e nas águas contestadas ao redor da China – exigirá respostas efetivas e coordenadas, demandando um “tipo de consenso estável que uma América politicamente fragmentada não pode mais fornecer”.

Mead (2024) assinala que “embora o populismo nacional jacksoniano e o isolacionismo jeffersoniano tenham seu lugar legítimo nos debates de política externa americana, nenhum deles pode abordar, de forma total, os desafios de hoje”. Para o autor, o pragmatismo hamiltoniano é o caminho mais adequado para o enfrentamento das crises do mundo contemporâneo. Tal abordagem garantiu, ao longo da história, a estabilidade da ordem global liderada pelos EUA, por meio da promoção de uma política externa ativa e voltada para a defesa de interesses econômicos e estratégicos, combinando interesses nacionais com valores estratégicos duradouros. Mead enfatiza que a proposta da adoção do modelo hamiltoniano não é rígida nem ideológica, mas pode funcionar como guia para que os EUA possam adaptar-se às transformações geopolíticas, permitindo a preservação da sua influência global enquanto enfrentam os desafios impostos por uma ordem internacional cada vez mais fragmentada:

Com base na filosofia política de Alexander Hamilton, o Pai Fundador e primeiro secretário do tesouro, esta escola oferece uma grande estratégia que promove ativamente o comércio dos EUA, o patriotismo americano e o realismo esclarecido em relações exteriores. A escola hamiltoniana perdeu seu caminho no otimismo do ‘fim da história’ do início da era pós-Guerra Fria, mas as pressões de uma era mais sóbria na história mundial estão levando a uma redescoberta das ideias fundamentais que fazem da tradição hamiltoniana um componente essencial da política externa americana bem-sucedida. [...] A força motriz por trás da renovação hamiltoniana é a crescente importância da interdependência do sucesso corporativo e do poder estatal. [...] Parecia (após o fim da Guerra Fria) a muitos pensadores e autoridades de política externa que a distinção entre os interesses nacionais dos EUA e as necessidades e exigências do sistema econômico e político global havia desaparecido em grande parte. [...] Pensava-se que os interesses econômicos e de segurança dos EUA exigiam a construção de um forte sistema internacional, promovendo valores econômicos e políticos liberais. Era cada vez mais anacrônico pensar nos interesses dos EUA em oposição aos do emergente sistema mundial liderado pelos EUA (Mead, 2024, p. 3, tradução nossa).

Das palavras supracitadas, apreende-se que, historicamente, a política exterior dos EUA tem se caracterizado pela associação de idealismo e pragmatismo. Utilizada na promoção de valores como a democracia e os direitos humanos, a retórica utilizada por Washington combina, de forma frequente e em diferentes medidas, componentes ideacionais históricos e filosóficos, como a democracia e os direitos humanos, com a prática do emprego do poder duro na proteção de seus interesses estratégicos. Esse suposto paradoxo, cuja visibilidade é operacionalizada por estruturas diplomáticas e militares, alterna políticas negociais e intervencionismo militar, ambos justificados e ancorados no ideário de um “destino missionário” e na necessidade de

preservar a ordem global sob a liderança de Washington. Ademais, a percepção de uma autoimagem erigida com base em um “excepcionalismo americano” acaba emprestando uma dignidade moral ao mecanismo de poder que dá forma ao (ainda) “centro de gravidade do sistema global”. A postura estratégica norte-americana, sob uma leitura ampliada, reflete preceitos dicotômicos, consubstanciados na confrontação de uma retórica universalista e ações unilaterais de emprego de poder.

Kuznar, Heath e Popp (2023) argumentam que pressupostos analíticos vinculados ao conceito de cultura estratégica estão incorporados nos documentos de segurança nacional dos EUA. Um exemplo claro dessa “presença implícita” articula-se à introdução, na Revisão Quadrienal de Defesa (QDR) de 2006, do conceito de *tailored deterrence* (dissuasão adaptada, tradução nossa). Essa abordagem rompeu com modelos generalistas de dissuasão e passou a exigir a formulação de “estratégias sob medida”, orientadas por uma compreensão mais refinada dos adversários – fossem eles Estados nucleares, não nucleares ou até mesmo atores não estatais. A diretriz sinalizava que o êxito das operações e da postura estratégica americana dependeria, entre outros fatores, da capacidade de adaptar os instrumentos do poder nacional a peculiaridades imateriais (culturais, ideológicas, organizacionais, ...) de cada oponente. Enfatizou-se a importância de compreender aspectos culturais tanto dos adversários quanto das populações presentes nos ambientes operacionais, reconhecendo que tais fatores condicionam percepções de ameaça, formas de agir e padrões de decisão. Dessa forma, a orientação aproximou-se, tacitamente, das perspectivas analítica e conceitual de Cultura Estratégica, reconhecendo que o comportamento estratégico não deve ser dissociado do contexto cultural que o molda.

Em outubro de 2022, o governo dos EUA tornou públicas as versões atualizadas das seções ostensivas de dois dos mais importantes documentos estratégicos do país: a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*, NSS) e a Estratégia de Defesa Nacional (*National Defense Strategy*, NDS). Segundo a avaliação de Washington, a conjuntura global é considerada crítica e os próximos anos serão decisivos para a estabilidade sistêmica. A visão estratégica norte-americana identifica dois grandes desafios simultâneos: de um lado, a intensificação da competição sistêmica com a China, cujo desfecho será determinante para o ordenamento internacional; de outro, o enfrentamento de ameaças globais compartilhadas, como a insegurança alimentar, pandemias, terrorismo, escassez energética, inflação e, sobretudo, as mudanças climáticas, classificadas no documento como “o desafio existencial do nosso tempo” (EUA, 2022). A capacidade de resposta internacional a tais ameaças, segundo a

perspectiva estadunidense, estaria sendo comprometida pelo recrudescimento da competição geopolítica entre grandes potências, que impõe severas restrições à cooperação global.

Além de identificar a China como seu principal desafio estratégico, a NSS (EUA, 2022) também apresenta a Rússia como uma ameaça imediata à ordem internacional livre e aberta, sobretudo pelo desrespeito sistemático ao Direito Internacional e pela agressão militar à Ucrânia. O documento acusa Moscou de minar os interesses norte-americanos em múltiplas regiões do globo, inclusive interferindo na política doméstica do país em seu próprio território. Nesse contexto, é reiterado o compromisso com o apoio à Ucrânia e a intenção de conter a Rússia em todas as dimensões do poder nacional. Ainda que esse posicionamento tenha passado por reavaliações sob a nova administração Trump, especialmente quanto ao papel dos EUA no conflito ucraniano, a retórica estratégica de dissuasão frente a Moscou permanece (pelo menos por enquanto) como eixo estruturante da postura internacional norte-americana.

A NSS (EUA, 2022) também reafirma a centralidade da Ásia na agenda estratégica estadunidense, com destaque para a região do Indo-Pacífico, considerada o epicentro da geopolítica no século XXI. Nesse contexto, a paz e a estabilidade no Estreito de Taiwan são classificadas como cruciais para a segurança regional e global, condição que demandará a continuidade do apoio militar à ilha, objetivando assegurar sua capacidade de defesa diante de possíveis ações coercitivas por parte de Pequim. O documento também reitera o compromisso dos EUA com a OTAN e com seus parceiros europeus, diante das crescentes tensões no leste europeu. Por outro lado, a América do Sul não recebe menções específicas, sendo abordada apenas de forma lateral no tratamento mais genérico conferido ao Hemisfério Ocidental, sinalizando sua posição periférica na atual hierarquia de prioridades da política externa e de defesa norte-americana.

Merece atenção a introdução do conceito de *integrated deterrence* (dissuasão integrada, tradução nossa) na NSS (EUA, 2022), também plenamente incorporado pela NDS (EUA, 2022) como seu eixo estruturante e “peça central” da sua orientação estratégica. O documento do nível da defesa ressalta que a dissuasão integrada deve ser “adaptada a adversários e desafios específicos”, implicando a elevação do grau de atenção aos diferenciados contextos em que a estratégia militar norte-americana será aplicada. Tal formulação reforça uma lógica evolutiva, conectando a “dissuasão adaptada” (*tailored deterrence*), já presente no QDR (2006), com o novo paradigma de dissuasão integrada, ambos refletindo uma racionalidade estratégica que reconhece nos condicionantes imateriais e ideacionais uma variável a ser observada nos ambientes de conflito.

McInnis (2022), ao comentar a *NDS* (2022), chama a atenção sobre o impacto do conceito de dissuasão integrada sobre o setor de defesa nos EUA. Sublinhando a necessária ação de integrar os diversos segmentos do governo com vistas a unificar a comunicação estratégica, lembra sobre o caráter político e psicológico que envolve a postura estratégica da dissuasão e critica o uso inconsistente do termo.

A Estratégia de Defesa Nacional de 2022 tem no seu centro uma construção chamada dissuasão integrada. E a construção tem recebido muita resistência em toda a comunidade, porque ninguém sabe ao certo o que significa ou como pode representar algo novo. A dissuasão é um projeto político e psicológico. É convencer um oponente a não fazer algo, a não interferir na linha vermelha. E para fazer isso, é necessário sincronizar suas atividades em todo o governo dos Estados Unidos, como se tivéssemos que falar a uma só voz. O presidente tem que estar inclinado a comunicar o que estamos tentando dissuadir. Assim, quando a Estratégia de Defesa Nacional fala sobre dissuasão integrada e integração das suas atividades em diferentes domínios e com diferentes agências, diferentes parceiros, diferentes burocracias e agências no governo dos EUA, bem como aliados e parceiros, muitas pessoas estão a coçar suas cabeças e se questionando, ‘o que há de novo aqui?’ E a resposta é, não muito. Na verdade, esse retorno ao básico é muito importante, porque nos últimos anos, especialmente, o *DoD* tem usado o termo dissuasão de forma bastante rápida e vaga. [...] Portanto, a construção de dissuasão integrada não é nova, mas é um retorno útil ao básico. Mas os princípios básicos apresentam alguns problemas, e um deles é que quando se olha para a Estratégia de Segurança Nacional, a dissuasão integrada é, basicamente, dada ao *DoD* como uma tarefa fundamental. Mas, quando se pensa em dissuasão e em como implementá-la – mais uma vez, tem de ser uma atividade governamental integral, holística –, isso é algo que o presidente deveria conduzir, e não o Departamento de Defesa. Portanto, isso levanta uma questão sobre como os diferentes intervenientes e diferentes agências do governo estão a reagir à dissuasão integrada (McInnis, 2022, tradução nossa).

Investigando a eficácia das políticas e estratégias voltadas à dissuasão dos adversários e oponentes de Washington, Bunn (2007) dedica especial atenção para a forma como aspectos culturais podem moldar as percepções e reações daqueles adversários. Ao analisar a “personalização” da dissuasão, o autor infere que o modelo a ser proposto, para tornar-se viável, deve abordar questões primordiais, como: “Quais são os valores e prioridades da nação ou grupo? Como estes são afetados pela sua história e cultura estratégica?”. Bunn enfatiza a importância do processo de comunicação devotado ao “convencimento” dos adversários, o qual deve estar adaptado às percepções daqueles (Bunn, 2007, p. 7).

Booth (1979) e Gray (2016), em posicionamentos semelhantes, convergem no entendimento de que a dissuasão não pode ser universal ou uniforme, pois diferentes culturas interpretam ameaças e incentivos de maneira distinta. Para eles, o processo de comunicação deve priorizar a melhor compreensão sobre normas, valores e práticas culturais dos agentes a serem dissuadidos. Na mesma direção, o General James N. Mattis, enquanto Secretário de Defesa dos EUA (2017-2019), destacou, repetidamente, no contexto do processo de formulação

estratégico, a importância do melhor entendimento possível dos “atributos culturais e históricos” dos adversários para a obtenção da eficácia. Ao enfatizar que a dissuasão deve ser personalizada, contextualizou o Irã como detentor de sensibilidades muito específicas em relação ao poder militar⁴⁵.

Com foco na dissuasão nuclear, Delpech (2006) enfatiza a importância de considerar as especificidades culturais das potências emergentes, observando que países como China e Índia apresentam tradições estratégicas e concepções distintas quanto ao emprego do poder militar. Essa diversidade cultural, segundo a autora, impõe limites à aplicação de modelos dissuasórios homogêneos, exigindo abordagens calibradas às particularidades de cada contexto. Na mesma direção, Roberts (2016) argumenta que a dissuasão nuclear no século XXI deve ser adaptada às realidades culturais e estratégicas dos diferentes adversários, como China, Rússia e Coreia do Norte. Para ele, a eficácia da dissuasão não reside apenas na projeção de força, mas também na capacidade de interpretar os valores, as percepções e os códigos estratégicos de cada oponente, de modo a ajustar, com precisão, a natureza das ameaças e incentivos mobilizados pelos EUA. Ambos os autores, portanto, reforçam a tese de que uma compreensão sensível da Cultura Estratégica dos adversários é condição essencial para a credibilidade e a efetividade dos instrumentos dissuasórios contemporâneos.

Durante a Guerra Fria, a universalização dos valores norte-americanos esteve estreitamente vinculada à estratégia de contenção do comunismo, tanto em sua dimensão territorial quanto ideacional. Nesse contexto, o intervencionismo foi progressivamente incorporado como instrumento de defesa e promoção dos interesses estratégicos de Washington, concorrendo, em certos momentos, com os ideais liberais que os próprios norte-americanos procuravam difundir. O período foi marcado por um evidente “espelhamento estratégico” entre os EUA e a União Soviética, em que ambos os atores buscaram expandir e consolidar suas respectivas zonas de influência por meio de modelos alternados de atração e coerção, moldando, assim, a lógica da política internacional.

Em certa medida, essa lógica competitiva ainda reverbera no “jogo jogado” das r.i. contemporâneas, exigindo dos Estados uma leitura clara e sofisticada da conjuntura global. Para países com menor liberdade de ação na arena global, e que aspiram a uma atuação internacional mais assertiva e autônoma, faz-se urgente e necessário a clara definição de seus objetivos

⁴⁵ O General Mattis (2017) atentou que o Irã utiliza uma combinação de programas de mísseis e atividades de grupos *proxy* para expandir sua influência e desestabilizar o Oriente Médio, o que exige uma abordagem que leve em consideração a história e as percepções estratégicas da nação iraniana. Sobre o assunto, consultar *Mattis: Iran Working to Destabilize Middle East*. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1398540/mattis-iran-working-to-destabilize-middle-east/>.

nacionais, os quais devem buscar, de forma inteligente e pragmática, o equilíbrio dos imperativos do realismo estratégico com a fidelidade aos valores que estruturam a identidade nacional.

Ademais, na análise do contexto recente que empresta coesão e traçabilidade à postura estratégica norte-americana, é lícito salientar importante evento que marca, como um ponto de inflexão, a linha do tempo da temática segurança nacional. Parte integrante de uma ampla reforma do setor de defesa dos EUA, o *Goldwater-Nichols Act* (1986)⁴⁶, determinou que a Casa Branca produzisse um relatório anual ao Congresso sobre a estratégia de segurança nacional. O objetivo do documento seria: (i) revisar os “interesses, metas e objetivos mundiais” dos EUA; (ii) expor como “os elementos políticos, econômicos, militares, e outros do poder nacional, seriam utilizados nos curto e longo prazos”; e (iii) avaliar as capacidades necessárias para validar a estratégia designada. A intenção era ajudar os congressistas a alinharem o orçamento e a estratégia, assim como orientar outras revisões estratégicas nas forças armadas e no Departamento de Defesa.

Segundo Lissner (2017), no contexto da análise produzida sobre a *NSS* do governo Trump 1 (2017)⁴⁷, o documento de mais alto nível sobre a segurança nacional dos EUA foi-se tornando cada vez mais divorciado da proposta inicial, ao considerar, de forma ineficaz, os elementos cruciais de implementação da estratégia. Na concepção da autora, a finalidade principal da *NSS* é mapear uma estratégia, mas, com o passar do tempo, “o projeto se transformou em um exercício retórico, caracterizado por ambições grandiosas e listas de prioridades. Em vez obrigar o governo a se envolver em um planejamento estratégico sério, ele se tornou um estudo de caso sobre a falha em produzi-lo”. Sobre o assunto, Edelstein e Krebs (2015) fizeram críticas severas ao processo de planejamento estratégico dos EUA:

⁴⁶ Sobre o assunto, consultar chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbfmadadm/https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDRcordAct1986.pdf.

⁴⁷ “O documento, uma tentativa de transformar os instintos de “*America First*”, do presidente Donald Trump, em uma doutrina de política externa, falhou em alinhar fins ambiciosos com formas e meios; em priorizar entre objetivos; e em transmitir a real intenção presidencial. [...], mas os problemas não decorrem apenas das falhas da administração Trump; elas também servem como um lembrete extremo do que deu errado com todo o esforço da *NSS* – problemas que antecedem a era Trump. [...] Uma boa estratégia envolve equilibrar meios e fins, e o resultado cumulativo dessas mudanças tem sido enfatizar demais os últimos em detrimento dos primeiros. Cada *NSS* passou a apresentar floreios retóricos crescentes e objetivos extravagantes sem restrições de realidades materiais e políticas. No exemplo contemporâneo talvez mais extremo, a *NSS* de 2006, do presidente George W. Bush, expressou-se por “acabar com a tirania em nosso mundo”, como o objetivo da política externa dos EUA. Ainda que a *NSS* de 2015, do governo Barack Obama, tenha insistido que “trocas de políticas e escolhas difíceis precisarão ser feitas”, ela continuou destacando oito prioridades separadas, que vão do combate às mudanças climáticas e doenças infecciosas ao enfrentamento da proliferação de armas de destruição em massa e estados falidos” (Lissner, 2017, tradução nossa).

A produção periódica de uma estratégia de segurança nacional tem sido um ritual americano desde 1986, quando o *Goldwater-Nichols Act* exigiu que o presidente enviasse um relatório anual ao Congresso. Em teoria, a elaboração de estratégias deve tornar o país mais seguro. À medida que as autoridades debatem estratégias concorrentes, as opções de políticas mais pobres devem cair no esquecimento. O debate público após a divulgação do documento final deve trazer transparência democrática a uma discussão sobre as prioridades estratégicas do país e como elas devem ser perseguidas. A produção de uma estratégia explícita visa responsabilizar os líderes perante os cidadãos em geral e sinalizar as intenções globais de Washington para aliados e adversários, aliviando a incerteza que atormenta a política internacional. [...] o problema não está no design do processo, mas na fé equivocada de Washington na criação de estratégias. De fato, a criação de estratégias acaba tendo poucos benefícios. As vozes mais poderosas tendem a dominar a discussão, independentemente dos méritos de suas ideias. [...] Em vez de estabelecer a base para a segurança nacional, em outras palavras, o ritual de criação de estratégias contribui para uma sensação avassaladora de insegurança. O país estaria melhor sem ele (Edelstein; Krebs, 2015).

A partir da análise articulada de ideias, documentos oficiais, discursos e diretrizes estratégicas, torna-se possível identificar elementos de continuidade que estruturam a autopercepção e a identidade estratégica dos EUA como potência hegemônica global. Essa identidade é sustentada por um núcleo ideacional que combina a primazia do poder militar – especialmente do poder naval – com a promoção ativa de valores e normas liberais, o que confere, pelo menos na retórica, coerência e legitimidade às suas ações externas. A articulação institucional entre o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa, nesse sentido, atua como vetor de operacionalização de um pensamento estratégico influenciado por condicionantes ideacionais e materiais, permitindo a formulação de respostas robustas às ameaças percebidas, bem como a manutenção do *status quo* internacional favorável aos interesses norte-americanos.

O estudo de caso dos EUA permite delimitar três pilares fundacionais que estruturam a sua Cultura Estratégica, observados com regularidade desde o pós-II GM: (i) o intervencionismo estratégico, como resposta à percepção de ameaças ideológicas ou securitárias; (ii) o papel de provedor de segurança internacional, legitimado pela arquitetura da ordem liberal, com destaque para a atuação no âmbito da OTAN; e (iii) o unilateralismo, expressão de sua capacidade autônoma de ação, frequentemente exercida à margem de consensos multilaterais ou de limitações impostas por normas internacionais. Com base nessa leitura, revela-se, no referente às estratégias de emprego dos instrumentos de poder, uma busca de alinhá-los aos valores ideacionais que ancoram a política externa norte-americana.

Assim, compreende-se que a Cultura Estratégica dos EUA atua como um filtro interpretativo e normativo que orienta o processo de formulação estratégica de mais alto nível do país, contribuindo para a evidenciação de elementos de continuidade caros à nação. No

contexto desta pesquisa, o caso norte-americano ilustra, de forma paradigmática, como elementos culturais, históricos e institucionais concorrem para a estruturação do comportamento estratégico de um Estado, reforçando a utilidade analítica do conceito de Cultura Estratégica para os estudos de segurança e defesa.

2.2 China e Rússia: grandes potências e a contestação da ordem mundial

Desde o término da II GM, e especialmente após o fim da Guerra Fria, a ordem internacional tem sido estruturada sob a liderança dos EUA, cuja atuação externa foi orientada no sentido de modelar um sistema ancorado em princípios liberais, instituições multilaterais e normas de governança global concebidas para refletir e preservar os seus interesses e valores. Contudo, nas últimas décadas, dois polos de poder – China e Rússia – consolidaram-se como os principais vetores de contestação a essa ordem. Mais do que expressarem insatisfação com os marcos normativos e institucionais vigentes, Pequim e Moscou articulam, a partir de suas visões próprias de mundo, movimentações estratégicas consistentes visando à reconfiguração da ordem internacional. Suas posturas não são meramente reativas, mas revelam ambições de longo prazo, voltadas à redefinição das hierarquias de poder global, em consonância com os seus valores históricos, interesses geopolíticos e interpretações distintas sobre segurança e soberania.

A Rússia, herdeira de uma Cultura Estratégica historicamente orientada por um sentimento de insegurança, pela busca por profundidade estratégica e pela contenção de ameaças externas, tem empreendido esforços deliberados para restaurar sua zona de influência e reequilibrar o sistema de poder na Eurásia. A campanha militar na Ucrânia, que articula-se ao grande movimento de oposição à expansão da OTAN, expressa, de modo emblemático, esse impulso revisionista, sustentado por uma lógica de segurança defensiva e pela valorização do controle territorial como instrumento de estabilidade estratégica. A China, por sua vez, articula sua ascensão internacional a partir de uma Cultura Estratégica de raízes milenares, pautada pela centralidade civilizacional, pela busca da harmonia interna e, em boa medida, por formas indiretas de exercício do poder. Nesse processo, combina instrumentos econômicos, diplomáticos e militares em prol de uma projeção internacional cautelosa, porém ambiciosa, voltada à recuperação de seu papel histórico como centro normativo e estratégico na Ásia. Ambas as potências compartilham o objetivo de contestar a unipolaridade sistêmica e ampliar seus espaços de manobra internacional, evidenciando, tacitamente, o peso de suas culturas

estratégicas como condicionantes estruturantes na formulação de suas políticas de Estado e no modo como manobram suas ações em meio à emergência de uma nova ordem global.

2.2.1 Rússia: a grande potência revisionista

A Federação Russa, herdeira do passado czarista e soviético, está comprometida no resgate do *status* de grande potência global. Recursos de poder duro (econômico e militar) alimentam tal projeto, associados à autopercepção de grandeza da nação e do povo russo, condição estruturada em torno de valores imateriais edificados ao longo de uma história carregada de complexidade e especificidades. Na perseguição do resgate geopolítico a que se propôs, o Kremlin parece disposto a desafiar a ordem internacional liberal estabelecida pelos EUA após o debacle da antiga URSS, construindo sua narrativa com base na defesa de um sistema internacional multipolar e mais favorável aos seus interesses. O revisionismo russo passa, irrevogavelmente, por restabelecimento/manutenção de esferas de influência sobre o seu exterior próximo, robustecendo seu interesse vital de segurança. Nesse contexto, o imperativo geopolítico da profundidade estratégica representa um componente fulcral na geometria de segurança arquitetada por Moscou.

Lo B. (2024), ao analisar a política externa da Rússia sob a liderança de Vladimir Putin, sublinha a prevalência de uma autoimagem que posiciona o país como uma potência global, fundamentada em pilares como exercício de poder soberano, messianismo civilizacional, identificação com o Sul Global, acumulados ressentimentos e sensação permanente de insegurança. A autora aponta que, ainda que a ambição de projetar-se como potência global se revista de consideráveis limitações, o elemento mais crítico da autopercepção russa de grandeza é a capacidade de exercer o poder.

Há um forte sentimento de empoderamento e, na verdade, de impunidade por parte da elite política de Putin – de que, aconteça o que acontecer, a Rússia continuará a ser um dos centros do poder global, prosseguindo uma ‘política externa independente e multivetorial’. O país detém o maior poder mundial no que diz respeito ao arsenal nuclear, segundo em capacidades militares convencionais e um enorme complexo militar-industrial. Sua economia, medida pela paridade do poder de compra, é a quarta maior do mundo. Sua vastidão territorial lhe proporciona uma multiplicidade de recursos, alcance continental e profundidade estratégica. É membro do CS/ONU, gozando de um nível de soberania superado apenas pelos EUA e pela China. Como disse Putin, ‘não existe hoje nenhuma situação imaginável em que algo possa ameaçar o Estado russo e a sua existência’ (Lo B., 2024, p. 10, tradução nossa).

Ao professorar que a atual ordem internacional está atravessando um ponto de virada, o que sugere uma (re)configuração sistêmica baseada em múltiplas ordens, Filipe Pinto (2023) considera o enquadramento de Huntington (1997), quando traduz que algumas dessas ordens

são “herdeiras legítimas de civilizações antigas”. Nessa perspectiva, o autor propõe três ordens: (i) eurasiática; (ii) rota da seda; e (iii) liberal. Em relação à ordem eurasiática, Entin e Entina (2016, p. 592) ressaltam que seu conceito foi alicerçado sob o argumento de que o continente euroasiático foi erigido de forma específica, fundamentado em sua natureza unificadora e edificado por imperativos de unidade (históricos e espirituais) fortalecidos pela proximidade dos povos que nele habitam. Para os autores, construiu-se um entendimento de que há um “papel especial preparado para a Rússia, pela história, pela geografia e por padrões de desenvolvimento físico, espiritual e cultural”. Baseado nesses pressupostos, Filipe Pinto (2023, p. 22) argumenta que “por isso, Putin se julga no direito de ajudar a História a cumprir com mais celeridade a função que passa pela afirmação da ordem eurasiática⁴⁸, que considera destinada a fazer da Rússia a mãe protetora de todos os eslavos”.

Huntington (1997) aborda como a religião ortodoxa russa desempenha um papel crucial na conformação do pensamento, do Estado e da Nação russa. Argumenta que a ortodoxia russa formou uma identidade cultural única que diferencia a Rússia do Ocidente, influenciando, com profundidade, sua visão de mundo e suas políticas. Segundo o autor, a relação Igreja-Estado é simbiótica, tendo a Igreja Ortodoxa, em diversas oportunidades, colaborado com o Estado para reforçar a autoridade e a coesão nacional. Destaca que, com a debacle da URSS, houve um renascimento religioso que contribuiu para a reafirmação da identidade nacional e para a legitimação do governo de Vladimir Putin, que utiliza a religião como um pilar de apoio político e social. Para Huntington, a Rússia é o “Estado-núcleo de uma importante civilização” e, sob a sua liderança, mobiliza um bloco com um coração ortodoxo e uma zona tampão de Estados islâmicos. “Os países ortodoxos da antiga URSS são fundamentais para o desenvolvimento de um bloco russo coerente nas questões eurasiáticas e mundiais” (Huntington, 1997, p. 205).

Na mesma linha, Moreira (2023, p. 229-230) observa que “o Ocidente não compreende a Rússia, e esta incompreensão é recíproca”, ressaltando que Moscou ainda se indigna com a manifesta incapacidade ocidental em perceber a sua visão de mundo. Acrescenta que, embora a Europa e a Rússia (na sua porção ocidental) ocupem o mesmo espaço geográfico, “não poderiam ser mais diferentes entre si”, dessemelhança resultante de um longo processo

⁴⁸ O eurasiatismo, enquanto teoria, surgiu no século XX. Apresentou-se como uma evolução crítica ao entendimento tradicional da definição da Rússia como pertencente a uma civilização europeia. Sua gênese teve origem na comunidade de emigrantes russos da década de 1920, que vivia as consequências da I GM e da revolução bolchevique, ainda que alguns autores considerem que há raízes históricas mais profundas.

histórico. O autor defende que os comportamentos díspares são entendíveis, apenas, à luz dos valores. E, para a Rússia, o principal elemento formatador dos valores foi a religião ortodoxa⁴⁹.

No contexto do período pós-soviético, é possível identificar três tradições (ou escolas) de pensamento russo sobre política exterior: (i) ocidentalista; (ii) estatista; e (iii) civilizacionista. Argumenta a terceira tradição que há uma “missão” devotada à preservação de tradições políticas e culturais, à proteção dos compatriotas russos no mundo e à recuperação da influência russa sobre seu exterior-próximo. Visa a (re)construir a “Grande Rússia” pelo uso da força. É com base nesse entendimento que o contexto narrativo e motivacional da guerra da Rússia na Ucrânia pode ser enquadrado, não obstante a importância dos imperativos geográficos da profundidade estratégica e do acesso às águas quentes, viabilizado (este último) pelo domínio do porto de Sebastopol.

Fernandes (2021), sobre o curso de evolução da Federação Russa no século XXI, chama atenção para a relevância das correntes de pensamento geopolítico nos rumos e opções estratégicas do Kremlin:

A reorientação russa de uma postura cooperativa a conflituosa e centrada nas dimensões domésticas é esclarecida pela influência das correntes de pensamento geopolítico. Desde a década de 2000, quatro teorias geopolíticas principais dominaram o pensamento do Kremlin: o eurasionismo, o isolacionismo, o excepcionalismo e o ocidentalismo. Por um lado, o eurasionismo e o isolacionismo contribuíram para a reconstrução do poder nas dimensões materiais. Por outro lado, os excepcionalistas e os ocidentalistas impactaram o reposicionamento russo em termos de valores e, portanto, foram mais influentes na contestação russa da ordem mundial. [...] O excepcionalismo é comum ao eurasionismo e ao isolacionismo, colocando a Rússia numa posição única e como uma entidade distinta. Embora ambos transmitam uma visão que corta a Rússia da sua inserção na Europa, o isolacionismo condena diretamente qualquer projeto imperial para a Rússia e não promove nenhuma estratégia antiocidental. [...] O excepcionalismo marginal é a única visão geopolítica assente numa avaliação normativa do papel da Rússia no mundo, com uma interpretação conservadora dos valores cristãos (Fernandes, 2021, p. 122-123).

Acerca da conjuntura moderna russa sob o comando de Vladimir Putin, Medvedev (2022) busca entender a transição do que chama de “um país semidesenvolvido e autoritário” para uma “sociedade totalitária e obcecada pela ideia do revanchismo”, cujo ápice se materializou na invasão do território ucraniano. Na construção da sua argumentação, menciona

⁴⁹ O principal elemento formatador dos valores da Rússia foi a sua decisão de adotar a religião ortodoxa como religião do Estado, decisão pensada, estudada e amadurecida em pleno século X, por Vladimir, o Grande. Assim, estabeleceu-se uma profunda divisão religiosa, de formatação social e de visão de mundo, que separaria o Ocidente católico da Rússia ortodoxa. “Quando olhamos para o padrão de avanços e recuos das reformas na Rússia, verificamos que a períodos curtos de transformações radicais [...] se seguiram frequentemente períodos de conservadorismo e estagnação. [...] A todos esses períodos de voluntarismo, a Igreja Ortodoxa resistiu” (Moreira, 2023, p. 230).

que “Putin e a sociedade russa são parte da força histórica chamada ‘desintegração do Império Russo’”. Para ele, a partir dos primeiros anos da segunda década do presente século, houve um ponto de inflexão dos rumos políticos da Federação Russa, tendo o pragmatismo cedido espaço para posturas ancoradas em fatores ideacionais muito assertivos⁵⁰. Os chamados laços espirituais, nome dado aos valores tradicionais da cultura russa que conformavam a política na sua faceta interna, passaram a ser a principal referência da política externa. “As fantasias da Eurásia [...], a geopolítica primitiva [...] este lixo intelectual tornou-se subitamente dominante” (Medvedev, 2022, p. 12).

Estudando a era Putin, Carvalho (2023) compreende que a ideia de um Estado forte, vinculado ao crescente estatismo, prevaleceu. Justapondo-se a essa condição, constatou-se a recuperação do poder militar russo, cujos pressupostos fundamentais o concebiam como um componente forte e garantidor do projeto de grande potência. Para tal, o Estado configurou um orçamento adequado, incentivos à indústria bélica nacional e uma nova doutrina militar. O novo texto permite a utilização do arsenal nuclear na situação de uma agressão armada ao país, e não apenas em casos de ameaças à sobrevivência da Nação. Configurava-se, assim, o entendimento de que o poder nuclear da Rússia era a melhor ferramenta para o país reivindicar seu *status* de grande potência. Em que pese a adoção da postura descrita, não ficou esclarecida, nesse período, uma estratégia de balanceamento da influência ocidental no sistema internacional.

Quanto à priorização dos atores com os quais deveria direcionar seus esforços de política externa, a Federação Russa destacou os países do seu exterior próximo, especificamente os do chamado “espaço pós-soviético”: 12 das 15 ex-repúblicas soviéticas (com a exceção dos países bálticos). Ademais, referências oficiais à necessidade de proteger os compatriotas russos no exterior indicavam um caráter civilizacionista dos contornos da política externa. A “proteção à Rússia” deveria se dar não só na esfera geopolítica, mas também deveria abarcar questões étnicas e linguísticas. Sobre o processo de reposicionamento da Federação Russa no período pós-soviético, Costa (2018a) argumenta:

A restauração da Rússia como grande potência com projeção regional e mundial e os rumos dominantes da sua estratégia de poder e de influência na política internacional, como o formidável reaparelhamento das Forças Armadas, a recente reaproximação com a China, a calculada movimentação que visa contrastar a hegemonia dos EUA/Otan e a ousada e ostensiva intervenção política e militar na crise da Ucrânia são processos e eventos emblemáticos das aceleradas mudanças do mundo deste início do século XXI e que nos inspiram a examiná-los pondo em relevo as concepções da antiga e sempre renovada geopolítica. Neles se expressam elementos e padrões de

⁵⁰ Sobre o assunto, consultar o documento que materializou e contextualizou as principais ideias atreladas à política externa do primeiro mandato de Putin: “*The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*”, de 28 de junho de 2000. <https://nuke.fas.org/guide/russia/doctrine/econcept.htm>.

comportamento característicos das antigas, emergentes ou restauradas grandes potências quando protagonistas de disputas em torno dos seus valores e interesses nacionais assentados nos seus respectivos territórios e áreas de domínio, controle ou influência (Costa, 2018a, p. 220).

A política externa conduzida por Vladimir Putin está alicerçada na premissa de que a Rússia, no exercício legítimo do papel de grande potência, deve atuar na cena internacional com responsabilidades globais compatíveis com sua trajetória histórica, seus interesses estratégicos e sua autoidentificação como ator medular do sistema internacional. Essa convicção está profundamente enraizada na Cultura Estratégica russa, moldada pela busca por autonomia decisória, relevância geopolítica e projeção de influência em regiões consideradas sensíveis ou estratégicas. A reorientação (recente) da política externa russa em direção ao continente africano insere-se nesse escopo mais amplo de afirmação internacional. As movimentações estratégicas executadas naquela parte do mundo, orientadas por objetivos de primeira ordem do Kremlin, são revestidas de um pragmatismo assertivo, que combina ambições geopolíticas com a busca por vantagens econômicas tangíveis. A África, nesse contexto, é percebida como um terreno fértil para a expansão da influência russa, sobretudo em um cenário de retração ocidental e de crescente competição multipolar.

Nesse diapasão, Moscou tem intensificado sua presença através de acordos militares, exploração de recursos naturais e apoio a regimes instáveis. O histórico operativo da empresa militar privada Wagner⁵¹ ilustra essa abordagem multifacetada: como força paramilitar, protege regimes que enfrentam insurreições ou ameaças internas, garantindo, em troca, acesso a reservas de ouro, diamantes e outros recursos estratégicos. Em países como a República Centro-Africana e Mali, o Grupo Wagner foi fundamental para garantir a permanência de governos autocráticos, consolidando a influência russa por meio de uma combinação de poder militar e econômico. Tal modelo de operação reflete a reorientação estratégica do Kremlin em direção ao continente africano, *locus* projetado da competição entre potências. Moscou (assim como Pequim) aposta em relações bilaterais pragmáticas, sem contrapartidas vinculadas a reformas democráticas, abordagem que, de forma dual, fortalece regimes autoritários e mina eventuais esforços internacionais de promoção da governança democrática na região. Por conseguinte, o cenário geopolítico africano se tem caracterizado pela diminuição da influência ocidental e pela

⁵¹ Ainda que tenha passado por uma reorganização estrutural, com mudanças significativas em sua liderança e identidade institucional, o Grupo Wagner continua em operação. Após a morte de seu fundador, Yevgeny Prigozhin, em agosto de 2023, o Kremlin assumiu maior controle sobre suas atividades, integrando-as, de forma mais efetiva, à estrutura oficial do Ministério da Defesa.

maior assertividade das movimentações que dão contorno às disputas globais por influência política e econômica.

Embora a América Latina não figure entre as regiões prioritárias da estratégia global russa, ela ocupa um papel instrumental na política externa de Moscou, especialmente sob a ótica da projeção simbólica e da contestação indireta à hegemonia norte-americana. Segundo Coutinho (2020), a presença russa em países como Cuba, Nicarágua e Venezuela reflete uma estratégia deliberada de gerar constrangimentos em áreas tradicionalmente reconhecidas como zonas de influência direta dos Estados Unidos. Trata-se de uma forma de "resposta assimétrica", mediante a qual Moscou busca ampliar seu espaço de manobra geopolítico, reagindo a sanções e iniciativas ocidentais que contrariam seus interesses estratégicos. Essa abordagem, em certa medida análoga à postura russa na Síria, fundamenta-se na manutenção de alianças históricas e no apoio a regimes hostis a Washington, como forma de consolidar zonas de resistência à influência ocidental. No caso da Venezuela, a política do Kremlin tem se pautado pela dissuasão de intervenções externas e pela tentativa de preservar um aliado estratégico que, desde Hugo Chávez, posiciona-se como interlocutor favorável aos interesses russos no Hemisfério Ocidental.

Moreira (2023, p. 233) afirma que Moscou “parece viver em um desejo ilimitado de regresso à glória do passado, e o passado é sempre uma espécie de âncora que impede a Rússia de olhar para o futuro”. Na grandiosidade desse passado imperial que a Rússia se sente à vontade, regressando à sua “zona de refúgio moral” sempre quando confrontada com os desafios contemporâneos. Seria essa uma posição diametralmente oposta à dos EUA, “uma nação nova [...] concentrando, portanto, a sua energia no desenvolvimento do futuro”. Ademais, dois são os instrumentos fundamentais para a operacionalização da ideia de Rússia: a crença no líder messiânico e o espírito de cruzada. Para o autor, “A crença no líder messiânico é profundamente contrária à ideia de democracia”, sendo este um dos motivos da democracia não conseguir se instalar na Rússia. “O espírito de cruzada é a vontade de salvar os outros povos independentemente de estes quererem ou não ser salvos. Implica assumir o reconhecimento de uma superioridade civilizacional”.

Uma peculiaridade da Cultura Estratégica russa é a clara interconexão entre grandeza do Estado e poder militar. Essa ideia foi corroborada pela experiência do Império Russo, quando o poder militar se tornou a principal base institucional do Estado. Medvedev (2022, p. 37-38) ressalta que “ignoramos a retórica revanchista do ‘mundo russo’ por demasiado tempo e, agora, esse mundo veio ao nosso encontro em veículos blindados de transporte de pessoal”. O autor, ao mencionar o papel dos armamentos missilísticos na história militar recente da Federação

Russa, cita que “o míssil é imanente” ao fenômeno que chama de “santificação da força”, atribuindo simbolismo a um material de emprego militar. “O míssil é o veículo do mito russo [...] fruto do espaço russo ilimitado e também a resposta do Estado ao desafio deste espaço [...] representa o sonho russo” (Medvedev, 2022, p. 113).

Rumer e Sokolsky (2020) entendem que a Cultura Estratégica russa é um produto da fusão de alguns fatores-chave: (i) longa história de guerras e relações adversas com outras potências europeias; (ii) condição geográfica que valoriza a profundidade estratégica⁵²; e (iii) elite inclinada a abraçar uma narrativa de implacável hostilidade ocidental em relação à Rússia. Argumentam que o acumulado histórico russo demonstra que as lideranças do país não costumam agir de modo irracional, não obstante sua política esteja submetida à significativa influência cultural e a experiências com expansionismo e insegurança. Defendem que Moscou invadiu a Ucrânia assim que ficou claro que a OTAN não interviria em sua defesa. De forma semelhante, interveio na Síria quando evidências apontaram que os EUA não agiriam para derrubar o regime de Bashar al-Assad. Os autores alertam que contar com mudanças no pensamento do Kremlin sobre questões de segurança nacional – ou nos conceitos-chave arraigados na Cultura Estratégica russa ao longo dos séculos – é uma proposta improvável.

Adamsky (2019), identifica na conduta da Rússia na guerra civil da Síria um caráter holístico (ou sistêmico), aplicável tanto aos aspectos político-estratégicos quanto aos operacionais e táticos da campanha. Sublinha que o holismo é uma característica presente e proeminente em toda a tradição intelectual russa, projetando-se, também, na cultura da guerra, estilo estratégico e pensamento militar. Ressalta uma certa desconexão entre a produção teórica e a implementação prática, apontando que “tornaram-se os russos extremamente bons em teorias e extremamente ruins em implementar ideias”. Ao contextualizar a assertiva com o período da Guerra Fria, cita que “o pensamento militar soviético muitas vezes se tornou um amontoado de ideias abstratas, onde doutrinas sofisticadas eram incompatíveis com a capacidade operacional do país para implementá-la” (Adamsky, 2019, p. 7, tradução nossa).

Kuznar, Heath e Popp (2023) defendem a aplicação do modelo de sistema complexos à análise da invasão russa à Ucrânia (2022), ilustrando como a Cultura Estratégica russa pode manifestar-se nas relações entre identidade, valores e percepção.

⁵² A experiência traumática das diversas invasões ao território russo, desde a invasão napoleônica, levou a um “quase-princípio” de que nenhuma guerra futura deveria ocorrer em território nacional russo. Daí a importância da profundidade estratégica conferida à União Soviética pela “*glacis protectores*” no Leste Europeu ao longo da Guerra Fria (Cramers, 2018, p. 65).

Aspectos fundamentais da **identidade** nacional russa parecem orientar os valores que o presidente Putin expressa no seu discurso político. A centralidade da identidade ortodoxa russa reforça o nacionalismo russo (ou seja, o seu sentido de si mesmo), bem como uma cultura altamente militarista, que é apoiada pela Igreja (Adamsky, 2019; Eitelhuber, 2009; Herd, 2022; Sinovets, 2016; Zarobny & Salek-Iminska, 2021). A relação entre identidade e valores religiosos pode ser vista quando vozes ortodoxas russas proeminentes, incluindo o Patriarca Kirill, abençoam a ação militar russa que impulsiona a guerra na Ucrânia (Fagan, 2022) e silos nucleares e submarinos russos incorporam padres e capelas ortodoxas russas (Adamsky, 2019). Os **valores**, por sua vez, orientam aspectos fundamentais da identidade russa. [...]. Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022, os valores conservadores também reforçaram a identidade ortodoxa russa à escala global, à medida que um número crescente de pensadores de extrema direita que defendem valores nativistas tradicionais se juntou à Igreja Ortodoxa Russa (Yousef, 2022). A identidade russa também pode afetar a forma como os decisores ou as populações russas percebem o seu ambiente. A geografia vulnerável do país e a história de repetidas invasões – desde os mongóis, a Napoleão e a Hitler – aprofundaram a sua **percepção** de ameaça em relação à Ucrânia, à NATO e aos países e instituições ocidentais (Dutt, 2023; Eitelhuber, 2009; Gotz & Staun, 2022; Rebanho, 2022). A identidade fortemente ortodoxa da Rússia também tem sido usada para influenciar a percepção popular da guerra na Ucrânia, já que os principais líderes da Igreja Ortodoxa consideram a invasão da Rússia uma batalha contra o neofascismo e a imoralidade percebidos no Ocidente (Fagan, 2022; Herd, 2022). Os valores também podem influenciar **as normas**. Os militares russos têm historicamente favorecido o uso de formações massivas e exibido uma indiferença às baixas, mesmo entre as suas próprias tropas ou civis (Antczak, 2018; Eitelhuber, 2009; Ermarth, 2006; German, 2020), como foi exibido no bombardeamento indiscriminado das cidades sírias (Adamsky, 2020) e, mais recentemente, na guerra na Ucrânia, que foi repleta de bombardeamentos indiscriminados e da utilização de ondas de ataques em massa em locais como Bakhmut” (Kuznar; Heath; Popp, 2023, p. 15-16, tradução nossa).

Pelo exposto, entende-se que a Cultura Estratégica russa é moldada por uma combinação única de fatores históricos, geográficos e ideacionais que influenciam, de forma relevante, suas políticas de defesa e segurança. No contexto da formação do Estado, a vastidão de suas fronteiras e a percepção constante de ameaça externa desempenharam um papel central na formulação de suas estratégias militares. Historicamente, invasões por forças estrangeiras solidificaram a crença de que a Rússia deve sempre estar preparada para lutar por seu território contra ameaças externas. A noção de uma "fortaleza sitiada", mencionada em muitos estudos, reflete essa percepção enraizada de vulnerabilidade geopolítica, assumindo a territorialidade peso significativo na conformação do pensamento estratégico russo. Tais especificidades, em boa medida, traduzem alguns dos mais ostensivos traços de em uma Cultura Estratégica focada na autossuficiência militar e na prontidão devotada à defesa territorial.

Ademais, esta tese sustenta que a Cultura Estratégica da Rússia é influenciada pela atuação combinada de dois fatores ideacionais fulcrais: excepcionalismo e nacionalismo. Entendemos que ambos se aportam em narrativas históricas que conferem ao país um papel singular no sistema internacional. Desde o período soviético – e mesmo antes, sob o legado imperial – Moscou cultivou a autoimagem de uma civilização distinta, portadora de uma missão

especial no mundo, frequentemente definida em contraste ou em oposição ao Ocidente. Essa concepção é ancorada, em razoável medida, no pensamento eurasianista, emprestando motivação para um contínuo esforço de preservação do *status* de grande potência. Depreende-se que a reafirmação dessa identidade exige um elevado “dispêndio de energia estratégica”, perceptível no constante investimento em modernização militar, na projeção de influência geopolítica em regiões-chave como o Leste Europeu, o Cáucaso e o Oriente Médio, bem como na busca por autonomia econômica diante de sanções internacionais ciclotômicas. Nesse contexto, infere-se que o perfil central que identifica a postura internacional do Kremlin pode ser definido por um persistente “conservadorismo assertivo”, que valoriza a centralidade do poder militar e reforça o papel do Estado como indutor e condutor pleno da segurança e da defesa nacional.

As assertivas supramencionadas podem ser contextualizadas nos documentos de segurança e defesa de mais alto nível da Federação Russa. A Estratégia de Segurança Nacional (Russian Federation, 2021) privilegia a postura de priorizar os valores tradicionais e de resistir à ocidentalização e à influência cultural externa, consideradas ameaças à soberania cultural do país. Moscou busca proteger seus valores morais e espirituais, como patriotismo, responsabilidade pelo destino do Estado e a unidade do povo russo, enquanto se defende das chamadas intervenções informacional-psicológicas do Ocidente. Tal sentimento, enraizado na história russa, molda as percepções de segurança e influencia decisões estratégicas no âmbito político e militar.

Da mesma forma, a Doutrina Marítima (Russian Federation, 2022) reflete o esforço russo em garantir a independência econômica e proteger seus interesses nacionais por meio da expansão de sua infraestrutura marítima e militar, com destaque para áreas estratégicas como o Ártico e o Mar Negro. Tais diretrizes revelam que o Kremlin busca não apenas projetar poder militar, mas também fortalecer sua base econômica e ampliar sua presença geopolítica em espaços críticos. Nesse contexto, observa-se que a intensificação do antagonismo com os EUA e a OTAN não é apenas um efeito colateral, mas constitui elemento estruturante dessas estratégias. Tal movimento reflete uma visão de mundo que combina um senso de excepcionalismo histórico com uma postura marcadamente defensiva e seletivamente isolacionista, por vezes sustentada por parcerias estratégicas com países igualmente revisionistas como China e Irã. A combinação desses fatores ilustra uma Cultura Estratégica orientada à autossuficiência, à centralização do poder estatal e à rejeição ativa da ordem internacional moldada pelo Ocidente.

2.2.2 China: a grande potência desafiadora

Conforme a história mostra, com o fim da Guerra Fria e na esteira dos acontecimentos decorrentes do atentado de 11 de setembro de 2001, o mundo observou uma mudança de postura estratégica por parte dos EUA, impactando, como consequência, os seus principais aliados. A emergência da “guerra ao terror” e dos conflitos a ela atrelados acabou criando condições para que a China, até então “contida e aparentemente satisfeita”, aproveitasse as oportunidades que se descortinavam.

Após a longa dominação chinesa na Ásia, a primeira metade do século XIX marcou o início do período conhecido “o século da humilhação”⁵³. Derrotas militares, colonização econômica e ocupação por potências estrangeiras imprimiram ressentimentos profundos na civilização chinesa. Às gerações mais novas, um ensinamento é massivamente repassado: “Nunca esquecer; outra vez, jamais”. Em 1949, sob o comando de Mao, a vitória dos comunistas na guerra civil resgatou a expropriada soberania, imprimindo uma força aglutinadora para o crescimento do nacionalismo chinês e para justificar quase todas as decisões que se seguiram. Ainda que o país se tenha livrado da dominação imperialista estrangeira, o preço cobrado pelo novo regime foi altíssimo. Após a morte de Mao (1976), com a ascensão de Deng Xiaoping, uma nova transformação teve início, pautada pela valorização mais clara do pragmatismo na condução da política do país. Todavia, conforme se observa, ao longo dos três mandatos do presidente Xi Jinping certos movimentos políticos parecem imprimir uma nova postura à potência asiática, numa reapropriação de componentes ideacionais evidenciados em um passado não tão distante.

Segundo Rudd (2022), na China de hoje, a ideologia estaria impulsionando a política com mais frequência do que o contrário: “Xi interrompeu bruscamente aquela era de governança pragmática e não ideológica. Em seu lugar, desenvolveu uma nova forma de nacionalismo marxista que agora molda a apresentação e a substância da política, economia e política externa da China”. O presidente chinês, ao mesmo tempo em que reafirma, com veemência, a influência e o controle do PCCh, revigorou empresas estatais, restringiu o alcance do setor privado e alimentou o nacionalismo, imprimindo assertividade à política externa de Pequim, “turbinada por uma crença inspirada no marxismo de que a história está irreversivelmente do lado da China e que um mundo ancorado no poder chinês produziria uma ordem internacional mais justa”. Rudd adverte que tal reposicionamento mais ideológico não

⁵³ O século da humilhação foi um elemento-chave da narrativa fundadora da China moderna, sendo utilizado, até hoje, para fornecer lições históricas acerca do comportamento das potências ocidentais em relação à China (Kaufman, 2010).

caracteriza “um retrocesso à era Mao”, sublinhando que “a visão de mundo de Xi é mais complexa”, combinando “pureza ideológica com pragmatismo tecnocrático”.

A perspectiva de Xi Jinping para o seu país, traduzida pela expressão “Sonho Chinês”⁵⁴, busca capturar o desejo da nação ser rica, poderosa e respeitada, condições que estão vinculadas à “grande revitalização da nação chinesa”, conceito abrangente e que articula estratégia e ações nas dimensões política, econômica, social, militar, científico-tecnológica e ambiental, dedicadas a um movimento amplo de reconstrução nacional. Pequim internaliza a ideia de um excepcionalismo, cuja raiz se conecta à filosofia de origem confuciana.

Quingmin e Boya (2023) procedem o exame do posicionamento e a postura atitudinal da diplomacia chinesa, dentro da perspectiva de seus interlocutores oficiais. Enfatizam a abordagem diplomática da China sob a liderança de Xi Jinping, que tem por foco a projeção do país como “grande potência responsável e benigna”. Nesse contexto, apresentam como uma grande referência *A global community of shared future: China's proposals and actions*, white paper publicado em 2023, que se alinha à ideia de uma “comunidade global de futuro compartilhado”, lançada pelo presidente Xi Jinping, em 2013.

O mencionado documento objetiva promover a mensagem da criação de uma rede global de cooperação mútua e benefícios compartilhados, materializando a postura da “diplomacia de grande potência, com características chinesas”. O texto, em uma linguagem muito própria – carregada de idealismo –, declara que “todos os povos, todos os países e todos os indivíduos [...] devem permanecer juntos na adversidade e não importa o quão difícil seja, navegar em direção a uma maior harmonia neste planeta que chamamos de lar”. Ao enfatizar o papel da interdependência, sugere a promoção e a implementação de soluções globais para desafios comuns (China, 2023a, tradução nossa).

A base material que empresta concretude aos aspectos intangíveis elencados no *white paper* é calcada em quatro grandes iniciativas estratégicas, articuladas com o propósito maior de impulsionar uma nova ordem mundial, à afeição de Pequim: (i) Iniciativa Cinturão e Rota; (ii) Iniciativa de Desenvolvimento Global; (iii) Iniciativa Civilização Global; e (iv) Iniciativa de Segurança Global. O texto declara que suas efetividades e ramificações trazem “prosperidade e estabilidade ao mundo e criam benefícios substantivos para as pessoas”, reforçando os aspectos anímicos presentes nas três iniciativas elencadas. O documento aponta

⁵⁴ Em 2012, Xi havia feito a sua primeira referência ao “Sonho Chinês”, declarando que os chineses “têm a oportunidade de ter sucesso na vida, de ver o seu sonho se tornar realidade, de progredir e de se realizar”. Assim, o “Sonho” era definido em termos de crescimento econômico, da autoconfiança resultante do “renascimento espiritual” e da ascensão da China como grande potência mundial. Cabia a Xi Jinping cumprir esta missão histórica (Rato, 2021).

que os *déficits* de paz, desenvolvimento, segurança e governança somente podem ser enfrentados pelo trabalho conjunto da comunidade internacional (China, 2023a, tradução nossa).

Sobre a Iniciativa de Segurança Global (China, 2023b), seis princípios basilares são elencados no documento, comunicando a postura chinesa sobre o ambiente de segurança global de uma forma bastante abrangente: (i) comprometimento com uma visão comum, abrangente, cooperativa e sustentável de segurança; (ii) respeito à soberania e à integridade territorial de todos os países; (iii) promoção dos propósitos e princípios da Carta da ONU; (iv) consideração às legítimas preocupações de segurança de todos os países; (v) comprometimento com a solução pacífica das controvérsias entre países; e (vi) promoção da segurança, tanto contra ameaças tradicionais, quanto não tradicionais (terrorismo, mudanças climáticas, cibersegurança e biossegurança). Conectados aos seis princípios, o texto do documento estabelece vinte estratégias (e ações) que objetivam promover a cooperação chinesa no contexto sistêmico, elencando cinco “plataformas de engajamento” para torná-las viáveis (China, 2023b, tradução nossa).

Qingmin e Boya (2023) descrevem que a “filosofia diplomática” chinesa procura incitar o desenvolvimento pacífico como um pilar central, rejeitando a hegemonia e a intervenção nos assuntos internos de outros países. Na mesma direção, o consistente processo de integração econômica e comercial objetiva não só impulsionar o crescimento econômico, mas também robustecer o posicionamento do país, sistemicamente – postura que reflete uma continuação da tradição confuciana de harmonia e coexistência pacífica, considerando-se a devida ponderação, como um elemento conformador da Cultura Estratégica chinesa.

Jost (2024), discordando em parte do posicionamento descrito, comenta a recente fase combativa da diplomacia chinesa, que ficou conhecida como a “diplomacia do lobo guerreiro”. Mencionando que muitos acadêmicos e formuladores de políticas atribuem a ascensão desse estilo de diplomacia ao nacionalismo da sociedade chinesa e à liderança personalista do presidente Xi Jinping, o autor advoga que foram relevantes fatores externos os motivadores para a adoção de tal postura. Todavia, Jost defende que o auge da diplomacia do lobo guerreiro já passou, atribuindo à determinação de Xi Jinping o retorno gradual da diplomacia chinesa a uma abordagem mais tradicional, inclusive no tom e no conteúdo de suas mensagens.

No contexto histórico da Ásia, durante séculos, manteve-se a crença de que o imperador do “País Central” – a China, o Império do Meio – governava tudo sob o céu (*tian xia*). Embora tratasse os demais países como vassallos, o império chinês adotava um modelo tributário que, em regra, não empregava o domínio territorial nem a violência como regras. Até certo ponto,

era uma forma de estender a sua influência sob um modelo pacífico. Nos dias atuais, a China é uma potência global. Para garantir a continuidade sustentável do seu crescimento, necessita de uma estratégia integrada e de abrangência sistêmica. Por intermédio de gigantescos programas de investimento, em especial em infraestruturas, trabalha para potencializar sua capacidade de condicionar, política e economicamente, atores mais fracos, resultando no aumento da sua influência nos organismos internacionais multilaterais.

Como já alertara Henry Kissinger, a ênfase do esforço político da China concentra-se em uma estratégia de longo prazo, e não em ganhos imediatos. Ao longo de quatro décadas, a postura internacional de Pequim obedeceu às orientações transmitidas por Deng Xiaoping à cúpula do Partido Comunista Chinês (PCCh). Estas podem ser traduzidas em “observar com calma; garantir a nossa posição; lidar com os assuntos com calma; esconder as nossas capacidades e aguardar o nosso tempo; manter um perfil baixo; e nunca reivindicar a liderança internacional” (Kissinger, 2011, p. 438-439). Até que uma correlação de forças favorável pudesse ser configurada, a atuação externa do país seria pautada pela prudência e pela dissimulação. Nesse sentido, a ideia de “ascensão pacífica” seria bancada por meio de uma diplomacia pautada pela cooperação regional, na busca de demonstrar os benefícios vindouros para a vizinhança imediata oriundos de uma China emergente no cenário global. Na interpretação de Filipe Pinto (2023, p. 103), sob a perspectiva da atual realidade da política externa chinesa, “os ensinamentos de Deng Xiaoping parecem pertencer a um passado remoto”.

Mahbubani (2021), ao analisar o hodierno ambiente de competição entre Washington e Pequim, questiona se os EUA, realmente, conhecem o seu rival. Argumenta que as raízes profundas que movem o PCCh não são, na essência, dogmaticamente comunistas, justificando que, na verdade, ele funciona como o “Partido da Civilização Chinesa”. Segundo o autor, a alma do partido não está arraigada à ideologia estrangeira do marxismo-leninismo, mas à civilização chinesa. Ao sugerir que as referências medulares que balizam a liderança chinesa são essencialmente civilizacionais e não ideológicas, Mahbubani argumenta que há diferenças profundas entre a potência oriental e os EUA. Pontua a relutância de Pequim em utilizar a opção militar como recurso de primeira hora, bem como alega que os chineses não acreditam que possuem uma “missão universal” a cumprir⁵⁵. Segundo o autor, “só os chineses podem abraçar sua cultura, seus valores e sua estética”.

⁵⁵ Kishore Mahbubani faz duras críticas ao “mito da excepcionalidade americana”, sublinhando que discorda da assertiva. “A maioria das declarações sobre a ‘excepcionalidade americana’ presume que os valores, o sistema político e a história dos EUA são singulares e dignos de admiração universal. Implica também que os EUA têm o destino e o direito de exercer um papel distinto e positivo no cenário mundial. O único equívoco desse retrato autocongratatório [...] é que ele é, em sua maior parte, um mito” (Mahbubani, 2021, p. 301-302).

Acharya (2019), ao analisar as contribuições chinesas para as r.i. com foco no “idealismo cultural”⁵⁶ e no “realismo moral”⁵⁷, argumenta que Pequim introduz uma perspectiva singular no cenário global. Na visão do autor, a potência asiática manobra um modelo de política exterior que combina a visão idealista baseada em valores culturais com uma abordagem pragmática, condição que imprime forma à postura internacional chinesa e, concomitantemente, desafia os conceitos ocidentais tradicionais. Ao privilegiar uma “manobra em duas frentes”, a China, na visão de Acharya, apresenta uma nova interpretação sobre o seu processo de ascensão no sistema global.

Niquet (2008) ressalta a relevância da Ásia para o debate sobre a validade do conceito de Cultura Estratégica, destacando a “forte especificidade cultural” e, nos primeiros períodos, a “distância geográfica e conceitual do Ocidente”, o que teria permitido a emergência de uma cultura estratégica autônoma. Evidencia a centralidade exercida pelo Império da China como polo irradiador para significativa parcela dos povos da região, de modo a preservar uma cultura própria e a manter-se distante de ataques. Assim, no contexto asiático, o conceito de Cultura Estratégica parece adquirir papel relevante como instrumento de análise e previsão das políticas de defesa e das principais orientações estratégicas. Na perspectiva da urgência estratégica, tornam-se particularmente importantes as análises dedicadas à avaliação dos riscos de crise e do grau de propensão ao uso da força.

Scobell (2002) sustenta que o pensamento estratégico chinês é profundamente influenciado por aquilo que denomina de “culto à defesa” – uma concepção enraizada na autoimagem de que a China possui uma tradição estratégica singular, essencialmente pacífica, não expansionista e orientada por uma mentalidade defensiva. Segundo o autor, essa narrativa é amplamente cultivada pelas lideranças chinesas como parte da construção de legitimidade interna e externa. No entanto, Scobell argumenta que, diante de ameaças percebidas, tanto externas quanto internas, as elites chinesas adotam uma postura marcadamente realista, não hesitando em empregar o poder militar de forma assertiva, embora sempre sob a justificativa de autodefesa. Assim, a aversão cultural ao uso da força convive com a disposição pragmática para a ação militar, quando considerada necessária à preservação da soberania, da integridade

⁵⁶ Para Acharya, o idealismo cultural chinês está enraizado em longa tradição filosófica e histórica de base confucionista, que valoriza a harmonia, a ordem social e a moralidade como guias para a política internacional. “O 'Idealismo Cultural' da China é uma combinação única de valores tradicionais e uma abordagem pragmática para as relações internacionais. Ele reflete uma tentativa de promover a paz, harmonia e a noção de desenvolvimento mútuo, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de um realismo moral na política global” (Acharya, 2019, p. 470-475, tradução nossa).

⁵⁷ Tendo a China como referência, o realismo moral combina a aspiração por um mundo baseado em normas morais com a compreensão de que, em um sistema internacional competitivo, é necessário agir de forma pragmática para garantir a segurança e os interesses nacionais (Yan, 2019, tradução nossa).

territorial e da estabilidade do regime. Essa ambivalência revela uma síntese peculiar entre elementos confucionistas e realistas, marcada por uma “mentalidade de cerco” persistente, segundo a qual a China se percebe constantemente ameaçada por forças externas que buscam limitar sua ascensão.

Carriço (2016) apresenta uma discussão aprofundada sobre a influência da Cultura Estratégica chinesa no pensamento militar e na política de segurança do país, evidenciando que o pensamento estratégico chinês enfatiza a utilização de artifícios e estratagemas como meios primários para obter vantagem sobre adversários. Essa concepção se alinha ao ensinamento de Sun Tzu, segundo o qual a melhor forma de derrotar um inimigo é por meio do uso de artimanhas e subterfúgios, com a diplomacia sendo o segundo recurso mais eficaz, e a guerra, apenas o último. Reforça que a Cultura Estratégica chinesa se baseia em uma abordagem que prioriza a manipulação da “propensão das coisas” (*shi*) e o uso do engano estratégico para evitar conflitos diretos, argumentando que essa orientação estratégica reflete a tradição filosófica de valorizar a paciência, adaptar-se ao contexto e explorar as fraquezas do adversário antes de recorrer ao confronto militar. Nessa perspectiva, Carriço sugere que Pequim adota uma postura estratégica que privilegia soluções indiretas e a manutenção da estabilidade antes de recorrer ao uso da força.

Johnston (1995) define a Cultura Estratégica chinesa como um conjunto coerente de representações simbólicas (discursos, estruturas conceituais, analogias, metáforas, entre outras), capazes de moldar de maneira profunda e duradoura as preferências estratégicas do país. Tais símbolos contribuem para determinar como a força militar é compreendida e empregada pelo país nos conflitos internacionais, conferindo a essas escolhas uma aparente objetividade e eficácia únicas. Em sua análise histórica, baseada nos “Sete Clássicos Militares”⁵⁸, o autor observa que, esgotadas todas as possibilidades de resolução pacífica das crises, manifesta-se uma clara preferência por ações militares ofensivas, caracterizadas pela flexibilidade operacional e pela utilização de justificativas normativas e morais próprias. Assim, o interesse nacional chinês prevalece sobre qualquer restrição moral absoluta, sendo esta utilizada como ferramenta ideológica para justificar ações militares.

Segundo Mahnken (2011), compreender a Cultura Estratégica chinesa é essencial para que outras potências possam lidar com a sua ascensão. Defende ainda a existência de preceitos

⁵⁸ Os “Sete Clássicos Militares Chineses são (por ordem cronológica): ‘Métodos do Ministro da Guerra’ (anônimo); o ‘*Wuzi*’ de Wu Tzu, ‘A Arte da Guerra’ de Sun Tzu, ‘Os Métodos Militares de Sima, Wei Liao Zi e Wo Ji Jing’, ‘Os Seis Ensinamentos Secretos’ (anônimo), ‘As Três Estratégias’ de Huang Shi Gong e ‘Questões e Respostas entre Tang Taisong e Li Weigong’, de Li Jing”.

fundamentais conformadores daquela Cultura Estratégica, identificados como “traços duradouros”: autopercepção, como civilização culturalmente superior; noção de posicionamento geográfico, como ‘Império do Meio’; incontornabilidade da unidade interna, livre de interferências externas; e reconhecimento de que a guerra é onerosa, destrutiva e leva à instabilidade interna. Mahnken alerta para o risco da ocorrência de erros de percepção e de cálculo em face das características elencadas, pelo fato de Pequim poder vir a subestimar seus adversários ou interpretar mal suas intenções.

Segundo Nisbett (2003), entre asiáticos e ocidentais há um quadro mental distinto, situação que acarreta a adoção de diferentes modelos de pensamento estratégico. Carriço (2016) atribui ao emprego diferenciado de instrumentos relativos ao entendimento do mundo. Enquanto os chineses desenvolveram um pensamento filosófico dialético para compreenderem as relações entre objetos e acontecimentos, a lógica ocidental – herança da civilização grega – privilegiou como mais importante os objetivos/fins e não os processos. Nesse sentido, o pensamento estratégico chinês tende a ser mais flexível, menos mecanicista e determinista que o ocidental. O foco está centrado nas fraquezas do adversário, cujo objetivo é atacar a sua estratégia, ao contrário do enfoque ocidental, dedicado a mitigar os pontos fortes do opositor. Para o estrategista chinês a competência não está centrada na força e na decisão, mas na sabedoria e na perspicácia. Considera a existência de “forças que estarão sempre fora do controle absoluto do mais arguto e resolutivo estrategista, cabendo-lhe a este a tarefa de as tentar gerir e explorar da melhor forma possível” (Carriço, 2016, p. 36).

Estudiosos da Cultura Estratégica chinesa destacam que a percepção de ameaça externa está profundamente enraizada na história do país, influenciando de maneira decisiva sua formulação estratégica contemporânea (Johnston, 1995; Twomey, 2006). Essa mentalidade defensiva, moldada por períodos de intervenções estrangeiras, continua a influenciar a doutrina militar do país, que manifesta recorrente preocupação com ameaças oriundas do Ocidente (Halper, 2013; Scobell, 2014; Pillsbury, 2015; Simalcik, 2020).

Nessa linha de análise, argumenta-se que o conceito estratégico da “defesa ativa”, empregado pelo Estado chinês, ancora-se, em boa medida, em normas estruturantes da sua Cultura Estratégica. Embora a retórica oficial de Pequim privilegie uma postura essencialmente defensiva, admite-se, no nível doutrinário militar, ações ofensivas estratégicas, desde que enquadradas como reações a agressões reais ou potenciais. Trata-se, portanto, de um modelo híbrido, que combina prevenção e dissuasão por meio da manutenção de forças militares robustas, prontas para responder com contundência a qualquer ameaça à soberania nacional, à integridade territorial, à segurança marítima ou aos interesses econômicos globais da China.

Cabe destacar que a ênfase basilar da postura estratégica chinesa, como forma de assegurar a estabilidade e o prestígio do Estado chinês no cenário internacional, recai sobre a proteção de rotas marítimas vitais, a contenção de interferências externas em suas zonas de influência e a projeção seletiva de poder.

Em 2022, ao término do 20º Congresso do PCCh, Xi Jinping foi confirmado para um inédito terceiro mandato como presidente da república, acumulando os cargos de secretário-geral do partido e de presidente do comitê central militar. Depois de Mao Zedong, Xi irá tornar-se o líder que por mais tempo comandará a China comunista. Cultivando um estilo centralizador, com forte viés nacionalista, o presidente detém a palavra final sobre todos os assuntos relevantes, afastando possíveis dissidências e lideranças que lhe ofereçam alguma ameaça. Da leitura do último relatório do PCCh⁵⁹, é possível observar a crescente importância delegada à segurança nacional, sendo a questão de Taiwan tratada com clareza, na tentativa de garantir a reunificação completa da China e de considerar qualquer opção para que o objetivo seja atingido.

Dedicamos grandes esforços à modernização da defesa nacional e das Forças Armadas, promovemos a diplomacia de grande país com características chinesas em todas as frentes [...] Em resposta às atividades secessionistas das forças da “independência de Taiwan” e às provocações graves das forças externas de interferir nos assuntos de Taiwan, nós realizamos uma importante luta contra o separatismo e a intervenção, mostrando a nossa firme determinação e poderosa capacidade para salvaguardar a soberania nacional e a integridade territorial e se opor à ‘independência de Taiwan’. Dominamos ainda mais a iniciativa estratégica para concretizar a reunificação total da pátria e consolidamos ainda mais o compromisso da comunidade internacional sobre a adesão ao princípio de ‘uma só China’ (China, 2022, tradução nossa).

Em pronunciamentos recentes, Xi Jinping descreveu alguns dos principais aspectos que conformam a abordagem estratégica da China, buscando sublinhar o alinhamento da segurança nacional com valores culturais no processo de criação de uma “nova ordem global mais equilibrada e multipolar”. Para Xi, o conceito de “democracia do povo” é essencial para sustentar o desenvolvimento e a segurança de longo prazo, priorizando os interesses coletivos

⁵⁹ O 20º Congresso Nacional do Partido Comunista da China aprovou, em 22 de outubro de 2022, o relatório apresentado por Xi Jinping, em nome do 19º Comitê Central do PCCh. Carregado de simbolismos e manifestamente valorizando os valores imateriais do Partido, o texto explicitou os objetivos definidos para a China, expressos como “manter erguida a grande bandeira do socialismo com características chinesas; aplicar integralmente o pensamento sobre o socialismo com características chinesas para a nova era; promover o grande espírito fundador do Partido, manter a autoconfiança e o auto fortalecimento; persistir nos princípios fundamentais e na inovação; trabalhar arduamente com espírito empreendedor; avançar com coragem e perseverança; e lutar com união pela construção integral de um país socialista moderno e pela promoção integral da grande revitalização da nação chinesa” (China, 2022, tradução nossa). <http://download.people.com.cn/waiwen/eight16667473801.pdf>

da nação e a governança pela liderança central do Partido Comunista⁶⁰. Em 2024, em discurso na Cúpula de Cooperação China-África (FOCAC 2024), enfatizou o conceito de uma “comunidade com um futuro compartilhado para a humanidade”, vinculado à promoção de uma ordem internacional justa e pacífica. Ao criticar o modelo ocidental de modernização, associou-o a “sofrimentos históricos em países em desenvolvimento”, reafirmando o compromisso da China com o desenvolvimento global e a segurança cooperativa. “Essa visão é central para a diplomacia de segurança chinesa, que busca promover um ambiente estável através do multilateralismo e do desenvolvimento conjunto, especialmente com parceiros do Sul Global”⁶¹.

Também em 2024, durante a cerimônia comemorativa do 70º aniversário dos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, o presidente reafirmou a importância da igualdade soberana e do respeito mútuo nas relações internacionais, enfatizando a rejeição da interferência externa e do poder hegemônico. Para Xi Jinping, a segurança global deve ser alcançada por meio de uma abordagem cooperativa, que promova o desenvolvimento e a paz de forma inclusiva, mantendo o compromisso com a soberania nacional e o multilateralismo⁶².

Conforme Greitens (2023), desde a sua chegada ao poder (2012), o líder chinês dedica-se, de forma resoluta, à garantia da segurança de seu regime. Conectado a esse objetivo, vem promovendo uma série de iniciativas vigorosas, tais como a expurgação de potenciais rivais políticos; a reestruturação do aparato militar e de segurança interna; a edificação de um estado de vigilância; e a imposição de novas leis repressivas em nome da segurança nacional. Confiando em um “conceito abrangente de segurança nacional”, tem igualmente buscado proteger o sistema socialista e a autoridade governante do PCCh. Na concepção de Greitens (2023), esse posicionamento continuará a impulsionar um modelo assertivo de política externa, aumentando o tensionamento com os países ocidentais e com alguns vizinhos de Pequim⁶³.

⁶⁰ Consultar *Full text of Xi Jinping's speech at first session of 14th NPC*. https://english.www.gov.cn/news/topnews/202303/14/content_WS641078bac6d0f528699db457.html.

⁶¹ Consultar *Full text: Xi Jinping's speech at opening ceremony of 2024 FOCAC summit*. <https://news.cgtn.com/news/2024-09-05/Full-text-Xi-s-speech-at-opening-ceremony-of-2024-FOCAC-summit-wDYKL8FhxC/p.html>.

⁶² Consultar *Full Text: Address by Chinese President Xi Jinping at conference marking 70th anniversary of Five Principles of Peaceful Coexistence*. https://english.www.gov.cn/news/202406/28/content_WS667e6d1dc6d0868f4e8e8a82.html.

⁶³ “Xi vê a segurança interna e externa como interconectadas: em sua visão, muitas das ameaças à estabilidade interna da China vêm de além das fronteiras do país. Mesmo iniciativas de segurança que podem parecer puramente domésticas, como a repressão em massa do partido aos uigures étnicos em Xinjiang, foram motivadas, pelo menos em parte, pelo medo de Xi de que forças externas possam infiltrar-se na China e ameaçar a estabilidade interna. Como resultado, Xi tem metodicamente reforçado o controle sobre quaisquer organizações que possam transmitir influência estrangeira, incluindo grupos religiosos, organizações não governamentais e, mais recentemente, empresas estrangeiras” (Greitens, 2023, tradução nossa).

Dessa forma, um paradoxo é estabelecido, onde o objetivo ostensivamente defensivo em casa, protegendo a segurança do regime, exige que a China tome ações cada vez mais assertivas no exterior, convidando outros países a adotarem posturas responsivas em face da percepção de ameaça aumentada, levando a um ciclo de escalada sem saída óbvia. Nessa perspectiva, infere-se que a “Iniciativa de Segurança Global” tem se mostrado o principal veículo oficial para externalizar o conceito abrangente de segurança nacional, esboçando, um esforço de harmonização entre segurança doméstica e segurança externa.

Em 2024, no contexto de uma abrangente revisão das suas forças armadas, a Comissão Militar Central (CMC) do Exército de Libertação Popular (PLA) anunciou o fim da Força de Apoio Estratégico (SSF) do PLA, uma medida que resultou na criação de uma nova Força de Apoio à Informação (ISF)⁶⁴. Ademais, permanecem ativos (e avançando) os esforços chineses para transformar o Exército de Libertação Popular (ELP) em uma força de projeção de poder.

Em um esforço de síntese da leitura dos últimos documentos de segurança e defesa da China, é possível apontar a clara preocupação com a evolução contínua na modernização das forças armadas, cujo foco persiste na defesa da soberania nacional e no avanço de uma projeção de poder, a partir do seu entorno estratégico. A centralidade de questão de Taiwan está definida no conteúdo dos discursos e dos documentos oficiais de PCCh⁶⁵. Em que pese uma progressiva assertividade, inclusive quanto à preparação para a guerra, os documentos refletem, em razoável termo, uma narrativa ponderada, prudente. A constante modernização militar e a segurança nacional continuam sendo prioridades para o partido, inferindo que, provavelmente, irão moldar políticas econômicas, reformas e o desenvolvimento do PCCh, de modo a contribuir para a perpetuação do controle do poder.

Desse modo, no que tange à análise do pensamento estratégico chinês e sua conexão com a Cultura Estratégica do país, é possível identificar um contraste marcante em relação à

⁶⁴ Após a dissolução da *SSF*, o *PLA* agora conta com quatro serviços e quatro armas. Os quatro serviços incluem o Exército, a Marinha, a Força Aérea e a Força de Foguetes, enquanto os quatro braços compreendem a Força Aeroespacial (*ASF*), a Força Ciberespacial (*CSF*), a Força de Suporte de Informação (*ISF*) e a Força Conjunta de Suporte Logístico (*JLSF*). Ressalta-se que a *ASF* e a *CSF* não são forças de suporte da mesma forma que a *ISF*. Tanto a *ASF* quanto a *CSF* controlam as capacidades em cada um de seus domínios e, como tal, desempenham um papel diferente da função de suporte da *ISF* para o resto das forças armadas. Ao criar a *ISF*, o presidente Xi Jinping parece propor a função de 'suporte de informação' requer maior destaque em geral, e nos níveis interserviços e interteatros em particular (*IJSS*, 2024, tradução nossa).

⁶⁵ A plena realização do “Sonho Chinês” está imbricada com a reunificação completa do país, até 2049, data em que comemora o centenário da sua fundação como República Popular da China. O Livro Branco de 2019 reafirma que Pequim jamais permitirá a secessão de qualquer parte do seu território por “qualquer pessoa, organização, partido político, por qualquer meio e em qualquer momento. [...] Resolver a questão de Taiwan e alcançar a reunificação completa do país é do interesse fundamental da nação chinesa e essencial para a realização do rejuvenescimento nacional”. Em consequência, o “Exército de Libertação Popular (ELP) salvaguardará a unidade nacional a todo custo e resolutamente derrotará qualquer um que tente separar Taiwan da China” (China, 2019, p. 7, tradução nossa).

tradição estratégica ocidental de matriz clausewitziana, fortemente centrada na maximização do uso da força e na busca pela aniquilação do adversário por meio de uma batalha decisiva. Em oposição a essa lógica determinista, o pensamento estratégico chinês valoriza a dissuasão, a manipulação do ambiente e a vitória sem combate, princípios herdados de uma tradição milenar representada por obras como *A Arte da Guerra*, de Sun Tzu. Nessa perspectiva, o papel do governante sábio e do estrategista virtuoso reside na capacidade de empregar – ou apenas sinalizar – o uso da força como instrumento de persuasão e de imposição de custos, buscando submeter o adversário à vontade própria sem recorrer à destruição direta.

Assim, argumentamos que a Cultura Estratégica chinesa se estrutura sobre um arcabouço normativo que privilegia a estabilidade e a preservação da ordem, admitindo o uso da força apenas como último recurso, especialmente quando estão em jogo a manutenção da integridade territorial e o restabelecimento da ordem interna. Trata-se, portanto, de uma racionalidade estratégica distinta, que subordina a guerra aos fins políticos e civilizacionais do Estado, refletindo um modelo de contenção e prudência, embora dotado de assertividade seletiva.

2.3 Alemanha e Japão: potências intermediárias e revisão de conceitos

Após o foco das análises e estudos ter recaído sobre as grandes potências militares, ele se volta para dois casos particularmente emblemáticos: Alemanha e Japão. Ambos os países, derrotados na II GM, vivenciaram trajetórias de reconstrução marcadas por constrangimentos constitucionais, culturais, psicológicos e geopolíticos. Desde o pós-guerra, suas culturas estratégicas foram, deliberadamente, moldadas por memórias de contenção e por uma rejeição institucional ao militarismo, resultando em posturas defensivas e, em boa medida, dependentes de parcerias e alianças externas.

No entanto, a conjuntura internacional contemporânea, marcada pela erosão da ordem liberal, pela intensificação da competição entre grandes potências e pelo surgimento de novas ameaças, vem impondo reconfigurações estruturais nas expressões do poder nacional de ambos os países, impactando processos decisórios e, em última instância, as próprias posturas estratégicas.

Nesse sentido, inferimos ser necessário investigar, no contexto desta tese, como as pressões sistêmicas e os imperativos domésticos vêm tensionando as culturas estratégicas alemã e japonesa, abrindo caminho para debates internos sobre o papel do Poder Militar, a

reformulação das doutrinas de segurança e o reposicionamento internacional dessas potências intermediárias.

2.3.1 Alemanha e seus dilemas: entre o “nunca mais” do passado e o “necessário” do agora

Longhurst (2004) apresenta uma análise profunda da Cultura Estratégica alemã e sua relação com o uso da força, sublinhando continuidades e adaptações desde o pós-II GM até o período pós-Guerra Fria. Elementos fundacionais dessa cultura incluem o repúdio ao militarismo, a aversão à unilateralidade e o compromisso com a estabilidade e com instituições multilaterais. A autora argumenta que, embora a Alemanha se tenha tornado um importante contribuinte para missões internacionais de paz, sua Cultura Estratégica – moldada por uma ruptura histórica em 1945 – ainda exerce forte influência sobre suas escolhas de política de segurança. Ao analisar as fontes culturais da política de segurança no período do pós-Guerra Fria, alega uma relativa frustração (ou surpresa) dos estudiosos dedicados à Segurança Internacional, ligados à corrente realista, quanto aos rumos tomados pelo país após a reunificação.

Ao citar Berger (1988), Longhurst (2004, p. 12-13, tradução nossa) apresenta a influência do domínio cultural como fator preponderante para rastrear e explicar o surgimento e a longevidade do profundo antimilitarismo nas políticas de segurança da Alemanha (ocidental), tanto antes quanto depois do fim da Guerra Fria. A autora alega que houve eventos e períodos em que teria sido possível a implementação de políticas mais independentes e ativas. Porém, “a Alemanha (e o Japão) optaram por decretar apenas mudanças incrementais que não serviam para questionar o antimilitarismo subjacente”. Evoca, portanto, a emergência do que chama de “cultura do antimilitarismo”⁶⁶, que vem acompanhada de um impacto direto no comportamento e na adoção de algumas políticas públicas, como a da capacidade de reunir recursos nacionais para fins militares. “Essas proposições são então combinadas em um modelo de ator culturalmente vinculado no qual ele posiciona normas e percepções sócio e culturalmente definidas (a cultura política) como parte integrante do processo pelo qual os interesses nacionais são estabelecidos”.

⁶⁶ “Berger viu que o que melhor explica o antimilitarismo da Alemanha é sua ‘luta para tirar lições de seu passado conturbado’. [...] Central para esse antimilitarismo foi uma reavaliação fundamental da identidade alemã, como resultado do confronto da nação com as atrocidades do nazismo e lidar com a culpa coletiva. Esses fatores então compeliram os líderes políticos da nova República Federal a abordar o rearmamento de uma forma que limitasse claramente o tamanho e a missão da *Bundeswehr*” (Longhurst, 2018, p. 13, tradução nossa).

Dessa forma, a “cultura atua como o meio através do qual as condições e capacidades domésticas objetivas, bem como as pressões no sistema internacional, são mediadas, antes da execução da política por atores engajados no processo político”. Por consequência, Longhurst (2018, p. 13, tradução nossa) afirma que “a noção de interesse nacional de Berger não é tomada como um dado, mas, sim, como uma ‘construção emergente de processos históricos, sociais e racionais contingentes que podem variar, de forma considerável, entre diferentes estados em diferentes momentos’”. Ao abordar a questão das eventuais mudanças culturais, afirma que as transformações no sistema internacional podem ocasioná-las.

Na mesma linha explicativa do posicionamento político alemão frente às questões de Segurança Internacional, Duffield (1998) utiliza uma estrutura de análise que combina influências do ambiente doméstico e externo da Alemanha no período posterior à Guerra Fria. À leitura do que teria sido uma sequência de constrangimentos externos, o autor associa uma particular cultura de segurança nacional, cunhada no pós-II GM, que não teria sido influenciada, de forma significativa, pela reunificação e pelo fim da Guerra Fria. Os principais traços dessa cultura são conformados por um conjunto de crenças e valores conectados ao ceticismo sobre o uso da força militar, preferência pelo multilateralismo, desejo de ser percebido como um parceiro confiável e aversão à liderança em questões de segurança, essa ideia era compartilhada entre a sociedade alemã e sua elite política.

Giegerich e Terhalle (2021) criticam os rumos impostos à política de defesa e segurança na Alemanha liderada por Angela Merkel (2005-2021), quando afirmam que os anos de negligência e subfinanciamento estrutural enfraqueceram, de forma substancial, as forças armadas do país, tendo-as levado a uma crise de prontidão que demorará a ser revertida. Ressaltam que a política de segurança alemã não está ajustada aos desafios estratégicos que ora se apresentam. Ao citarem uma ambivalência nos discursos políticos das lideranças germânicas, argumentam haver poucas indicações de que essas lideranças, ou sua população em geral, estejam suficientemente atentas e engajadas no processo de natureza sísmica que caracteriza a mudança de realidade no ambiente de defesa do continente europeu. Mencionam (idem, p. 16, tradução nossa) a existência de um conjunto de fatores estruturais, anteriores ao mandato de Merkel, em que “a experiência histórica do militarismo excessivamente destrutivo na Alemanha criou preferências sociais profundamente arraigadas” as quais, até os dias de hoje, limitaram as escolhas políticas consideradas aceitáveis pelas lideranças políticas e pela sociedade. Para os autores, o discurso acadêmico e o de dentro da comunidade de *think-tanks* é fortemente influenciado pela tradição da paz e do Direito Internacional, e pouco atentando para os Estudos Estratégicos, situação que tem contribuído para um *déficit* no pensamento estratégico.

Giegerich e Terhalle acrescentam que “tomados em conjunto, esses fatores edificam posições arraigadas que podem, muitas vezes, parecer moralmente satisfatórias para seus proponentes, mas que dificilmente gerarão a agilidade e o ímpeto para uma ação decisiva que agora se exige da Alemanha”.

Documentos dedicados à segurança e à defesa do cenário europeu exibem, de forma clara, os valores fundamentais a serem defendidos e cultuados pelos membros integrantes da aliança transatlântica e da União Europeia. Dois deles, Conceitos Estratégicos da OTAN (NATO, 2010 e 2022) e Bússola Estratégica da União Europeia (EU, 2022), contextualizam a intersecção entre componentes culturais intangíveis e as políticas de segurança europeias, evidenciando como os desafios contemporâneos para a preservação da paz, a estabilidade e a proteção dos valores democráticos na Europa influenciam a definição de prioridades em defesa (defesa coletiva, resiliência e autonomia estratégica). Por consequência, pode-se afirmar que o estabelecimento de princípios essenciais assinala os fundamentos imateriais que conformam a segurança no continente.

De fato, no contexto da guerra da Rússia na Ucrânia e na esteira dos desdobramentos para a desestabilização do ambiente de segurança na Europa, a Alemanha lançou sua primeira Estratégia de Segurança Nacional (Alemanha, 2023). O documento, considerado um marco na política externa do país, busca publicizar um reposicionamento do Estado alemão frente à conjuntura europeia e global. De abordagem abrangente, abarca uma diversidade de assuntos que ultrapassa as fronteiras daquilo que, segundo a tradição, se enquadra como temas de segurança e defesa. Para além das alterações climáticas e da implementação de uma política externa feminista, o documento aborda a alteração da percepção pública alemã diante da temática de segurança, em especial quanto ao emprego do poder militar.

Expressões em alemão que traduzem objetivos como “robusto”, “resiliente” e “sustentável” são mencionadas como pilares da estratégia de segurança nacional, de modo a enfatizar e valorizar as parcerias da Alemanha dentro da União Europeia (UE) e da OTAN, ressaltando a centralidade do relacionamento com Washington e Paris. Por outro lado, a mesma estratégia identifica a Rússia como a principal ameaça à paz e à segurança euro-atlântica e, concorrentemente, tece críticas à China por seus assertivos movimentos rumo à remodelagem da ordem internacional, apelando, todavia, ao esforço de manutenção da cooperação com a potência asiática. Ademais, externaliza o compromisso de aumentar o orçamento militar do país, estabelecendo como meta 2% PIB, sem detalhar o caminho para atingi-la (Alemanha, 2023).

Ainda que os documentos mencionados reúnam a intenção de clarificar um (re)alinhamento de Berlim com o que podemos chamar de “consenso europeu e transatlântico” sobre segurança e defesa, não explicitam uma eventual ambição de posicionar a Alemanha de forma efetiva, como uma liderança militar. Ao adotar o discurso de que o país tem “responsabilidades especiais”, mascarando seus deveres junto à segurança do continente, Berlim evita posicionar-se como a “locomotiva” que vai conduzir os ajustes, por meio do poder duro e da liderança, a arquitetura de segurança europeia. Por conseguinte, infere-se a prevalência de um profundo desalinhamento com as ambições externalizadas, em 2022, pelo então chanceler alemão Olaf Scholz, quando o líder político declarou a *Zeitenwende* (mudança de era)⁶⁷.

Na mesma direção, Haynes (2019) alerta que “as tentativas intermitentes da Alemanha de crescer, até atingir o seu peso relativo nas instituições europeias, continuam tortuosas”, destacando uma persistente reticência do país em ocupar o seu lugar no concerto europeu de segurança e de defesa. Tal postura, lembra o autor, desperta críticas dos seus aliados quanto à falta de empenho das lideranças políticas alemãs no trato de questões securitárias, evitando, de forma recorrente, a tomar decisões difíceis. Ademais, lamenta o que chama de “ausência das vozes militares” no debate, sublinhando o “acerto de contas” da Alemanha com a história como uma questão sensível e que gera desdobramentos para as relações civis-militares no país.

Schreer (2023), ao comentar as Diretrizes de Política de Defesa da Alemanha (Alemanha, 2023), explicitadas em complemento à Estratégia de Segurança Nacional, argumenta que este documento “oferece uma janela para a Cultura Estratégica e para o planejamento futuro da *Bundeswehr*” (forças armadas da Alemanha). Tais colocações apontam que, embora as diretrizes descrevam as ameaças enfrentadas pelo país e as suas implicações militares⁶⁸, há resistência política quanto à forma da comunicação. Cita as críticas desferidas pelo partido político do próprio Ministro da Defesa ao documento, quando este acentua que a missão principal da *Bundeswehr* é o combate, linguagem até então inédita em documentos oficiais alemães.

O *Zeitenwende* permanecerá incompleto sem uma mudança cognitiva relativa ao poder militar, particularmente em termos da vontade e capacidade da *Bundeswehr*

⁶⁷ O chanceler Olaf Scholz, que havia se referido às ações russas na Ucrânia (2022) como “um ponto de inflexão” na história do continente europeu, usou a expressão *Zeitenwende* para descrever a revisão das políticas externa e de segurança da Alemanha.

⁶⁸ A segurança euro-atlântica é apontada como a principal prioridade do documento, enquanto as operações de gestão de crises e de estabilização, outrora relevantes no planejamento de defesa, caíram de importância. As tensões e instabilidades periféricas à Europa (África, Ártico, Indo-Pacífico e Oriente Médio), ainda que mantenham significado, tornaram-se prioridades secundárias (Alemanha, 2023).

para lutar e vencer um adversário como a Rússia. Por último, as diretrizes de defesa reconhecem a necessidade urgente da reforma estrutural do Ministério da Defesa, visando a reduzir a inércia burocrática e a promover ciclos de implementação de decisões mais rápidos e eficientes. Reconhece que o ministério não pode manter uma cultura de trabalho lenta e processos de trabalho rigidamente formais (Schreer, 2023, p. 3, tradução nossa).

A partir de uma perspectiva temporal que engloba as últimas oito décadas, é lícito inferir que a política externa e a política de segurança da Alemanha interligaram-se (e foram moldadas) por meio de sua Cultura Estratégica, privilegiando o multilateralismo e externando uma robusta aversão ao uso da força. Desde o fim da II GM, Berlim adotou uma postura de moderação militar, priorizando a cooperação dentro de organizações internacionais como a OTAN e a União Europeia, e enfatizando o papel diplomático nas relações internacionais. Nesse diapasão, depreendemos que a primeira Estratégia Nacional de Segurança (2023) reforça o mencionado enfoque, sublinhando a importância de alianças e parcerias – em especial com os EUA e a França – e reconhecendo a Rússia como a principal ameaça à segurança euro-atlântica, sem, no entanto, posicionar o país como potência militar dominante.

A precária estabilidade do cenário de segurança mundial – e, em relevo, o europeu – tem botado à prova o equilíbrio delicado entre a responsabilidade internacional e os valores pacifistas que orientaram a política externa alemã nas últimas décadas. As linhas mestras da atuação externa alemã, ancoradas em princípios como o compromisso com a paz, a cooperação internacional e a rejeição ao emprego unilateral do poder militar, estão sendo revistas. Segundo Berger (1998), ainda que os elementos culturais representem, na essência, uma força de inércia, as transformações no sistema internacional podem levar a mudanças na cultura. Na visão do autor, apenas em situações muito traumáticas se procede mudanças nos valores e crenças fundamentais de uma determinada cultura, que tende a ocorrer de maneira abrupta. Somam-se a essas condições casos de descrédito total da sociedade e/ou quando esta estiver sob grande tensão.

A eleição de Donald Trump (2024) ao cargo máximo da política dos EUA tem-se mostrado um grande desafio ao reticente posicionamento de Berlim, impactando, de forma alargada, toda a arquitetura de segurança europeia⁶⁹. Ao ratificar suas promessas de campanha,

⁶⁹ O recente Livro Branco sobre a Defesa Europeia “Prontidão 2030”, apresentado pela Comissão Europeia (2025), delinea uma estratégia abrangente para reforçar a defesa da União Europeia (UE) diante de ameaças emergentes e do enfraquecimento da aliança transatlântica com os EUA. As principais ideias e responsabilidades destacadas no documento versam sobre: (i) reforço das capacidades de defesa; (ii) investimento e aquisições conjuntas; (iii) redução da dependência externa; (iv) integração no mercado de defesa; (v) apoio à Ucrânia. Diante do enfraquecimento da aliança transatlântica, os países europeus são instados a aumentar investimentos em defesa, fortalecer a cooperação europeia e promover a autonomia estratégica. Sobre o assunto, consultar: <https://defence->

o presidente norte-americano parece disposto a rever o papel de Washington perante a aliança transatlântica edificada no pós-II GM, condição que tem levado tradicionais parceiros a buscarem alternativas efetivas que garantam a segurança do Velho Continente. Nesse sentido, alinhadas aos demais condôminos europeus, as lideranças alemãs têm reavaliado a postura estratégica do país, em especial quanto à recalibragem do seu poder militar e às responsabilidades securitárias comuns, tema debatido de forma bastante acalorada pelo parlamento alemão e, de forma ainda cautelosa, pela sociedade.

Diante do exposto, é possível argumentar que a Alemanha vem sendo gradualmente impelida a assumir maiores responsabilidades no concerto de defesa europeu e, por transbordamento, na segurança internacional, especialmente após a inflexão estratégica representada pela *Zeitenwende*. No plano político, a publicação de novos documentos orientadores, como as Diretrizes de Política de Defesa de 2023, que estabelecem a prontidão para o combate como missão central da *Bundeswehr*, sinaliza uma mudança de paradigma nas orientações estratégicas do país. Todavia, a persistente falta de consenso político-partidário, notadamente em relação aos níveis de investimento em defesa e à definição da ambição estratégica nacional, revela que importantes elementos de continuidade ainda reúnem potencial para moldarem o processo decisório alemão. Entre esses elementos, condicionantes culturais historicamente associados ao pacifismo institucionalizado e à desconfiança pública em relação ao uso da força permanecem constringendo a projeção estratégica da Alemanha.

Nessa perspectiva, embora o debate público sobre segurança e defesa tenha ganhado impulsão no seio da sociedade alemã, persiste uma postura predominantemente cautelosa (e por vezes reticentes) em relação ao fortalecimento do poder militar. Tal atitude é consistentemente influenciada pela tradição antimilitarista internalizada pela memória histórica do nazismo e da II GM. Em paralelo, a *Bundeswehr* enfrenta desafios significativos de ordem estrutural, que afetam desde capacidade militares básicas até a prontidão operacional. Nesse contexto, Berlim parece se equilibrar entre a ampliação de suas responsabilidades internacionais e a influência do retinente caráter de uma Cultura Estratégica marcada pela contenção, cujo delicado enquadramento é marcado por tensões internas no campo político e por restrições simbólicas, de fundo ideacional, profundamente enraizadas em sua sociedade.

2.3.2 Japão e os dilemas de uma cultura em transição: entre a memória pacifista e o imperativo estratégico

Cleary (1991) lembra ao “desatento Ocidente” a centralidade da compreensão da influência de séculos de governo militar sobre a mentalidade e o comportamento do povo japonês. Após cerca de 900 anos como uma potência imperial militarista, o país, após o término da II GM, manteve a fórmula de segurança nacional elaborada por Shigeru Yoshida – conhecida como “Doutrina Yoshida”⁷⁰. Centrado na dependência da aliança com os EUA, o modelo admitiu um poder militar mínimo e focou na recuperação econômica pós-guerra. Entretanto, desde o fim da Guerra Fria, Tóquio vê-se pressionado a desempenhar um papel mais assertivo no contexto da segurança internacional, condição que vem ganhando tração em face do atual quadro de competição entre grandes potências.

Para Katzenstein (1996), normas culturais profundamente enraizadas desempenharam papel central na conformação da política de segurança do Japão no período pós-II GM. Divergindo das explicações tradicionais que privilegiam fatores materiais ou institucionais, o autor argumenta que a cultura política japonesa, solidamente marcada por um compromisso normativo com o pacifismo, foi determinante na consolidação de um modelo de segurança restritivo. Esse modelo impôs limites rígidos, tanto à atuação das forças policiais domésticas quanto às Forças de Autodefesa do Japão (JSDF), moldando uma postura de contenção estratégica. Para dar conta dessa realidade, Katzenstein introduz o conceito de “cultura normativa”, discorrendo que identidades coletivas partilhadas por uma sociedade podem gerar padrões persistentes de comportamento estratégico, institucionalizando práticas de defesa que resistem a mudanças conjunturais.

Pyle (1996) oferece uma leitura sofisticada da política externa e da postura estratégica do Japão no pós-Guerra Fria, buscando responder à pergunta central: qual será o papel do Japão no novo sistema internacional após o fim da ordem bipolar? O autor argumenta que a política externa japonesa, ao longo do século XX, foi caracterizada por uma notável capacidade de adaptação estratégica às mudanças na estrutura do poder internacional. Segundo Pyle, Tóquio moldou seu comportamento externo com base em avaliações pragmáticas de sua posição relativa no sistema internacional, ora se engajando de forma ativa, ora adotando uma postura mais defensiva ou retraída. Assim, ao adotar uma postura ambígua e deliberadamente vaga em

⁷⁰ Desenhada por Yoshida Shigeru (1878-1967), diplomata e primeiro-ministro do Japão, constituiu um conjunto de práticas e ideias que reestruturou o país no pós-II GM. Com vista a impulsionar a sua reinserção internacional, priorizou a recuperação econômica, em detrimento de investimentos no segmento militar. Quanto à manutenção da segurança, Tóquio estabeleceu uma robusta aliança militar com os EUA, condição mantenedora de sua sobrevivência como Estado.

relação ao uso da força e ao seu papel estratégico, o Japão assumiu uma certa flexibilidade diplomática. Tal postura refletiu, na verdade, os dilemas internos sobre identidade nacional, pacifismo constitucional e dependência da aliança com os EUA.

Ao detalhar como o Japão desenvolveu uma cultura antimilitarista – após a II GM – com forte influência na modelagem de sua política de segurança nacional, Berger (1998) enfatizou o papel normativo da Constituição⁷¹, a dependência dos EUA, as reformas institucionais pós-guerra, os movimentos pacifistas e a ênfase na segurança econômica e diplomática, ressaltando que os crescentes desafios testam os limites dessa postura. Os “fantasmas” da II GM – assim como na Alemanha – também assombram a sociedade japonesa, com significativos desdobramentos na postura estratégica do país.

Oros (2014) defende que a Cultura Estratégica do Japão passou por três fases distintas: (i) isolacionista e não militar; (ii) militarista e orientada para o exterior; e (iii) não militar. Uma quarta fase, iniciada a partir dos anos 1990 e definida como uma cultura estratégica “relutantemente normalizada”, é caracterizada pela manutenção de traços antimilitaristas, mas com força para ampliar, gradualmente, o engajamento de Tóquio assuntos de segurança, tudo suportado pela cooperação com os EUA e pela participação em missões multilaterais. Dessa forma, a ideia de uma “quarta encarnação” da Cultura Estratégica japonesa é marcada pela transição do pacifismo pós-II GM para uma postura mais ativa no sistema internacional. Shinoda (2018) argumenta que, durante uma década (2006 a 2016), o país imprimiu uma série de transformações fora do contexto da Doutrina Yoshida. Considera esse processo notável e irreversível, tendo sido desenvolvido em três segmentos: (i) o principal partido de oposição abraçou a aliança EUA-Japão; (ii) o papel operacional das forças de autodefesa se expandiu; e (iii) um grande número de restrições em práticas de segurança foram reformadas.

Brummer e Oren (2022) analisam como o Ministério da Defesa do Japão utiliza a cultura popular para moldar a percepção pública sobre o uso da força pelas JSDF. A pesquisa revela uma tensão persistente entre a identidade nacional pacifista do Japão e sua Cultura Estratégica elitista, que busca adaptar-se a novos desafios internacionais e à pressão para uma cooperação mais ativa com os EUA. Os autores alegam que há um desencontro entre a identidade de segurança nacional e a Cultura Estratégica cultivada pela elite política e militar do país asiático,

⁷¹ O artigo 9º da Constituição japonesa traz a seguinte redação: “Aspirando sinceramente à paz mundial baseada na justiça e na ordem, o povo japonês renuncia para sempre o uso da guerra como direito soberano da nação ou a ameaça e uso da força como meio de se resolverem disputas internacionais. Com a finalidade de cumprir o objetivo do parágrafo anterior, as forças do exército, marinha e aeronáutica, como qualquer outra força potencial de guerra, jamais será mantida. O direito à beligerância do Estado não será reconhecido”. Este artigo tornou-se um pilar da identidade nacional e da política externa do Japão, moldando a Cultura Estratégica do país como pacifista e defensiva.

evidenciando-se um embate entre legados históricos profundamente enraizados e anseios por novos processos de adaptação em face dos contemporâneos imperativos geopolíticos.

Fromm (2018), ao analisar o papel estratégico do Japão na segurança da Ásia-Pacífico, ressalta o lento e cauteloso processo de “normalização” de sua política de defesa. Aponta que, embora o país mantenha uma imagem pacifista ancorada no seu texto constitucional, há um debate crescente sobre a ampliação do papel das JSDF e, em paralelo, a emergência de um movimento de aproximação mais robusta com Washington, visando a estabelecer uma aliança de autodefesa coletiva. Segundo Fromm, os principais desafios enfrentados por Tóquio incluem equilibrar as pressões externas por maior engajamento militar – sobretudo frente à crescente assertividade da China – com as memórias históricas e o pacifismo ainda dominante na cultura política doméstica. O autor salienta que a permanência da imagem pacifista contribuiu para instrumentalizar, no nível estratégico as ações da diplomacia japonesa, servindo como um amortecedor das tensões regionais. Refere-se, com distinção, às relações com Pequim e Seul, vizinhos que ainda nutrem receios quanto ao possível retorno do militarismo japonês.

A arquitetura de segurança da região da Ásia-Pacífico é moldada por um cenário multipolar e competitivo, em que os EUA mantêm o *status* de mais importante parceiro estratégico do Japão, mas não sem conviver com tensões latentes. A aliança Washington-Tóquio é tratada como uma parceria baseada em interesses mútuos, despojada de afinidades culturais, demandando uma gestão cuidadosa dessa relação. A Cultura Estratégica japonesa, influenciada por séculos de governos militares e preceitos éticos rígidos, mantém a valorização de atributos como disciplina, paciência e autodeterminação, entendendo o uso da força como último recurso. Dessa forma, entende-se que a supracitada conjugação de fatores contribuiu para explicar a abordagem incremental e pragmática de Tóquio em suas reformas de defesa. Segundo Fromm (2018), essas características culturais moldam a forma – mais do que o conteúdo – das decisões estratégicas do país, permitindo que o Japão avance no fortalecimento de suas capacidades militares sem abandonar o “semblante pacifista” que serve aos seus interesses regionais e globais.

Estudando o papel das armas na Cultura Estratégica japonesa, Campbell (2023) argumenta que a eventual aquisição de armamentos nucleares, embora inconsistente com a postura do país no pós-II GM, demonstra mudanças de rumo sobre percepções de ameaça, erosão das normas internacionais de não proliferação nuclear e declínio da confiança nas garantias de segurança dos EUA. À medida que o país adquire uma interpretação mais pragmática de seus interesses nacionais, infere-se um maior afastamento da tradição ligada ao pacifismo nuclear, o que pode elevar a aquisição de armas nucleares ao patamar de uma opção

legítima perante a sociedade. O autor sugere um processo de remilitarização da Cultura Estratégica do país.

Campbell (2023) analisa a possibilidade de o Japão reconsiderar sua postura em relação à posse de armas nucleares a partir de uma lente baseada na Cultura Estratégica. O autor argumenta que, embora a identidade pacifista do Japão tenha impedido avanços efetivos rumo à proliferação, esse quadro pode estar em mutação. Campbell identifica elementos que vêm, progressivamente, pressionando por mudanças culturais, dentre estes a deterioração da credibilidade da dissuasão estendida dos EUA, o avanço das capacidades nucleares da Coreia do Norte, o comportamento revisionista da Rússia e a crescente assertividade da China. Tais fatores contribuem para uma reavaliação da Cultura Estratégica japonesa, historicamente defensiva, mas que pode ser reinterpretada à luz de novos imperativos existenciais.

No que tange à realidade geopolítica e geoestratégica contemporânea, os planejadores de defesa do Japão têm sido constrangidos a acelerar o processo de reavaliação da postura estratégica do país, devido à crescente degradação do ambiente de segurança do seu entorno imediato, que tem agravado a percepção de ameaças de matiz regional. A ascensão militar da China e as ameaças da Coreia do Norte contextualizam a crescente pressão por uma revisão estratégica ampla. A publicação do Livro Branco *Defense of Japan 2024*, além de reforçar o compromisso da postura estratégica defensiva, manifesta a intenção do governo japonês em publicizar as medidas efetivas de robustecimento da sua estrutura de segurança e de defesa. Nas palavras do ministro da defesa, Kihara Minoru:

Em meio ao ambiente de segurança mais severo e complexo desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o Ministério da Defesa (MOD) e as Forças de Autodefesa (SDF) estão comprometidos em proteger as vidas e os meios de subsistência pacíficos do povo japonês e defender as terras, águas e espaço aéreo territoriais do Japão até o fim. No cumprimento dessas missões, o MOD/SDF conduzirá a implementação de políticas expressas na Estratégia de Segurança Nacional do Japão, na Estratégia de Defesa Nacional e no Programa de Construção de Defesa. Essas políticas consistem em três objetivos principais. O primeiro é atualizar de forma constante um reforço fundamental das capacidades de defesa do Japão. [...] O segundo objetivo principal é cooperar com nossos aliados, países com ideias semelhantes e outros parceiros. Nenhum país pode agora proteger sua própria segurança sozinho. À medida que os desafios à ordem internacional existente continuam, é fundamental que o Japão aprofunde a cooperação e a colaboração com nossos aliados, países com ideias semelhantes e outros parceiros com os quais o Japão compartilha valores universais e interesses estratégicos. [...] O terceiro objetivo principal é reforçar nossa base de recursos humanos, o que é urgente. Como o Japão está em meio a uma séria escassez de mão de obra, há uma competição cada vez mais acirrada para garantir recursos humanos (Japan, 2024, tradução nossa).

Do exposto, depreende-se que a Cultura Estratégica japonesa é marcada por uma síntese entre condicionantes históricos, normas institucionais e valores sociais que, no contexto pós-II

GM, conformaram um modelo de segurança profundamente pacifista e antimilitarista, consagrado pela Constituição vigente. Elementos culturais como o repúdio ao uso da força, a primazia da paz e a confiança na aliança estratégica com Washington moldaram a identidade de segurança do Japão, resultando em uma postura defensiva e contida. No entanto, observa-se e crescente emergência de um processo de transição gradual, no qual se verifica uma ampliação cautelosa das funções das JSDF, sem, contudo, romper com os valores normativos centrais que definem o perfil da Cultura Estratégica japonesa. Diante do quadro das novas ameaças regionais e das pressões sistêmicas no Indo-Pacífico, é possível inferir que Tóquio será progressivamente compelido a reavaliar elementos-chave de sua Cultura Estratégica, especialmente no que tange ao equilíbrio entre pacifismo constitucional e assertividade estratégica.

2.4 Introduzindo o Brasil no debate

Becker e Egler (2003, p. 17-18), ao refletirem sobre os aspectos que emprestam um caráter de ambivalência à “potência emergente”, assinalam que o “Brasil é pouco conhecido, mesmo por aqueles que aqui vivem e trabalham”, complementando que “o Brasil é um país de múltiplos tempos e múltiplos espaços”. Tal consideração traduz, no seu cerne, a complexidade do País, cuja geografia, história, etnografia, entre outros componentes da antropologia social, o fazem singular. Medeiros Filho, Carvalho & Vaz (2021) atentam que, do ponto de vista político, o País parece ainda não ter despertado para a sua própria importância geopolítica, advinda da grandeza geográfica e da riqueza natural.

Schwarcz e Starling (2015), na conclusão da longa exposição daquilo que deram o nome de “uma biografia brasileira”, abordam a perversa injustiça social que envolve a história do Brasil há tempos, situação que permanece mesmo após colocar-se como uma das economias mais vibrantes do mundo (quando medidos os principais índices econômicos):

Contudo, no Brasil a democracia convive perversamente com a injustiça social. [...] o país ainda apresenta números de desigualdade e de *gap* social dos mais elevados da América Latina, aferidos nos dados da educação, do trabalho e da mortalidade. Além do mais, persiste um *déficit* republicano na raiz da nossa comunidade política. Práticas patrimonialistas e clientelistas resistem no interior do sistema político e nas instituições públicas; enquanto se ampliou de maneira inédita o quadro de eleitores, falta ainda uma agenda ética capaz de transformar o sistema político eleitoral e o comportamento partidário; a corrupção corre o risco de se tornar endêmica e está associada tanto ao mau trato do dinheiro público como ao descontrole das políticas governamentais (Schwarcz; Starling, 2015, p. 502).

O Brasil (ainda) é um país em desenvolvimento, cuja história, por óbvio, não pode e não deve ser contada de forma linear. Em seu processo rumo a um outro estágio, o País convive com contrastes e ambivalências típicas de uma potência intermediária⁷². Questões elementares como educação, saúde, infraestrutura, violência, fome, dentre outras, ainda não estão satisfatoriamente resolvidas. Brasileiros muito ricos – com realidades bastante distantes das mazelas citadas – e muito pobres dividem o mesmo espaço geográfico, materializando uma desigualdade social perversa. A antiga figura de linguagem “Belíndia” insiste em não abandonar o imaginário coletivo, contextualizando o que talvez seja o nosso maior desafio a ser superado. Conforme Becker e Egler (2003, p. 22), “o Brasil é um rico país de pobres”.

Em um país com tantos “canteiros de obras inconcluídas”, onde demandas primárias ainda não foram universalmente atendidas, decisões políticas envoltas em conflitos de escolha emprestam características peculiares às realidades do processo político, em especial quando a solução de um problema acarreta outro, por vezes tão nocivo quanto, caracterizando o que os economistas chamam de *trade-off*. Um dos mais conhecidos é a decisão econômica de produzir “canhões ou manteiga”, significando que, quanto mais recursos econômicos forem direcionados à “produção” de defesa (canhões), menos restará para a “manteiga”. Todavia, em maior ou em menor grau, entende-se como necessário o adequado investimento para a proteção da produção da “manteiga” e, com prioridade, dos cidadãos que irão “consumi-la”. O nominado conflito de escolha, alegoricamente descrito, não é uma exclusividade brasileira, por estar atrelado a um fundamento econômico básico: a escassez.

Sujeita às realidades locais e a um diversificado conjunto de condicionantes externas – regionais e globais –, a temática da defesa é sensível a quase todos os países. O nível de importância a ela dedicado gravita, essencialmente, em razão do grau de percepção coletiva das ameaças, em destaque as que põem em risco a própria existência da nação. Ainda que a percepção de uma ameaça seja um processo construído e sujeito, inclusive, a falhas e à incidência de variantes pouco fundamentadas, é por meio da sua concretude que são alavancados os processos estruturantes da segurança e da defesa nacionais.

Interessante destacar que, no Brasil, a sociedade, de uma forma geral, tem uma baixa percepção acerca da existência de ameaças à segurança do Estado. A Política Nacional de

⁷² Na leitura de Becker e Egler (2003, p. 18) sobre o enquadramento do Brasil como Estado e Nação, os autores asseveram que “ele não é a grande potência, almejada como destino manifesto pelos militares, nem tampouco um dos membros do chamado ‘terceiro mundo’, como pregam seus críticos mais simplistas. É um exemplo de potência emergente de âmbito regional, marcada por feições contraditórias”.

Defesa (PND), em sua versão de 2020, no capítulo referente ao “contexto da política nacional de defesa”, faz menção à essa condição:

A população brasileira, por sua vez, após longo período livre de conflitos externos, tem a percepção desvanecida das ameaças, tendo em vista seu caráter difuso e mutante, ainda que o País tenha evoluído nas questões de segurança e de defesa nacionais. Aliás, a História comprova que, mesmo nos períodos dos dois grandes conflitos mundiais, a população e os dirigentes da Nação não percebiam ameaças ao nosso País, cujas fronteiras estavam há muito consolidadas. Não imaginavam e nem previam que o Brasil seria instado a participar dessas duas guerras, sofrendo ataques nas águas jurisdicionais brasileiras, além de ter que atuar em outros campos de batalha distantes do nosso continente. O ambiente de falta de percepção de ameaças reinante no Brasil, naquelas ocasiões, não permitiu uma adequada prontidão dos aparatos militares (Brasil, 2020, p. 12)

Em que pese haver relativo consenso acerca do baixo grau de conflitividade estatal no entorno estratégico brasileiro, a ocorrência de um conflito militar tradicional entre Estados da região – ainda que se configure como uma opção pouco provável – não deve ser descartada. Para além do recente recrudescimento da questão territorial no Essequibo, envolvendo, em 2024, a Venezuela e a Guiana, o robustecimento da presença de atores extrarregionais na área desenhada como prioritária para a defesa do País tornou-se, de forma incontornável, uma realidade. No contexto de uma concretude geopolítica marcada pelo incremento da competição entre grandes potências, tal quadro contribui para o agravamento dos riscos à segurança e à defesa nacionais. Não obstante valorizar e reconhecer a convergência de interesses como elemento facilitador para o incremento da cooperação, a PND (2020), por considerar a plausibilidade de ameaças, chama a atenção para uma eventual e indesejável escalada no tensionamento interestatal, no âmbito regional:

Porém, sob o ponto de vista da Defesa, não se pode desconsiderar a possibilidade da ocorrência de tensões e crises no entorno estratégico, com possíveis desdobramentos para o Brasil, de modo que o País poderá ver-se motivado a contribuir para a solução de eventuais controvérsias ou mesmo para defender seus interesses (Brasil, 2020, p. 17).

Até antes da invasão militar russa na Ucrânia, dois componentes determinantes destacavam-se entre as diversificadas e inúmeras tendências, fatores e condições que conformam o complexo cenário geopolítico contemporâneo: (1) o recrudescimento da competição estratégica global entre Estados, mantida, entretanto, abaixo do espectro da guerra total; e (2) a ascensão de atores não estatais, nem sempre vinculados a uma agenda política objetiva, mas, ainda assim, aptos a contestarem a legitimidade e o poder soberano do Estado sobre seus elementos materiais (povo e território). Após fevereiro de 2022, o recurso do

emprego direto do poder militar retornou, com vigor, à agenda internacional, emprestando gravidade às análises de risco.

No Brasil e no seu entorno imediato, atividades ligadas à criminalidade organizada transnacional (COT), como o tráfico de drogas, o contrabando, o descaminho, o tráfico de armas e munições, dentre outras, preenchem uma lista de variáveis tributárias para a manutenção de um ambiente de segurança marcadamente frágil e tensionador das relações interestatais. Ademais, ao considerá-las questões de caráter estrutural, é lícito inferir a sua contribuição para um resiliente quadro de instabilidade social e política, com reflexos diretos no campo econômico.

Em que pese a não necessária associação direta entre as questões securitárias supramencionadas e o segmento de defesa, faz-se reconhecer que as dinâmicas centrais dos eventos elencados acabam interferindo na agenda do setor, tanto na esfera nacional quanto na regional. Tal fenômeno acontece de forma diferente no subcontinente sul-americano, tanto pelo grau de impacto assinalado em cada país (e seus reflexos para a sociedade), assim como pela lente com que governos locais encaram a pertinência do emprego de estruturas militares na mitigação de questões securitárias. No Brasil, observamos uma recorrência histórica nesse sentido, inclusive com citações diretas nos principais documentos de defesa.

Com vistas a promover a ampliação do engajamento da Nação em questões medulares à sua segurança e vitais ao Estado, entende-se como imperiosa a vigência de uma efetiva e eficiente comunicação estratégica, direcionada aos diversos segmentos da sociedade brasileira, inclusive o político. Nossa realidade doméstica caracteriza-se pelo baixo grau de envolvimento da população, em geral, e das elites políticas (e da burocracia a elas vinculada), em particular, nos assuntos afetos à segurança e defesa nacionais. Ao Poder Legislativo atribui-se um superficial e insuficiente engajamento. Os documentos de defesa brasileiros fazem referência ao assunto.

Carvalho (2022) pondera a existência de um “vazio civil” no trato das questões de defesa no Brasil. Considera a combinação de alguns fatores – baixa percepção de ameaças por parte da população brasileira, pouco “apelo eleitoral” da política de defesa e reduzido interesse do segmento político por assuntos de defesa – como causa provável da pouco calibrada autonomia institucional que gozam as Forças Armadas. Ademais, segundo o autor, tal quadro contribui para explicar a permanência de uma névoa que encobre a visão da sociedade e do setor político acerca da importância e do escopo de atuação da política de defesa no Brasil e, por transbordamento, da necessidade de o País contar com um poder bélico que reúna capacidades militares de defesa adequadas à sua estatura.

Medeiros Filho (2010, 2022a) argumenta que, ocupado com questões conjunturais advindas de suas próprias vulnerabilidades, o Brasil tem apresentado dificuldades para traçar e implementar uma estratégia nacional robusta, que permita estabelecer, de forma clara e objetiva, seus interesses nacionais. Com base nesse argumento, o mencionado quadro é emoldurado por características “negligentes” da Cultura Política brasileira. *Pari passu* pode-se observar um persistente descrédito, por parte da elite política, quanto à real pertinência da efetiva implementação de um planejamento de longo prazo, referenciado em objetivos bem definidos, pragmaticamente costurado com os multissetores sociais e alinhado com as realidades pertinentes. Por conseguinte, é lícito pensar em naturais desdobramentos para os segmentos de segurança e defesa nacionais, questão que abordaremos mais à frente.

Na mesma linha, o embaixador Rubens Barbosa (2022), ao defender a vantagem de uma abordagem ampliada das questões nacionais fulcrais, chama à reflexão aspectos importantes para o planejamento estratégico brasileiro:

A percepção mais ampla de defesa e de segurança, não restrita ao âmbito militar, mas envolvendo outros atores, em diferentes setores da sociedade, responderia aos desafios da projeção do Brasil no contexto internacional, dentro das suas grandes dimensões estratégicas. E colocaria o País em melhor posição para a defesa de seus interesses no momento em que as transformações geopolíticas, de inovação e tecnologia e a nova ordem econômica dão realce a temas globais como mudança do clima e segurança alimentar (Barbosa, 2022).

No contexto da análise da inserção internacional do Brasil, Cervo (2008) atribui ao conjunto de práticas da diplomacia nacional – enquanto instrumentos da política externa – uma lógica de conduta assentada em valores e princípios de caráter duradouro. Esses elementos, internalizados historicamente, conferem à ação externa do Estado uma desejável previsibilidade, estruturada sob uma lógica de racionalidade e continuidade institucional, mesmo diante de mudanças conjunturais de governo. Tal padrão de comportamento diplomático, resultante do que o autor denomina de "acumulado histórico da diplomacia brasileira", revela uma tradição que privilegia a estabilidade normativa e o compromisso com normas internacionais, refletindo uma cultura política orientada para a moderação, o diálogo e o respeito à soberania.

No Brasil, é lícito afirmar a ocorrência de uma proeminente participação da burocracia diplomática no processo de elaboração da PEB, com reflexos, também, para a sua própria condução executiva. Essa predominância decorre, entre outros fatores, da reconhecida qualificação técnica e intelectual dos quadros do Itamaraty, cuja formação rigorosa reforça a percepção de que essa elite burocrática detém legitimidade e competência para orientar os

rumos da política externa nacional. Tal configuração institucional contribuiu para a consolidação de um modelo centralizado, relativamente autônomo em relação às pressões internas, mas também limitado em termos de abertura ao debate público. Entretanto, nos (pontuais) momentos em que a diplomacia presidencial emerge com maior assertividade, observa-se relativa atenuação do padrão histórico descrito. O quadro descrito ratifica um perfil cultural doméstico que assinala o pouco interesse que a política exterior desperta na sociedade brasileira. Tal característica comportamental, na interpretação aqui assumida, tende a enfraquecer o debate político e social, contribuindo para o insulamento de tão importante atividade de Estado.

Como resultado do isolamento burocrático, ocorreram poucas alterações nas chamadas diretrizes da política externa ao longo da história nacional, o que acabou por permitir uma relativa “padronização” na atuação do País no campo externo. Nesse contexto, a busca por autonomia tem sido uma orientação recorrente (Fuccille; Barreto; Gazzola, 2016), vinculada à ideia de possibilidade de um país periférico ou semiperiférico resistir diante das pressões políticas e econômicas exercidas pelas grandes potências e de agir de acordo com o interesse nacional, definido de modo soberano e com base no processo político interno (Doratioto; Vidigal, 2014). Todavia, a depender do período histórico tratado, a autonomia ganha caracterizações, como “autonomia pela distância”, “autonomia pela participação”, ou ainda “autonomia pela diversificação”, as quais intentam destacar as nuances desta busca por autonomia, dependendo da época⁷³ (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Sob outro olhar, ao efetuar uma análise conceitual e empírica sobre o tema da continuidade e da mudança na PEB, e a sua relação com a política doméstica, Lima (2018) menciona que os momentos de ruptura e descontinuidade da política externa – desde o pós-II GM – foram aqueles em que prevaleceu a lógica autonomista, enquanto o adesismo ao *status quo* internacional, em especial à aproximação com os EUA e as demais potências ocidentais, é enquadrado na perspectiva continuísta. A autora também assevera que a busca por autonomia

⁷³ A busca da “autonomia pela participação”, marca dos governos de Fernando Henrique Cardoso, viria a substituir a “autonomia pela distância”, orientação de política externa que caracterizou o período da Guerra Fria e remetia a uma não aceitação automática dos regimes internacionais. Nesse diapasão, a substantiva atenuação do conflito ideológico cedeu espaço à convergência, não fazendo mais sentido deixar o Brasil isolado desse movimento. O termo “participação” remete à busca por mais espaço no processo de construção da chamada nova ordem mundial, cujo entendimento acerca da sua adoção teve início no governo de Fernando Collor (1990-1992). O incremento da postura participativa objetivava direcionar a PEB a rumos que fossem mais favoráveis aos interesses brasileiros, principalmente os econômicos, e intentava uma presença mais ativa nos organismos internacionais. Não obstante, para alguns autores (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003), o termo mais adequado para o período seria aquele designado pelo próprio governo, o de “autonomia pela integração”, que enfatiza o desejo por uma participação que, primeiramente, necessitaria passar pela integração, de fato, ao sistema internacional (Fuccille; Barreto; Gazzola, 2016, p. 83).

não se dá de forma homogênea nem imobilizada, variando conforme as conjunturas domésticas, coalizões políticas e interpretações estratégicas.

Um dos fatores mais importantes na análise de política externa são os centros de decisão, que permitem pensar quais os atores e os motivos que levaram a que determinadas medidas fossem tomadas, ou seja, perceber os interesses em jogo, as motivações, os agentes e os momentos em que as políticas foram formuladas, levando na devida conta as injunções das conjunturas internacional e regional (Miyamoto, 2014). No escopo das “motivações”, acrescenta-se a participação de componentes imateriais, com destaque para aqueles vinculados a aspectos culturais. Uma vez mais, ressalta-se o papel dos “elementos de continuidade”.

A defesa, assim como a diplomacia, traduz uma das formas de manifestação da política externa. Ambas interpretam o modo por meio do qual a política se expressa internacionalmente, sendo complementares e idealmente inseparáveis, ainda que um possa sobressair mais do que o outro, a depender do momento de paz ou de conflito (Aron, 2002). No caso do Brasil, de uma forma geral, a lógica dominante é de ser secundária a participação da defesa – ou do componente militar do poder nacional – como instrumento de apoio à atuação do País no campo internacional. Não obstante a primazia da diplomacia na PEB, seria inadequado desconsiderar a contribuição do Poder Militar como instrumento aplicável, mesmo em tempo de não-guerra (Carvalho, 2018).

Segundo Vaz (2018, p. 494), ao discorrer sobre a inserção dos temas de segurança e de defesa na agenda e no circuito decisório da PEB (a partir da criação do MD), “a proeminência do MRE enquanto *locus* privilegiado de decisão da política externa [...] contrasta com o perfil entrópico que marcou a trajetória do MD ao longo de grande parte de sua primeira década de existência.”. O autor ressalva que, muito embora prevaleça o proeminente papel da diplomacia como vetor influente na formulação, execução e avaliação da política externa – inclusive quanto ao trato de temas da agenda de segurança internacional –, crescentes sinergias entre as pastas do Executivo passaram a demandar mecanismos institucionais que viabilizassem uma interação mais fluida. A esse “novo padrão de relacionamento”, Vaz atribui um “reconhecimento pragmático da inviabilidade de que, em face de sua própria consolidação, a defesa se mantivesse afastada ou mesmo alijada da órbita da política externa”.

Do exposto, é possível inferir que o Brasil é detentor de uma vocação que o impele a perseguir seu próprio modelo de inserção internacional, consequência de uma visão própria de mundo. Não seria exagero alegar a prevalência de um caráter nacional sobre diversificados condicionantes externos, não sob forma de domínio, mas como fator de equilíbrio a favor dos interesses nacionais. Como alega Carvalho (2018), para um país que, historicamente, não é

detentor de excedentes significativos de poder, tal característica não deve ser encarada como algo desprezível. O Setor de Defesa – de uma forma não linear – tem participado do modelo supramencionado, seja por meio de ações militares diretas, seja como ferramenta da PEB no atendimento dos desígnios de sua agenda.

Sob o prisma histórico, esta tese aproxima-se da corrente que advoga ter o Brasil pautado suas r.i. priorizando uma postura autônoma na condução da sua política exterior e da sua diplomacia, não obstante o convívio com períodos de maior ou menor subordinação aos interesses das grandes potências. Tomando por base a sua “tradição histórica e cultural”, o Brasil privilegia o consenso, a promoção da harmonia, a solução pacífica de controvérsias e o juridicismo – pressuposto expresso nos principais documentos de defesa brasileiros. O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)⁷⁴ divulga que, “no que se refere ao cenário internacional, a vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos”. A precedência, via de regra, é dos meios diplomáticos.

2.5 Conclusões parciais

Da análise resultante do estudo dos casos abrangendo EUA, Rússia e China, potências que apresentam diferenças relevantes no que tange às tradições históricas e ideacionais, é clara a conclusão de que todos os países objetivam garantir a segurança nacional e expandirem sua influência global. Seguindo uma dinâmica de competição, movimentam-se segundo parâmetros estabelecidos em suas respectivas Estratégias Nacionais, estas influenciadas por culturas estratégicas distintas. A cultura americana, moldada por uma visão excepcionalista e baseada na promoção da democracia liberal e da economia de mercado, prioriza a criação de alianças e o uso de poder militar para manter a ordem internacional favorável aos seus interesses. Moscou, herdeira de uma cultura estratégica significativamente influenciada pela elevada percepção de risco em face de ameaças externas, bem como pela busca de prestígio global, utiliza seu poder militar e sua capacidade de projetar força em sua periferia como instrumentos para “resistir” à expansão ocidental e reafirmar seu *status* de grande potência. Já a China, enraizada em uma tradição de paciência estratégica e em seu conceito de “ascensão pacífica”, aposta na

⁷⁴ A publicação do Livro Branco Nacional de Defesa foi uma das maiores inovações legais no âmbito da defesa. Diferentemente dos países vizinhos como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Paraguai e Uruguai, o Brasil não possuía um Livro Branco; sendo assim, o documento satisfaz a demanda internacional de esclarecer quais as capacidades e intenções do País dentro de um sistema internacional anárquico no qual podem emergir conflitos a qualquer momento (Vaz; Cortinhas, 2013, p. 32).

combinação de poder econômico e modernização militar, com foco no seu entorno estratégico e na projeção de poder em regiões-chave. Nesse sentido, são diferentes as formas como cada potência concebe ameaças, a guerra, a paz e o uso do poder, o que empresta às r.i. um caráter dinâmico e multifacetado, aumentando o grau de incerteza quanto à estabilidade do sistema internacional.

Ao analisarmos as diferentes trajetórias, sob os prismas histórico e geográfico, as culturas estratégicas retratadas refletem interesses e preocupações de segurança distintas, assim como concepções específicas sobre o papel do poder militar. A autopercepção do excepcionalismo dos EUA como nação impulsiona a crença na projeção de poder, cuja orientação ofensiva e expedicionária baseia-se na obtenção e internalização de capacidades nacionais consistentes. Já a Cultura Estratégica chinesa, por meio dos seus condicionantes ideacionais, enfatiza a ação indireta, o estratagema e o uso da força como extensão da estabilidade interna e da harmonia nacional. Ancora-se na continuidade civilizacional milenar e na centralidade do PCCh. A Rússia, por sua vez, mantém uma cultura estratégica de perfil defensivo em essência, mas ofensivo em forma, moldada por um sentimento de vulnerabilidade histórica e por uma concepção de segurança centrada na profundidade estratégica e na projeção de força sobre sua periferia imediata.

Ao compararmos os casos, utilizando três categorias de análise, foi possível chegar às seguintes conclusões: (i) quanto à relação entre poder militar e identidade nacional, os EUA vinculam força à missão moral, a China força à estabilidade e à civilização, e a Rússia força à sobrevivência do Estado; (ii) quanto à percepção de ameaça, os EUA adotam uma abordagem de prevenção global, a China foca na dissuasão regional e no controle interno, e a Rússia privilegia a contenção em face do “cercamento ocidental”; e (iii) quanto ao papel da guerra na política externa, os EUA a encaram como um instrumento regular de ação internacional, a China como último recurso, e a Rússia como uma ferramenta funcional para reequilibrar o sistema internacional. Entendemos que esses elementos permitem uma comparação não apenas de doutrinas e capacidades, mas de lógicas culturais profundas que orientam o pensamento estratégico das grandes potências.

Quanto aos casos de Alemanha e Japão, países que compartilham “traumas” atrelados a um passado militarista forte, conclui-se que o legado psicológico recente, relativo às fortes experiências vivenciadas no século XX, modelou, sob uma ótica temporal mais recente, suas culturas estratégicas. A Alemanha enraizou o antimilitarismo, optando por seguir uma linha política centrada no multilateralismo, na cooperação internacional e na negação do uso unilateral da força militar. Pressionado no plano externo por uma dinâmica geopolítica em

transformação, o país parece relutar em adotar uma postura política e militar mais assertiva, evitando ou protelando se posicionar como uma liderança responsiva no concerto europeu. Nessa direção, Berlim vive hoje um paradoxo entre o peso histórico-cultural negacionista do Poder Militar (consolidado após 1945) e a crescente pressão internacional por uma postura mais clara e coerente em face dos desafios geopolíticos contemporâneos. A “cultura de contenção”, caracterizada por investimentos insuficientes em defesa e que moldou a política alemã por décadas, acarretou uma *Bundeswehr* subdimensionada e dependente das capacidades da OTAN. Contudo, a invasão russa da Ucrânia, o questionamento da confiabilidade da aliança transatlântica e a exigência pela adoção de uma postura clara de liderança no âmbito do concerto europeu de defesa têm forçado Berlim a reconsiderar seu papel estratégico. O discurso da *Zeitenwende* expressa esse ponto de inflexão: o reconhecimento de que o legado do passado não pode mais servir como obstáculo à responsabilidade do presente. Nesse sentido, a Alemanha se vê diante do desafio de reconciliar seu imaginário antimilitarista com um pragmatismo estratégico emergente, que tende a reconfigurar sua Cultura Estratégica em direção a um incontornável redimensionamento do seu poder militar.

Tóquio, por sua vez, ao perceber que a ascensão militar da China e da Coreia do Norte se tornou uma ameaça vital, revisou sua postura estratégica. Em que pese priorizar uma abordagem defensiva, o Japão reconfigura e expande o papel de suas Forças de Autodefesa, imprimindo reformas no seu arcabouço constitucional. No entanto, as evidências apontam mais para uma adaptação incremental do que para uma ruptura: embora o país esteja expandindo suas capacidades e flexibilizando restrições, mantém o uso da força como último recurso e preserva a imagem de “potência pacífica”. Assim, os desafios hodiernos não anulam o perfil da Cultura Estratégica japonesa, mas a tensionam em direção a uma reinterpretação que busca conciliar pragmatismo geopolítico com a memória normativa do pacifismo.

Dessa forma, Alemanha e Japão enfrentam o desafio de equilibrar legados históricos pacifistas com duras demandas geopolíticas, levando-os a reconsiderar abordagens de defesa e segurança ancoradas – no que tange ao período pós-II GM – em culturas estratégicas antimilitaristas. Nos casos dos dois países, inferimos que a força da realidade batendo a porta vencerá resistências ideacionais, validando o argumento teórico de que a difícil mudança de rumo em culturas se viabiliza em razão de eventos disruptivos e ameaças existenciais.

A importância de o Brasil vir apresentado neste capítulo coaduna-se com o objetivo maior deste segmento da tese: introduzir o País no debate, com o fim de suscitar algumas reflexões fulcrais (e por vezes incontornáveis) que compõem o ecossistema da trajetória do Brasil como Estado e como Nação. Ao “introduzir” o País no debate acerca da Cultura

Estratégica, este segmento da pesquisa buscou identificar as singularidades históricas, sociais e institucionais que reúnem potencial para, em boa medida, influenciar, condicionar ou moldar a maneira pela qual o País percebe, organiza e conduz seus instrumentos de poder.

O Brasil apresenta características estruturais próprias que contém traços marcadamente ambivalentes: uma potência emergente de dimensões continentais, mas que convive com déficits estruturais, profundas desigualdades sociais e baixa percepção coletiva de ameaças externas. Nesse contexto, os desafios à formulação de um pensamento estratégico coeso estabelecem conectividade direta com déficit de planejamento de longo prazo, limitada integração entre os setores civil e militar, reduzida participação da sociedade no debate sobre segurança e defesa, e a persistente ação de condicionantes culturais que conferem baixa centralidade à questão estratégica no pensamento político nacional. Assim, iluminar a complexidade do cenário interno e regional, destacando dilemas, limitações e potencialidades que caracterizam a trajetória do País como nação, torna-se fundamental para compreender os fenômenos que condicionam a construção de uma Cultura Estratégica Brasileira.

Dessa forma, no contexto conturbado de um ambiente internacional volátil e incerto, é justo ressaltar a necessária compreensão de como os Estados, de forma factível, coordenam e utilizam seus recursos nacionais para atingirem objetivos críticos de longo prazo. Argumentamos, pois, a pertinência do emprego recorrente de análises estruturadas que conduzam ao entendimento das estratégias nacionais dos principais atores de interesse do Brasil, atividade que só se revestirá de sucesso pleno se internalizar, em seus processos, a interpretação técnica dos condicionantes culturais ideacionais tributários da formulação estratégica. Em outras palavras, compreender o valor, a utilidade e o lugar da Cultura Estratégica nos processos de planejamento e tomada de decisão em alto nível.

3 O BRASIL E SEUS DESAFIOS: CONTORNOS QUE CONSTRANGEM E IMPULSIONAM

A proposta de investigar o papel da Cultura Estratégica na concepção do modelo de defesa adotado no Brasil encontra motivação no entendimento de que este modelo, desejavelmente, deve estar ajustado e sintonizado às demandas e aos interesses medulares do País e da Nação. Entende-se como incontornável o atendimento às necessidades securitárias oriundas das ameaças e dos riscos identificados junto à conjuntura, seja no plano externo ou no interno. No âmbito deste capítulo, procede-se o descortinamento de alguns desafios ao Brasil, com destaque aos que se referem de forma mais direta à defesa e à segurança nacionais. Para tal, a apresentação dos elementos selecionados foi dividida nos níveis de análise global, regional e nacional.

A condição de ajuste e sintonia passa pela compreensão do ambiente estratégico que emoldura as r.i. nos níveis global e regional. A acurada leitura analítica do tabuleiro internacional, fundamental para a identificação das implicações geopolíticas e geoestratégicas para o País, demanda trabalho metódico, sistemático e perene. Em equivalente nível de importância, um elevado e realista grau de consciência situacional interna complementa a plataforma de conhecimentos indispensáveis à sustentação das dinâmicas dos processos de tomada de decisão de mais alto nível. O produto esperado é resultante da avaliação da conjuntura nacional e do honesto diagnóstico dos condicionantes que conformam o Poder Nacional (de forma ampla) e o Poder Militar (de forma estrita): Inteligência Estratégica em volume e qualidade!

Ribeiro (2010) propõe um modelo de elaboração de política de defesa nacional e estratégia militar, ao enquadrar a “explicação da conjuntura” no contexto amplo dos “estudos de base objetiva”⁷⁵, concernentes à Escola do *Design*. Suas pesquisas compreendem também o juízo sobre a evolução da conjuntura, materializado pela formulação de cenários. “A explicação da conjuntura engloba a apreciação da situação internacional e da situação nacional”, tendo por fim caracterizar o país e o seu entorno de interesse.

Para o Estado (no nível político), o grau de consciência situacional provê o suporte necessário à interpretação dos seus principais desafios, traduzidos não só na identificação de

⁷⁵ “Os estudos de base *objectiva* devem ser *efectuados* da forma mais científica possível, tendo em vista dar explicação dos acontecimentos internos e externos contemporâneos, e ajuizar sobre o sentido da sua evolução no espaço e no tempo, de forma a justificar, à luz dessa explicação e juízos, a escolha dos objetivos nacionais permanentes” (Ribeiro, 2010, p. 41).

ameaças (a serem mitigadas), como também no apontamento de oportunidades (a serem aproveitadas), calçando o processo decisório de alto nível no que tange à construção de um adequado quadro de referência e à obtenção de capacidades nacionais efetivas. Para o Setor de Defesa, resulta na compreensão – mesmo que incompleta – do tipo de capacidades militares de que as Forças Armadas necessitam e das melhores formas de obtê-las.

Para o desenvolvimento desta tese e diante da emergência do corrente processo de rearranjo da ordem internacional, pressupõe-se que haverá o incremento de disputas e conflitos interestatais, com impactos para a estabilidade do sistema internacional. Argumentos de segurança e defesa tendem a (re)adquirir relevância crescente no contexto das r.i., demandando respostas efetivas dos Estados. Ademais, o constrangimento temporal imposto pela velocidade das transformações ora em curso é uma variável fundamental na conformação do rol de soluções estatais.

No que tange ao ambiente interno, cada vez mais influenciado por fatores de pressão externos (globais e regionais), o relevante peso de elementos (materiais e ideacionais) de permanência, parte deles associados a fragilidades domésticas resilientes, compõe um quadro de incertezas quanto ao necessário posicionamento do Brasil face aos desdobramentos de um mundo em transição.

3.1 Insegurança sistêmica: um museu de velhas novidades

Kaplan (2022) cunhou a expressão “a vingança da geografia” – título de seu celebrado livro – para explicar, à luz da geografia e da geopolítica, o “retorno” da conflitividade estatal clássica que, por alguns (ou muitos), foi considerada ultrapassada e sem sentido em um mundo interconectado e interdependente. Ao sustentar o resgate do clássico estudo da geopolítica no seio das r.i., Kaplan ressuscita o adormecido argumento de que a geografia territorial ainda reúne condições de explicar a movimentação dos Estados (e seus planos) em diversas conjunturas de poder.

O não cumprimento das expectativas (ou “profecias”) de uma paz internacional longeva, acompanhada de prosperidade econômica, paz social e riqueza distributiva, torna cada vez mais revelador o alvorecer de um ambiente global em transição. A ordem internacional liberal do pós-II GM, baseada em regras, capitaneada e orquestrada pelos EUA e ratificada após o colapso da União Soviética, vem enfrentando, de forma progressiva, tentativas de reestruturação. A pertinência da manutenção do *status quo*, sob a liderança de Washington, tem sido colocada à prova. A reboque, uma sequência de eventos sugere o incremento do transcurso de um processo

de deslocamento de poder e a emergência de uma ordem internacional multipolar ou policêntrica, esta última caracterizada pelo afloramento de polos regionais de poder. Um grupo de “países contestadores” rejeita o princípio dos valores universais e interpreta a defesa do Ocidente – e do que consideram a sua marca, a democracia – como uma tentativa de minar a legitimidade de seus governos e da cultura e fomentar a instabilidade doméstica. Persistem que Estados individuais possuam o direito de definir a democracia por si mesmos (Kendall-Taylor; Fontaine, 2024; Carvalho, 2022; Mearsheimer, 2019; Teixeira Júnior, 2019).

Schadlow (2024) traça linhas de ação estratégicas para a manutenção da liderança mundial dos EUA e argumenta que, nos tempos atuais, avanços tecnológicos e mudanças geopolíticas “ainda perturbam” o mundo. Ao elencar quatro eventos emergentes de grande impacto⁷⁶, a autora lhes atribui capacidade de impulsionar o colapso da “arquitetura mutável do pós-Guerra Fria”. Representando “linhas de falha” dessa arquitetura, os eventos disruptivos impulsionam o seu colapso, ocorrendo em um cenário de declínio relativo dos EUA como potência mundial. Assim, as maneiras como os formuladores de políticas moldam e respondem à questão afetará a balança de poder mundial, impactando arranjos políticos e territoriais na sua quase totalidade.

No contexto de uma conjuntura contemporânea instável e conflituosa, EUA e China protagonizam uma competição que prefacia um processo de transição hegemônica. Tal quadro carrega consigo as decorrentes tensões atreladas à redistribuição do poder relativo global, alterando o perfil de *soft balancing*⁷⁷ que marcou o período imediato à debacle soviética. No cenário de competição hegemônica instalado, outros Estados (ou blocos), na defesa de seus interesses, buscam reposicionar-se em face do processo de conformação de uma nova ordem. Como consequência, a emergência do tensionamento da competição interestatal sistêmica demanda ajustes nas dinâmicas que regem as r.i.

Na base da formulação teórica do realismo clássico, Morgenthau (2003) atribuiu significativa relevância às estruturas governamentais, destacando a busca pela maximização do poder estatal frente a uma estrutura anárquica, resultante da interminável defesa dos interesses nacionais. Ao arrazoar a existência de limitações ao exercício do poder, o autor (2003, p. 321) afirma: “A aspiração de poder por parte de várias nações, em que cada uma delas tenta manter

⁷⁶ (i) Formação de um eixo autoritário em torno da China, da Rússia, do Irã e da Coreia do Norte, levando ao rompimento da crença na existência de uma comunidade internacional; (ii) o alarmismo climático e a transição verde proibitivamente cara darão lugar à sobriedade energética, que reconhece a necessidade de energia abundante, confiável e barata; (iii) declínio do livre comércio; e (iv) grande imprevisibilidade acerca do potencial transformador da inteligência artificial (Schadlow, 2024, tradução nossa).

⁷⁷ *Soft balancing* envolve estratégias institucionais, tais como a formação de coalizões ou ententes diplomáticas limitadas, para restringir o poder das grandes potências estabelecidas.

ou alterar o *status quo*, leva necessariamente a uma configuração que é chamada de equilíbrio de poder, bem como a políticas que se destinam a preservar esse equilíbrio”, num claro reforço à balança de poder como a mais importante medida de restrição e constrangimento à atuação dos entes estatais na esfera internacional.

Mearsheimer (2005), em uma análise sobre como a China, como grande potência em ascensão, irá portar-se ao longo do seu processo de reposicionamento no sistema internacional, apontou a emergência de uma vigorosa competição por segurança, destacadamente na região do Indo-Pacífico. Acentuou também o potencial de guerra agregado à tal competição, justificando-o em razão do acirramento da disputa pela hegemonia regional na Ásia Indo-Pacífico, evento transbordante que envolve uma miríade de países. Para o autor, os Estados mais poderosos tentam estabelecer a hegemonia em sua própria região, assegurando-se de que nenhuma grande potência rival domine outra. “O objetivo final de toda grande potência é maximizar sua participação no poder mundial e dominar o sistema” (Mearsheimer, 2005, tradução nossa).

Condições análogas e muito próximas às análises de Mearsheimer apresentam-se no quadro contemporâneo. O *mainstream* dos analistas considera a China a única rival geopolítica de fato capaz de ameaçar a posição dos EUA no topo da ordem global. Washington e Pequim, por meio de suas lideranças, têm-se manifestado no sentido de reconhecerem que a competição instalada é pelo topo da liderança global, bem como se declaram, mutuamente, os principais competidores. Em que pese o *core* estar centrado nos segmentos econômico e tecnológico, é a espiral ascendente do tensionamento geopolítico e geoestratégico que gera maior apreensão. Disputas retóricas, envolvendo narrativas sobre modelos políticos e estilos de vida de suas sociedades, estão enraizadas em questões culturais próprias. Na esteira dos fatos, o acompanhamento dos gastos militares anuais indica que EUA e China são os que mais investem no poder militar, sendo responsáveis pela metade dos gastos globais (SIPRI, 2024).

Segundo o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2025), os EUA, líder mundial em gastos militares, empenharam US\$ 997 bilhões em 2024, representando 37% dos gastos mundiais, um aumento de 5,7% em relação a 2023. As despesas norte-americanas com os militares foram 3,2 vezes maiores do que a China destinou às suas forças armadas, US\$ 314 bilhões. Este país, que ocupa a segunda posição no *ranking*, aumentou em 6% suas despesas em relação a 2023, representando 12% dos gastos globais e 50% dos gastos na Ásia e Oceania. Tal condição empresta a Pequim o papel de principal impulsionador das tendências de gastos na região, já que muitos de seus vizinhos percebem o crescente poder militar da China como um motivo para aprimorarem suas próprias capacidades militares.

Ao comparar a participação nos gastos militares globais dos 15 países que mais gastaram em defesa no ano de 2024 (Figura 02), o SIPRI afirma que os gastos militares da China aumentaram, de forma consecutiva, nos últimos trinta anos, considerada a mais longa sequência ininterrupta registrada por qualquer país no seu banco de dados. No entanto, ressalva que a taxa de crescimento dos gastos militares desacelerou nos últimos dez anos.⁷⁸.

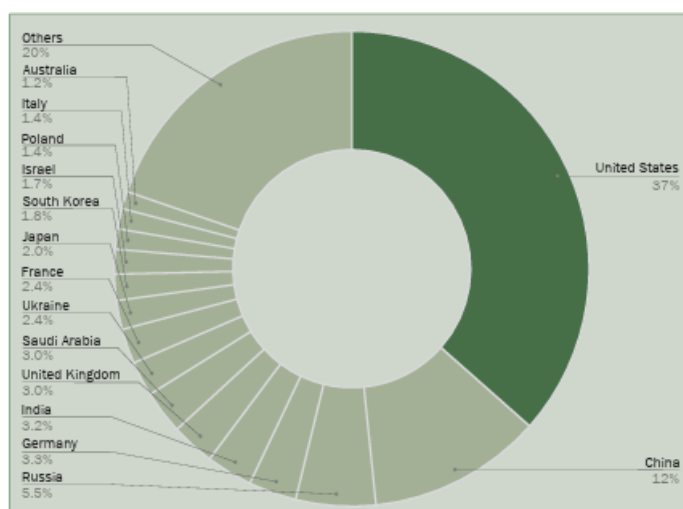


Figura 02: Participação nos gastos militares globais dos 15 países com os maiores orçamentos de defesa em 2024.

Fonte: SIPRI Military Expenditure Database, Apr. 2025.

Diante de uma crescente expansão dos gastos militares, a componente nuclear dessa equação é muito sensível. Arsenais nucleares estão sendo fortalecidos em todo o mundo, segundo dados levantados pela SIPRI (2025) acerca dos nove Estados com armas nucleares – EUA, Rússia, Reino Unido, França, China, Índia, Paquistão, Coreia do Norte e Israel –, dando conta da contínua modernização dos seus respectivos arsenais. Os EUA mantêm um arsenal nuclear robusto, focando em modernização e expansão de sistemas de dissuasão, com prioridade para armas estratégicas e defesa antimísseis. A doutrina americana enfatiza a dissuasão e a capacidade de resposta rápida em múltiplos teatros de operações.

Na busca pela paridade estratégica com Washington, Pequim reforça sua capacidade militar investindo no segmento nuclear e em capacidades de “segundo ataque” – mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs) e submarinos lançadores de mísseis (SSBNs). Tal quadro despertou a atenção do Departamento de Defesa dos EUA e envolveu as burocracias

⁷⁸ O relatório observa que, embora os gastos militares da China tenham aumentado continuamente, a taxa de crescimento desacelerou na última década. Entre 2015 e 2024, os gastos militares chineses aumentaram 59%, indicando uma taxa de crescimento mais moderada em comparação com décadas anteriores. Tal fato é atrelado à taxa mais lenta de crescimento econômico chinês durante a última década (SIPRI, 2025).

diplomáticas dos dois países em rodadas recentes de discussões. Um tensionamento nuclear entre EUA e China aumenta as incertezas e as preocupações no ambiente de segurança global, com ambos os lados ajustando suas doutrinas para refletir a nova realidade. Essa corrida armamentista traz riscos de instabilidade, especialmente na Ásia-Pacífico, onde outras potências regionais estão atentas ao equilíbrio de poder.

Em 2024, os EUA aprovaram uma nova diretriz estratégica para o emprego de seu arsenal nuclear, refletindo uma reconfiguração significativa de sua postura dissuasória diante do avanço do poderio nuclear chinês. A mudança, formalizada na “Orientação de Emprego Nuclear”, sinalizou a disposição de Washington em preparar-se para cenários de confronto simultâneo com múltiplas potências – incluindo China, Rússia e Coreia do Norte –, mesmo sem indicar abertamente um alvo específico. A medida gerou reações em Pequim, que, sob o argumento de que os EUA estariam escalando as tensões bilaterais ao fomentar a “teoria da ameaça chinesa”, interrompeu uma rodada de conversações diplomáticas sobre controle de armamentos, poucos dias após o anúncio norte-americano. O governo chinês justificou a suspensão pelo agravamento das tensões em torno de Taiwan e pela continuidade das vendas de armas dos EUA à ilha, afirmando que tais ações ferem seus interesses centrais e minam a confiança mútua. O episódio evidencia a crescente erosão dos mecanismos de diálogo estratégico entre as duas maiores potências globais, agravando o risco de desestabilização do sistema internacional de segurança e representando mais um desafio à governança global em matéria de armamentos nucleares.

Kissinger (2012) argumenta que um confronto entre os EUA e a China não é inevitável, desde que ambas as potências evitem uma visão determinista das suas relações. Destaca que, embora existam diferenças materiais e ideológicas significativas, como a visão da China sobre a ordem global e a autopercepção dos EUA como guardiões da democracia, elas não precisam resultar em conflito. Propõe que ambas as nações busquem coexistência pacífica, focando em interesses comuns e construindo um entendimento mútuo para evitar hostilidades.

Walt (2021) elenca um conjunto de condicionantes que minimiza a probabilidade de a China e os EUA irem à guerra, ressaltando que, além de fatores geográficos (tamanho, população e localização), os dois países possuem armas nucleares, o que limita a capacidade de um deles constranger ou obrigar o outro a impor suas vontades. Argumenta que, provavelmente, nenhum país converterá o outro à sua ideologia política preferida. “Gostem ou não, as duas potências terão que coexistir por muito tempo” (Walt, 2021, tradução nossa).

Dissertando em direção oposta, Allison (2020) sustenta que a fulminante ascensão de Pequim possui potencial de provocar uma mudança no equilíbrio de poder, no nível sistêmico.

Quanto aos processos de transição hegemônica ao longo da história, Allison suscita à reflexão de “se EUA e a China estão destinados à guerra”, referindo-se à possibilidade da eclosão de um conflito entre eles: “Quando uma potência em ascensão ameaça desbancar a dominante, o estresse natural resultante transforma o choque violento em regra, não em exceção” (Allison, 2020, p. 15).

Ao comparar a contemporânea competição EUA-China ao quadro anglo-germânico que levou à eclosão da I GM, Westad (2024) alega:

Como a Alemanha e a Grã-Bretanha antes da Primeira Guerra Mundial, a China e os Estados Unidos parecem estar presos em uma espiral descendente, que pode terminar em desastre para ambos os países e para o mundo em geral. Semelhante à situação de um século atrás, fatores estruturais profundos alimentam o antagonismo. Competição econômica, medos geopolíticos e profunda desconfiança trabalham para tornar o conflito mais provável. Mas estrutura não é destino. As decisões que os líderes tomam podem evitar guerras e administrar melhor as tensões que invariavelmente surgem da competição entre grandes potências (Westad, 2024, tradução nossa).

As tradicionais teorias das RI (TRI) identificaram, há muito, a importância dos períodos de transição entre hegemonias, salientando a relevância dos atores e das dinâmicas revisionistas envolvidos na disputa, assim como dos eventuais impactos erosivos na estabilidade do sistema internacional. No confronto das visões distintas de mundo, o processo aventado tende a impulsionar competições pelo domínio de áreas de influência (temáticas e/ou geográficas). A incidência de variáveis estruturais, dentre as quais alterações demográficas, competição por acesso a recursos naturais, mudanças climáticas, cíclicas crises econômicas mundiais, dentre outras, concorre com aspectos conjunturais com similar potencial de impacto para desestabilização do ambiente global, tais como: desastres humanitários de grave repercussão, pandemias, movimentos migratórios e guerras.

Durante os anos mais agudos da pandemia da Covid-19, a política externa norte-americana passou por um momento de retração, evidenciado por respostas fragmentadas e por uma atuação aquém das expectativas globais diante de uma crise de escala sistêmica. Essa conduta contribuiu para a percepção de que Washington estaria abdicando de seu tradicional papel de liderança na coordenação de respostas multilaterais frente a desafios globais emergentes. Em contraste, a China mobilizou um conjunto ágil de ações diplomáticas e logísticas – como o fornecimento de vacinas, equipamentos médicos e iniciativas econômicas direcionadas – com o claro intuito de projetar-se como uma alternativa de liderança internacional em tempos de crise. Tal movimentação estratégica de Pequim foi interpretada por diversos analistas como uma tentativa deliberada de preencher o vácuo deixado pela hesitação

norte-americana. Nesse contexto, a postura dos EUA transmitiu sinais ambíguos à comunidade internacional, suscitando questionamentos sobre uma possível degradação de sua capacidade de liderança global e seu compromisso com a governança internacional (Carvalho, 2023a).

Ampliando o rol de eventos que contextualizam o momento de acentuada insegurança global, a guerra na Ucrânia constitui um dos eventos contemporâneos de maior potencial destabilizador em termos sistêmicos. O ataque militar em larga escala promovido pela Rússia – uma potência nuclear e membro permanente do Conselho de Segurança da ONU – representa a ação bélica mais grave em solo europeu desde o fim da II GM. O conflito reatualiza, no imaginário coletivo do Velho Continente, temores históricos até então adormecidos, dentre os quais o espectro da guerra total e prolongada. As duras lições da história europeia – marcadas por sucessivos ciclos de instabilidade e rupturas violentas – voltam à tona, reavivando a memória de perdas humanas massivas e de transformações geopolíticas traumáticas, algumas das quais ainda não plenamente absorvidas. Nesse cenário, a guerra russo-ucraniana não apenas rompe paradigmas da segurança europeia, mas também catalisa um novo estágio na reconfiguração da ordem internacional.

A interconectividade crescente e as conhecidas características geopolíticas da Eurásia emprestam ao conflito uma dimensão global. Mesmo que indiretamente, parcela significativa da comunidade internacional vê-se envolvida no evento, seja em razão de seus transbordamentos mais evidentes, seja por pressões ou constrangimentos políticos e econômicos. Ademais, a violação da “ordem global baseada em regras” – aquela erigida sobre o estado de direito, com a economia global baseada no livre mercado e nas alianças estabelecidas pelos EUA – pressupõe consequências (securitárias, políticas, econômicas e humanitárias) abrangentes e de longo alcance. Crises de abastecimento de gás, petróleo e alimentos, movimentos migratórios forçados, imposição de embargos, aumento de gastos militares e desestabilização do regime de preços de diversos segmentos econômicos são algumas das consequências do conflito, contribuindo para conformar um ambiente internacional instável e ressentido pelos desgastes da guerra.

Carmona (2022) defende que o conflito militar na Ucrânia representa um “acelerador de tendências” pré-existent. Destaca a crise na globalização, as tensões sobre as cadeias produtivas e o imperativo dos fatores de segurança nacional na “grande estratégia” das principais potências. Enfatiza que, desde a crise econômica e financeira de 2007/2008, “fenômenos relacionados a uma disputa sistêmica em torno de como resultariam a configuração e o balanço de forças entre as grandes potências neste século XXI” já se manifestavam. Ao mencionar as dimensões não militares do conflito, Carmona chama a atenção para o fenômeno

contemporâneo da “guerra não guerra”: “Nessa guerra, destaca-se em especial duas outras dimensões em que o conflito é travado: uma relacionada à natureza informacional e de propaganda, e outra relativa à guerra econômica, por meio das sanções impostas à Rússia” (Carmona, 2022, p. 96).

Após mais de três anos de uma guerra de atrito devastadora, Rússia e Ucrânia enfrentam, para além de impasses estratégicos e operacionais no contexto das operações militares, um dilema estratégico complexo. Na tentativa de manter uma narrativa de restauração imperial vinculada a um passado glorioso, a Rússia, busca consolidar seus ganhos territoriais e resistir à pressão internacional. *Parri passu*, age para robustecer sua parceria com a China e fortalecer um eixo que visa a desafiar e a degradar a ordem internacional liderada pelos EUA. Essa aliança, pautada por interesses estratégicos comuns, reflete a intenção de criar uma nova configuração global, onde a soberania nacional e o poder autocrático se sobreponham às normas democráticas e liberais predominantes no Ocidente. A Ucrânia, em contrapartida, ao lutar por sua sobrevivência, intercede pela preservação da ordem internacional existente, com o apoio decisivo de potências ocidentais que veem, na sua resistência, um bastião contra a ascensão de regimes autoritários.

Diante da persistência da guerra na Ucrânia, a postura de Washington, sob a liderança do presidente Trump em seu segundo mandato, é modificada em comparação à gestão anterior (Presidente Biden), refletindo uma inflexão relevante no compromisso tradicional dos EUA com a segurança europeia e com a manutenção da coesão da OTAN. Embora elementos do *establishment* de defesa norte-americano mantenham a retórica de apoio a Kiev, a narrativa presidencial tem sinalizado uma tendência de retração estratégica, marcada por críticas recorrentes aos parceiros europeus por supostos desequilíbrios no compartilhamento de encargos dentro da aliança militar. Essa ambiguidade enfraquece a previsibilidade do apoio americano, ao mesmo tempo em que alimenta a percepção, em Moscou, de uma janela de oportunidade para pressionar por um desfecho mais favorável ao Kremlin. A hesitação dos EUA repercute, ainda, na política de dissuasão da OTAN no flanco leste, reavivando receios sobre a confiabilidade das garantias de segurança alicerçadas, por décadas, pela aliança transatlântica. Nesse contexto, a guerra na Ucrânia passa ao largo de configurar-se como um embate entre vizinhos, consolidando-se como campo de teste para a solidez das alianças liberais ocidentais e para o grau de disposição de Washington em sustentar a ordem internacional erigida no pós-II GM.

Uma sumarizada análise geopolítica do evento europeu lançaria a mensagem que, ao longo da era Putin, Moscou vem modulando sua estratégia para a Europa – em específico para

o seu exterior próximo –, apostando em: (i) maior assertividade política, frente à leitura de uma aliança transatlântica em eventual declínio; (ii) força econômica, derivada das exportações de gás e petróleo para boa parcela do continente; nos dividendos de uma aproximação efetiva com a China; e (iii) emprego do seu poder militar para alterar o equilíbrio regional em favor dos seus interesses – estratégia que se contrapõe à política de segurança europeia, posicionando-se, dessa forma, frente ao que considera grave ameaça: o movimento de alargamento da OTAN rumo ao leste. Ao demonstrar interesse em se aproximar da União Europeia (UE) e da aliança militar do Ocidente, a Ucrânia só confirma o que a história já atesta: Kiev é uma questão fundamental para a Federação Russa.

Uma miríade de complexidades estruturais sempre emprestou ao Oriente Médio (OM) um grau de instabilidade elevado. Conflitos prolongados, na sua quase totalidade com raízes históricas (étnicas e religiosas), marcados por vigorosos componentes culturais, tensionam a geopolítica regional e reverberam, pela importância dos ativos locais, seus desdobramentos para outras partes do mundo. Resilientes rivalidades entre países como Arábia Saudita e Irã, que aspiram à liderança do Islã, instabilidades políticas e sociais instaladas em regiões de conflitos externos e internos (Irã, Líbia, Síria, Iêmen e Líbano), têm alimentado uma ascendente espiral de violência e de desestabilização na região. A luta por poder e maior ingerência entre as potências regionais intensificou-se, com o Irã buscando expandir sua esfera de influência através de alianças com grupos xiitas e milícias em toda a região. A Arábia Saudita e seus aliados do Golfo Pérsico, por sua vez, tentam conter esse avanço. O ressurgimento de grupos extremistas, como o Estado Islâmico, e o aumento das tensões entre Israel e seus vizinhos árabes, especialmente em relação à problemática palestina, agravaram a volatilidade regional. O transbordamento da conflitividade local assume repercussões globais, ameaçando a segurança energética. Ademais, a insegurança humana exacerbada produz fluxos massivos de refugiados, que impactam, em geral, o continente europeu e outras regiões.

Interessadas em resguardar seus interesses estratégicos no OM, grandes potências manobram seu poder na região. Os EUA, tradicionais aliados de Israel e das monarquias do Golfo, têm oscilado entre uma política de contenção e uma abordagem mais direta, como visto nas intervenções no Iraque e na Síria. A Rússia, por outro lado, reforçou sua presença militar na Síria, consolidando-se como um ator-chave na região, enquanto a China, embora mais cautelosa, aumenta sua influência por intermédio de seu poder econômico e pelo estabelecimento de acordos de segurança. Todavia, as intervenções promovidas, por vezes, potencializam as divisões locais, imprimindo mais instabilidade ao tabuleiro geopolítico regional. A resultante mais óbvia é a fragilização do ambiente de segurança global, onde o risco

da escalada militar e da ciclotímica eclosão de crises humanitárias tornaram-se variáveis constantes. Tal cenário, substancialmente afetado pela guerra de Israel em Gaza, esgarçou ainda mais o fragmentado e polarizado ambiente internacional, onde o esvaziamento da possibilidade de respostas concertadas tem sido a tônica mais comum.

Moïsi (2009) explora a ideia de que as emoções coletivas de medo, humilhação e esperança moldam as interações globais. O medo e a humilhação, em particular, estão associados a regiões onde a instabilidade é duradoura e difícil de superar. Os mencionados sentimentos, enraizados nas sociedades afetadas, são vetores que criam situações em que a instabilidade persiste de forma resiliente e que ampliam as condições que as alimentam. A autora discorre que o medo é uma emoção presente em diversas sociedades ao redor do mundo, especialmente no OM, onde a insegurança e a violência geram um ciclo de instabilidade que o desperta. Quanto ao sentimento de humilhação, Moïsi argumenta ser provocado pelo passado de colonização e intervenções estrangeiras, imprimindo tração a uma espiral de ressentimentos e conflitos e mantendo as sociedades afetadas em constante estado de instabilidade.

No acirramento da competição pela ampliação/consolidação de áreas de influência, Allison (2020) defende que os EUA deveriam aceitar o domínio da Rússia e da China sobre parte de seus entornos geopolíticos. O professor afirma que esse pensamento estaria alinhado com as melhores tradições diplomáticas norte-americanas, considerando que Washington tolerou tal modelo durante a Guerra Fria, período de influência soviética na Europa Oriental. Justifica seu posicionamento pelo fato de que os EUA não concentram mais poder militar e econômico suficientes para conter, simultaneamente, Pequim e Moscou; daí, seria desejável conviver com esferas de influência aceitas entre as partes, internalizando a condição como um componente do balanceamento de poder.

Em outra direção, Brands (2020) acredita que a ideologia e a busca pela grandeza – e não apenas a insegurança – impulsionam grandes potências. Estados em ascensão são tentados a renegociar “pechinchas” anteriores, uma vez que têm o poder de fazê-lo. Assim, oferecer concessões a um Estado revisionista pode, simplesmente, convencê-lo sobre a eventualidade da ordem vigente ser frágil, impelindo-o a testá-la ainda mais. Por conseguinte, “conceder” esfera de influência a um “Estado desafiante” pode não “produzir estabilidade”, mas apenas lhes conceder melhores condições para realizarem suas ambições.

Moreira (2023) lista oito eixos de atuação⁷⁹ que o Ocidente deve aprofundar para dissuadir o expansionismo da China, no intuito de que Pequim não enverede por uma estratégia direta. Aponta também a centralidade da imposição de uma derrota à Rússia na guerra na Ucrânia que, de forma simbólica, enviaria o recado de que “o agressor não pode ser recompensado”. Segundo o autor, “o desfecho desta guerra impacta sobre a forma como a China lerá as capacidades do Ocidente. [...] Uma vitória da Ucrânia e das democracias liberais constituiria um sério aviso a todas as autocracias” (Moreira, 2023, p. 268).

A contemporânea configuração do grande tabuleiro internacional reflete transformações profundas que vêm reordenando os pilares do sistema global. Para além da competição sino-estadunidense – eixo estruturante da atual dinâmica geopolítica –, observa-se a emergência de novos polos de poder, a ressurgência de potências revisionistas e o esgarçamento de instituições multilaterais criadas no pós-II GM. As consequências geopolíticas e econômicas da pandemia da Covid-19, somadas aos desdobramentos da guerra na Ucrânia, não apenas aceleraram a redistribuição do poder internacional, mas também fragilizaram os mecanismos tradicionais de cooperação e governança global. Adicionalmente, a emergência de uma “guerra comercial”, o recrudescimento de disputas territoriais, a corrida tecnológica por supremacia em setores sensíveis e o agravamento de crises transnacionais – como as climáticas, energéticas e alimentares – tornam o ambiente internacional mais fluido, competitivo e incerto. Nesse cenário em mutação, marcado por choques simultâneos e assimetrias de poder, torna-se cada vez mais difícil sustentar a estabilidade do sistema sem buscar compreender (e interpretar) os fundamentos estratégicos das grandes potências e as margens de atuação das potências emergentes.

3.2 Arquitetura de segurança global em transformação: para onde vai o Brasil?

A escalada das rivalidades geopolíticas que permeiam a ordem internacional tem compelido os Estados a mobilizar, de forma mais assertiva, seus instrumentos de poder, incluindo a dimensão militar. Nesse cenário de instabilidade crescente, marcado por disputas

⁷⁹ Ao discorrer sobre as possibilidades do Ocidente conter o que chama de “ambição da China”, Arnaut Moreira elenca oito eixos de atuação: (i) sinergias do Ocidente Alargado (agência pelo uso dos instrumentos institucionalizados G7, OTAN e União Europeia); (ii) ações no campo econômico, deixando claro a impossibilidade de manutenção de laços econômicos concomitantes a um conflito militar; (iii) garantia da democracia em Taiwan; (iv) ações de caráter geoestratégicos, como a articulação e a garantia da segurança dos países do Indo-Pacífico; (v) atenção para com os países fragilizados; (vi) fortalecimento da economia da Índia em relação a Pequim; (vii) atenção à guerra das tecnologias; e (viii) impor uma derrota à Rússia na Ucrânia (Moreira, 2023).

de influência e redefinições de hierarquias, ganha destaque a competição estratégica entre EUA e China. Longe de se limitar ao campo econômico ou tecnológico, essa rivalidade manifesta-se como o principal eixo tensionador das r.i. contemporâneas, com repercussões diretas sobre os regimes de segurança, os equilíbrios regionais e os arcabouços normativos globais. Como uma disputa sistêmica, de perfil estrutural, reúne potencial para redefinir interesses vitais e provocar reações em cadeia, com implicações de largo espectro.

Na perspectiva geoestratégica do atual jogo das grandes potências, a expansão/consolidação de áreas de influência e a recomposição de parcerias e alianças estratégicas parecem reimprimir padrões observados na época da Guerra Fria. A recorrência de embates econômicos, diplomáticos e ideológicos demonstram que práticas políticas decretadas como mortas pelo “fim da história” permanecem à disposição das lideranças estatais. Em que pese relevantes diferenças entre o citado período e os dias atuais, com destaque para a significativa interdependência econômica decorrente do continuado processo de globalização, a visão de um mundo fragmentado, murado e resistente a um eventual enfraquecimento do sentido nacionalista persevera.

O perfil das variáveis que incidem sobre os processos decisórios de alto nível está associado ao poder duro e à *realpolitik*. Os fundamentos materiais (militares e econômicos) típicos somam-se à crescente assertividade diplomática, orientada para a defesa de interesses nacionais, e aos valores imateriais a estes vinculados. Diferentes perspectivas e visões de mundo alimentam embates de narrativas que, conectadas ou não a autopercepções, complementam o rol das práticas regentes das relações interestatais.

Na política internacional a máxima de que “semelhanças atraem, diferenças afastam” não é, via de regra, uma verdade absoluta; quando prevalece o entendimento do papel do Estado como ator racional – que privilegia o pragmatismo nas suas relações –, identidades, princípios e valores poderão ser flexibilizados em favor da defesa de interesses e do atingimento de objetivos importantes. A interação de fatores materiais e ideacionais é, todavia, uma variável significativa e, via de regra, desejável no contexto das r.i., podendo ser explorada como componente relevante na construção, manutenção ou fortalecimento de parcerias e alianças. Nos campos da segurança e da defesa, imbricados com interesses vitais do Estado, tal condição assume destaque.

Na esteira do tensionamento das relações sino-estadunidenses, outros *players* internacionais buscam (re)posicionar-se frente às oportunidades e aos desafios que ora se apresentam. Por seu turno, a depender do perfil e dos modelos de comportamento estratégico que prevaleçam nas movimentações das peças nos diversos tabuleiros, as potências irão buscar

as melhores ferramentas para a consecução de seus objetivos políticos. O revisionismo desafiante à liderança de Washington traz a reboque atores regionais, com impactos para a arquitetura de segurança, redesenhada à medida que a balança de poder vai sendo alterada.

A dinâmica da movimentação dos principais *players* é impulsionada seja pela busca por vantagens competitivas que auferem recompensas econômicas, seja pelo fortalecimento das condições de segurança que garantam seus interesses vitais. A alternância de momentos de fricção e de acomodação imprimem constante dinamismo aos quadros que emolduram alianças e parcerias regionais, com reflexos para a estabilidade do sistema internacional, sensível às supracitadas variações. Ainda que os tradicionais recursos de poder (militar e econômico) sejam os principais componentes que lubrificam as engrenagens da dinâmica interestatal, a ferramenta diplomática é o vetor que a operacionaliza, carregando consigo os componentes culturais intangíveis que modelam a autopercepção e a avaliação de riscos de cada ator estatal.

No contexto da era da informação, o papel das ideias assume uma dimensão diferenciada no agregado de capacidades que dão forma ao poder e, por conseguinte, influenciam o competitivo ambiente internacional. O crescente potencial de penetração da informação, cuja base está associada ao fenômeno da hiperconectividade, concede empoderamento progressivo às narrativas⁸⁰ conduzidas em proveito dos interesses de atores diversos (estatais e não-estatais), considerando-se a crescente relevância de componentes imateriais e intangíveis vinculados ao ambiente informacional, bem como o caráter de complementariedade emprestado ao complexo cenário internacional.

Alterações de perfis demográficos, econômicos, científico-tecnológicos e de poder militar concorrem para a aceleração do processo de ruptura da arquitetura de segurança esquematizada pelos EUA após a II GM, sinalizando mudanças na balança de poder relativo. Até antes do início do segundo mandato do presidente Trump, Washington vinha construindo formas adaptativas de parcerias, objetivando contabilizar ativos estratégicos contra seus adversários mais importantes. China e Rússia, em movimentos similares, buscam estreitar uma parceria estratégica⁸¹ que parece, aos olhos de hoje, adquirir consistência e robustez. À medida

⁸⁰ No contexto deste parágrafo, a referência feita a “narrativas” não se enquadra ao conceito distorcido e usualmente empregado, indiscriminadamente, para fazer menção e “histórias fantasiosas ou mentirosas”.

⁸¹ “China e Rússia estão mais firmemente alinhadas agora do que em qualquer momento desde a década de 1950. O estreitamento desse alinhamento [...] é um dos resultados geopolíticos mais importantes da guerra de Putin contra a Ucrânia. [...] é também o subproduto do aprofundamento da cisão entre o Ocidente e os dois países. [...] China e Rússia também compartilham, há muito tempo, uma desconfiança dos Estados Unidos, vendo Washington como um *hegemon* global movido por ideologia que pretende impedir Pequim e Moscou de tomarem seus lugares de direito na liderança da ordem mundial e, pior ainda, que visa derrubar seus regimes. A compatibilidade ideológica e política entre o partido-estado da China e uma Rússia cada vez mais autoritária também cresceu.” (Gabuev, 2024, tradução nossa).

que a distribuição de poder e os modelos de aliança se alteram, o *status quo* em cada região estratégica se reequilibra; todavia, a dinâmica desse processo se desenvolve em ritmos diferentes, obedecendo as prioridades dos *players* internacionais, em face dos seus objetivos políticos e estratégicos.

O *International Institute for Security Studies* (IISS), por meio do *research paper* “*Changing Alliance Structures*”⁸², comenta o assunto, concluindo sobre alterações no perfil do modelo multilateral tradicional de alianças estratégicas. O estudo aponta “uma mudança em direção ao minilateralismo, definido como pequenos grupos reunidos para alcançar estratégias limitadas” (IISS, 2021, p.1, tradução nossa). Tal modelo, em uma explicação sumária, objetiva a simplificação dos mecanismos de alianças, na tentativa de incrementar sua efetividade e reduzir os óbices atrelados aos “processos meio”, afetos à burocracia política e diplomática, naturalmente alinhada ao “não tão objetivo” juridicismo do Direito Internacional. Caracteriza-se também pelo estabelecimento de objetivos e estratégias mais limitados, em contraponto aos modelos tradicionais e mais robustos. Ressalta que as motivações quanto à adoção do modelo minilateral variam conforme as regiões e os Estados envolvidos, elencando, todavia, uma combinação de alguns fatores sobrepostos, dentre os quais: incapacidade dissuasória frente à crescente assertividade de Estados “desafiadores”; impacto global das implicações da competição sino-estadunidense; descrédito quanto à eficácia das grandes alianças multilaterais; percepção de que apenas alguns países, de forma efetiva, podem ser considerados atores de segurança eficazes e independentes; e entendimento do conceito amplo de segurança, que engloba questões além das tradicionais como cibernética, mudanças climáticas e eventos geoeconômicos (IISS, 2021, tradução nossa).

Marcado pela ascensão de pontos críticos regionais e por desafios transnacionais emergentes, o cenário de segurança na região Ásia-Pacífico avança em complexidade. A competição estratégica entre as grandes potências, maior na última década, exacerbou as tensões com os Estados Unidos e a China desempenhando papel central. As políticas de Washington, sob a administração de Joe Biden, expandiram as medidas adotadas durante a presidência anterior, de Donald Trump 1, especialmente em áreas como tarifas comerciais e controles tecnológicos. No entanto, a atenção dos EUA na região foi em parte desviada pelos conflitos em curso na Europa e no Oriente Médio. O foco em conter a influência chinesa, entretanto, continuou sendo a prioridade de Washington, à medida que a China, sob a liderança

⁸² Sobre o assunto, consultar <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/12/changing-alliance-structures>.

de Xi Jinping, adota uma postura mais assertiva, utilizando seu poder econômico, diplomático e militar para influenciar os países vizinhos.

Ao intensificar ações coercitivas na região do Indo-Pacífico, Pequim afeta a percepção de risco de potências regionais como Índia, Japão e Coreia do Sul, e até mesmo de nações menores. Apesar das crescentes tensões, a China é um parceiro econômico indispensável para considerável conjunto de países, o que cria um dilema para os formuladores de políticas. A interdependência econômica, que se aprofundou nas últimas décadas, é agora vista com maior cautela após as vulnerabilidades expostas durante a pandemia. A coexistência entre a necessidade de manter laços econômicos com a China e a preocupação com a coerção econômica e militar de Pequim impulsiona um debate intenso sobre os riscos e os benefícios dessa interdependência.

Os Estados ocidentais, na atualidade, equilibram o foco na guerra na Ucrânia com seus interesses estratégicos, orientados pelo comércio na Ásia⁸³. Adicionalmente, a situação ao redor do Estreito de Taiwan e no Mar da China Meridional⁸⁴ tornou-se cada vez mais volátil, com incidentes frequentes envolvendo forças militares chinesas. O desenvolvimento de mísseis e as ameaças da Coreia do Norte agravam ainda mais o ambiente de segurança, estendendo as preocupações para além do Nordeste Asiático. Nessa direção, a degradação das relações entre China e Índia em face do episódio no Vale de Galwan (2020), além de acentuar as tensões fronteiriças entre os dois países, ampliou o clima de desconfiança mútua. Em paralelo, a concorrência entre os projetos geoeconômicos liderados por Pequim e Nova Délhi tornou-se mais intensa, adicionando camadas de complexidade aos esforços de integração regional e

⁸³ “O Reino Unido, por exemplo, fez da Europa a peça central de seu Documento de Comando de Defesa, mas manteve-se firme em seus planos de retornar um grupo de batalha de porta-aviões para o Indo-Pacífico em 2025. Sob a parceria do AUKUS, o Reino Unido manifestou que enviará um submarino de ataque para a Austrália. O Canadá, em 2023, revelou que pretende aumentar sua implantação naval na região de dois para três navios. O ministro da defesa da Alemanha planeja despachar dois navios militares – uma fragata e um navio de suprimentos – para o Indo-Pacífico em 2024 e impulsionar outras atividades” (*IJSS*, 2024, p.11, tradução nossa).

⁸⁴ O Mar do Sul da China é uma região estratégica de extrema importância para a segurança marítima internacional e o comércio global. Suas águas abrigam uma rota medular por onde passa cerca de um terço do comércio marítimo mundial, além de abrigar grandes reservas de recursos naturais, como petróleo e gás. O Estreito de Taiwan é igualmente crucial, conectando o Mar do Sul da China ao Mar da China Oriental; trata-se de uma rota estratégica para o transporte de mercadorias entre o Sudeste Asiático, o Japão e a Coreia do Sul, além de ser passagem para navios que transportam bens essenciais como semicondutores, eletrônicos e outros produtos manufaturados de alta tecnologia. Taiwan, localizada no centro deste estreito, é um dos maiores produtores globais de semicondutores, o que amplifica a relevância econômica da região. Do ponto de vista geopolítico, o Estreito de Taiwan é também um ponto de tensão, dada a disputa entre a China continental e Taiwan, com o potencial de impactar a estabilidade regional e, por extensão, o comércio global. A segurança do estreito é, portanto, fundamental não apenas para o comércio marítimo, mas também para a economia global e a segurança regional. Ademais, ainda na região, o Estreito de Malaca, que conecta o Oceano Índico ao Pacífico, é um dos gargalos para o transporte de mercadorias e energia, com cerca de 25% do petróleo mundial transitando por essa passagem.

reforçando a percepção de um ambiente de segurança marcado por crescente instabilidade e rivalidades estratégicas no Sul da Ásia.

Nesse enredo, a realidade enfrentada pelos atores regionais – alguns constrangidos pelos interesses estratégicos de Pequim – aponta para o compartilhamento das preocupações estratégicas de Washington, que visa a potencializar a atração de um grupo de países para a esfera de influência norte-americana⁸⁵. Os prováveis arranjos de coalizão serão baseados em acordos bilaterais ou trilaterais, o que coloca o modelo minilateral à prova. Por outro lado, outros governos buscam posicionar-se por meio de uma postura autônoma mais destacada, indicando um comportamento neutro e de “não-alinhamento” direto na defesa de seus interesses. Tal persecução, ainda que condicionada por constrangimentos políticos/econômicos/militares – e que dão forma ao grau de liberdade de ação⁸⁶ na esfera internacional –, contará também com a influência de condicionantes culturais (autoimagem, percepção de ameaças e identificação de valores comuns).

A complexidade estrutural das relações locais empresta dramaticidade aos movimentos de alinhamento. Pragmatismo e ideologia, eventualmente, se chocam ou se unem⁸⁷. A dependência econômica dos países para com a China, materializada por relações comerciais consistentes, constitui-se em óbice para a formação de um grande bloco militar na Ásia Indo-Pacífico. Segurança e economia não dividem a mesma opção de parceria estratégica, cada qual apontando para uma potência diferente, o que faz erigir um dilema quase paradoxal. Componentes materiais e variáveis intangíveis não aparecem “embrulhados no mesmo pacote”. O vigor da conformação de alianças multilaterais mais amplas, nos moldes da OTAN, aparenta

⁸⁵ “Os EUA também intensificaram seus esforços para fortalecer os laços regionais e contrabalançar uma política externa chinesa mais assertiva. Lloyd Austin tornou-se o primeiro secretário de defesa dos EUA a viajar para Papua/Nova Guiné para fortalecer os laços. Washington tentou melhorar os laços com a Índia, Filipinas e outros. Os EUA também se comprometeram a fornecer à Austrália submarinos de ataque da classe Virginia sob o AUKUS, antes da entrega dos barcos SSN-AUKUS construídos pela Austrália e pelo Reino Unido, e Washington abriu canais de financiamento militar estrangeiro para Taiwan para ajudar o estado insular em sua tentativa de fortalecer suas defesas diante do aumento da atividade militar chinesa. (*IJSS*, 2024, p. 11, tradução nossa)

⁸⁶ A “liberdade de ação” estabelece relação, em bom termo, com o conceito de “autonomia estratégica”. Segundo Vaz (2018, p. 47), “a expressão ‘autonomia estratégica’ possui conotações próximas, porém diferenciadas, em documentos oficiais e na literatura da Ciência Política [...] o que se estende aos campos da segurança e da defesa. Como orientação de política externa e em sentido mais geral, está associada à postura independente de um país no tocante a questões que dizem respeito aos seus interesses estratégicos primordiais [...] remissão ao exercício da liberdade nos domínios da formulação, implementação e tomada de decisões por parte de um Estado relativamente ao ambiente internacional, sendo, nesse sentido, expressão de independência diante de atores externos”.

⁸⁷ A parceria Washington-Tóquio adquiriu um caráter “global”, tendo sido concretizada no ato Biden-Kishida (2024). A cúpula trilateral EUA-Japão-Filipinas, realizada em 2024, fortalece os laços estratégicos entre os países. Japão e Filipinas, países no entorno da ilha de Taiwan, formam partes importantes da “primeira cadeia de ilhas” defensiva dos EUA no Mar do Sul da China. No mesmo sentido, Tóquio e Seul, superando ressentimentos históricos significativos, realizaram movimentos de aproximação estratégica muito relevantes, calibrando interesses comuns. Tais eventos contextualizam a nova geometria de segurança do Indo-Pacífico.

ser improvável, enquanto a abordagem país a país parece indicar o caminho para o futuro da arquitetura de segurança (Carvalho, 2022).

Após o início do segundo mandato do presidente Trump⁸⁸, a OTAN tem envidado esforços para demonstrar solidez na manutenção de seus propósitos como comunidade de segurança, algo que até pouco tempo incitava dúvida. Ainda que a aliança militar demonstre resiliência e vitalidade no espaço europeu de segurança, seu posicionamento de apoio a Kiev, central na condução do conflito, vem sendo objeto de críticas de diferentes matizes: alguns por julgar que a ajuda oferecida não é o suficiente, outros por enxergar excessivo envolvimento. Quanto a esta última corrente, a crença de que a escalada da guerra pode levar a um conflito direto entre a aliança e Moscou chama a atenção, também, para a possibilidade de um cenário extremo, condicionado pelo uso de armas nucleares. Mearsheimer (2015, 2022) já alertara para a possibilidade de tal quadro se fortalecer ainda ao longo da operação que anexou a Crimeia, iniciada em 2014. Nesse sentido, a vivacidade do processo de expansão da OTAN, que redesenha a arquitetura de segurança do teatro europeu, realimenta, paradoxalmente, o clima de instabilidade regional.

Na esteira da invasão russa de 2022, um balanço sintetizado dos esforços aliados para fortalecer a defesa coletiva empilha ações: aumento dos gastos com defesa; reestruturação da defesa avançada; robustecimento de forças de alta prontidão; melhorias nos sistemas de comando e controle; exercícios de defesa coletiva; publicação do documento Bússola Estratégica; e a integração da Finlândia e da Suécia ao bloco. A dúvida que gera intranquilidade é se a OTAN, em face de um eventual incremento de medidas que fragilizem o apoio de Washington, está em condições efetivas de lutar e, portanto, de dissuadir uma guerra ainda mais prolongada. Quanto à definição do inimigo, já deixou claro: Rússia.

Blanchette e Johnstone (2023), ao criticarem a simplificação exagerada da interpretação da competição sino-estadunidense e a incorreta analogia com o período da Guerra Fria, ressaltam a importância das potências médias e dos pequenos países para a estratégia dos EUA.

A competição que os Estados Unidos enfrentam não é simplesmente uma disputa bilateral com outra grande potência. Tampouco é uma que opõe blocos autoritários e democráticos claramente demarcados uns contra os outros. Em vez disso, é uma

⁸⁸ Sob a liderança do presidente Donald Trump, em início de seu segundo mandato enquanto esta tese era escrita, os EUA adotaram uma postura mais reservada em relação à OTAN, questionando a distribuição de responsabilidades de segurança dentro da aliança. Washington tem pressionado os aliados europeus a aumentarem, significativamente, seus gastos militares, argumentando que a defesa do continente deve ser, em maior medida, uma atribuição europeia. Tal abordagem resultou em tensões no seio da aliança, suscitando debates sobre o incremento da autonomia estratégica por parte dos países do Velho Continente. Ademais, há indicações de que os EUA estão reavaliando seu compromisso com a defesa coletiva prevista no Artigo 5º do tratado da OTAN, pondo em dúvidas a coesão e a eficácia futura da aliança militar.

competição em constante mudança de coalizões e de agrupamentos informais e muitas vezes *ad hoc* de parceiros que se reúnem para abordar uma questão específica ou um conjunto de questões. [...] essas coalizões diferem dependendo do assunto em questão; os parceiros envolvidos no equilíbrio geopolítico do crescente poderio militar da China no Pacífico ocidental podem ser diferentes daqueles que se associam para salvaguardar e promover tecnologias avançadas. Alguns grupos se formam naturalmente, consistindo em parceiros dispostos e com ideias semelhantes. Outros reúnem parceiros relutantes em relacionamentos formados por necessidade ou conveniência. Nesse mundo de agrupamentos e coalizões *ad hoc*, Washington às vezes precisa trabalhar com atores que não apoiam – ou mesmo são francamente hostis a – alguns interesses ou valores dos EUA. [...] Mas o papel dos pequenos é grande nesta competição de coalizões o século XXI” (Blanchette; Johnstone, 2023).

Em meio ao processo de reposicionamento no tabuleiro internacional, na América Latina e no Caribe os efeitos das transformações geopolíticas sistêmicas são sentidos de forma clara. O incremento da atuação regional do Departamento de Defesa dos EUA, ainda que de forma não linear, tem-se caracterizado como um dos mecanismos pelos quais Washington busca reafirmar sua hegemonia e criar consensos panamericanos (Figura 03). A leitura de que a presença chinesa e russa na América Latina é uma ameaça crescente para os interesses norte-americanos na região é cada vez mais presente. Por exemplo, a general Laura Richardson, então Comandante do *US Southcom*, em constantes visitas aos países latino-americanos, ganhou protagonismo no âmbito da formulação e discussão pública sobre política externa para a região (Milani, 2023).



Figura 03: Mapa da área de responsabilidade do Comando Sul dos Estados Unidos, com base em Miami
Fonte: US SOUTHCOM.

A projeção da Rússia para a América do Sul e o Caribe se dirige para a costa atlântica e caribenha. Venezuela, Cuba e Nicarágua compõem o quadro de atores regionais sobre o qual Moscou investe seu capital político, econômico e militar, impingindo a Washington constrangimentos e balanceamento no seu entorno próximo. Desde a ascensão do chavismo, a Venezuela materializa o *core* da estratégia russa para o Hemisfério Ocidental, enquanto Cuba e Nicarágua possibilitam, de forma complementar, apresentar uma “distração” ou desafio secundário à influência dos EUA na região. Logo após a invasão da Ucrânia, Caracas expressou apoio às ações russas, ao mesmo tempo que condenou o que chamou de atividade desestabilizadora dos EUA e da OTAN. Ressalta-se que, à medida que os EUA intensificam a adoção de políticas visando ao alijamento do polêmico regime venezuelano, Moscou e Caracas se aproximam ainda mais.

A China, assim como a Rússia, mantém uma estratégia ativa para o Hemisfério Ocidental, mas com abordagens distintas. Enquanto Moscou privilegia sua projeção valendo-se, com mais intensidade, de seu poder político e militar, Pequim foca em expandir sua influência por intermédio do seu poder econômico. Através de investimentos em infraestrutura, acordos comerciais e iniciativas estratégicas de largo alcance, como a *Belt and Road Initiative*, a China busca estabelecer laços econômicos profundos com países da região. A estratégia chinesa visa a criar dependências econômicas e a aumentar a influência política, sem recorrer à projeção militar direta. Brasil, Argentina, Chile, Peru e Venezuela são os principais parceiros sul-americanos de Pequim, cada qual com um perfil individualizado de relacionamento.

No contexto regional sul-americano, o Brasil é instado a participar do jogo das grandes potências. Os contornos das suas características geopolíticas – em especial, sua potencialidade econômica –, associados à tradição diplomática de bom relacionamento com todos os seus vizinhos imediatos, habilitam Brasília a ocupar lugar de destaque no subcontinente. Todavia, em face da crescente polarização do ambiente de competição entre “os grandes”, o País sofre com um processo paulatino de degradação da sua capacidade de influenciar seu entorno imediato. Do “abandono” do “movimento político-estratégico de integração sul-americana” (Temer e Bolsonaro) até as mais recentes (e infrutíferas) tentativas de (re)impulsioná-lo (Lula 3) – e de resgatar uma liderança tal qual a que foi exercida no início deste século –, o prestígio político-diplomático brasileiro foi sendo abalado. As hodiernas questões envolvendo a conturbada ditadura venezuelana (Essequibo e eleições presidenciais) ajudam a contextualizar a assertiva.

No contexto do terceiro mandato de Lula da Silva, observa-se a recorrência de uma diplomacia presidencial marcada por um voluntarismo retórico que, por vezes, tensiona os

limites da tradicional postura brasileira de equilíbrio no cenário internacional. Declarações e posicionamentos do presidente, sobretudo diante de questões geopolíticas sensíveis, têm suscitado interpretações que sugerem um alinhamento preferencial ao eixo Pequim-Moscou, em detrimento de uma posição equidistante em relação às grandes potências. Tal dinâmica, em determinadas circunstâncias, revela dissonâncias entre a retórica do chefe de Estado e a diplomacia conduzida pelo Itamaraty, o que tem motivado críticas de analistas quanto à coerência e à previsibilidade da política externa brasileira.

Lima e Ives (2024) discorrem sobre “o dilema de Lula na condução de uma política externa transversal”, sublinhando a necessidade de haver maior cuidado com os repetidos discursos de improviso do chefe do Executivo brasileiro. Ao buscarem resposta para a pergunta “Por que Lula muitas vezes escala o tom de suas declarações de improviso em temas internacionais e age como um líder global que quer disputar a opinião pública e não como um presidente da República mais contido e protocolar?”, os autores analisam o atual momento da PEB, referenciando-o à repercussão da declaração de Lula, em 18 de fevereiro de 2024, na Etiópia, sobre as operações militares israelenses em Gaza. Acerca do debate interno gerado em face das declarações presidenciais, argumentam os autores que há uma agenda coerente em voga:

No debate público suscitado, algumas vozes argumentaram que a fala de Lula foi improvisada e voluntarista, sem respeito à moderação e à tradição diplomática, enquanto outros apostaram que o presidente fez um cálculo político consciente para mobilizar apoios no Sul geopolítico e animar sua base eleitoral ao subir o tom contra Israel. O ônus da fala, entretanto, superou qualquer bônus, tanto no cenário de uma improvisação, que abriu espaço para críticas de que a atual política externa carece de institucionalização e seriedade, quanto na alternativa do cálculo racional visando novos ganhos [...]. O que essa série de eventos sugere é que o Oriente Médio se tornou um lugar-chave para a adoção da atual política externa brasileira por causa da presença de países que podem ajudar ou dificultar a conquista de objetivos. Essa política obedece a um projeto, anunciado na eleição de 2022, que pode ser resumido em envolver o Brasil na construção de um sistema internacional multipolar, no qual instituições multilaterais e processos de integração regional tenham força suficiente para conter ações unilaterais de grandes potências, nos marcos do capitalismo internacional. Tal projeto guarda similaridades com o que foi executado pelos governos petistas entre 2003 e 2015, mas é operado em um contexto internacional mais turbulento e um espaço doméstico mais restritivo (Lima; Ives, 2024).

Ao destacar que as tensões entre EUA e China, bem como a guerra na Ucrânia, vêm repercutindo diretamente nas políticas externas, nas estratégias de defesa e nos fluxos comerciais dos demais países, Barbosa (2023) sugere que “não será surpresa se as lealdades começarem a ser cobradas, sobretudo se houver uma escalada bélica, e o conflito se ampliar

além da Ucrânia”. O embaixador argumenta que o Brasil “tem de defender seus valores ocidentais e preservar seus interesses asiáticos” e que, para tal, deve “evitar alinhamentos automáticos [...], livre de influências ideológicas e geopolíticas”.

Na mesma direção, o chanceler Mauro Vieira (2023)⁸⁹ assinala a disposição de o governo brasileiro manter, como prioridade da pauta do seu relacionamento externo, os interesses nacionais. Vieira destaca a importância estratégica das relações com Pequim e Washington, sublinhando que “o Brasil vai guiar-se pelo interesse nacional. O que for de interesse nacional será feito, de um lado ou de outro” – máxima que dá destaque à força econômica da China e à centralidade dos EUA como nação mais poderosa do mundo.

Sob uma perspectiva temporal mais recente, entendemos que a atuação externa do Brasil, marcada, historicamente, por neutralidade, pragmatismo diplomático e independência na tomada de decisão, tem sido colocada à prova. Em que pese operar seus recursos de poder de forma cautelosa e manobrar sua diplomacia oficial respeitando os limites de sua autonomia estratégica, o País vê-se diante de alguma dificuldade em calibrar o seu discurso de política externa. A mensagem de que Brasília valoriza a manutenção da equidistância e da independência na defesa do interesse nacional, sem tomar partido ou lado nos conflitos e confrontações que modelam o atual cenário global, não parece estar sendo transmitida de forma clara, especialmente pela diplomacia presidencial. A emergência do incremento de constrangimentos para a consecução dos interesses brasileiros, com eventuais transbordamentos para os segmentos de segurança e de defesa, parece inevitável.

Diante da corrente reconfiguração sistêmica da balança de poder, que impulsiona a remodelagem de parcerias e alianças, torna-se evidente a premente necessidade de ajustes no estabelecimento de uma estratégia nacional clara, articulada, funcional, coerente e bem publicizada. Ao Brasil cabe encarar as incertezas e complexidades que dão forma ao contemporâneo cenário internacional com a sobriedade e o pragmatismo que sua estatura política requer, numa volta ao reencontro do País com o seu entorno imediato e ao enfrentamento efetivo das debilidades internas.

⁸⁹ Sobre o assunto, consultar a entrevista concedida pelo chanceler brasileiro ao jornal *Público*, Portugal, 23 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/entrevistas-mre/mauro-vieira-2023/brasil-quer-eua-china-india-turquia-e-ue-no-seu-201cclube-da-paz201d-para-a-ucrania-publico-portugal-23-04-2023>.

3.3 Entorno estratégico brasileiro: um projeto na prancheta?

A Constituição Federal (CF) de 1988, ao discorrer sobre os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, destaca, em seu parágrafo único, que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Brasil, 1988). Para além da clara referência à Carta da ONU, o Art 4º da CF-1988 comunica a vocação brasileira para privilegiar o seu entorno imediato. Infere-se, portanto, a prevalência da dimensão regional sob qualquer avaliação do panorama estratégico global a ser conduzido pelo Estado brasileiro, atribuindo-se – pelo menos de forma tácita – prioridade à PEB na consecução da “integração sul-americana”. Em outras palavras, não cabe a um país escolher o seu entorno regional, todavia os rumos e o teor das relações desenvolvidas com seus vizinhos estão ao seu alcance e são frutos de decisões próprias. O destino brasileiro é a América do Sul.

No contexto geopolítico bipolar da Guerra Fria, quando o tensionamento militar era constrangido pelo poder nuclear, desenvolveu-se na América Latina uma agenda de segurança e defesa coerente com os interesses dos EUA. Sob a égide da “solidariedade hemisférica”, o direcionamento das políticas regionais apontava para o objetivo bem definido de contenção ao comunismo. Sob o manto do conceito de guerra à subversão, o campo de atuação das forças armadas foi bem definido: aos EUA caberia a tarefa de proteção à ameaça militar soviética (inclusive a nuclear), enquanto aos demais países caberia as tarefas voltadas ao controle do seu ambiente de segurança interno e arredores. O sistema interamericano de defesa, dessa forma, foi consolidado em um quadro de blindagem dos países da região quanto aos *hot spots* da política internacional.

Com o fim da Guerra Fria, as movimentações geopolíticas assumiram outras características. Teixeira da Silva (2012, p. 63), ao analisar os condicionantes que delimitaram a estratégia brasileira para o período do “fim da história”, advoga que o País “esteve excêntrico aos grandes conflitos internacionais”, o que teria gerado um “complexo de ilha, segundo o qual estaríamos distantes das grandes crises e conflitos mundiais”. Tal percepção sobre ameaças é uma variável que compõe, como um elemento de permanência, o quadro de componentes culturais intangíveis que conformam uma Cultura Estratégica Brasileira.

Coerente com a conjuntura política de então, a América do Sul buscava ganhar personalidade internacional, aproximando-se, “sem intermediários”, de seus vizinhos da América Latina e Caribe, assim como da África. Esse movimento era corroborado por sinais de uma redistribuição do poder mundial em direção à multipolaridade, o que acabou motivando os

países sul-americanos a criarem um quadro institucional vocacionado para o debate e para a consecução de seus interesses comuns. Entre 2000 e 2004, emergiu entre os países do subcontinente, por impulso do Brasil, um movimento de repensar o regionalismo.

Até cerca de uma década, analistas consideravam que o Brasil, como potência regional, dispunha de capacidades acumuladas para influenciar os países do seu entorno imediato, além de conhecimento suficiente para navegar com autonomia e liberdade de ação (Buzan, Waever, 2003; Fuccille, Rezende, 2013; Mares, 2012). Ponderava-se sobre o fortalecimento dos condicionantes geográficas, políticas e econômicas do País⁹⁰, favoráveis à emergência de uma liderança regional, ainda que não abertamente declarada. Houve, dessa forma, a priorização de um projeto para o chamado entorno estratégico brasileiro, impulsionado na primeira década dos anos 2000. Enfim, ganhou tração a ideia de América do Sul como conceito geopolítico, conforme abordagem construída e desenvolvida, ainda no século XX, por autores da chamada “Escola Geopolítica Brasileira”. Conforme salientou Teixeira Junior (2013, p. 128), “A geopolítica, mesmo de forma silenciosa e tímida, se feito presente na última década”.

Na época, a crença no seio das lideranças políticas brasileiras época calcava-se na ideia de que o momento era de transição no sistema internacional. Todavia, o eventual esgotamento da unipolaridade e a crescente tendência à multipolaridade não sinalizavam a prevalência de r. i. pacíficas. Acreditava-se que a ocorrência de um maior equilíbrio de poder (característica da multipolaridade) dificultaria a criação de hegemonias e, por conseguinte, surgiriam novas oportunidades de projeção de países não centrais, entre os quais o Brasil. Entretanto, era de entendimento comum que a multipolaridade, *per si*, não garantiria a paz entre os países.

Na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 9 de março de 2012, Celso Amorim, já como Ministro da Defesa de Rouseff, dirigiu-se aos alunos do Curso de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e de Altos Estudos em Política e Estratégia, expressando sua visão de qual seria a multipolaridade a ser buscada por países como o Brasil:

Na realidade mundial que se anuncia, ao Brasil interessa uma multipolaridade que, na falta de melhor termo, eu qualificaria de orgânica. Nela, normas gerais de conduta e instituições internacionais representativas, legítimas e efetivas devem regular a convivência entre os Estados e inibir os impulsos desagregadores decorrentes do

⁹⁰ Junto à crise econômica de 2008, que se espalhou dos EUA para a Europa (e para o mundo), o virtuoso ciclo do preço das *commodities*, impulsionado pela descoberta do pré-sal e pelo crescimento da China, emprestou uma postura imprevidente aos integrantes da equipe econômica brasileira dos governos de Lula (1 e 2). A reação do governo foi a expansão vultuosa do crédito, aumentando a liquidez financeira por intermédio dos bancos oficiais. Inicialmente acertada, a medida estendeu-se demais, tornando-se, conforme se comprovaria mais tarde, nociva à saúde da economia brasileira. Conforme relata Ricupero (2017, p. 605), “brilhante na superfície, a situação real da economia escondia ameaças crescentemente perturbadoras que, no devido tempo, destroçariam a maior parte dos avanços acumulados da era Lula”.

unilateralismo e do abandono prematuro da via pacífica e diplomática para a solução de conflitos (Amorim, 2016, p. 52).

Na esteira do processo de reformulação da agenda hemisférica de segurança, o Brasil conjecturou o estabelecimento de uma comunidade de segurança. Tendo como mote desconstruir um eventual imaginário de que tal movimento buscava consolidar a hegemonia do País no subcontinente, a diplomacia brasileira trabalhou para moldar e fortalecer a imagem de um ator empenhado no reforço do multilateralismo. Para tanto, “atualizou os princípios da não intervenção como ‘não indiferença’ e incluiu em sua agenda a articulação da liderança regional com os processos de cooperação e de integração regional e com incentivos ao desenvolvimento brasileiro” (Saraiva, 2011).

Buscava Brasília, agindo dessa forma, a construção de uma agenda de segurança regional que passasse pelo consenso da liderança não hegemônica brasileira e, concomitantemente, fosse capaz de equilibrar a influência proeminente dos EUA na América do Sul sobre temas de segurança. Assim, com vinculação direta ao grande projeto político-estratégico brasileiro de integração da América do Sul, o presidente Lula da Silva lançou a ideia da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), escalando e atribuindo responsabilidades na condução do processo o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, com o fim de garantir a adesão de todos os países, por meio de uma série de tratativas bilaterais junto aos países membros da UNASUL.

Conforme argumentam Kalout, Guimarães e Cimini (2022, p. 3), a assinalada assimetria entre o Brasil e os seus vizinhos gera paradoxos para a PEB, com reflexos para o seu projeto de integração regional. Em que pese a certeza de que o País é fundamental no escopo de qualquer projeto que intente incrementar a integração no subcontinente, tal condição “é desafiada, por um lado, pela percepção dos nossos vizinhos acerca da liderança regional do Brasil, e por outro lado, pela histórica hegemonia dos EUA, pela emergência da China e pela presença de antigas metrópoles europeias na região”.

O conceito de entorno estratégico, originado no corpo do documento Política de Defesa Nacional (Brasil, 2005), tem por finalidade delimitar, geograficamente, a área que o Brasil considera prioritária para a Defesa Nacional. No documento de 2005, a capacidade dissuasória manteve-se como foco da Política, na medida em que valorizou a lógica da confiança mútua e introduziu a noção de projeção extrarregional (Vaz, 2006; Saint-Pierre, 2009). Segundo Fiori (2013), a expressão surge na PEB como um conceito “novo e revolucionário”, fazendo referência à “região onde o Brasil quer irradiar, preferencialmente, sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar, o que inclui a América do Sul, a África Subsaariana,

a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul”. Aquino (2018, p. 173), ao referir-se à interpretação de Fiori, destaca que “a projeção da influência e poder de uma sociedade para fora de suas fronteiras nacionais coloca como objetivo fundamental a mudança de sua posição dentro da hierarquia de poder e distribuição da riqueza internacional”, sendo tal condição obtida por meio de uma atuação estatal unificada e perene, independente de mudanças de governo.

A relação com o Atlântico Sul e os países africanos retomou a dimensão marítima nos documentos oficiais de defesa do País, antes restrita ao eixo amazônico. O espaço geográfico compreendia 30 países, 12 situados na América do Sul e 18 na costa africana (do Senegal à África do Sul, se considerada a projeção das águas jurisdicionais brasileiras). Vaz (2021, p. 15) pondera que os desafios de segurança que se enquadram em um contexto dimensional diferenciado e, por conseguinte, recebem uma abordagem político-diplomática diferenciada pelo Brasil, foram “reunidos sob a égide da definição do Entorno Estratégico Brasileiro enquanto espaço primordial de preocupação com seus interesses de defesa”.

Referindo-se à PDN 2005, Vaz (2016) destaca o entorno estratégico brasileiro como um espaço vastíssimo, cujos padrões de estabilidade decorrem da conjunção de um diverso conjunto de fatores e dinâmicas políticas, econômicas e estratégicas domésticas, regionais e globais, além de processos de natureza e alcance transnacional. Concernente com tal visão, o autor ressalta a necessidade de uma delimitação mais precisa, para fins analíticos, do espaço no qual o Brasil – dado o limitado alcance dos seus recursos políticos, econômicos e militares – reúne condições de atuar em favor da promoção e da salvaguarda de seus interesses de defesa e nos quais a condição de maior ou menor estabilidade também tenha incidência direta sobre estes mesmos interesses. Dessa forma, pode-se pensar que, ao definir seu entorno estratégico, o Brasil, em consequência, definiu o recorte geográfico que congrega as regiões onde pretende irradiar a sua influência e a sua liderança diplomática, econômica e militar, com destaque para a América do Sul e a costa Oeste africana (Vaz, 2016, 2021).

Em sua versão mais recente, a PND (Brasil, 2020, p. 11) destaca o Atlântico Sul e a Antártica como áreas de interesse prioritário para o País, ampliando o entorno estratégico brasileiro e enfatizando que a inserção internacional do Brasil “requer permanente esforço de articulação diplomático-militar”. Em seu capítulo três, o documento reforça, naquilo que é apresentado como pressupostos da Defesa Nacional, o compromisso do País para com a área delimitada como seu entorno estratégico⁹¹.

⁹¹ IV. buscar a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação; ... VI. promover a proteção da Amazônia brasileira e sua maior integração com as demais regiões do País; ... VIII. sem prejuízo da dissuasão,

No contexto mais amplo de política exterior, o Brasil valoriza a estabilidade de seu entorno imediato como sendo “condição desejável à promoção de interesses e à consecução de objetivos” (Vaz, 2021, p. 11). O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)⁹², cuja versão mais recente data de 2020, ressalta que a PEB atribui essencialidade ao diálogo e à cooperação internacionais, considerados os instrumentos prioritários para a “superação de obstáculos e para a aproximação e o fortalecimento da confiança entre os Estados” (LBDN, Brasil, 2020, p. 27). Ademais, o documento também destaca a prioridade auferida ao entorno estratégico brasileiro.

Em uma leitura ocidentocêntrica sobre a América Latina, Marshall (2018) comenta que “há muita coisa acontecendo em todo esse vasto espaço, mas o problema é que grande parte acontece muito longe de qualquer outro lugar dele próprio” (Marshall, 2018, p. 230). Ainda que geograficamente afastada dos principais *hot spots* da geopolítica global, a América do Sul – porção terrestre mais significativa do entorno estratégico brasileiro – está cada vez mais imbricada no grande jogo geopolítico contemporâneo, notadamente no contexto do reencontro da *Great Power Competition* com a política de expansão de áreas de influência.

O subcontinente sul-americano não está imune a uma conexão com o ambiente global de segurança, permeado por relações de balanceamento entre as grandes potências, onde dinâmicas geopolíticas e de força caracterizam o regresso de uma substantiva competição interestatal por poder. Programas de modernização militar, posturas estratégicas mais agressivas e construção de alinhamentos internacionais, liderados por países como Rússia e China, reforçam a percepção de que o balanceamento duro está de volta à cena internacional. A intensificação da rivalidade entre grandes potências, no plano sistêmico, transborda para distintas regiões, afetando, por consequência, o entorno estratégico brasileiro (Teixeira Júnior, 2019).

Nesse diapasão, o quadro de desengajamento da região, observado, com maior teor, após o evento de 11 de setembro de 2001, retrocede, ainda que em um ritmo moderado. Washington observa sua vizinhança com atenção, ainda que seus olhos estejam concentrados e virados para outros tabuleiros mais ameaçadores aos seus interesses.

privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países sul-americanos, visando a encontrar soluções integradas para questões de interesses comuns ou afins; ... XII. defender a exploração da Antártica somente para fins de pesquisa científica, com a preservação do meio ambiente e sua manutenção como patrimônio da humanidade; [...] (Brasil, 2020).

⁹² O LBDN é um documento público, vocacionado para a promoção da transparência das atividades do Setor de Defesa brasileiro. Cumpre uma dupla função: de um lado, um exercício fundamental de democracia, permitindo à sociedade o acompanhamento dos planejamentos e do orçamento para o setor; de outro, uma peça de Diplomacia de Defesa, compartilhando e esclarecendo aos vizinhos e parceiros as motivações e finalidades do instrumento militar.

Na esteira do processo de desgaste do modelo de segurança hemisférico – que afetou a ideia de segurança coletiva –, a possibilidade de se erigirem novas geometrias de segurança e defesa para a região ganhou impulso, reforçada por aspirações de maior independência e autonomia. Segundo Teixeira Júnior (2019), das iniciativas que deram forma à estratégia brasileira para capitanear uma identidade sul-americana em matéria de defesa, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS-2008) destacou-se. O esforço empenhado no âmbito do CDS – estabelecimento de medidas de confiança mútua, fomento à interoperabilidade entre as forças armadas da região e coordenação de posicionamentos convergentes e comuns em foros internacionais – foi permeado por medidas concretas para o seu relativo sucesso, tendo funcionado como mecanismo institucional de balanceamento brando contra rivais regionais e a interferência de potências estrangeiras.

O atual e conhecido quadro de falência dos mecanismos regionais de segurança já mencionados, erigidos no contexto político do início do século, tem concorrido para a abertura de vazios de poder no entorno estratégico brasileiro. A ambição de imprimir impulsão a um projeto de potência por parte de Brasília, tendo como base de partida uma sólida projeção de liderança no subcontinente sul-americano, sofreu solução de continuidade. Segundo Kalout, Guimarães e Cimini (2022), é premente que se procedam esforços para a reversão do cenário:

É fundamental começar a recuperar a presença política do Brasil na região. Sem ações concretas e dose calibrada de realismo político, o Brasil corre o risco de mergulhar em ativismo diplomático sem resolutividade e no ensaio de movimentos táticos paliativos. A bússola geopolítica do Estado brasileiro jamais deve cair na armadilha do isolamento ou de decodificar os nossos interesses estratégicos na América do Sul sob o prisma ideológico de governos de direita ou de esquerda. Igualmente, a diplomacia presidencial, que sempre foi um componente importante no exercício das relações internacionais do país, precisa ser retomada através de uma ação permanente que busque fortalecer a expressão da importância do Brasil na América do Sul e consolidar a capacidade do país de expandir o seu arco de influência (Kalout; Guimarães; Cimini, 2020, p. 6).

Na esteira da retração brasileira e da conseqüente degradação do seu papel de ator regional relevante, potências extrarregionais galvanizaram suas presenças nas áreas consideradas estratégicas pelo País. Do estabelecimento de bases militares à concertação cooperativa na área de defesa, incluindo treinamento conjunto, cessão de material militar e apoio de Inteligência, passando pela celebração de acordos comerciais e investimentos em infraestrutura, *players globais* movimentam suas peças no entorno brasileiro.

Medeiros Filho (2014, p. 22) traz à reflexão a existência de um paradoxo referente às questões de defesa e segurança na América do Sul. “Se, de um lado, a região se destaca pela ausência de guerras formais, por outro, enfrenta sérios problemas relativos à fragilidade do

império da lei e ao alto grau de violência social”; com isso, segundo o autor, existiria um “dilema de segurança invertido”, no qual a origem da miríade de ameaças à estabilidade da região não se concentraria em políticas de poder adotadas por Estados, mas na fragilidade ou na incapacidade das políticas públicas de enfrentamento de suas vulnerabilidades sociais. Esse peculiar enquadramento do subcontinente como “região pacífica, mas violenta” encontraria fundamento na perspectiva de que a ameaça à estabilidade regional passaria pela fraqueza da vizinhança no controle do seu próprio território, e não pela convivência compartilhada entre Estados fortes.

A precariedade do ambiente securitário sul-americano é associada à atuação de atores não-estatais. Do rol de ameaças, a criminalidade organizada transnacional (COT) é apontada como evento de amplo alcance, cujos diversificados e nocivos desdobramentos são sentidos por praticamente todos os países da região. Estudos apontam que o crime organizado se estabelece e ganha força onde o Estado se mostra fraco; as instituições são mais suscetíveis à corrupção e a economia informal predomina, com altas taxas de desigualdade e pobreza. Nesse ambiente, grupos armados organizados, traficantes (de drogas, armas e munições), milícias, contrabandistas, sequestradores, e outros, encontram facilidades para se instalarem.

Vaz (2025) assevera, no contexto da realidade securitária sul-americana, que há um crescente protagonismo dos atores violentos não-estatais:

O poder do crime organizado transnacional (COT), a plasticidade de suas estruturas, sua capacidade de corromper e desacreditar instituições, além dos graves prejuízos econômicos e humanos que, inevitavelmente, o acompanham o tornam um dos principais desafios de segurança do mundo contemporâneo. [...] Por estas razões, o COT é objeto de crescente atenção de governos, bem como de forças políticas, grupos sociais e de organismos internacionais governamentais e não-governamentais preocupados com sua difusão e com seus impactos domésticos e internacionais, o que mobiliza, naturalmente, todo um variado conjunto de instrumentos de segurança, as forças policiais e a inteligência em diferentes domínios de modo mais direto, mas também, ainda que de modo mais circunstancial e em diferentes países, as próprias forças armadas (Vaz, 2025, p. 17-18).

O fenômeno se procede de forma diferente no subcontinente, conforme o grau de impacto assinalado em cada país (e seus reflexos para a sociedade), assim como a lente com que governos locais encaram a pertinência do emprego das suas estruturas militares na mitigação de questões securitárias. A prevalência de um caráter multiagencial na abordagem estatal em face da COT, com a eventual utilização das forças armadas, não é um ponto pacificado entre os países da América do Sul. Uma das consequências mais visíveis é o baixo grau de integração institucional, em especial das agências de Inteligência. Em que pese uma

transversalidade de problemas comuns já ter sido internalizada, outros interesses conflitantes, bem como elementos permanentes de desconfiança, contribuem para a manutenção de um indesejável *status quo* de insegurança.

O controle de fronteiras assume grau de complexidade no debate, sensível às dinâmicas que regem as relações interestatais na região. Natural *locus* de tensões securitárias e de defesa, cuja materialização das preocupações desfilam desde a possibilidade de transbordamentos de problemas e crises oriundos de países vizinhos, até ameaças diretas à soberania territorial sob o enfoque da ameaça militar, as regiões fronteiriças despertam constante atenção por parte dos agentes estatais. O olhar brasileiro sobre a temática abarca uma abordagem multiagencial, incluindo a participação das Forças Armadas. A PND 2020 comunica a prioridade da faixa de fronteira para a Defesa Nacional⁹³, junto com a Amazônia e o Atlântico Sul.

As questões de fronteira na América do Sul concentram-se em áreas de fricção latentes cujas origens remontam a questões demarcatórias litigiosas, vinculadas a eventos históricos, a saber: Argentina e Chile, quanto à Passagem de Drake; Bolívia e Chile, quanto à supressão da saída para o mar do primeiro; Venezuela e Guiana, quanto à região de Essequibo; e Argentina e Reino Unido, quanto à soberania das Ilhas Malvinas. Na década de 1990, Peru e Equador envolveram-se na Guerra do Cenepa, uma disputa na Cordilheira do Condor sobre indefinições demarcatórias das fronteiras entre os dois países. Em período mais recente (2019), Colômbia e Venezuela fecharam suas fronteiras terrestres em decorrência de divergências políticas que levaram os dois governos a suspenderem as relações diplomáticas, fato superado. De maneira mais assertiva, no final de 2023, a Venezuela elevou o tom na questão territorial de Essequibo, atualmente entendida como uma crise regional.

Quanto à ocorrência de tensões na fronteira, questões ligadas ao Crime Organizado Transnacional (COT) carregam as principais atenções, seguidas de movimentos migratórios forçados, oriundos de crises humanitárias geradas por tensionamento social por motivação política – como a resiliente ditadura na Venezuela⁹⁴ – ou por desastres naturais (ou antrópicos). O principal padrão migratório atual é intrarregional e não extrarregional: grandes fluxos migratórios ocorrem em sub-regiões e não de uma região para outra. Motivados pela busca por melhores oportunidades, destinam-se principalmente à Argentina, ao Chile e ao Brasil. Esses

⁹³ “Do ponto de vista da Defesa, além das regiões onde se concentram os poderes político e econômico, deve-se dar prioridade à faixa de fronteira, à Amazônia e ao Atlântico Sul” (Brasil, 2020, p. 13).

⁹⁴ O impacto político, social e econômico do êxodo venezuelano e de outras ondas de migração forçou os governos a adotarem políticas e estruturarem mecanismos para o financiamento de serviços, visando a acomodar crescentes e inesperadas populações migrantes. Entre os principais serviços demandados estão o acesso à saúde, alimentação, moradia e ao mercado de trabalho (Sahd; Zovatto; Rojas, 2023).

grupos, sem apoio suficiente dos Estados, são propensos a depender do trabalho informal, da exploração sexual e do recrutamento pelo crime organizado (Sahd, Zovatto, Rojas, 2023). Ademais, não é desprezível a influência dos imperativos geográficos na dinâmica dos citados movimentos populacionais.

No nível global, a recorrência de ataques cibernéticos direcionados a infraestruturas críticas intensificou-se, colocando em risco o funcionamento de segmentos funcionais vitais dos países afetados. Ainda que abaixo da linha da guerra, o desencadeamento das mencionadas ações contribuirá, de forma crescente, para desestabilizar as r.i., com reflexos difusos para Estados e corporações. O entorno estratégico brasileiro não está excluído do espectro das ameaças perpetradas em domínios cibernéticos, exigindo esforço contínuo no aperfeiçoamento das capacidades de segurança e de defesa, bem como a interação destas com outras capacidades nacionais, visando ao aumento da resiliência cibernética⁹⁵.

Compondo o quadro de ameaças estruturais à estabilidade do ambiente de segurança no entorno estratégico brasileiro, figuram dois outros importantes eventos: as mudanças climáticas, com os seus desdobramentos, e a disputa pelo acesso a recursos naturais – indicativos caracterizados por natural gravidade de suas variáveis, mas também por estarem sendo submetidos, de forma crescente, a um intenso processo de securitização.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (1972), inseriu a degradação ambiental na agenda da política internacional, reconhecendo a importância dos esforços multilaterais para lidar com problemas transfronteiriços relativos aos ecossistemas. Desde então, após a Conferência Rio 92, no referente às mudanças climáticas, a percepção de que o perigo representado pelos impactos advindos abriu espaço para a discussão em diversificadas agendas, como a de segurança nacional e internacional.

A inclusão da mudança do clima nos documentos de segurança e defesa dos principais atores políticos mundiais é acontecimento relativamente recente, mas de penetração na agenda que compõe as estratégias nacionais desses *players* internacionais. Justifica-se o quadro em face do potencial para afetar a segurança das pessoas e, em consequência, as relações entre os Estados e outros atores internacionais.

⁹⁵ O termo “resiliência cibernética” vem sendo utilizado tanto no âmbito empresarial quanto nas políticas públicas voltadas para a manutenção (ou aprimoramento) da sua efetividade. No âmbito internacional (estatal), é possível perceber como a responsabilidade dos governos no âmbito cibernético é um assunto complexo e que supera, amplamente, os interesses das corporações privadas. Mesmo assim, o trabalho entre o privado e o público - nacional e internacional, civil e militar – deve traduzir uma condição necessária para alcançar a efetividade desejada (Gómez, 2019).

Guimarães (2023, 2024), ao analisar o posicionamento e as abordagens dos segmentos de segurança internacional e defesa sobre mudança climática, argumenta que a inserção da temática tem sido enfática, tanto em organismos internacionais como nas forças armadas de diversos países. Contextualiza a assertiva, no mesmo texto, com os exemplos de Alemanha, China, Rússia, Itália, Reino Unido, EUA, França e Espanha, que incorporaram, em seus documentos de alto nível, um conjunto de análises e de recomendações (*Federal Republic of Germany*, 2023; *France*, 2022; *España*, 2021; *Italia*, 2022; *United Kingdom*, 2021; Federação Russa, 2021; Sikorsky, 2022; *Department of Defense*, 2022). A PND 2020 dedica breve referência à questão, no ambiente internacional.

Barbosa e Souza (2010), ao abordarem o assunto sob o prisma da teoria da securitização, contextualizando-o no ambiente europeu, lançam luzes sobre a tentativa de compreender o processo de construção de ameaças no campo ambiental. O estudo aponta a UE como principal ator securitizador das mudanças climáticas, destacando a contribuição dos discursos para a mobilização da audiência internacional. Em perspectiva mais recente, a guerra na Ucrânia impulsiona o debate, transbordando os efeitos das narrativas para outras regiões.

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), criada em 1998 e formada pelos oito países condôminos do espaço amazônico⁹⁶, ganhou relevância por promover a inserção da questão ambiental e da mudança climática na agenda internacional, por cuidar da preservação e do uso racional dos recursos da maior floresta tropical do Planeta, no sentido de criar naquela região um ambiente de desenvolvimento sustentável e de segurança. Segundo o seu estatuto, a Organização tenciona impulsionar a cooperação, incorporando uma visão transversal e multissetorial de programas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Em 2013, na abertura do Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (VII ENABED), realizado na capital do Pará, o então Ministro da Defesa Celso Amorim destacou a importância estratégica da Amazônia, ressaltando que suas riquezas naturais são parte da solução de alguns dos principais problemas que afligem a humanidade: mudança climática, meio ambiente, energia renovável, escassez de alimento e água doce. Amorim prossegue, afirmando que o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA-1978) foi um importante passo para impulsionar tentativas e conjugar esforços para a promoção harmônica da Amazônia, sendo este “o único ecossistema do Planeta a contar com uma organização internacional própria”.

⁹⁶ OTCA (1998): Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

Medeiros Filho (2023) defende ser a OTCA o arranjo institucional adequado e necessário para coordenar políticas regionais, inclusive nos campos da defesa e da segurança, no âmbito da Amazônia internacional (Pan-Amazônia). Para ele, a desidratação dos arranjos regionais como a UNASUL e o CDS deixou um vácuo na governança desses temas. “Na falta de um arranjo regional que possa coordenar políticas que extrapolam as fronteiras nacionais, a OTCA figura como um instrumento legítimo e adequado”, necessitando, entretanto, adequações no seu estatuto e redirecionamento na sua agenda. Entretanto, em 2006, no contexto da I Reunião dos Ministros da Defesa sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA, 2006), foi tentado o estabelecimento de uma agenda sub-regional amazônica para cooperação em matéria de defesa e segurança. Ainda que se tenha chegado a um consenso decisório, no referente à posição brasileira à época, houve a intenção de levar adiante o estabelecimento de ações cooperativas para a defesa da região amazônica, considerada a sua principal área estratégica pelos documentos da Defesa.

Tanto o Tratado quanto a Organização multilateral a ele vinculada têm buscado – com discutível eficácia – esvaziar tentativas exteriores de tratar a Amazônia sem que os países que conformam a região assumam o protagonismo. Com a efervescência dos debates envolvendo as mudanças no clima e as degradações ambientais, tal desafio apresenta-se como algo incontornável para o Brasil, por participar do maior e mais importante “condômino” amazônico. As intensas cobranças internacionais para que o País assuma (ou retome), com solidez, compromissos sustentáveis impõem posturas políticas pragmáticas firmes. O Setor de Defesa é parte desse amplo e multifacetado processo, cujo envolvimento do segmento militar na temática amazônica possui raízes históricas e culturais muito significativas.

Ao estabelecer os países da costa ocidental africana como partícipes do recorte construído como o entorno estratégico brasileiro, a PND 2020 distingue o relacionamento do Brasil com a África, elencado como estratégico desde a PDN de 2005, quando marca a busca pela convergência entre a política de defesa e a PEB. Nesse diapasão, o Atlântico Sul, elemento de conexão entre o subcontinente sul-americano e o continente africano, encarna significativo valor estratégico para o Brasil, tanto pela riqueza dos recursos naturais ali concentrados, quanto pela relevante importância das rotas marítimas que ligam o País aos mercados africano e europeu.

Pelo prisma da política de defesa, a preocupação com o Atlântico Sul é intrínseca à construção da Estratégia Naval da Marinha, por assegurar o livre uso das vias de navegação marítima e a exploração dos recursos marítimos, tendo em vista a liberdade de ação nacional.

Os principais interesses assemelham-se àqueles de estratégias navais clássicas, como a obtenção de supremacia sobre determinada região, a negação de seu uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder. A Marinha do Brasil, ao definir a sua missão, estabeleceu o apoio à política externa como ação estratégica imposta à Força Naval, alçando-o ao mais alto grau de importância para os planejamentos estratégicos subsequentes, em especial os relacionados ao emprego do Poder Naval em proveito do Poder Marítimo (Carvalho, 2018).

Silva (2022) argumenta que o Atlântico Sul está inserido no contexto de um sistema marítimo globalizado e sofre influências da dinâmica da geopolítica global, destacando a sua importância para os países que o rodeiam, como fonte e transporte de riquezas e como na defesa e na projeção de poder. Em razão do recrudescimento da disputa entre as grandes potências pela conquista de mercados, influência e apoio dos países da região, o Atlântico Sul teve alterado seu papel periférico no quadro mais amplo das r.i. Costa (2023), com base nas reflexões produzidas no âmbito do *Atlantic Centre*, enfatiza a importância de promover a cooperação entre os países ribeirinhos do Atlântico, reconhecendo a interdependência das nações ali inseridas. Remete à necessidade de estabelecer-se um quadro institucional estruturado, capaz de responder às ameaças transnacionais, como o tráfico de drogas e o terrorismo, ao mesmo tempo que reforça a soberania e a autonomia dos Estados envolvidos. Além disso, considera a valorização da segurança ambiental, sobretudo da preservação dos ecossistemas marítimos e do desenvolvimento econômico sustentável, o ponto-chave para assegurar que os recursos naturais da região sejam utilizados de maneira equitativa e responsável. Esses valores formam uma pirâmide colaborativa e inclusiva, com o fim de garantir a segurança coletiva e o bem-estar de todas as nações da “Bacia do Atlântico”.

Em termos de segurança, o Atlântico Sul goza de relativa estabilidade. Todavia, ameaças que afetam a soberania sobre recursos naturais e disputas territoriais constituem elementos fundamentais da agenda de segurança dos países que o compartilham. Pirataria, assalto à mão armada no mar e sequestro de marítimos constituem modalidades de ameaça à segurança no mar, com maior incidência no continente africano, em particular no Golfo da Guiné, afetando a segurança energética e das rotas comerciais. As limitações dos países ribeirinhos em enfrentar o problema mobiliza atores extrarregionais em um esforço de mitigação, cuja resposta coordenada ainda se apresenta fragmentada.

Do exposto, é possível reconhecer os desafios à segurança e à defesa do Brasil dentro do quadro regional em que se localiza. O ambiente “pacífico, mas violento” do entorno estratégico brasileiro, conjugado com a agudizada competição entre as grandes potências e que tão bem caracteriza as r.i. contemporâneas, remete ao necessário estabelecimento de estratégias

nacionais proficientes e ajustadas à conjuntura de insegurança, requerendo o erguimento de um projeto de nação.

3.4 Pensando honestamente o Brasil: um diagnóstico interno

Nye (2004) sustenta que o poder militar se expressa por meio de ameaças, permitindo a coerção, a dissuasão e a proteção, além de dar origem a políticas governamentais como a diplomacia coercitiva, a guerra e as alianças. Observa a capacidade persuasiva que dele emana, capaz de gerar admiração, reconfortar, proteger, auxiliar os desvalidos etc. Alsina Júnior (2009), por sua vez, vê a força armada como passível de ser utilizada tanto de forma direta (violência física) quanto indireta (meios não violentos). Em sua versão indireta, aproxima-se da influência persuasiva, embora dela se diferencie quanto aos recursos empregados: o poder militar necessita de uma base material, ao passo que a persuasão é, antes de tudo, uma formação discursiva. Logo, a força armada, enquanto pilar da influência corretiva, constitui-se um elemento indissociável do poder *lato sensu*.

O papel exercido pela “direção política” é central para a navegabilidade das estruturas do Estado. Nessa mesma direção, Fuccille e Winand (2018, p. 316) advogam que é missão fundamental do poder político “definir quais são os interesses nacionais basilares de sua ação e, a partir deles, deliberar sua política externa e, em decorrência dela, sua política de defesa; uma em consonância com a outra”. Os documentos de defesa brasileiros comunicam que, em tempos de não guerra, o Setor de Defesa atua de maneira a contribuir para as ações da diplomacia. Por outro lado, em caso de guerra ou conflito armado, é o segmento do Estado brasileiro que aplica a força em sua plenitude.

Um “diagnóstico interno honesto” do Brasil passa, pois, pela necessidade de o País erigir uma estratégia nacional sólida e proficiente, promotora da adequada convergência entre as políticas externa e de defesa e otimizadora da consecução dos objetivos nacionais estabelecidos. Tais políticas de Estado são complementares e essenciais para a promoção e a defesa dos interesses nacionais mais fundamentais. Conseqüentemente, em face da centralidade supramencionada, a ausência de diretrizes políticas claras e específicas para aqueles segmentos – uma indesejável característica da realidade brasileira – afetam, em larga medida, a qualidade do planejamento estratégico de mais alto nível. O Brasil carece, pois, de uma Grande Estratégia efetiva, compreendida como uma articulação ampla, coerente e coordenada de todos os instrumentos de poder do Estado para alcançar objetivos de longo prazo.

Barbosa (2022) defende a vantagem de uma concepção ampliada e estruturada das questões nacionais fulcrais, por meio da implementação de uma Grande Estratégia para o Brasil, chamando atenção para importantes aspectos:

A percepção mais ampla de defesa e de segurança, não restrita ao âmbito militar, mas envolvendo outros atores, em diferentes setores da sociedade, responderia aos desafios da projeção do Brasil no contexto internacional, dentro das suas grandes dimensões estratégicas. E colocaria o País em melhor posição para a defesa de seus interesses no momento em que as transformações geopolíticas, de inovação e tecnologia e a nova ordem econômica dão realce a temas globais como mudança do clima e segurança alimentar (Barbosa, 2022).

Um segundo aspecto a ser levado à reflexão, e que encontra correspondência com a própria ausência de uma Grande Estratégia brasileira, remete à tácita resistência – política, burocrática, social e acadêmica – pela adoção do conceito “alargado” de segurança. Lima e Medeiros Filho (2019), analisam as trajetórias dos conceitos de Defesa e Segurança adotados no Brasil após o período da Guerra Fria e reforçam que o contexto histórico recente moldou as noções que norteiam o debate. Enfatizam que a transição de uma visão centrada na segurança interna e no papel das Forças Armadas como garantidoras da ordem para outra mais ampla e complexa, que incorpora as mudanças nas ameaças globais e nas relações internacionais, não se deu de forma clara, tornando, assim, os limites conceituais nebulosos. Os autores argumentam a existência de uma contradição estrutural, de natureza histórica, na forma como o País concebe e aplica os conceitos de segurança e defesa.

Ainda que tenham ocorrido avanços institucionais e normativos desde a redemocratização do Brasil, houve um “alargamento de facto da defesa”, decorrente da ausência de um conceito de segurança nacional moderno, transversal e supraministerial. Esse alargamento ocorre porque o País não desenvolveu mecanismos institucionais eficazes para lidar com ameaças que não exigem o emprego das Forças Armadas. Assim, tarefas de segurança pública e de fronteira acabam recaindo sobre os militares, resultando na ampliação do escopo de atuação do segmento defesa.

Medeiros Filho (2024a) defende que o Brasil deveria estruturar uma estratégia de segurança nacional, de modo a romper com os dois condicionantes imateriais que constroem tal movimento: (i) uma, de natureza ideológica, que remete a temores e desconfianças em torno de uma eventual reedição da “doutrina de segurança nacional”⁹⁷; e (ii) outra, de natureza

⁹⁷ A doutrina de segurança nacional se caracterizou pela utilização desse conceito, conferindo-lhe uma significativa amplitude, equivalente à dos conceitos tradicionais de defesa nacional e de segurança interior, assim como à maior

política, atribuída ao pouco interesse que a temática de segurança e defesa desperta no segmento político brasileiro. Segundo o autor, a complexidade da conjuntura internacional apresenta ameaças de diferentes naturezas à segurança do Brasil, exigindo um quadro desafiador de respostas. “Uma das características das ameaças atuais é a sua natureza transnacional e em rede, além da possibilidade de convergência entre ameaças de natureza geopolítica e securitária”.

Complementa o autor sobre a necessidade de repensar os modelos institucionais atuais:

A relevância do tema exige um oportuno debate nacional que repense os modelos e instrumentos de segurança do Estado e considere, a partir de uma visão sistêmica, abordagens multidimensionais e integradas que possam instrumentalizar a Nação para o enfrentamento de suas ameaças. Nesse contexto, o Brasil carece de uma estratégia de segurança nacional, que estabeleça, no nível político mais elevado, nossos interesses nacionais, orientando de forma coesa e coerente a atuação de suas várias agências, especialmente aquelas relacionadas à política externa e às estratégias militares, além das atividades de segurança e de inteligência (Medeiros Filho, 2024a).

Diante dessas considerações, impõe-se a relevância de outra questão central, também revestida de aspectos culturais e imateriais: o entendimento e a percepção do que são ameaças. Como defende Saint-Pierre (2018, p. 35), “o conceito de ameaça é, por definição, fundacional e operativamente anterior à formulação estratégica que objetiva a segurança”. Independente da ameaça, a determinação permite uma concepção estratégica autônoma, haja vista que a percepção construída sobre ela se dá no contexto de uma unidade política, cujo processo é impulsionado e estrangido por condicionantes próprios, como as culturais. Com vistas a promover a ampliação do engajamento da nação na temática securitária – condição a ser obtida por meio da clara compreensão da magnitude e do alcance das ameaças levantadas –, torna-se imperiosa a vigência de uma efetiva e eficiente comunicação estratégica, direcionada aos diversos segmentos da sociedade brasileira, inclusive ao político.

A realidade nacional revela um baixo grau de envolvimento da sociedade, em geral, e das elites políticas (e da burocracia a elas vinculada), em particular, nos assuntos afetos à segurança e à defesa nacionais, conforme reforçado nos principais documentos de defesa brasileiros⁹⁸. Silva e Teixeira Júnior (2021) abordam a negligência civil na política de defesa brasileira como um dos fatores centrais para a desconexão entre política de defesa, orçamento

parte da política exterior e interior do país em que se aplicava. “Ao definir o conceito de defesa nacional como o conjunto de medidas destinadas à conquista da segurança nacional, atribuía-se idêntica amplitude a ambos os conceitos, deixando, em definitivo, os amplos aspectos abarcados pela segurança nacional compreendidos dentro da competência relativa à defesa nacional, própria das Forças Armadas”. Sobre o assunto, consultar Dicionário de Segurança e Defesa (Ugarte, 2018).

⁹⁸ Tanto a PND quanto a END abordam a necessidade de ampliação do envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional. Sobre o assunto, consultar a PND/END (Brasil, 2020a).

e estrutura de forças. Eles argumentam que, após a Constituição de 1988, houve um afastamento da elite política civil dos temas de defesa, segurança nacional e inteligência, o que produziu efeitos duradouros sobre o setor. Esse desinteresse, segundo os autores, impediu a consolidação de um modelo de governança democrática efetivo no campo da defesa e contribuiu para que o Ministério da Defesa e as Forças Armadas operassem com baixa supervisão política e orçamentária qualificada. Ademais, defendem que a marginalização do conceito de segurança nacional e os recorrentes e crescentes desafios na segurança pública brasileira fortalecem a tendência de alocação da estrutura militar para tarefas tipicamente civis. “Esse contexto ajuda a demonstrar por que questões mais amplas em nível de segurança nacional, inteligência e segurança pública acabaram na agenda de defesa nacional, com impactos claros sobre o papel das Forças Armadas brasileiras” (Silva, Teixeira Júnior, 2021, p. 53, tradução nossa).

Figueiredo (2020, p. 3) sublinha que, não obstante o papel ocupado pelo Brasil no contexto internacional “como um dos mais importantes países do globo”, o debate envolvendo assuntos de segurança e defesa no sistema internacional “não sensibilizam a atenção nem dos meios políticos, nem dos meios empresariais em geral, muito menos da chamada opinião pública”. Na visão do autor, a internalização coletiva da ideia de uma “índole pacífica dos brasileiros” se dá de forma tácita, não obstante a realidade internacional se mostre instável e aponte para “um mundo belicoso onde as grandes potências dispõem de custosíssimos arsenais bélicos e forças armadas com capacidade planetária de projeção de poder”.

Lima, Silva e Rudzit (2020) ratificam a fragilidade do papel desempenhado pela elite política civil brasileira na condução da segurança e da defesa nacionais. Os autores argumentam que, diante de desafios internos complexos, o segmento político delegou, de forma crescente, responsabilidades às FA para lidarem com questões de segurança pública e de fronteiras, além de nomearem militares para cargos civis em setores como defesa, segurança pública e inteligência, em vez de promoverem reformas abrangentes. Esse processo resultou em um ciclo vicioso de dependência militar, deterioração do controle político sobre as FA, inibição de reformas no setor de defesa e aumento do papel dos militares no Estado e na sociedade. Segundo os autores, as raízes desse “setor de defesa ampliado” estão conectadas a uma postura passiva do poder civil, situação que gerou um vácuo político na formulação de políticas de segurança nacional e afetou o setor de defesa brasileiro.

Carvalho (2019) aponta a “omissão civil” e o posicionamento cético dos Estudos Estratégicos na Academia – questão que se tem modificado desde a sua publicação – e o desinteresse da sociedade política (Congresso e partidos) para com os assuntos da Defesa, alegando que essa situação já foi diferente no Brasil. De acordo com Amorim Neto (2010), há

um consenso em torno do parco conhecimento das elites a respeito da área de defesa, condição que se manifesta, mais explicitamente, entre os parlamentares brasileiros. Como exemplo, o autor cita o então deputado federal Raul Jungmann que, ao assumir a presidência da Frente Parlamentar da Defesa Nacional, quando da sua criação, reconheceu o significativo grau de desconhecimento de seus colegas que com ele dividiam a responsabilidade parlamentar de acompanhar as necessidades de soluções para problemas da área. Segundo Fuccille e Winand (2018, p. 315), “em tempos de paz, o setor civil mostra-se menos interessado nos negócios militares, ocasionando, em virtude do vácuo deixado, uma elevação da participação militar nos assuntos de segurança e defesa”.

Alsina Júnior (2018) destaca que “as autoridades civis terão que assumir suas responsabilidades quanto à formulação de um projeto de forças integrado”, referindo-se à inércia burocrática que tende a congelar o *status quo* da estrutura do Setor de Defesa⁹⁹. Para ele, um caminho é o fortalecimento do Ministério da Defesa (MD), “munido de autoridade, recursos e capacidade de formulação”. Lima, Silva e Rudzit (2020) invocam que, no Brasil, a falta de atenção na formulação de políticas de segurança nacional pode enfraquecer o controle político sobre as Forças Armadas, inibir reformas efetivas de defesa e robustecer uma “militarização” dos processos de produção de políticas inerentes a três vertentes medulares para a segurança nacional: (i) defesa; (ii) inteligência; e (iii) segurança pública.

Nesse sentido, faz-se relevante argumentar que o baixo engajamento civil na governança do Setor de Defesa é consequência direta do modelo que dirigiu o processo de transição democrática¹⁰⁰, cujas características imprimiram um perfil nas relações civis-militares que não privilegia um consistente “controle civil” sobre a defesa nacional e, por alcance consequente, das Forças Armadas. Tal ponderação reforça o que a literatura brasileira dedicada ao estudo das relações civis-militares (do ramo dos Estudos Estratégicos) chama de “excesso de autonomia das Forças Armadas brasileiras”. Pesquisadores atribuem essa condição a um perfil baixo nas reformas institucionais no setor de defesa, fato que gera interferência nas atribuições centrais distribuídas aos militares brasileiros, tanto na profundidade quanto na abrangência.

⁹⁹ O Setor de Defesa, componente do Sistema de Defesa Nacional, constituído pelo Ministério da Defesa e integrado pela Marinha do Brasil, pelo Exército Brasileiro e pela Força Aérea Brasileira é responsável pelo preparo e pelo emprego da expressão militar do Poder Nacional (Brasil, 2020a, p. 45).

¹⁰⁰ O processo de transição democrática no Brasil foi marcado por uma negociação controlada, onde as Forças Armadas mantiveram significativa autonomia institucional, preservando prerrogativas importantes na governança dos temas de defesa. Esse modelo, conhecido como “pacto pelo alto”, possibilitou uma transição sem rupturas, porém incompleta e relativamente fraca no que tange à subordinação do poder militar ao poder civil, o que “perpetuou a influência militar na política e na segurança interna” (Pion-Berlin, 1992; Hunter, 1997).

Figueiredo (2020) alega que a falta de reformas substantivas no segmento da Defesa perpetuou uma relação assimétrica entre civis e militares no Brasil, acrescentando que preocupações com o papel político dos militares, e não propriamente com suas funções na defesa e segurança no contexto do Estado Democrático de Direito, são predominantes nos meios políticos, na mídia, na Academia e na opinião pública em geral.

Ponto de inflexão para o processo de institucionalização do segmento de defesa no Brasil, a criação do Ministério da Defesa (1999) é uma variável importante para o desenvolvimento desta pesquisa. Seu advento é considerado um significativo passo para o melhor entendimento das questões brasileiras de segurança e defesa, bem como fator que materializa o incremento do pensamento brasileiro sobre a matéria (Brigagão & Proença Júnior, 2002; Medeiros Filho & Carvalho & Vaz, 2021). No contexto do processo histórico que enquadra a criação do órgão, destaca-se a intenção de modernizar a estrutura militar brasileira, com vistas a atender as demandas “dos novos tempos”. Segundo Brigagão e Proença Júnior (2002, p. 60), “um ponto que justifica a decisão da sua criação foi o estabelecimento da estrutura institucional que venha a sustentar o processo de formulação, aplicação e avaliação de uma política de defesa integral”.

Pion-Berlin (2009) considera que, no contexto da construção de um regime democrático, é necessário que órgãos como o MD reúnam determinadas características: (i) seja empoderado, no sentido de receptor do poder dos comandos das forças singulares para um órgão de natureza civil; (ii) ocorra o fortalecimento da presença civil; e (iii) haja redução da autoridade militar vertical. O advento do MD, pois, representou um marco institucional no processo de consolidação de um segmento de defesa mais integrado e compatível com os pressupostos de um regime democrático. Seu surgimento expressa o esforço do Estado em modernizar a interação das FA entre si, bem como de institucionalizar um espaço de formulação, coordenação e avaliação da política de defesa sob orientação civil. Embora o caminho trilhado em direção ao desejável amadurecimento do pensamento estratégico brasileiro ainda se apresente inconcluso, a criação do MD sinaliza uma relevante inflexão na governança do Setor de Defesa, em especial quanto à necessária articulação entre a política de defesa e as demais políticas públicas.

Na cerimônia comemorativa dos vinte e cinco anos de criação do MD, o ministro José Múcio, chefe da pasta¹⁰¹, ressaltou alguns importantes avanços que marcaram o período do funcionamento daquele órgão do Poder Executivo:

Retratar a rica história de uma instituição como o Ministério da Defesa não é tarefa fácil. Chegamos aos 25 anos de criação, um quarto de século, onde os esforços do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e da Secretaria Geral, as duas áreas da nossa pasta, se unem aos trabalhos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, na busca pela sinergia das ações, pela atenção ao nosso povo e pela Defesa do Brasil. Diariamente, senhor Presidente, realizamos tarefas para servir ao país, na busca pela integridade e segurança; pela manutenção da soberania no mar, em terra e no ar. Não raro, vivenciamos momentos de profunda dor e pesar, como ocorrido recentemente no Rio Grande do Sul; no amparo e resgate de brasileiros que se encontravam em risco na Faixa de Gaza; na preocupante situação da sociedade que vive em áreas remotas e de difícil acesso, como na Amazônia; no combate aos incêndios no sudeste e no centro do país. São atividades de socorro, busca e salvamento, apoio, amparo e atenção. Atividades de Defesa, para proteger a sociedade brasileira. Para fazer tudo isso funcionar, de forma cada vez melhor, assumimos o Ministério com foco em gestão e diante de desafios enormes. Internamente, estamos celebrando a assinatura de atos institucionais que visam a melhorar a governança e refletem o processo de amadurecimento da pasta, vivido nesses últimos 25 anos (Brasil, 2024c).

As palavras de Múcio revestem-se de importância simbólica e política, ao reconhecer a trajetória institucional do órgão como pilar da estrutura de governança de defesa nacional no Brasil. Elencando os avanços alcançados – como a articulação crescente entre as Forças Singulares, o fortalecimento do Estado-Maior Conjunto e a ampliação do escopo de atuação do MD em diversificadas missões –, o ministro reforça a vocação da pasta em assumir o protagonismo na organização do Setor de Defesa em moldes compatíveis com as demandas brasileiras, bem como alinhado com os valores democráticos. O discurso também valoriza o esforço por modernizar a gestão interna, por meio de atos institucionais que visam aprimorar a governança, refletindo o amadurecimento gradual do ministério.

No entanto, ao mesmo tempo em que celebra a institucionalização e os ganhos operacionais, o pronunciamento evidencia, por contraste, desafios ainda persistentes. Entre eles, destacam-se a necessidade de consolidar a autoridade civil sobre a política de defesa, integrar o planejamento com os ciclos orçamentários, ampliar a participação qualificada de civis no setor, e aprimorar os mecanismos de formulação estratégica em nível nacional. Nesse diapasão, concomitantemente ao simbolismo positivo do reconhecimento da evolução institucional do MD, as palavras do ministro convidam à reflexão crítica sobre a incompletude do processo,

¹⁰¹ Sobre o assunto, consultar <https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/institucional-/ministro-da-defesa/jose-mucio-monteiro-filho/arquivos/ANIVERSARIODOMINISTRIOADEFESA25ANOS.pdf> . Acesso em 28 de agosto de 2024.

ainda carente de reformas estruturantes que permitam assegurar uma defesa nacional de fato alinhada às exigências de segurança do Brasil, presentes e futuras.

Na visão de Winand e Saint-Pierre (2010), há uma governança frágil na condução política da Defesa no Brasil, condição que os autores atribuem à edificação tardia de um ministério civil para administrar a pasta, à manutenção de prerrogativas constitucionais para os militares e à persistência de ilhas de autonomia militar no cenário político nacional. Fuccille e Winand (2018) reforçam a ideia da “subordinação” do poder militar ao poder civil como uma prerrogativa fulcral no contexto da criação do MD:

“A subordinação militar ao governo civil implica a existência de um mínimo de vontade de obediência, isto é, um mínimo de consenso sobre a legitimidade do mandante, quer seja no sentido subjetivo ou objetivo. A partir dessa constatação, é fundamental a compreensão de que o processo de criação e implantação do Ministério da Defesa não é unidimensional, mas tortuoso, dependendo tanto da política por este adotada quanto das relações específicas entre os militares, o Estado e o restante da sociedade”. (Fuccille; Winand, 2018, p. 318)

Sobre o perfil dos quadros que integram o MD, Oliveira, Kalil e Tubino (2023) concluem que a pasta “está longe de ser um órgão civil de formulação da política de defesa e do exercício da autoridade civil sobre seus operadores, as Forças Armadas”. Argumentam que o objetivo maior da criação do MD foi estabelecer “um processo civil de tomada de decisões sobre a política de defesa”, intenção que não teria obtido êxito em face da ausência de uma “ocupação civil”.

O insucesso deste processo possui sua origem na própria criação do ministério, com o ministro da Defesa acumulando funções sobrepostas àquelas dos três ministros anteriores, ou seja, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, agora transformados em três comandos. Esse desenho institucional com atribuições sombreadas representou um caminho para o ‘encrostamento’ dos militares em um espaço de poder que deveria ser essencialmente civil (Oliveira; Kalil; Tubino, 2023, p. 3).

Fuccille (2023) advoga que a condução da defesa nacional, no que tange à esfera de atribuições do MD, deve ser balizada pela “capacidade de direção política e gerencial sobre os diversos segmentos da vida militar nacional brasileira”, criticando a atuação da pasta ao longo de mais de duas décadas:

E o que o Ministério da Defesa fez, historicamente, nesses mais de vinte anos de existência? Ele consolida as demandas que vêm das três forças e as entrega ao presidente da República. O processo deveria ser o inverso: o ministro da Defesa define quais são as prioridades que cada força deve receber, a partir do debate com o presidente da República. Hoje, cada força define suas prioridades e as encaminha ao ministro da Defesa, que as consolida e repassa ao presidente da República como se

fosse um mero despachante e não uma figura política de primeira grandeza. É um processo absolutamente equivocado (Fuccille, 2023).

Em que pese os avanços decorrentes dos vinte e cinco anos desde a criação do MD, seu processo evolutivo ainda depara com significativos desafios a serem superados. Junto com Winand, Fuccille (2018, p. 316) explica que a direção política não se prende a uma administração rotineira, pois atua “mais profundamente na adequação das Forças Armadas ao perfil estratégico pretendido pelo país, o que contempla o redimensionamento de seus meios, aqui inclusos pessoal, material, educação etc”.

Do conjunto de fatores adversos e de oportunidades de melhoria que, direta ou indiretamente, dão forma a uma concepção estrutural do Setor de Defesa brasileiro e que, em boa medida, estão interconectados ao objeto de estudo desta tese, os seguintes destacam-se: (i) orçamento incompatível com os desafios que se apresentam e destinação de elevado percentual para quitação de despesas obrigatórias (boa parte, com pessoal), (ii) material de emprego militar está, grosso modo e de forma não totalizante, em franco processo de sucateamento; (iii) baixo perfil do modelo *Top-Down* no âmbito da formulação da política de defesa, caracterizando uma posição de fraqueza institucional do Ministério da Defesa e um resiliente perfil de autonomia das FA; (iv) significativas oportunidades de melhoria na articulação política entre o MD e os demais órgãos do governo federal; (v) significativas oportunidades de melhoria no complexo processo de fortalecimento da incipiente base industrial de defesa no País; (vi) peso desproporcional da “presença” como postura estratégica do País; (vii) histórico acumulado de emprego reiterado das FA, em especial do Exército, em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO); (viii) emprego continuado das FA em ações subsidiárias dentro do território nacional; (ix) inexistência de uma carreira civil na Defesa; (x) inadequado engajamento da classe política e da sociedade nas questões de defesa; (xi) baixa percepção de ameaças por parte da classe política e da sociedade; e (xii) falta de clareza institucional no estabelecimento de prioridades para o Setor de Defesa.

Do exposto, infere-se a presença de elementos de permanência, alguns deles relacionados a componentes ideacionais, na conformação daquilo que chamaremos de “modelo de defesa brasileiro”. Argumenta-se, com base nas reflexões apresentadas, que o empilhamento de variáveis de diversificadas matizes – algumas das quais elencadas nesta seção da tese – emprestam significado e concretude a uma cultura estratégica nacional. Nessa perspectiva, é possível observar a relevância do contexto cultural para a interpretação analítica de um diagnóstico interno honesto e aderente à realidade interna do País.

3.5 Conclusões parciais

A proposta deste capítulo foi jogar luzes sobre os principais desafios à segurança e à defesa do Brasil. Para além de despertar a reflexão acerca da abrangência e do alcance de seus desdobramentos, sobressai a conexão com que tais desafios se apresentam, imprimindo complexidade e sofisticação aos processos de planejamento estratégico e de tomada de decisão. Para tal, os objetos de apreciação foram dispostos em três níveis de análise: global, regional e nacional.

No nível sistêmico (global), uma tempestade perfeita de desafios combinados, ligada ao crescente unilateralismo, ao retorno de dinâmicas geopolíticas clássicas – destacadamente a competição interestatal pelo poder – e a uma plêiade de ameaças globais emergentes, há consistentes dúvidas quanto à possibilidade de desmantelamento da ordem mundial que está em vigor há décadas. Em meio a uma aflorante multipolaridade, a competição EUA-China configura-se como evento de fundo mais significativo, com transversalidade e amplitude suficientes para impactar todos os principais segmentos abarcados pelas r.i. contemporâneas. Nesse contexto provocador, que imprime contornos de volatilidade e incerteza ao ambiente internacional, infere-se consequentes desafios (e oportunidades) ao Brasil.

Caracterizado pelo incremento da instabilidade na balança de poder mundial, o reordenamento geopolítico em curso fragiliza o sentimento de segurança, incentiva a busca pelo alargamento do leque de opções devotadas à proteção de interesses estatais vitais e impulsiona o movimento de reorganização da arquitetura de segurança global. Os impactos sobre as dinâmicas regionais tracionam novos arranjos de segurança, bem como redefinem o espectro de alinhamentos, parcerias e alianças já estabelecidos. Novas geometrias são erguidas e antigas são revitalizadas, impondo desafios políticos que, por vezes, parecem quebrar paradigmas hibernados. Nos dias atuais, neutralidade, isolacionismo e ambiguidade estratégica são “capacidades sensíveis” no jogo político, seja no certame global, seja no regional. De forma veloz e crescente, “cobranças” (tácitas e veladas) por posicionamentos e demonstrações de “tomadas de lado” tornam-se mais assertivas. Permanecer sentado em cima do muro é tarefa difícil, e com o Brasil não será diferente.

Em face da instabilidade marcante do ambiente internacional, dinâmicas ligadas à movimentação dos atores em busca de um melhor e mais vantajoso posicionamento no(s) tabuleiro(s) de jogo ganham tração. No entorno estratégico brasileiro, cuja conjuntura geopolítica é marcada pela fragmentação decorrente de uma “crise do regionalismo”, o incremento e a galvanização da presença de potências extrarregionais desdobram-se em

repercussões nos campos político, econômico e militar. Na esteira dos processos de acomodação, verificam-se modificações na arquitetura de segurança regional, impactando a definição da agenda, a distribuição de capacidades militares e o equilíbrio de poder. Tal condição atinge não só a América do Sul, como também se espraia para as demais áreas do entorno estratégico brasileiro.

Ainda no plano regional, os processos endógenos sul-americanos, que reúnem maior potencial para impactar a postura estratégica brasileira e suas ações responsivas, podem ser assim sintetizados: fragilização dos organismos de cooperação regional; incremento da instabilidade política em diversos países; ampliação do interesse e da atuação de potências extrarregionais; e a persistência de rivalidades interestatais e problemas de fronteira¹⁰². Cabe acrescentar que o perfil generalizado do emprego dos instrumentos militares no subcontinente se tem dado abaixo do nível da guerra convencional, caracterizado pela combinação com diversos elementos estatais e não-estatais (interagências), de forma oculta ou aberta. Ademais, pressões financeiras e/ou econômicas, ataques cibernéticos, propaganda, veiculação de notícias falsas, operações encobertas, altos índices de violência interna, dentre outras particularidades, complementam a tipificação do ambiente de segurança do espaço mencionado, caracterizando-o por meio da dicotômica classificação de “pacífico, mas violento”.

O Atlântico Sul desempenha papel relevante no contexto do entorno estratégico brasileiro, configurando-se como eixo medular para a segurança, o desenvolvimento e a projeção de poder do País. Ao banhar a extensa costa nacional e a chamada Amazônia Azul – rica em biodiversidade, recursos energéticos e minerais –, essa imensa área marítima sustenta não apenas o fluxo da parcela mais significativa do comércio exterior, mas também assegura o acesso brasileiro aos mercados globais e às principais rotas estratégicas internacionais. Nesse sentido, o Atlântico Sul transcende sua função econômica, assumindo papel geopolítico e geoestratégico de primeira ordem, ao servir como plataforma para a atuação regional do Brasil e como espaço de afirmação de sua soberania e liderança sul-americana. Portanto, a compreensão adequada dos desafios e oportunidades associados a essa região – especialmente no tocante à segurança marítima, à vigilância de recursos e à cooperação internacional – é essencial à formulação de políticas públicas coerentes com os interesses nacionais de longo prazo.

¹⁰² A PND (2020) chama a atenção para uma eventual e indesejável escalada no tensionamento interestatal, no âmbito regional: “Porém, sob o ponto de vista da Defesa, não se pode desconsiderar a possibilidade da ocorrência de tensões e crises no entorno estratégico, com possíveis desdobramentos para o Brasil, de modo que o País poderá ver-se motivado a contribuir para a solução de eventuais controvérsias ou mesmo para defender seus interesses” (Brasil, 2020a, p. 17).

Nessa lógica, e para além de uma atuação diplomática eficaz no plano externo, o contexto internacional contemporâneo impõe desafios que demandam abordagens estratégicas bem estruturadas e orientadas por uma concepção de defesa moderna e capaz de fazer frente ao quadro de ameaças atuais e futuras. Para um país do porte do Brasil, do conjunto de respostas possíveis aos emergentes desafios sobressai a recomposição da capacidade operativa das suas FA, coerente ao seu posicionamento na estrutura do sistema internacional. Conforme prescrito nos seus documentos de defesa, ao País cabe uma capacidade crível de dissuasão, suficiente e necessária ao desencorajamento da prática de ações hostis ao seu território e à sua soberania.

De forma complementar ao conjunto de fatores externos que desafiam a segurança e a defesa do Brasil, associam-se elementos internos que emprestam complexidade ao aperfeiçoamento da estruturação do poder nacional, em especial do poder militar, cujo processo abarca, obrigatoriamente, a modelação do Setor de Defesa. Entende-se que a incidência de elementos de permanência – parte destes de cunho imaterial e tributários da Cultura Estratégica nacional – sobre o conjunto de variáveis que conformam o modelo de defesa adotado pelo País inflige constrangimentos para o aludido processo, caracterizando um perfil peculiar para a segurança nacional do Brasil.

4 CULTURA ESTRATÉGICA E PENSAMENTO MILITAR: O PAPEL DO EXÉRCITO BRASILEIRO NA CONFORMAÇÃO DE UM MODELO ESTRATÉGICO NACIONAL

Este capítulo destina-se a jogar luzes sobre as dinâmicas que regem a relação estabelecida entre o pensamento militar e a Cultura Estratégica Brasileira. Por intermédio da análise de componentes históricos, geográficos, geopolíticos e sociológicos, objetiva-se compreender o processo de conformação cultural da “organização militar” e dos seus integrantes, tendo como objeto principal de análise o Exército Brasileiro.

Define-se o “pensamento militar” como aquele que consubstancia as reflexões acerca de temas e assuntos inerentes às atividades tipicamente militares, tais como o emprego da força, a guerra e a solução dos problemas críticos vinculados a esses desafios, contextualizados por meio (mas não só) de estratégias, conceitos, doutrina, táticas, planos e teorias. Em um contexto mais amplo, o pensamento militar articula-se, em boa medida, com o pensamento estratégico. No Brasil, a participação histórica dos militares na construção do Estado – que em alguma medida fez-se acompanhar da tentativa de edificação de um projeto de nação – conferiu às Forças Armadas um papel que transpassa os limites tradicionalmente atribuídos à “missão militar clássica”, extrapolando os marcos da defesa externa e ingressando em esferas de atuação política, administrativa e social.

O pensamento militar brasileiro é compreendido, em termos sintéticos, como expressão de uma lógica de inserção institucional das Forças Armadas em múltiplos projetos e iniciativas voltados à construção e consolidação do Estado nacional. Essa tradição de engajamento multifacetado contribuiu para a formação de um *ethos* castrense específico, no qual o pensamento estratégico das Forças Armadas está imbricado em sua trajetória histórica. Nesse sentido, tal pensamento constitui um dos pilares da identidade institucional das corporações militares brasileiras, influenciando e sendo influenciado pelas culturas organizacionais da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e contribuindo para delinear o próprio perfil de atuação do poder militar brasileiro.

Nesse enquadramento, argumenta-se que a identidade institucional das Forças Armadas, e em especial do Exército, é um dos elementos estruturantes que dão consistência à Cultura Estratégica Brasileira, forjada em meio à ativa participação do estamento militar em diversificados eventos históricos, desde crises políticas internas até projetos de desenvolvimento nacional. Pondera-se que o caráter mais peculiar dessa identidade, a

extrapolação dos marcos clássicos da atuação militar, é moldada por percepções e valores culturais acumulados que influenciam o modelo de defesa brasileiro.

A renitente autopercepção do segmento militar quanto ao seu engajamento na tutela da ordem e na promoção do desenvolvimento nacional está associada à ideia de uma “missão nacional ampla”, influenciando o escopo de atuação das Forças Armadas e a forma como o Brasil compreende suas ameaças, define seus interesses e arquiteta sua política de defesa. Por conseguinte, compreender a Cultura Estratégica Brasileira exige um olhar analítico sobre continuidades e inflexões da identidade institucional militar, em especial no que tange à sua capacidade de projetar sentidos e prioridades para além do campo militar estrito.

Ao perenizar uma postura plural e substancial diante do nosso *state-building process*, as FA edificaram um pensamento militar vinculado a este posicionamento, bem como atribuíram peso relevante aos fatores intraorganizacionais (como identidade, missão, cultura, interesses) na conformação do papel das subculturas das Forças singulares, com destaque para a cultura organizacional do EB. Por conseguinte, o pensamento militar e a Cultura Estratégica Brasileira estabelecem, em conjunto, desdobramentos que são sentidos nas dinâmicas e processos devotados à concepção de um modelo de defesa para o País. Não por acaso, o contexto histórico imprimiu forma ao pensamento militar que tipifica o Exército Brasileiro (EB) como instituição nacional e possibilitou examinar a influência da Escola Geopolítica brasileira sobre a forma como o EB interpreta o papel do Brasil no mundo e a sua postura estratégica.

4.1 Peso dos condicionantes históricos e geográficos

Duroselle e Renouvin (1964), expoentes da historiografia diplomática francesa, exploraram a aplicação da "*mentalité collective*" para a análise de políticas externas, utilizando a abordagem histórica da *École des Annales*. A ideia central é problematizar como um conjunto de atitudes e estereótipos partilhados por um grupo, distinto de doutrinas ou ideologias, reflete julgamentos de valor e crenças sociais e, ao mesmo tempo, influencia a percepção de atores políticos e instituições. Argumenta-se que a mentalidade coletiva tem potencial para moldar a formulação de políticas ao longo do tempo, sendo transmitida socialmente por meio de atores e segmentos sociais. Além disso, pode ser resistente às mudanças, mas não descarta sua adaptabilidade em face a resposta a eventos catalisadores. O conceito de mentalidade coletiva, portanto, não é rígido, mas, sim, um reflexo dinâmico de valores culturais que influenciam a política interna e externa. Aplicando tudo isso à análise da política externa, os autores enfatizam

que os políticos – interna e externamente – deveriam considerar as mentalidades coletivas em seus próprios países, em países aliados e em países adversários.

Duroselle e Renouvin (1964) foram pioneiros na concepção do conceito de “forças profundas da história”, significando os fatores permanentes que moldam as relações internacionais e a política externa, incluindo aspectos geográficos, econômicos, sociais e culturais. O pensamento baseia-se no fato de que elementos culturais, sociais e econômicos – as forças profundas – moldam a ação diplomática e as decisões estratégicas dos Estados. Renouvin, em particular, sobre a elaboração das políticas nacionais, enfatizou a importância dos princípios históricos duradouros, vinculados a componentes geográficos e ideacionais. Tais conceitos, portanto, relacionam-se com os estudos de Cultura Estratégica, evidenciando que os processos decisórios dos segmentos de segurança e de defesa são influenciados por contextos culturais e históricos. “Forças profundas da história” e a persistência cultural vinculada a valores e crenças estão inter-relacionadas por possuírem, ambas, a capacidade de guiar, em perspectiva subjetiva, os processos concorrentes para as escolhas estratégicas dos Estados ao longo do tempo.

Ao propor uma série de reflexões críticas acerca do saber geográfico e das práticas que o constituem (ou implementam), Lacoste (1988, p. 23-29) argumenta que a geografia, enquanto descrição metodológica dos espaços físicos como dos portadores de características econômicas, sociais, demográficas e políticas, deve ser entendida como prática e como poder no quadro das funções do Estado no que tange à organização do território. O autor, ao referir-se à “forma antiga” da Geografia, defende que esta “é um saber estratégico estreitamente ligado a práticas políticas e militares”, que demanda um conjunto articulado de informações. “São tais práticas estratégicas que fazem com que a geografia se torne necessária ao Chefe Supremo e àqueles que são os donos dos aparelhos do Estado”¹⁰³. Na interpretação de Lacoste, a obra “Da Guerra”, de Clausewitz, “pode e deve ser lida como um verdadeiro livro de ‘geografia ativa’”.

Lacoste (1988) enfatiza o papel político da geografia enquanto saber estratégico, destacando sua apropriação pelas estruturas militares do Estado como ferramenta de controle territorial e social. Ao evidenciar a chamada “geografia dos Estados-maiores”, o autor argumenta que esse conhecimento é mobilizado não apenas para fins operacionais, mas também

¹⁰³ “Dizer que a geografia serve antes de tudo à guerra e ao exercício do poder não significa lembrar as origens históricas do saber geográfico. A expressão ‘antes de tudo’ deve ser entendida aqui, mas no sentido de ‘para começar, outrora...’, mas no sentido de ‘em primeiro lugar, hoje...’. [...] Afirmar que a geografia serve fundamentalmente para fazer a guerra não significa que se trata de um saber indispensável àqueles que dirigem as operações militares. Não se trata unicamente de deslocar tropas e seus armamentos uma vez já desencadeada a guerra: trata-se também de prepará-la, tanto nas fronteiras como no interior, de escolher a localização das praças fortes e construir várias linhas de defesa, de organizar as vias de circulação” (Lacoste, 1988, p. 25-29).

como recurso simbólico na construção do sentimento nacional. Nesse sentido, Lacoste sustenta que o ensino da geografia está intimamente ligado à formação da identidade coletiva, pois os elementos geográficos – como o território, as fronteiras, o solo nacional e a representação cartográfica do Estado – tornam-se componentes centrais na formulação da ideia de pátria, com forte ressonância tanto nos discursos políticos quanto na percepção popular.

Para Kaplan (2022, p. 49), “o verdadeiro realismo é mais arte do que ciência, em que o temperamento de um estadista desempenha um papel tão importante como o seu intelecto” – referência clara às limitações do Estado como ator das r.i. Mais adiante, sublinha que “os legados da geografia, da história e da cultura estabelecem mesmo limites ao que se pode fazer em qualquer lugar”. Citando Morgenthau (1948), o autor reproduz a ideia de que “o mundo é o resultado de forças inerentes à natureza humana”, esta última motivada por medo, egoísmo e honra: “Para “melhorar o mundo, é preciso trabalhar com essas forças, e não contra elas” (p. 50). Dessa forma, o realismo aceita as particularidades humanas, com as suas imperfeições, e “apela ao precedente histórico, e não a princípios abstratos”, com vistas à realização do mal menor em lugar do bem absoluto. Em Kaplan, as ciências da Geografia e da História e as características étnicas influenciam o futuro, mas não reúnem potencial para agirem de forma determinista. Cita ainda Raymond Aron, quando indaga como resolver o dilema de “reconhecer a importância da geografia na moldagem da história e o perigo de sobrestimar esse fato”, defendendo a noção de “uma ética sóbria enraizada na verdade de um determinismo probabilístico”, cuja dinâmica obedece ao imponderável: “A escolha humana funciona sempre dentro de certos contornos ou limitações como a herança do passado” (Kaplan, 2022, p. 63).

Os primórdios da formação do Estado brasileiro oferecem elementos que sustentam a sólida ligação do EB com o País. Portugal e Espanha, ainda que territorialmente próximos, reúnem distintas características que definem um caráter nacional bastante próprio¹⁰⁴. As díspares práticas de governança sobre seus territórios americanos, condicionadas por realidades próprias, impuseram desdobramentos distintos e, por conseguinte, futuros diferentes para suas colônias. Os diferentes sistemas administrativos ajustados pelas cortes ibéricas levaram, sobretudo, a um desenho territorial marcado pela secessão, nas terras da Espanha, e pela integridade, no caso das posses portuguesas. O império lusitano manteve a solidez territorial do

¹⁰⁴ Importante lembrar a mais relevante condição que propiciou a Portugal as condições de empreender sua expansão marítima: a precoce centralização política. Tal condição viabilizou a extrapolação da navegação para além do Mediterrâneo, cujos riscos até então calculados inviabilizavam investimentos privados. Assim, com a dinastia de Borgonha tendo alcançado a poder em Portugal, foi possível financiar o custoso e arriscado empreendimento marítimo, agora com recursos do Estado. Depois de Portugal, à medida que outros Estados-Nação foram emergindo, a expansão marítima ganhou impulso.

Brasil. Conforme citação atribuída a Tristão de Ataíde (Alceu Amoroso Lima), “o maior assombro da nossa história é a unidade nacional”.

Becker e Egler (2003) destacam a conexão e o entrelaçamento de fatores externos e internos para explicar a unidade territorial brasileira. Compreendem os autores que, enquanto no plano externo os interesses comerciais e estratégicos britânicos foram fulcrais – haja vista considerarem o Brasil Imperial um amplo mercado potencial e uma base de operações para o domínio da América do Sul – no plano interno, o escravismo representava o lastro do consenso monárquico, que envolvia as oligarquias regionais na sustentação do regime e uma eficiente soldadura territorial.

O processo de formação das fronteiras do Brasil contou com a participação de diversos agentes sociais. As dinâmicas que resultaram na unidade territorial do País passam, em boa medida, pelo entendimento do relevante papel desempenhado pela presença militar. Em decorrência da extensão geográfica, as ações militares foram desencadeadas a partir de diferentes polos regionais, objetivando, sobretudo, a proteção e a manutenção da soberania portuguesa sobre sua colônia, a partir do seu território. A busca por novos espaços não ocupados pelos espanhóis – mais concentrados naqueles em que as riquezas estavam em processo de exploração – garantiram a expansão portuguesa rumo ao interior da América.

Notavelmente, o Brasil é o único entre os países continentais da América Latina cujo território atual não só ainda abrange a área que no período colonial se reivindicava como brasileira, mas também se estende a oeste e ao norte para além daqueles limites. A única porção significativa de território colonial que o Brasil perdeu foi a Banda Oriental, atual Uruguai. Em contraste, todos os vice-reinados hispano-americanos foram desmembrados por força regionais. O Exército Brasileiro foi, e ainda é, um baluarte contra as forças centrífugas regionalistas (McCann, 2007, p. 11).

Magnoli (1997) alega que a concentração geográfica desempenhou papéis decisivos na produção histórica do território, funcionando como instrumento privilegiado na construção da legitimidade do Estado nacional. O destaque da geografia na produção de uma identidade nacional é tido, segundo o autor, como participante da configuração histórica das fronteiras brasileiras e do papel das guerras, “embora longe de predominante”. Castro (2009) chama atenção para o papel dos militares e das fortificações por eles erigidas, desde 1504. Em que pese a regionalização da defesa no período colonial ter levado em conta a inexistência de um exército colonial – e as inconveniências que tal situação acarretou –, o registro histórico da obra de Fonseca de Castro ajuda a entender o encargo militar no Brasil colônia, em especial quando das invasões estrangeiras ao seu território.

Para o EB, a batalha dos Guararapes, de forma simbólica, marca o surgimento do “sentimento de brasilidade”. As vitórias nos conflitos sangrentos que rechaçaram os invasores holandeses foram assimiladas pela Instituição como o “berço da nacionalidade e do Exército Brasileiro”, em face do qual a Força incorporou valores imateriais importantes. A “guerra brasílica”¹⁰⁵, que diferia das técnicas científicas da guerra europeia, era conduzida pelas companhias de emboscada, organizadas por milícias com missões específicas, compostas por representações étnicas de brancos, indígenas e negros. Bento (2014, p. 84) defende que a (primeira) vitória em Guararapes, em 19 de abril de 1648, não foi “obra fortuita dos acontecimentos, mas resultado da ação vigilante e decidida dos chefes, da bravura e do espírito combativo dos soldados que constituíam aquele indomável exército de patriotas”. Na perspectiva do autor, a escolha do “19 de abril” como dia do Exército se deve ao fato do evento em Pernambuco haver despertado na Instituição “o seu espírito” e materializado o nascimento da nacionalidade e do próprio Exército.

Castro (2002, 2009) informa que o Exército vincula sua origem ao compromisso de honra assinado pelos moradores de Pernambuco, em Guararapes (1645), quando, pela primeira vez, foi mencionada a palavra Pátria¹⁰⁶. O autor, inspirado na noção de “invenção das tradições”, argumenta que, sob a perspectiva histórica e antropológica, todas as tradições se revelam como inventadas. Nesse contexto, com olhar crítico, Castro enquadra a distinção institucional de criação do EB, atrelada à batalha dos Guararapes (1648), como um evento construído:

Fenômeno encontrado nos mais diversos países e contextos históricos, podendo ser patrocinado por diferentes agentes, desde o Estado nacional até grupos sociais específicos. Comum a todos os casos seria a tentativa de expressar identidade, coesão e estabilidade social em meio a situações de rápida transformação histórica, através do recurso à invenção de cerimônias e símbolos que evocam continuidade com um passado muitas vezes ideal ou mítico (Castro, 2002, p. 11).

¹⁰⁵ “A guerra brasílica diferia das técnicas científicas de guerra tão em voga na Europa moderna. O uso dos índios, e de sua arte militar, era essencial. De maneira geral, as companhias organizadas com base em milícias voltadas para expedições específicas (ao sertão, por exemplo) deveriam contar com o reforço dos índios domésticos ou mansos, prontamente requisitados a seus senhores ou missionários. A presença do indígena era constante e acabava, pela sua adequação ao meio e às técnicas necessárias, conferindo o caráter das atividades militares. Na verdade, os indígenas aldeados, num arremedo do serviço das ordenanças, organizavam-se também em ‘companhias’ chefiadas pelo capitão da aldeia ou capitão da nação” (Puntonni, em Castro et al, 2004, p. 49).

¹⁰⁶ Pesquisa histórica revela que a palavra “PÁTRIA” foi mencionada pela primeira vez em território brasileiro no texto “Compromisso Imortal”, assinado por 18 líderes locais, no contexto das ações que envolveram a invasão holandesa em Pernambuco, em 23 de maio de 1645. “Nós, abaixo assinados, nos conjuramos e prometemos, em serviço da liberdade, não faltar a todo o tempo que for necessário, com toda ajuda de fazendas e de pessoas, contra qualquer inimigo, em restauração de nossa pátria; para o que nos obrigamos a manter todo o segredo que nisto convém; sob pena de quem o contrário fizer será tido como rebelde e traidor e ficará sujeito ao que as leis em tal caso permitam”.

Coerente com o contínuo esforço institucional de fortalecer os valores medulares da Força, e reafirmando sua associação ao fato histórico de Guararapes, a Ordem do Dia de 19 de abril de 2024, assinada pelo Comandante do Exército Brasileiro, faz a seguinte abordagem:

No dia de hoje, ao completar 376 anos de glórias, a Força Terrestre reafirma o eterno compromisso com a Nação brasileira em defesa da Pátria e dos mais caros ideais democráticos, mesmo com o sacrifício da própria vida. Pagamos um alto preço em vidas humanas para honrar nosso juramento. O sangue dos militares brasileiros foi vertido, generosamente, na campanha da FEB, nas operações de paz ao redor do planeta, nas operações de garantia da lei e da ordem, como também ao longo de nossa extensa faixa de fronteira. Essas irreparáveis perdas, lamentadas e sentidas pela Força e pelas famílias enlutadas, não podem ser esquecidas. Integramos uma Instituição de Estado, alicerçada na hierarquia e na disciplina, que se mantém coesa pelo culto a valores imutáveis, consagrados desde Guararapes. Estamos sempre prontos para garantir a soberania do País, protegendo nossas fronteiras e guardando nossas riquezas em todos os quadrantes deste imenso território, bem como conduzindo ações subsidiárias que contribuem para o desenvolvimento nacional, que ajudam na preservação ambiental e que aliviam o sofrimento da população em meio a desastres naturais. [...] Soldados de Caxias! A capacidade de superação das adversidades, herdada dos valorosos heróis de Guararapes e de todos os que nos antecederam, é uma das características mais marcantes da nossa tropa. Com o trabalho incansável de homens e mulheres, oriundos de toda a sociedade, a Força Terrestre foi e sempre será a síntese da dedicação integral ao serviço da Pátria. Unidos e coesos, continuaremos sempre prontos para cumprirmos nossa missão constitucional!” (Ordem do Dia, 19 de abril de 2024 – Dia do Exército. Disponível em [chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.eb.mil.br/documents/d/central-de-conteudos/dia-do-exercito-2024-ordem-do-dia?download=true](https://www.eb.mil.br/documents/d/central-de-conteudos/dia-do-exercito-2024-ordem-do-dia?download=true)).

Carmona (2019, p. 165), sobre o processo de colonização portuguesa no Brasil, desenvolvido ao longo de três séculos, constata que, aos enormes esforços da metrópole, somou-se um crescente sentimento nativista, cuja resultante possibilitou “resistir bravamente às invasões estrangeiras que buscavam capturar as partes mais dinâmicas do território, como é o caso do Nordeste brasileiro e sua produção de açúcar pela Holanda, então a principal potência econômica e militar do planeta, no século XVII”. Nessa contenda, caracterizada por uma significativa assimetria de meios, “forjou-se o primeiro mito brasílico nas batalhas dos Guararapes, marco inicial de constituição do Exército (Luso) Brasileiro”.

Com a chegada da família real portuguesa, o Brasil, na prática, deixou a condição de colônia. Ao adquirir a capacidade de negociar diretamente com a Europa – após a abertura dos portos –, as condições para gerenciar suas questões internas foram sendo incrementadas, dando forma a uma incipiente autonomia.

A estrutura colonial do Estado português na América, que compreendeu por longo período duas estruturas de governo – O ‘Brasil’ e o Maranhão –, teve um salto de qualidade com o feito inédito representando pela transferência da Família Real Portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, produto das guerras napoleônicas na Europa. Pela primeira vez, no ambiente europeu, uma Casa Real transplanta-se à

Colônia. [...]. Com isso, não apenas instituições e uma burocracia se estabelecem no Rio de Janeiro – daquele que, como dissemos, foi o primeiro Estado moderno conformado na Europa –, como surgem diversas instituições militares, científica e de Estado. O transplante do Estado português ao Rio de Janeiro e o duplo movimento que caracterizou a independência nacional, combinando ao mesmo tempo transição pacífica e guerras pela Independência – como as da Bahia e a do Piauí-Maranhão (na Batalha do Jenipapo) –, conferiram singularidade ao processo de emancipação do Brasil como país independente, sobretudo comparativamente às antigas colônias espanholas. [...]. A majestosa peça territorial, que conformou a 5ª nação do mundo em extensão, se consolidaria com a definição das fronteiras físicas no início do século XX, conduzida pelo Barão do Rio Branco (Carmona, 2019, p. 165-166).

O Rio de Janeiro, sede da Corte e território das instituições, passou a centralizar a administração. Na esteira dos acontecimentos, em 1822, a independência foi declarada, imprimindo novas dinâmicas às relações entre a antiga colônia e Portugal e repercutindo, por óbvio, na defesa do novo império brasileiro. O rompimento político-colonial, todavia, não replicou grandes alterações para a composição militar básica implantada pela metrópole ao longo de 300 anos, com destaque para as forças de terra, que permaneceram, de uma maneira geral, sendo organizadas, de forma autônoma, pelas províncias. A Marinha, por sua vez, experimentou as maiores mudanças. A capacidade de mobilidade naval permitiu ao novo governo imperial impor sua autoridade central por meio da força, em especial nas províncias mais longínquas.

A reforma política da Regência, em 1831, voltou-se à remodelação do ordenamento militar brasileiro, com repercussões mais assertivas para a força terrestre. “A exemplo de uma verdadeira revolução, o impacto foi radical e muito traumático” (Castro, 2009). Redução de efetivos, reformas na administração militar e demissão de oficiais estrangeiros foram algumas das medidas tomadas. Ademais, o sistema de milícias foi desarticulado, sendo substituído pela Guarda Nacional, subordinada ao Ministério da Justiça e à administração local¹⁰⁷. Nas palavras de Castro (1995), “o predomínio do poder civil sobre os militares era motivo de orgulho para a Monarquia”, tendo surgido, no seio dos políticos liberais, a proposta de extinção do Exército, sendo a Guarda Nacional sua substituta aventada.

As consequências foram logo sentidas, em especial aquelas decorrentes da redução dos efetivos. A inflexão da presença espraiada e o desarmamento dos Fortes foram eventos visíveis. Todavia, no médio e longo prazo, os desdobramentos foram positivos. Ao Exército restou adaptar-se e mudar, o que acabou acelerando sua profissionalização. O incremento da preparação e da mobilidade, habilitando-o a operar em áreas mais distantes do território,

¹⁰⁷ À época, apenas os juizes de paz, no exercício do cargo eletivo municipal, podiam convocar a Guarda Nacional. Aos senhores locais, grandes proprietários de terras, era concedido o controle “da tropa”.

juntaram-se ao gerenciamento centralizado e sustentado por orçamento do Império. A Academia Militar, aperfeiçoada, fornecia oficiais mais preparados e difusores de doutrinas padronizadas. A partir de 1838, já foi possível observar traços de um Exército nos moldes mais próximos aos de hoje.

No Segundo Reinado, eventos importantes suscitaram apreensão quanto à necessidade de fortalecer o sistema de defesa do Império do Brasil. Da Questão Christie à Guerra da Tríplice Aliança, novas reflexões geraram novas mudanças. O primeiro evento reacendeu a importância do “repensar” o papel dos fortes. Quanto ao segundo, por cinco anos, o Brasil concentrou esforços na solução daquele conflito, cujas consequências foram severas para o País e para a região meridional das Américas.

Carmona (2019, p. 167) discorre que, nas primeiras quatro décadas do Império, o Exército encontrava-se devotado à manutenção da integridade territorial brasileira, ameaçada por inúmeras revoltas oligárquicas ou populares. À Força Terrestre atribui-se a tarefa de pacificação nacional, fato que acabou por alcunhar o Duque de Caxias (“O Pacificador”) como patrono do Exército. Outra fonte de tensão era vocalizada por forças que buscavam a reconstituição do antigo Vice-Reinado do Rio da Prata, materializada pelo expansionismo argentino de Juan Manuel Rosas e, *a posteriori*, pelo caráter ainda mais agressivo do governo paraguaio, a partir da ascensão de Solano Lopez, em 1862. O resultado foi a deflagração da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), decorrente da ameaça expansionista de Assunção, que, pela primeira vez desde a Independência, punha em risco, por iniciativa exógena, a integridade territorial brasileira. Assim, manter o equilíbrio geopolítico na região do Prata mostrava-se essencial para o Brasil.

O Exército, ao final do Império, se deparou com condições desfavoráveis¹⁰⁸. O desgaste econômico resultante do conflito com o Paraguai enfraqueceu a capacidade da Coroa de manter os orçamentos das FA, prejudicando sua capacidade operacional. Não menos relevante, mesmo diante de uma inflação que ultrapassou os 100%, no período de 1852 a 1887 não houve reajustes nos salários dos militares, tornando a profissão menos atrativa aos mais jovens e mais desestimulante aos que nela prosseguiam.

¹⁰⁸ “A guerra forçou uma mobilização nacional e incremento dos meios e recursos para o Exército. Vitoriosos, o Exército e a Marinha elevaram seu prestígio enquanto instituições nacionais. Contudo, dado o desinteresse do Império em seus estertores em possuir Forças Armadas robustas, levou, após a Guerra, como observa Raimundo Faoro, a desmobilização da Força, que diminui seus efetivos de cerca de 100 mil para 19 mil soldados em 1871. O prestígio do Exército, por um lado, e a influência de ideias modernizadoras por outro, colocaram grande parte da oficialidade em oposição à decadente ordem imperial. O mundo vivia então em pleno curso da Segunda Revolução Industrial, que resultara em importantes impactos no pensamento das elites militares. Em especial, os anos seguintes seriam marcados pela influência do positivismo, filosofia política que [...] proclamava a crença no progresso, e no entendimento de regeneração da humanidade pela ciência” (Carmona, 2019, p. 168).

A classe política propôs o emprego do Exército na repressão às rebeliões de escravos, acarretando profundo ressentimento na força terrestre e robustecendo o sentimento abolicionista nela existente. A oficialidade, como que abandonada a si mesma, ou se envolveu na fermentação política ou se recolheu a um certo marasmo. Apesar de algumas providências tomadas pelo Império para atenuar a situação das FA, não se alcançou bom termo nos resultados. Após a Guerra do Paraguai, a situação dos militares entrou em evidente declínio, contribuindo para o recrudescimento da Questão Militar¹⁰⁹, evento que envolveu militares do Exército, com baixa adesão de oficiais superiores ou oficiais-generais, e que amalgamou um “ressentimento militar contra civis”, mobilizando elementos simbólicos de real relevância para o *ethos* militar, como honra, brios e pundonor (Castro, 2005).

Em 1887, no vácuo da politização das FA, foi fundado o Clube Militar¹¹⁰, sob a liderança do Marechal Deodoro da Fonseca, um dos militares mais atuantes na “Questão”, marcada pela “união conjuntural de grupos de militares que possuíam perfis e interesses distintos” (Castro, 2005). Nos estertores do Império, em fevereiro de 1889, foi procedida uma reforma importante no ensino militar, desdobrando-se a Escola Militar da Corte em Escola Militar e Escola Superior de Guerra. Os quadros da oficialidade dividiram-se em “bacharéis” (científicos) e “tarimbeiros” (sem diploma superior).

Ao lado do grupo de bacharéis de farda, quase todos alunos ou ex-alunos de Benjamin Constant, todos ainda nos postos iniciais da carreira, havia, no fim do Império, outro grupo chamado, algo pejorativamente, de ‘tarimbeiros’. Era composto por oficiais mais velhos, quase todos ex-combatentes da Guerra do Paraguai, muitos sem curso na Escola Militar. [...] Se Benjamin Constant e Euclides da Cunha eram exemplos do primeiro tipo de oficial, Deodoro era a personificação do segundo (Carvalho, 2019, p. 46).

A Escola Militar da Praia Vermelha, fechada durante a Guerra do Paraguai e reaberta em 1874, monopolizava os estudos militares de mais alto nível, tendo sido o berço da chamada “mocidade militar”, bastante influenciada pelos movimentos doutrinários cientificistas, como o positivismo e o evolucionismo, e movimentos sociais e políticos, como o abolicionismo e o republicanismo (Castro, 2005). Foi na Praia Vermelha e no Clube Militar que se planejaram a queda do Império e o nascimento da República. Segundo Carvalho (2019, p. 46), “o que na

¹⁰⁹ Nome dado a uma série de eventos iniciados em agosto de 1886 e que se prolongaram até maio de 1887. Seu cerne pode ser reduzido à conflituosa relação entre civis e militares, em especial nos assuntos afetos à esfera política. “Pela primeira vez na história brasileira, grupos de militares afirmaram, publicamente e com força, a existência de uma classe militar, opondo-se a atos do governo” (Castro, 2005).

¹¹⁰ Sede da assembleia geral que precedeu a Proclamação da República, realizada em 9 de novembro de 1889, mesmo dia do Baile da Ilha Fiscal, promovido pelo Imperador.

verdade produzia a Escola eram bacharéis fardados, a competir com os bacharéis sem farda das escolas de direito e medicina”¹¹¹. No ato de 15 de novembro de 1889, a falta de reação por parte das forças legalistas é explicada, para além da ausência de lideranças políticas, pelo ressentimento acumulado e pela insatisfação profissional dos militares.

Castro (1995) relata que, nos escritos de Eduardo Prado, um monarquista convicto, a situação do EB no período pré-república foi desanuviada da seguinte forma: “existe no Brasil um Exército esquecido, mal organizado, mal instruído e mal pago”, ao que acrescentava um afastamento do Imperador das “coisas militares”. Na obra “História do Estado-Maior do Exército” (Brasil, 1984) – produto de um trabalho de pesquisa coordenado pelo Coronel Paulo da Motta Banha –, é relatado que “toda a experiência adquirida na Guerra do Paraguai perdeu-se completamente”. O período pós-guerra é visto como muito politizado, em especial os anos próximos ao fim do Império. Relata a obra que “a onda pacifista surgida então, que abominava os feitos gloriosos da guerra que acabara de ser vencida, fizeram com que diminuísse, sensivelmente, o espírito militar, sobretudo após a Proclamação da República. Foi a fase conhecida como a do ‘amortecimento do profissionalismo’”. Daróz (2022), ao analisar a organização do EB na República, comenta:

Por ocasião da Proclamação da República [...] o Exército encontrava-se enfraquecido e com as suas unidades desfalcadas. Os problemas econômicos decorrentes dos elevados gastos durante a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) resultaram em falta de investimentos e interesse por parte do governo nas duas décadas derradeiras do Império. Com efeito, os efetivos decaíram de cerca de 150 mil homens empregados no conflito para apenas 15 mil em 1880 [...] Com as Forças Armadas – particularmente o Exército – vistas pela classe política como ‘dispensáveis’, muitos oficiais se envolveram em assuntos políticos, como o movimento republicano, levando ao surgimento da chamada Questão Militar e abreviando o fim do regime monárquico (Daróz, 2022, p. 51).

Nas palavras de McCann (2007), “a queda do Império veio com um golpe de Estado, e não com uma revolução popular”. Segundo Carvalho (2019), a função intervencionista dos militares no processo republicano fez-se acompanhar por uma “ideologia” que justificaria a postura citada. A ideia do “soldado-cidadão”, desenvolvida durante a Questão Militar, traduzia o pensamento articulado por republicanistas (civis e militares) de que não se podia negar aos “cidadãos fardados” o direito de participar da vida política do País. Atendia, de forma ampla, aos anseios do movimento (civil) republicano de incitar o segmento militar a intervir na política

¹¹¹ “Esses oficiais gostavam de ser chamados de doutores dentro do próprio Exército. Era ‘dr. General’, ‘dr. Tenente’, ou simplesmente ‘seu doutor’. Estava criado o ambiente para a aceitação da ideia do ‘soldado-cidadão’ que desde a Proclamação da República passou a integrar a ideologia das intervenções militares no Brasil” (Carvalho, 2019, p. 46).

e de criar embaraços ao governo imperial, bem como atingia – anímica e realisticamente – os militares, que nutriam ressentimentos em relação à elite política brasileira, a quem atribuíam abandono e desleixo. Tal ideário, em certa medida, amalgamou “bacharéis e tarimbeiros”, atendendo, de forma diferente, aos seus interesses. Na visão de Castro (1995), a frágil unidade da “classe militar”, erigida para viabilizar a República, desfez-se em pouco tempo, tendo Deodoro e Benjamin Constant rompido a aliança entre “cientistas e *troupiers*”. Coelho (2000) assevera que a unidade do movimento militar que proclamou a República “era mais aparente que real”, descrevendo que os grupos envolvidos perseguiram objetivos diferentes, bem como seus valores eram antagônicos.

Ultrapassado o período inicial de instalação da República, marcado por turbulências no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e no Rio de Janeiro, seguiu-se a eclosão do movimento de Canudos, no exato momento em que o Exército tentava se reerguer da desordem dos primeiros anos do novo regime. Após três expedições terem sido derrotadas pela comunidade religiosa do interior da Bahia, uma quarta obteve êxito nos objetivos impostos às tropas terrestres. As reflexões decorrentes sobre os desdobramentos do emprego interno do Exército no episódio do sertão nordestino geram alguma ambiguidade no seio da própria Força, não só em razão da violência que caracterizou a operação militar, mas também pela duração e a forma como a campanha foi conduzida.

O episódio de Canudos, de forma indelével, consolidou o papel do Exército Brasileiro como agente central na manutenção da ordem interna, ratificando um padrão de atuação que se projeta sobre sua cultura institucional até os dias atuais. A campanha militar, oficialmente interpretada como uma defesa da jovem República contra uma ameaça monárquica e fanática, serviu para legitimar o papel da Força Terrestre como instrumento de repressão a dissensos internos e de imposição da autoridade do Estado sobre regiões percebidas como periféricas. Canudos, no contexto do acumulado histórico formador da memória institucional do EB, contribuiu para internalizar, no *ethos* militar terrestre, a convicção de que a integridade territorial e a unidade política do Brasil dependem, em grande medida, de sua vigilância e intervenção ativa nos assuntos internos do País.

O Exército terminava a década de 1890 em uma condição bastante difícil, tendo dedicado os anos seguintes à sua “reconstrução” e ao estabelecimento de um papel que melhor se adequasse às demandas da sociedade brasileira (McCann, 2007). Em 24 de outubro de 1896,

por meio da Ordem do Dia nº 778, foi criado o Estado-Maior do Exército (EME)¹¹², concretizado em janeiro de 1899. Ressalta-se a importância da sua instauração no seio do organograma da Força, em face do aperfeiçoamento que agregou à governança e à direção do EB.

Durante o Império, no que tange à distribuição geográfica dos efetivos da Força Terrestre, as prioridades concentravam-se na defesa das fronteiras consideradas mais conflituosas e no controle dos principais centros urbanos, destacadamente aqueles situados na faixa litorânea, onde o Rio de Janeiro – sede do governo – recebia atenção especial. Dessa forma, ao final do período monárquico, o Exército priorizava força nas fronteiras do Rio Grande do Sul e de Mato Grosso, bem como no policiamento da Corte, Salvador, Recife e Belém. Cabe ressaltar que duas províncias com grande relevância econômica e demográfica, Minas Gerais e São Paulo, não contavam com uma presença militar significativa, cabendo à Guarda Nacional a responsabilidade de manter a segurança interna. Conforme alerta Carvalho (2019, p. 56), “a grande concentração de tropas na Corte e no Rio Grande do Sul tornava cruciais essas duas guarnições caso houvesse intervenção dos militares na política”.

Após uma revolta, em 1904, a Escola Militar da Praia Vermelha foi fechada, marcando o fim de uma era na preparação dos Oficiais. A preocupação com a qualidade do ensino militar era uma constante. Na reorganização do Exército, em 1909, Hermes da Fonseca, referenciando-se na Alemanha e no Japão, ordenou que o EME abandonasse muitas das suas tarefas administrativas e se dedicasse a se tornar o cérebro do Exército, o “organizador da vitória”. Tal mudança aconteceria de forma lenta, fruto de resistências internas. Entre 1912 e 1915, outro movimento civil contra o coronelismo eclodia no Brasil, arrastando o EB para mais uma campanha contra brasileiros, agora em Santa Catarina. O Contestado transformou-se no palco para o embate entre “o velho e o novo Brasil”. O duplo legado da era pós-1889, de intervenção política e supressão da dissensão, marcaria, de modo negativo, a missão do EB nas décadas vindouras (McCann, 2007). A oficialidade, posicionada em discordância, se manifestou nas páginas da revista *A Defesa Nacional*.

O escopo dos seus fundadores (d’*A Defesa Nacional*) não é outro se não colaborar, na medida de suas forças, para o soerguimento das nossas instituições militares, sobre as quais repousa a defesa do vasto patrimônio territorial que nossos antepassados nos

¹¹² Dez anos após a Proclamação da República, após a extinção definitiva da Repartição do Ajudante-General – surgida em 1857, foi criado o EME. “O Estado-Maior do Exército, Órgão de Direção Geral é o responsável pela elaboração da Política Militar Terrestre, pelo planejamento estratégico e pela expedição de diretrizes que orientem o preparo e o emprego da Força Terrestre (F Ter), visando ao cumprimento da Missão e à consecução da Visão de Futuro do Exército Brasileiro”. Sobre o assunto, consultar *Missão do EME*. Disponível em <https://eme.eb.mil.br/index.php/aceso-a-informacao/missao>. Acesso em 03 de setembro de 2024.

legaram e da enorme soma de interesses que sobre ele se acumulam [...] O caso do nosso país apresenta, além disso, algumas características particulares. Se nos grandes povos, inteiramente constituídos, a missão do Exército não sai geralmente do quadro de suas funções puramente militares, nas nacionalidades nascentes, como a nossa, em que os elementos mais variados se fundem apressadamente para a formação de um povo, o Exército – única força verdadeiramente organizada no seio de uma tumultuosa massa efervescente – vai às vezes um pouco além de seus deveres profissionais para tornar-se em dados momentos um fator decisivo de transformação política ou de estabilização social [...] É de balde (em vão) que os espíritos liberais, numa justificada ânsia de futurismo, se insurgem contra as intervenções militares na evolução social dos povos: é um fato histórico que as sociedades nascentes têm necessidade dos elementos militares para assistirem a sua formação e desenvolvimento, e que só num grau elevado de civilização elas conseguem emancipar-se da tutela das forças, que assim se recolhem e se limitam à sua verdadeira função. Sem desejar, pois, de forma alguma, a incursão injustificada dos elementos militares nos negócios internos do país, o Exército precisa, entretanto, estar aparelhado para a sua função conservadora e estabilizante dos elementos sociais em marcha – e preparado para corrigir as perturbações internas, tão comum na vida tumultuada das sociedades que se formam. No que diz respeito ao exterior, o problema que nosso Exército tem a resolver não é menos complexo. Vasto país fértil, opulento e formoso, com 1.200 léguas de costas, abertas às incursões do lado do mar; com extensas linhas fronteiriças terrestres do outro lado das quais se agitam e progridem muitos povos também em formação – não seria absurdo admitir a hipótese de que o Brasil viesse um dia a encontrar um sério obstáculo às suas naturais aspirações de um desenvolvimento integral. E nesse dia, que pode estar próximo ou remoto, e sem saber de que lado virá o perigo, que pode vir do Norte como do Sul, do Oriente como do Ocidente – o Brasil não poderá verdadeiramente contar senão com as suas próprias forças, isto é, com a sua organização militar. Mas a questão tem ainda um terceiro aspecto: o Exército, num país como o Brasil, não é somente o primeiro fator de transformação político-social, nem o principal elemento de defesa exterior: ele tem igualmente uma função educativa e organizadora a exercer na massa geral de cidadãos. Um bom Exército é uma escola de disciplina hierárquica, que prepara para a disciplina social; é, ao mesmo tempo, uma escola de trabalho, de sacrifício e de patriotismo. Um Exército bem organizado é uma das criações mais perfeitas do espírito humano, porque nele se exige e se obtém o abandono dos mesquinhos interesses individuais em nome dos grandes interesses coletivos; nele se exige e se obtém que a entidade *homem*, de ordinário tão pessoal e tão egoísta, se transfigure na abstração dever; nele se exige e se obtém o sacrifício do primeiro e do maior de todos os bens que é a *vida*, em nome do princípio superior da *pátria* [...] Há na história de nossa pátria a memória de algumas tentativas, que temos feito, no sentido de organizar um Exército regular – tentativas que infelizmente até hoje têm encontrado apenas um sucesso parcial ou relativo [...] É hoje um convicção generalizada tanto no mundo militar como no mundo civil, *que o Exército atual não corresponde absolutamente às nossas necessidade, e que o país está completamente indefeso* [...]. (A Defesa Nacional, 1913, editorial).

Acerca do editorial publicado na revista A Defesa Nacional, Carmona (2019, p. 171) evoca a ideia-força de que, em um país com as características do Brasil, “a missão não se resume à função precípua da expressão militar do Poder Nacional, isto é, à defesa da soberania e da integridade territorial”. Para o autor, no caso de uma sociedade em construção, às FA do Brasil também devem ser atribuídas tarefas relativas à modernização do país e ao seu desenvolvimento, num movimento que chama de “dupla missão”, devido às “peculiaridades nacionais e ao fato de serem instituições nacionais permanentes de Estado”. Na mesma direção,

Carmona enfatiza a postura do comandante militar da Revolução de 1930, General Góes Monteiro e o manifesto de criação da ESG.

O advento da Primeira Guerra Mundial despertou a necessidade urgente de reestruturar o EB¹¹³, e isso se deu “não só na tática, como nas doutrinas e concepções de guerra até então aceitas” (Brasil, 1984, p. 59). Para isso, o Governo contratou, em 20 de outubro de 1919, “uma Missão Militar Francesa que iria, com sua eficiência e eficácia, reorganizar o Exército, reorientar a doutrina, elaborar novos regulamentos e aperfeiçoar o ensino e a instrução das suas Escolas” (Brasil, 1984, p. 60). Chefiada pelo General Gamelin, a missão procuraria preservar o “caráter nacional das tropas e os métodos e sistemas nacionais”, ideias repetidamente lembradas pelo chefe da missão. Nas palavras de Carvalho (2019, p. 50), “foi na formação de bons oficiais de Estado-Maior que a missão exerceu seu maior impacto. Até então, o “Estado-Maior [...] não exercera sua verdadeira função de formulador da política de defesa nacional”. Outro ganho foi a criação do Conselho de Defesa Nacional (1927), evento também influenciado pela Missão.

Pouco mais de dois anos após, eclodiu o Movimento Tenentista. Em 5 de julho de 1922, jovens oficiais do Exército Brasileiro, de baixa e média patente, marcharam pela Avenida Atlântica, em Copacabana, no Rio de Janeiro, quando “dividiram a oficialidade e puseram o Brasil em um ciclo revolucionário que acabaria por demolir a República” (McCann, 2007).

Na esteira dos tenentes, viria a Coluna Prestes (1924/1927) e, em 1930, uma revolução, envolvendo, uma vez mais, o EB em disputas políticas domésticas. “O Exército, por mais instável que fosse, era a única instituição nacional que o governo central tinha à disposição, portanto dominá-la era fundamental” (McCann, 2007). Na época de ascensão política do então Tenente-Coronel Góes Monteiro¹¹⁴, o Regulamento do Exército já limitava a participação política, proibindo a discussão partidária no interior dos quartéis. Como sabido, tais orientações foram repetidamente violadas. A sucessão de eventos conturbados que marcaram a década de 1930 arrastou o EB para o centro da política brasileira em um grau até então inédito. A influência da política ideológica emerge. Em 1935, a Intentona Comunista abriria uma “insarável” ferida no EB. Os eventos de 1937 ainda estariam por vir.

O General Tasso Fragoso, mais longo Chefe do Estado-Maior do Exército (1922-1929; 1931-1932), referiu-se aos acontecimentos da década de 1920 em relatório:

¹¹³ “A tragédia ocorrida de 1914 a 1918 teve profundos reflexos no pensamento estratégico por mais de 20 anos e gerou, conseqüentemente, importantes modificações, não só na tática, como nas doutrinas e concepções de guerra até então aceitas” (Brasil, 1984, p. 59).

¹¹⁴ “Ele subira rápido na carreira; de tenente em fins de 1923 passara a tenente-coronel ao encerrar-se 1928, seria Chefe do Estado-Maior dos revolucionários em 1930 e ministro da Guerra em 1934. Mais do que qualquer outro, reconstruía o Exército no fim dos anos 30 e poria a instituição no rumo cada vez mais intervencionista trilhado nas décadas seguintes” (McCann, 2007, p. 356).

O papel das Forças Armadas nunca foi, e jamais poderá ser, o de instrumento de políticos que aspiram, unicamente, à posse da administração pública. A argumentação de que eles se utilizam, ponde em relevo a existência de males sociais, não pode servir de justificação a revoluções militares. O meio mais rápido e seguro de saná-los não será inverter o papel das Forças Armadas, senão atuar sobre os homens, de modo que lhes infiltrem n'alma novas ideias e novos sentimentos. É erro imperdoável querer alcançar pelas armas, isto é, pela violência, reformas que só pela inteligência e pelo sentimento, portanto de modo lento, podem ser conseguidas. Quando esses levantes são felizes e implantam novos governos, a vitória militar é apenas aparente. Como é natural, numa Instituição fadada a outros destinos, o Exército vê-se, desde logo, na necessidade de recorrer aos civis para os múltiplos cargos públicos e administrativos. E assim ficam os militares, desde o primeiro instante, em minoria justificável, transformados em meros instrumentos dos indivíduos, que souberam seduzi-los. Não raro, as primeiras vítimas do governo reparador são justamente aqueles chefes que acudiram, talvez de boa-fé, ao chamado da turba infrene e desmesurada de sequiosos do poder. Só então lhes chegam as mágoas inevitáveis e as tardias desilusões (Brasil, 1984, p. 72).

A República alterou, em parte, a distribuição de tropas no território nacional, com destaque para as guarnições de São Paulo e Minas Gerais, já mais corpulentas naquele período. Houve redução de tropas no Mato Grosso, bem como em alguns locais mais ao norte, como Pernambuco e Bahia. O Rio de Janeiro, na época Distrito Federal, viu sua guarnição aumentar, enquanto o Sul a reduziu, permanecendo ambos como os locais com maior concentração de tropas militares no País. Carvalho (2019, p. 56) sublinha que “as mudanças indicam uma tendência de concentrar forças militares onde se concentrava o poder político. [...] A guarnição da capital federal tornou-se ainda mais decisiva”.

A eclosão da II GM, em plena ditadura Vargas, colocaria convicções políticas e ideológicas em confronto. A definição do lado ao qual o Brasil se alinharia não se deu de forma simples. Superada a pressão internacional dos Estados Unidos (EUA)¹¹⁵, e a interna, da própria população brasileira, as FA enfrentariam o seu maior desafio no século XX. Após hercúleo esforço de mobilização e preparo, o 1º escalão da Força Expedicionária Brasileira (FEB) partiria para a Itália, em junho de 1944. Os 2º e 3º escalões chegariam aos portos italianos em outubro do mesmo ano. Vinte e cinco mil, oitocentos e trinta e quatro (25. 834) brasileiros e brasileiras participaram da campanha junto ao V Exército norte-americano. Desse evento foram colhidos ensinamentos, como a urgência de uma profunda reorganização e modernização do EB e adoção do modelo organizacional e doutrinário norte-americano, baseados na motomecanização (Rodrigues, 2017, p. 217).

¹¹⁵ Os EUA, que consideravam a América Latina uma fundamental zona estratégica de contenção, exerceram forte pressão política e econômica junto aos países sul-americanos – em especial Brasil, Argentina e Chile – para que estes se alinhassem a Washington. No que tange ao Brasil, seu posicionamento territorial, com foco na foz do Amazonas e no saliente nordestino, era nevrálgico para a defesa do Atlântico Sul.

O Brasil, por meio do financiamento e do suporte técnico de Washington para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, edificou as condições elementares e fundamentais para o projeto de industrialização do País e projetou sua inserção internacional¹¹⁶, definindo seu lado na Guerra Fria. Para o segmento militar, iniciava-se uma era marcada por eventos que, uma vez mais, colocavam os militares como atores políticos centrais da história brasileira.

Com o término da II GM, agora no contexto da bipolaridade marcante da Guerra Fria, a disputa atingiu todo o Hemisfério Ocidental¹¹⁷. A revolução cubana (1959) e o seu posterior alinhamento ao bloco soviético aumentaram a pressão de Washington pelo controle efetivo do seu entorno imediato, arrastando os países sul-americanos para a competição. As FA brasileiras foram arregimentadas para fazer frente “à ameaça comunista” e proverem sustentação à estratégia de contenção patrocinada pelos EUA. A partir de 1960, foram poucos os países que se abstiveram da competição bipolar e conseguiram manter, de alguma forma, estabilidade e autonomia política. Nesse quadro, as FA participaram, como atores relevantes (mas não únicos) do processo que levou a mudanças políticas no País, culminado nos eventos de 1964. A instalação do regime de exceção civil-militar¹¹⁸ estendeu-se até 1985, período de significativo protagonismo político dos militares, destacadamente os do EB.

Fernandes (2006) fundamenta o processo histórico evolutivo das relações civis-militares na profissionalização crescente dos quadros militares – “permitindo a diferenciação entre a esfera política e a militar, bem como a separação de competências e atribuições” – e esclarece que a importância, abrangência e profundidade da temática se avolumaram a partir da segunda metade do século XX, período do pós-II GM. O autor articula que as duas principais questões

¹¹⁶ Tanto EUA quanto Brasil buscaram auferir os melhores ganhos. Washington ratificaria sua liderança no continente, e o Brasil melhoraria seu posicionamento sistêmico. O governo Vargas almejava participar das negociações no pós-guerra, e a FEB poderia ajudar neste movimento. Entretanto, o Brasil, que vivia uma ditadura, com limitadas capacidades militares e uma economia subdesenvolvida, a despeito da sua contribuição com o esforço de guerra aliado, foi tratado como um aliado de segunda linha.

¹¹⁷ Após a II GM, Washington almeja exercer o controle político através da *Doutrina Truman*, conhecida também como Doutrina da Contenção, cujo objetivo era deter o avanço do comunismo no Ocidente. Para tal, foram utilizadas estratégias militares, econômicas, políticas e diplomáticas.

¹¹⁸ “O professor titular de história contemporânea da Universidade Federal Fluminense (UFF), Daniel Aarão Reis, atribui para si a implementação do termo civil-militar. Essa qualificação da ditadura começou a ser escrita por ele no livro *Ditadura Militar, Esquerdas e Sociedade*, publicado no ano 2000. Na perspectiva de Aarão Reis, o uso do termo não significa uma proposta para conceituar de outra maneira o regime de exceção. ‘A ditadura deve ser chamada conceitualmente de ditadura militar porque as corporações militares eram, efetivamente, as que mandavam no país, governavam o país. Então é razoável manter esse nome conceitualmente’, explica. No entanto, o historiador explica que o uso do civil-militar foi para recuperar uma evidência que estava sendo obscurecida, ‘a participação ativa, consciente e fundamental dos civis desde a instauração da ditadura, em 1964’. [...] ‘Quando lancei essa expressão, foi nesse sentido, para chamar a atenção, porque a expressão ditadura militar, a partir de certo momento, passou a ocultar a participação de civis’”. Disponível em <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2024-03/ditadura-militar-ou-civil-militar-saiba-o-que-esta-por-tras-dos-nomes>. Acessado em 17 de setembro de 2024.

que abarcam as relações civis-militares estão relacionadas ao controle civil do poder militar e à efetividade deste último como “sustentáculo da sobrevivência das estruturas políticas”, associando tal ideia à equação de força que não deve ser subvertida: “Militares tão fortes que protejam a sociedade, mas não tão fortes que sofram a tentação de submetê-la” (Fernandes, 2006, p. 8).

Coelho (2000), ao estudar o EB sob uma abordagem histórico-sociológica, advoga que “seria mais prudente admitir que não há nada de natural na subordinação dos militares e que, tal como ocorre nos países de democracia consolidada, o controle civil nunca é dado e muito menos assegurado com conversa e charme”. Para Coelho, o processo descrito é “sempre problemático”, exigindo dos mencionados países permanente monitoramento da escassa margem de autonomia deixada aos militares pelo que considera uma aparente competência declinante dos civis no gerenciamento de matérias militares. O autor sublinha que a instabilidade é uma condição constitutiva dos sistemas democráticos, auferindo ao Brasil não uma situação de instabilidade, mas, sim, de “pura e simples desordem”. Complementa que “se a sociedade brasileira aspira a fazer algum dia a transição da categoria dos desordeiros para o seletivo grupo dos meramente instáveis” não deve seguir a receita do controle civil ou da subordinação militar (“duas faces da mesma ficção”), mas investir em um diálogo “responsável e generoso que integre o soldado na sociedade e ponha fim à sua secular orfandade¹¹⁹”. Para tal, Coelho acredita que “o sucesso desse diálogo dependerá substancialmente menos dos soldados do que da competência dos civis”.

Sobre as reflexões de Coelho (2000), julgamos importante acrescentar nossa interpretação. A distinção estabelecida pelo autor entre “instabilidade”, como traço inerente à democracia, e “desordem”, como uma disfunção particular ao caso brasileiro, é conceitualmente reveladora para o contexto desta tese. Ao reservar ao Brasil a categoria de “pura e simples desordem”, Coelho joga luzes sobre uma baixíssima institucionalidade funcional e uma cultura política incapaz de absorver as tensões inerentes ao jogo democrático sem recorrer à ruptura ou à excepcionalidade. Nesse sentido, sua crítica recai menos sobre a incidência recorrente de

¹¹⁹ Buscando traduzir uma recorrente queixa do segmento militar, Edmundo Campos Coelho (2000) registra uma interessante observação acerca do que chama de “dupla orfandade” dos militares, utilizando uma expressão do Almirante Mário César Flores. A primeira seria uma “orfandade funcional”, relacionada a um sentimento arraigado na mentalidade dos soldados, os quais creem que a sociedade e sua elite política não lhes têm qualquer apreço, considerando-os dispensáveis, em especial no que tange às suas destinações mais ortodoxas e ligadas às atividades de defesa da pátria. A esta soma-se uma “orfandade institucional”, associada à convicção de que não são ouvidos em suas proposições e demandas mais caras. Em outras palavras, nutrem os militares a percepção de que não são levados a sério como deveriam, sendo adoçados com mimos e afagos por políticos para que, nos momentos de crise, possam ser instrumentalizados por eles para a preservação da ordem e defesa das instituições, ou seja, das posições na estrutura do poder (Coelho, 2000).

conflitos em si – comuns às democracias – e mais sobre a incapacidade das instituições e das lideranças civis em administrá-los de modo eficaz. Tal leitura, enfim, aponta para a fragilidade estrutural da governança civil sobre os assuntos de defesa, bem como para a precariedade das rotinas institucionais responsáveis em garantir o controle democrático das FA. A metáfora da “desordem”, portanto, refere-se a um déficit de amadurecimento político-institucional, revelando um campo de ambivalência entre tutela militar e ausência de um projeto civil consistente. Em que pese a época em que foi elaborada, a obra de Edmundo Campos Coelho é muito reveladora.

Zaverucha (1994), ao analisar as relações civis-militares no Brasil nos primeiros anos da redemocratização, argumenta que, em vez de o País ter experimentado um efetivo controle civil sobre os militares, como preconizado pelas democracias consolidadas, vivenciou uma configuração inversa, marcada por uma persistente tutela militar sobre o poder político. Para o autor, as FA mantiveram a posição de “árbitro da política nacional”, projetando sua autoridade como garantidoras da ordem e do sistema, inclusive no contexto democrático. Essa leitura se ancora na constatação de que a transição brasileira não implicou uma ruptura com o regime anterior, mas sim uma “transição pactuada”, na qual os militares conseguiram preservar prerrogativas institucionais, jurídicas e orçamentárias relevantes. Nesse cenário, a influência das FA sobre os temas de segurança e defesa permaneceu significativa, limitando a capacidade dos civis de exercer controle efetivo sobre o setor. Zaverucha alerta que essa autonomia militar residual não apenas tensiona o princípio republicano da subordinação do poder armado ao poder civil, como também representa um obstáculo estrutural à plena consolidação democrática no Brasil. No mesmo sentido, outros autores exploraram a chamada “tutela militar”, entre os quais Castro (1995), Saint-Pierre (2002), Amorim Neto (2010), D’Araujo (2010).

McCann (2007) sustenta que as FA, com o EB ocupando posição central, exerceram papel estruturante na vida social e política do Brasil. Para o autor, a trajetória histórica do Exército deve ser compreendida como um espelho da cultura nacional – complexa, multifacetada e, por vezes, contraditória. Ao analisar o papel desempenhado pela Instituição após o fim do regime monárquico, McCann argumenta que o Exército emergiu como a única instituição verdadeiramente nacional, tornando-se o eixo central do Estado em formação, num contexto de transição e vazio institucional. Nesse cenário, a Força assumiu, de modo tácito e explícito, a missão de zelar pela integridade da Nação. Nacionalista por definição – inclusive com respaldo constitucional à época –, o EB projetava sua presença e influência de forma capilarizada por todo o território nacional. Seus quadros, valores, interesses e compromissos refletiam o ideal de um Brasil unificado sob a tutela da Instituição. Como enfatiza o autor (2007,

p.10), “a pátria brasileira estava acima da Constituição, do gabinete, do imperador ou do presidente”, revelando a primazia simbólica e prática atribuída à Nação frente às estruturas formais do poder político.

Para McCann (2007), “a intervenção militar na política e na sociedade é sinal de fraqueza”, tanto do Estado quanto da própria sociedade, complementando que “aplicar essa afirmação ao Brasil [...] dizer o óbvio”. O autor sustenta que a compreensão das relações entre o EB, o Estado e a sociedade requer uma abordagem institucional e organizacional, indo além de explicações meramente conjunturais ou episódicas. Divergindo de outros pesquisadores, McCann contesta a ideia de que o Exército teria exercido, nos primórdios da República, um suposto “poder moderador”, argumentando que esse papel seria incompatível com as condições estruturais da Força à época. Segundo ele, até a década de 1930, o Exército carecia de vontade institucional, doutrina consolidada e capacidade operacional para desempenhar tal função, estando, na prática, cooptado e fragilizado em sua estrutura organizacional.

Durante o século XIX, a monarquia e o Exército foram as únicas instituições nacionais do Estado e da sociedade, ambos notavelmente fracos. O golpe de 1889 fez do Exército a instituição central da República, porém sem ideologia, estrutura, experiência, pessoal, mandato político e vontade para assumir esse papel. [...] Boa parte dos textos de ciências sociais sobre as Forças Armadas do Brasil e de outras partes da América Latina assenta-se sobre um alicerce precário, composto mais de conjecturas e suposições do que pesquisas históricas (McCann, 2007, p. 14)

Do exposto, infere-se que o padrão de recorrência das intervenções militares ao longo da história brasileira pode ser compreendido, em larga medida, como consequência das debilidades estruturais do processo de construção do Estado nacional. A persistente disfuncionalidade das instituições, o predomínio de burocracias patrimonialistas, a corrupção sistêmica e a limitada articulação da sociedade civil contribuíram para abrir espaço à militarização da vida política como suposta solução para as crises do sistema. Essa leitura é reforçada por Gilberto Freyre, em emblemática conferência proferida na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), em 1948:

A verdade, porém, é que o país onde o Exército seja a única, ou quase a única, força organizada necessita de urgente organização ou reorganização do conjunto de suas atividades sociais e de cultura para ser, verdadeiramente, nação. Nação desorganizada não é nação: é apenas paisagem. Paisagem ou cenário de nação. E mesmo que o exército seja moral e tecnicamente primoroso, se é a única força organizada da nação, esta nação corre perigo de se transformar em simples cenário de paradas ou simples campos de manobras. É uma nação socialmente doente, por mais atlética que pareça (Freyre, 2019, p. 28).

Sem a pretensão de esgotar a complexa trajetória histórica do Brasil e o papel desempenhado pelos militares em sua conformação, buscou-se, nesta seção, apresentar um painel sintético, porém representativo, de alguns dos principais condicionantes que contribuíram para a modelagem do pensamento militar, em especial do Exército Brasileiro. Tal exposição permite evidenciar, em boa medida, a centralidade desses fatores na estruturação da Cultura Estratégica nacional, marcada por traços próprios, em que passado, território e identidade militar se entrelaçam como fundamentos persistentes.

4.2 Papel da escola geopolítica brasileira

A conjugação de fatores históricos e geográficos como um componente medular para a compreensão dos contornos de um pensamento militar brasileiro demanda uma análise do papel desempenhado pela chamada “Escola Geopolítica Brasileira”¹²⁰. Por intermédio da sua rica e “geneticamente nacional” bibliografia, a Escola reúne estudiosos que se dedicaram a explicitar condicionantes geopolíticos relevantes para o pensamento estratégico brasileiro, particularmente os relacionados a elementos de espaço e posição. A respeito dessas contribuições, Freitas (2004) elenca seus “pais fundadores”, cuja emergência do pensamento precursor se concentrou nas décadas de 1920 e 1930, quando sobressaem os trabalhos de Everardo Backhauser, Delgado de Carvalho e Mário Travassos¹²¹.

Sobre a evolução do pensamento geopolítico, Myamoto (1995) explica em que circunstâncias se deu a emergência da sistematização da área de pensamento no Brasil, ressaltando o pouco interesse que o assunto despertava no período. Para Mattos (2011c, p. 204), “as mentes do Prof. Backhauser e do Capitão Mário Travassos operaram sobre um Brasil da

¹²⁰ A denominação pode ser encontrada na obra organizada por Ives Lacoste, *Dictionnaire de Géopolitique* (1993). Refere-se ao pensamento articulado e sistematizado da tradição geopolítica desenvolvida no Brasil, fundamentalmente conectada a questões atinentes às reflexões sobre o seu grande território e o seu diálogo com os países vizinhos da América do Sul.

¹²¹ O livro *Aspectos geográficos sul-americanos* (1931, 1ª edição) – depois rebatizado como *Projeção continental do Brasil*, a partir de sua 2ª edição –, do então Capitão Mário Travassos, refletia o conturbado ambiente político interno, em especial os desdobramentos da Revolução de 1930. Sua obra é considerada um divisor de águas nos estudos sobre geopolítica no País, pois introduzia o estudo dos “condicionalismos geográficos” sul-americanos, contextualizados por dois antagonismos característicos: as vertentes oceânicas do Atlântico e do Pacífico e a oposição de duas bacias hidrográficas fulcrais, a Amazônica e a do Prata, chamada “antagonismos vertical e horizontal” (1938, 3ª edição, p. 27). Na visão de Carmona (2019), a principal contribuição geopolítica de Travassos assenta-se na proposta de uma manobra neutralizadora da vantagem geográfica de Buenos Aires na multissecular disputa – que vem da rivalidade colonial luso-espanhola –, pela hegemonia sul-americana. Segundo Costa (2016, p.198), a análise de Travassos é pioneira e original no Brasil, derivada de um projeto “centrado não na unidade interna *stricto sensu*, mas na repercussão externa do movimento de integração interna, subordinado àquele objetivo maior” – fator constatado em uma abordagem realizada há mais de 90 anos, abrangendo três aspectos geopolíticos caros para o Estado brasileiro: a crescente rivalidade com os EUA; os vazios humanos no território brasileiro; e a influência regional da Argentina.

mesma época, décadas de 1930 e 1940, um gigante desconjuntado, abrigando de 30 a 50 milhões de habitantes”. Ao primeiro, Mattos atribuiu a preocupação em articular uma geopolítica geral para o território nacional, ressaltando os apontamentos do pioneiro sobre a questão do abandono das fronteiras terrestres, “onde apenas diminutos contingentes do Exército, dispersos em espaço imenso, realizavam uma precária vigilância”.

Carmona (2019) defende que “o pensamento geopolítico e estratégico da Revolução de 1930, sintetizado por dois personagens militares (Góes Monteiro e Mário Travassos) [...], formam uma espécie de Doutrina Góes-Travassos”. Góes Monteiro, em sua obra *A Revolução de 1930 e a finalidade política do Exército (esboço histórico)*, coloca que:

Sendo o Exército um instrumento essencialmente político, a consciência coletiva deve-se criar no sentido de fazer a política *do* Exército e não a política *no* Exército. E esta deve repelir, a coices d’armas, todo elemento que, sob quaisquer disfarces, queira induzi-lo a tomar outra direção, do que, como tem acontecido, só poderá resultar a sua divisão, fraqueza e impotência. A política do Exército é a preparação para a guerra e essa preparação interessa e envolve todas as manifestações e atividades da vida nacional, no campo material – no que se refere à economia, à produção e aos recursos de toda a natureza – e no campo moral, sobretudo no que concerne à educação do povo e à formação de uma mentalidade que sobreponha a tudo, os interesses da pátria, suprimindo, quando possível, o individualismo ou qualquer espécie de particularismo (Góes Monteiro, s/d, p. 163).

Em outro capítulo, denominado *As únicas instituições nacionais*, Góes Monteiro desenvolve a ideia de que:

Não havendo a opinião pública do país se organizado em forças nacionais, restam as forças particulares, que não poderão mais dispor e concentrar em suas mãos os interesses da nacionalidade. Ficam só o Exército e a Marinha como instituições nacionais e únicas forças com esse caráter, e só à sombra delas é que, segunda a nossa capacidade de organização, poderão organizar-se as demais forças da nacionalidade. O Exército e a Marinha são, por conseguinte, os responsáveis máximos pela segurança interna e externa da Nação, precisando para esse fim serem evidentemente tão fortes quanto possível, de modo que nenhum outro elemento antagônico à sua finalidade possa ameaçar os fundamentos da Pátria. Nessas condições, as forças militares nacionais têm que ser, naturalmente, forças construtoras, apoiando governos fortes, capazes de movimentar e dar nova estrutura à existência nacional (Góes Monteiro, s/d, p. 156-157).

Myamoto (1981) evidencia que a bibliografia sobre a geopolítica brasileira é fecunda, tanto qualitativa quanto quantitativamente, ressaltando um arraigado preconceito da Academia, enraizado pelas teorias da Escola de Munique, afastando o segmento de análises e estudos geopolíticos. Segundo o autor, o Brasil foi um dos primeiros países a produzir pesquisas sobre geopolítica *stricto sensu*, cuja inspiração se deu nas ideias originadas no outro lado do Atlântico, por Ratzel e Kjellén, bem como por Mackinder. Ademais, sublinha Myamoto que o Brasil se

caracterizou por apresentar “nos quadros da Chancelaria, diplomatas que entenderam o fator geográfico como elemento importante para o fortalecimento do *poder nacional* tão apregoado nos últimos anos”, acrescentando que a ESG considera Alexandre de Gusmão e o Barão do Rio Branco como “precursores da geopolítica nacional”.

Sobre as origens do pensamento geopolítico brasileiro, Coutinho (2020) analisa as contribuições de José Bonifácio, Varnhagen e Pandiá Calógeras, justificando sua escolha em estudá-los em função de dois aspectos importantes: (i) todos exerceram elevadas funções públicas, o que lhes confere um grande diferencial em relação ao entendimento do papel do Estado e ao exercício do poder nacional no âmbito dos espaços geográficos de influência do País; e (ii) suas obras e escritos publicados, em grande parte tratando do processo formativo do Estado brasileiro, constituem relevante legado. Segundo o autor, os três atores escolhidos levaram em consideração a influência de fatores geográficos (humanos ou fisiográficos) sobre a ação política do Estado brasileiro.

Desde a nossa elevação à categoria de Reino Unido em 1815, os cordões umbilicais que ligavam o Brasil às estratégias ultramarinas portuguesas começaram a ser rompidos, e o país passou a buscar o seu próprio modelo de desenvolvimento de políticas e estratégias em decorrência das suas condições geográficas. Progressivamente passamos a adotar uma postura claramente voltada para o fortalecimento da soberania sobre nosso território de dimensões continentais e de formação de uma identidade nacional. Particularmente no período compreendido entre os anos de 1815 e 1930, uma análise das obras e das ações desenvolvidas por José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838), Francisco Adolpho Varnhagen (1816-1878) e João Pandiá Calógeras (1870-1934) podem nos revelar sua influência nesse processo evolutivo da consciência geopolítica do Brasil, assim permitindo identificar as origens do pensamento geopolítico brasileiro e a contribuição destas personalidades para o desenvolvimento posterior de uma escola geopolítica nacional (Coutinho, 2020, p. 7).

Myamoto (1981, p. 76), no esforço de apresentar diferenciações entre geografia política e geopolítica, associa a última à Ciência Política. Mencionando que a geopolítica não se satisfaria com a descrição simples dos acidentes geográficos, ressalta que se preocuparia, sim, com a aplicação desses fatores na formulação de uma política, visando, principalmente, a fins estratégicos. “Concebida sob este prisma, a geopolítica é uma teoria do poder e visa, sobretudo, ao preparo para a guerra”, concluindo que “a geopolítica é essencialmente dinâmica, fazendo parte não da geografia, mas sim da ciência política”. Complementa Myamoto: “Muitos autores consideram a geopolítica a consciência geográfica do Estado¹²²”.

¹²² Conceito utilizado por Karl Haushoffer, nos anos 1930.

Castro (2005) destaca que é na relação entre a política – expressão e modo de controle dos conflitos sociais – e o território – base material e simbólica da sociedade – que se define o campo da geografia política. A autora argumenta que o território não é apenas uma base física onde se assentam os fenômenos políticos e sociais, mas um elemento ativo na construção do Estado Nacional. No caso brasileiro, a consolidação territorial precedeu e condicionou a formação das instituições políticas, sendo a ocupação e o controle do espaço um vetor central na edificação da soberania. Assim, em Estados de formação recente – ou forjados em processos de colonização, como o Brasil –, a coesão territorial frequentemente substitui a coesão política como fundamento da unidade nacional.

Da leitura ampla dos entendimentos conceituais sobre o que é geopolítica, seu foco principal recai no inter-relacionamento entre os interesses territoriais e de poder dos Estados com os ambientes geográficos, estes últimos caracterizados por um componente determinístico que influencia a tomada de decisão política e estratégica. Dodds (2019) destaca três características principais da geopolítica: (i) relacionar questões de poder sobre o espaço e o território; (ii) estabelecer referências geográficas a questões políticas internacionais (esferas de influência, blocos, quintal, vizinhança etc.); e (iii) proceder análises com caráter projetivo e prospectivo, orientadas para o futuro, subsidiando a elaboração de estratégias nacionais e oferecendo perspectivas sobre o comportamento provável dos Estados.

Costa (2016, p. 179-180), ao referir-se ao Brasil, argumenta que os estudos dedicados à relação entre a política e o território se concentraram no segmento da geopolítica. Para ele, a geopolítica brasileira “não é um produto da clássica adaptação da geografia política”, tal qual se procedeu nos países do Norte, mas o modelo típico de “formulação de esquemas que interessam às políticas de poder”, no qual os autores clássicos como Ratzel e Mackinder foram referenciados, internalizados e adaptados. Com ácida criticidade, Costa acrescenta que a “geopolítica que aqui se desenvolveu [...] representa um inegável atraso cultural, teórico e técnico”, justificando seu raciocínio no fato de que, no Brasil, “os estudos geopolíticos desde logo tiveram a hegemonia do pensamento militar e das suas instituições”, concluindo que no País “não há um pensamento geopolítico, e muito menos geográfico-político, que possa ser referido como produto de um ambiente de reflexão acadêmico especificamente universitário”. Por conseguinte, “as possibilidades de uma avaliação crítica das teorias da área aqui desenvolvidas ficam drasticamente reduzidas¹²³”.

¹²³ “Sob ângulo diverso, porém, se o interesse é o de examinar [...] instrumentos de análise e ‘fórmulas’ que interessavam à ‘realidade geopolítica’ do país, ou mesmo a sua operacionalização em ideologias e políticas, então justificam-se estudos até mesmo exaustivos sobre o pensamento geopolítico brasileiro” (Costa, 2016, p. 180).

Carmona (2019), revisitando o desenvolvimento do pensamento geopolítico brasileiro, articula-o aos três atributos vitais de uma nação que se dispõe a tornar-se potência, propostos na obra de Rudolf Kjéllen (1917): (i) espaço; (ii) liberdade de movimento; e (iii) coesão interna. Quanto ao espaço, atribui-se ao colonizador português as bases de uma “geopolítica” ainda não “nascida”, cuja raiz está vinculada à visão estratégica (geopolítica) acerca das possibilidades territoriais da colônia Brasil, traduzida pelo processo de expansão além Tordesilhas e pela habilidade na negociação de tratados.

Mattos (2011a), no que tange ao espaço geográfico, defende que a “força emanante” do território de um Estado depende da conjugação de cinco fatores: (i) extensão; (ii) posição; (iii) articulação; (iv) povoamento; e (v) possibilidades econômicas. No contexto da sua época, aplica o geopolítico à realidade brasileira, concluindo acerca de vantagens e desvantagens não só do espaço, como também da liberdade de movimento e da coesão interna. Sobre a coesão interna, Mattos (2011a) menciona a “unidade espiritual” da população brasileira, que na sua visão é “admirável”.

Abordando o mesmo tema, Costa (2016) ressalta que este foi bastante debatido pela geografia política, tendo sido eleito pelos geopolíticos como um dos focos centrais para a ação do Estado e adquirido, no Brasil, um caráter particular. Afirma o autor que “as ideias geopolíticas brasileiras, de inspiração francamente militar e sempre obcecadas com o problema da unidade nacional” remontam ao período colonial:

A imensidão do território, o povoamento disperso e o fraco poder de articulação inter-regional da economia agrário-exportadora, ao lado de um poder central baseado na composição política com as oligarquias locais e regionais, representaram, desde a formação do Estado nacional em 1822, um quadro distante de um federalismo clássico (como o norte-americano) e mais próximo de um conjunto político-administrativo-territorial unitário extremamente desarticulado em nível nacional. Esse era o pano de fundo para as ideias de integração nacional que, sob vários matizes, marcaram o discurso político-territorial de muitos setores do poder estatal ou próximos deste (Costa, 2016, p. 185).

Na segunda obra de Travassos, *Introdução à geografia das comunicações brasileiras* (1942), predomina a ideia da integração nacional por meio de vias de comunicação, como estradas, portos e ferrovias. Integrante da *Coleção documentos brasileiros* (editora José Olimpo) – dirigida por Gilberto Freyre e Octávio Traquino de Sousa – o livro é prefaciado por Freyre e desperta a atenção acerca das enormes lacunas ainda não preenchidas no processo de construção do Estado. Sobre o assunto, o escritor e sociólogo brasileiro sublinha que “ao Exército toca, no Brasil, a parte mais importante da tarefa enorme de auto colonização que nos falta realizar”, ao que complementa:

As preocupações com alguns dos problemas brasileiros mais inquietantes de antropologia e geografia cultural frequentemente me *teem* posto em *contacto* com oficiais do nosso Exército empenhados, do ponto de vista militar, no estudo de assuntos de interesse social. [...] Sua (de Travassos) *ciencia* é de campo e sempre em função de necessidades e interesses militares. Esses é que mais de uma vez coincidem com os interesses de outras artes e de ciências hoje em pleno desenvolvimento no Brasil: a geografia, a antropologia, a história social, a sociologia. [...]. Ao Exército cabe, entre nós, concorrer para a administração de áreas particularmente necessitadas de governos de ação mais livremente construtora na fase, que ainda atravessamos, de incorporação, integração ou reintegração dessas áreas ao sistema brasileiro de cultura. (Freyre in Travassos, 1942, Prefácio).

Observa-se nas palavras de Gilberto Freyre a imputação ao Exército Brasileiro de um papel que transcende suas funções militares tradicionais, aproximando-o da missão de agente integrador e construtor do Estado nacional. Ao reconhecer que a “ciência de campo” desenvolvida por Travassos é orientada por interesses militares, Freyre ressalta, contudo, a confluência desses interesses com as demandas de outras disciplinas emergentes no Brasil da primeira metade do século XX. Essa confluência revela, em perspectiva histórica, uma concepção ampliada do papel institucional das Forças Armadas, sobre as quais é delegada função estratégica na ocupação, organização e incorporação territorial. No contexto de sua época, ao afirmar que “ao Exército cabe [...] concorrer para a administração de áreas particularmente necessitadas de governos de ação mais livremente construtora”, Freyre endossa a ideia de que a presença militar nos espaços periféricos e frágeis do território nacional cumpre função civilizatória e integradora, legitimando o papel político dos militares articulado à defesa da unidade nacional e, em escala ampliada, ao processo de construção do próprio Estado.

Therezinha de Castro, autora de livros e artigos sobre o tema, contempla a defesa de uma estratégia brasileira para a Antártica, para as relações com os vizinhos do Cone Sul desse subcontinente e para a formulação de uma teoria geopolítica e geoestratégia para a Amazônia. Sobre esta última, Castro (1983) formulou seu pensamento geoestratégico com base na concepção geopolítica das relações de poder, fiel à premissa segundo a qual a posse da foz de um rio tende a dar ao povo aí estabelecido maior capacidade de expansão pela sua bacia. Com base nesse raciocínio, Castro traçou um paralelismo brasileiro em relação à foz do rio Amazonas e do rio da Prata, favorável ao Brasil, no primeiro caso – conferindo a Belém papel-chave –, e desfavorável, no segundo, em face da posse do Rio da Prata estar sob o domínio argentino.

Freitas (2004), ao buscar resumir a filosofia e o quadro de valores em que se assenta o pensamento geopolítico de Castro, separa dois dos principais pensamentos da Professora: “O estudo geopolítico e a definição de coordenadas geoestratégicas visando ao reforço do papel histórico-político a ser desempenhado pelo Brasil no continente América e no mundo; e a

elaboração de uma Geopolítica e Geoestratégia para a Amazônia e para a Antártica” (Freitas, 2004, p. 90).

Tal enfoque vai ao encontro do pensamento de Meira Mattos (2011a), quando levanta a possibilidade de o Brasil vir a tornar-se uma potência, condição vinculada à edificação de um projeto nacional, voltado ao avanço econômico e social. Mattos dedicou especial atenção à questão da integração da Amazônia, salientando que a prioridade a ser atribuída a essa área geográfica passa por um projeto de desenvolvimento cuja responsabilidade deve ser compartilhada pelos países condôminos da região¹²⁴, premissa desenvolvida na obra *Uma geopolítica pan-amazônica* (1980). De acordo com Freitas (2004, p. 72), a proposta de Mattos considerava o insucesso das “soluções de desenvolvimento nacionalistas isoladas do passado” e privilegiava dois pressupostos: (i) respeito à soberania dos Estados; e (ii) incitamento à solução comunitária. O General afirma que a segurança nacional não pode ser descuidada, defendendo a estratégia da dissuasão e a manutenção na Amazônia de uma força combinada, capaz de desestimular qualquer aventura bélica.

Medeiros Filho (2022) comenta sobre o pensamento geopolítico militar brasileiro produzido no século XX, aventando a existência de sinais de permanência e de transformação na produção da “geopolítica dos generais”, em especial no que tange aos assuntos de fronteira. O imperativo geopolítico da localização (periferia global) e a questão da desigualdade (socioeconômica e regional) são enquadrados no conjunto dos sinais de permanência, e derivam de forças profundas. Na visão do autor, a manobra geopolítica permanece como um desafio¹²⁵, justificado pelas deficiências em infraestrutura, baixa densidade populacional, carente quadro de equilíbrio socioeconômico e baixa presença do Estado. Quanto aos sinais de transformação, o deslocamento das preocupações fronteiriças, do arco sul para o arco norte, carrega consigo

¹²⁴ “No tocante à estratégia para acelerar o desenvolvimento econômico e social da Amazônia, vimos uma ação combinada partindo das três frentes: da foz do rio para o interior, descendo pelas vias do planalto central e declinando das escarpas andinas e do sistema guiano. Um esforço conjunto internacional, cada qual levando povoamento e progresso econômico e social. Na extensa fronteira norte, nas regiões de povoações vizinhas, de nacionalidades diferentes, sugerimos a criação de áreas interiores de intercâmbio fronteiriço, onde seria incentivada, pelos governos lindeiros, uma política de livre cooperação econômica e social, seguindo o modelo das cidades geminadas que temos na nossa fronteira sul (Mattos, 2011c, p. 206).

¹²⁵ “A ideia de fronteiras agrícolas ‘empurrando’ o agronegócio em direção ao noroeste brasileiro, por exemplo, permanece como testemunha dessa ‘manobra geopolítica’, ‘inundando de desenvolvimento’ espaços de *frontier*. [...] a ocupação dos espaços fronteiriços, especialmente no canto noroeste, constitui ainda um desafio nacional, não só para o Brasil, mas para os países da região. [...] Em pleno século XXI, essa longa marcha ainda permanece inconclusa, exigindo a adoção de políticas públicas e dispêndio de investimentos estatais” (Medeiros Filho, 2022, p. 155-156).

um conjunto de consequências modificadoras nas dinâmicas geopolíticas na fronteira, em especial quanto à percepção e modulação de ameaças à segurança e à defesa brasileiras¹²⁶.

Carmona (2019, p. 181), sintetizando o pensamento geopolítico brasileiro no século XX, sugere “três metatemas”: (i) o lugar do Brasil no mundo, imaginado pelo papel hegemônico no subcontinente sul-americano e, mais recentemente, no entorno estratégico, bem como a projeção do País no mundo, a partir de um projeto de potência; (ii) o binômio segurança e desenvolvimento, com vistas à edificação de uma base material do Poder Nacional, sustentáculo do referido projeto de potência; e (iii) a organização do espaço nacional (território)¹²⁷. O autor advoga que “ao fim de cinco décadas do que denominado *consenso pelo desenvolvimento*, o país entrou numa fase de indefinição quanto ao projeto nacional”¹²⁸.

Ao refletirmos sobre o até aqui apresentado, inferimos que, no período pós-Guerra Fria, o pensamento geopolítico brasileiro privilegiou, em boa medida, o seu entorno imediato. Movimentos em busca do fortalecimento de uma postura estratégica cooperativa se mostraram presentes na agenda da PEB e da Defesa. Ainda nos anos 1990, sob um paradigma neoliberal, quando o “fim da história” fez emergir as “novas ameaças”, o País desistiu de buscar a obtenção de capacidades nucleares que sustentassem uma estratégia dissuasória robusta, priorizando a dinâmica de sua inserção internacional por intermédio de uma “autonomia pela integração”¹²⁹. Ademais, o Brasil explicitou sua área geográfica de interesse extraterritorial soberano – o

¹²⁶ “Se antes as principais ameaças eram percebidas como oriundas do arco sul, especialmente provenientes dos contenciosos geopolíticos com a Argentina, [...] observa-se uma mudança de prioridade estratégica de fronteira no Brasil, de sul para o norte. Paulatinamente, o arco norte (Amazônia) e, nas últimas décadas, também o arco central, passam a ganhar relevância. É nesse contexto que se observa uma importante mudança na percepção militar: as ameaças relacionadas a questões ‘de’ fronteira (*border*) perdiam relevância diante de problemas de vulnerabilidades ‘na’ fronteira (*frontier*). Eram preocupações menos relacionadas a ameaças militares *stricto sensu* e mais a situações decorrentes da própria fragilidade do cumprimento da lei e ao alto grau de violência social presentes naquelas regiões” (Medeiros Filho, 2022, p. 157).

¹²⁷ “Aqui comparece o problema inicial dos conflitos da Bacia do Prata, da mudança da capital federal, da integração nacional, o problema das fronteiras, da divisão territorial, e, em especial, a Questão Amazônica. Mais recentemente, como possibilidade de expansão do próprio território nacional, a projeção brasileira no Atlântico Sul e na Antártica, além do velho problema geopolítico brasileiro do acesso ao Pacífico” (Carmona, 2019, p. 181).

¹²⁸ “O esgotamento do ciclo nacional-desenvolvimentista teve múltiplas causalidades, e revelou nossa incapacidade nacional, por certo, circunstancial, de pôr no lugar um projeto de longo prazo, renovando objetivos e descartando-se daquilo que se revelou insuficiente. O fato é que, ao fim do consenso pelo desenvolvimento, ingressamos em sucessivos ciclos de estagnação, entremeados por surto de crescimento de curta duração. [...] A crise do projeto nacional também derivou diretamente do ambiente de polarização ideológica que o mundo vivera, e que, só ao final da década de 1980, viria seu desfecho. O Brasil não ficou imune a esta realidade e experimentou as consequências da Guerra Fria, atingindo sua coesão e unidade nacional” (Carmona, 2019, p. 182).

¹²⁹ Durante o governo FHC buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração. Segundo essa agenda, o país deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino e resolver seus problemas com uma adesão ativa à elaboração das normas e das pautas de conduta da gestão da ordem mundial. No entanto, essa política de integração, adesão e participação não foi plenamente acompanhada de tomadas de posições que implicassem responsabilidades práticas, em virtude de debilidades estruturais (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003). “Nesse período, ainda, o Brasil se desfez de suas pretensões da dissuasão nuclear, que ansiava desde os anos de 1960” (Myamoto, 1995, p. 137).

entorno estratégico brasileiro –, manifestando intensão (ao menos teórica) em adensar sua presença nesse recorte geográfico.

Bertha Becker (2009) acrescenta novas perspectivas geopolíticas para a Amazônia, região que teve elevada a sua importância como espaço de valor estratégico fundamental, em boa medida como consequência das acentuadas alterações das feições da globalização. Segundo a autora, “alterou-se o significado da Amazônia, com uma valorização ecológica de dupla face: a da sobrevivência humana e a do capital natural, sobretudo a megadiversidade e a água”. Assim, o novo valor atribuído à região, vinculado ao potencial de recursos naturais, confere à Amazônia o significado de “fronteira do uso científico-tecnológico da natureza”. Enquanto espaço geográfico, territorial, a valorização estratégica da Amazônia decorre do novo significado por ela adquirido, traduzido por um patrimônio duplo – terras e capital humano – e pela centralidade adquirida pela biodiversidade e pela sustentabilidade. Nesse sentido, Becker propõe estratégias de desenvolvimento fundamentadas na regionalização e no desenvolvimentismo, orientados, ambos, pela premissa da sustentabilidade.

Quando da sua contribuição para o Dicionário de Segurança e Defesa, Costa (2018b, p. 216), atualizando seu entendimento acerca do papel da geopolítica, afirma que “o renascimento da geopolítica clássica enquanto inspiradora de estratégias nacionais, rivalidades e conflitos envolvendo, sobretudo, as grandes potências [...] é um dos aspectos destacáveis da transição em curso em direção a uma nova ordem nas relações internacionais”. O autor explica que as r.i. não têm interesse *per se*, “senão enquanto um espaço político mundial configurado por Estados-nações, territórios, fronteiras, regiões, estruturas, formas, fluxos de todo tipo e, sobretudo, um campo de forças permanentemente tensionado por rivalidades, disputas e conflitos de toda ordem” (Costa, 2018b, p. 223).

4.3 Cultura organizacional: valores, ética e autoimagem

Em sua teoria da burocracia, o sociólogo Max Weber¹³⁰ descreve a organização como uma hierarquia baseada em normas e regras (racionais e legais), que funciona como uma “máquina social”. Segundo o autor, a organização burocrática é a forma mais eficiente e racional de administrar grandes grupos de pessoas, fundamentada na divisão do trabalho e

¹³⁰ Weber foi precursor da análise das formas burocráticas de organização, que proliferavam em paralelo à mecanização da indústria. Em seu célebre ensaio sobre as formas de dominação (1999), descreveu a chamada “dominação legal”, baseada na crença da legitimidade da norma, cuja expressão mais pura seria a burocracia (Wortmeyer, 2024).

centralizada em uma hierarquia de cargos e funções ocupados com base em competência técnica adquirida por meio de educação específica e experiência no trabalho. Seu exercício seria orientado de modo racional e impessoal, a partir de normas e regulamentos detalhados. O modelo proposto por Weber foi o adotado pela maioria das organizações modernas, públicas e privadas, “ainda que relações de dominação ligadas à tradição e ao carisma, também analisadas por Weber (1999), continuassem a permear as estruturas formais” (Wortmeyer, 2024, p. 10).

Porém, ainda que atributos como precisão, clareza, regularidade, confiabilidade e eficiência fossem associados a esse modelo, Weber demonstrava preocupação com “os efeitos psicológicos e sociais da proliferação da burocracia – a mecanização da vida humana, a erosão do espírito humano e o solapamento da democracia” (Capra; Luisi, 2014, p. 88, *apud* Wortmeyer, 2024). Assim, cabe ressaltar que os reflexos desse processo sociológico mais amplo também se fizeram sentir nas instituições militares, em diversos países.

Na obra *O Soldado e o Estado* (1957), Huntington (2016) apresenta seu conceito de profissão¹³¹, fundamentado na tese de que “o moderno quadro de oficiais constitui um corpo profissional”. Soma-se a isso o fato de que “a existência da profissão militar pressupõe interesses humanos em conflito e emprego da violência para defender esses interesses”. O autor explica que as forças armadas, nos Estados modernos, estiveram submetidas a um processo de profissionalização que as transfiguraram, de forma gradual, em organizações burocráticas. A função militar, assim, seria desempenhada por “uma profissão pública burocratizada especializada na administração da violência e responsável pela segurança militar do Estado”. Huntington defende uma visão mais clássica e funcionalista das forças armadas, enquadrando-as como uma instituição profissional bastante burocratizada, com normas internas rígidas e hierarquias claras, depreendendo-se uma separação nítida entre o poder militar e o poder civil. Para o autor, a burocratização é essencial para garantir a autonomia militar e preservar a sua eficácia no desempenho da função de defesa da nação.

A respeito das transformações ocorridas na profissão militar, nos EUA, após a II GM, Janowitz (1967), observou as limitações nas forças armadas da aplicação de uma filosofia estritamente gerencial, alinhada ao modelo racional-burocrático, apresentando, por

¹³¹ “Profissão é um tipo peculiar de grupo funcional com características altamente especializadas. [...] É o profissionalismo que distingue o oficial de hoje dos guerreiros do passado. A existência de um quadro profissional de oficiais dá uma matriz singular ao problema moderno das relações entre civis e militares. [...] As características que distinguem profissão como um tipo especial de vocação são especialização, responsabilidade e corporatividade”. Sobre esta última, Huntington destaca que “os membros de uma profissão têm em comum a sensação de unidade orgânica e de autoconsciência como um grupo que se difere dos leigos”, argumentando que organizações profissionais são, geralmente, associações ou burocracias. [...] “A estrutura corporativa do corpo de oficiais inclui não apenas a burocracia oficial, mas também sociedades, associações, escolas, publicações, costumes e tradições” (Huntington, 2016).

consequente, uma interpretação divergente sobre o enquadramento dos exércitos como instituições burocratizadas, considerando-se que “nenhuma burocracia jamais se conforma ao modelo ideal de organização racional” (Janowitz, 1967, p. 35). Na sua obra *O soldado profissional e a sociedade*, o autor propõe uma visão mais sociológica, enfatizando a crescente “civilianização” das FA e sugerindo que o exército, como instituição, deve ser mais permeável às influências e demandas da sociedade civil, adotando práticas menos rígidas e burocráticas para melhor integrar-se à sociedade democrática¹³². Enquanto Huntington vê a burocratização como uma defesa contra a politização e a influência civil¹³³, Janowitz acredita que uma aproximação e interação com a sociedade são fundamentais para a legitimidade e o funcionamento eficiente das FA em tempos de paz.

No escopo dos estudos sobre as relações civis-militares, o supramencionado debate entre os dois autores é medular. Schiff (2009), em uma abordagem mais contemporânea, propõe a Teoria da Concordância, que desafia a dicotomia tradicional entre controle civil "objetivo" (Huntington) e "subjetivo" (Janowitz). A proposta teórica apresentada pela autora sugere que a estabilidade nas citadas relações não depende apenas da segmentação entre as esferas civil e militar, mas também da acomodação consensuada entre três atores: as Forças Armadas, as lideranças políticas e a sociedade civil. A ampliação do debate se concentra na incorporação de fatores culturais e institucionais¹³⁴, oferecendo uma visão mais holística das relações civis-militares, relevante para contextos democráticos em transição ou consolidação.

Morgan (1996), ao recorrer ao uso sistemático de metáforas, propõe uma abordagem inovadora para a análise organizacional. Destaca o potencial dessas figuras de linguagem como ferramentas interpretativas, sendo capazes de revelar diferentes dimensões da complexidade organizacional. Em sua obra seminal, o autor apresenta diversas imagens – como máquinas,

¹³² Sobre o tema, o enquadramento de Huntington se dá por meio de “imperativos” entre civis e militares: “As instituições militares de qualquer sociedade são moldadas por duas forças: um imperativo funcional, que se origina das ameaças à segurança da sociedade, e um imperativo societário, proveniente das forças sociais, das ideologias e das instituições dominantes nessa sociedade. Instituições militares que só refletem valores sociais podem ser incapazes de desempenhar com eficiência sua função específica. Por outro lado, poderá ser impossível conter dentro da sociedade instituições militares moldadas exclusivamente por imperativos funcionais. É na interação dessas duas que está o nó do problema das reações entre civis e militares. O grau em que elas entram em conflito depende da intensidade das exigências de segurança e da natureza e força do padrão de valores da sociedade” (Huntington, 2016, p. 20-21).

¹³³ Da análise da categorização de Huntington, tal burocratização deve ser entendida na perspectiva ampliada das relações civis-militares, destacadamente quanto ao recorte da subordinação do poder militar pelo poder político. Em troca da “subordinação”, os militares gozariam de um nível considerável de autonomia para o cumprimento de suas missões constitucionais. Para o autor, assegurar o controle civil é tornar a profissão militar “politicamente estéril”, porém autônoma no que diz respeito às suas questões corporativas.

¹³⁴ O concerto deve abranger quatro aspectos fundamentais: a composição social do corpo de oficiais, o processo de formulação de políticas, os métodos de recrutamento militar e o estilo militar predominante. Quando há concordância nesses elementos, a probabilidade de intervenções militares na política diminui de maneira significativa (Schiff, 2009).

organismos, cérebros, culturas e sistemas políticos – que permitem explorar aspectos específicos do comportamento e da estrutura das organizações. Cada metáfora oferece uma lente analítica distinta, desde uma visão mecanicista centrada na eficiência e previsibilidade, até concepções mais dinâmicas, que privilegiam a adaptação, o aprendizado contínuo e as relações de poder. Ao adotar essa pluralidade de enfoques, Morgan revela as organizações como entidades multifacetadas e em constante transformação, oferecendo uma contribuição fundamental para o pensamento organizacional contemporâneo e ampliando o repertório teórico disponível para sua compreensão.

Wortmeyer (2024), sobre os fundamentos da cultura organizacional, apresenta as reflexões do psicólogo organizacional Edgar Schein, para quem “qualquer unidade social que tenha algum tipo de história compartilhada desenvolverá uma cultura”. Schein (1992, 2008, 2009, 2015 *apud* Wortmeyer, 2024) considera que o “desenvolvimento da cultura corresponde à nossa necessidade de organizar a realidade, à nossa busca por estabilidade, consistência e significado”. Ainda que a cultura possa ser considerada como algo demasiadamente abstrato, trata-se de um fenômeno dinâmico e que, de forma constante, se encontra presente na vida organizacional sob a forma de interações diárias entre as pessoas, atuação das lideranças, estruturas, rotinas e regras que orientam o comportamento. Em sua longa trajetória como consultor em organizações, Schein observou a importância de analisar cultura para a compreensão das dificuldades organizacionais e das possibilidades para o efetivo exercício da liderança. O autor expõe que a gênese da cultura se dá a partir da atuação de lideranças (em especial, nos momentos críticos da história do grupo), em especial quando do enfrentamento de dois tipos de problemas básicos: (i) sobrevivência, crescimento e adaptação em seu ambiente; e (ii) integração interna, para o funcionamento diário e a capacidade de adaptar-se e aprender. Nesse sentido, cultura e liderança estariam inter-relacionadas. Em síntese, define a cultura organizacional como:

Um padrão de pressupostos básicos compartilhados, aprendidos pelo grupo na resolução de seus problemas de adaptação externa e integração interna, que atuou bem o suficiente para ser considerado válido e, então, para ser ensinado para novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas (Schein, 1992, p.12, tradução livre).

No que tange à análise dos aspectos fundamentais da cultura organizacional militar, é lícito pressupor que eles derivam dos “esforços de organização da atuação humana em torno da tarefa que constitui a finalidade precípua das forças armadas: o combate armado bem-sucedido” (Wortmeyer, 2024, p. 17). Assim, para compreender-se o significado profundo das práticas e

valores que caracterizam a cultura militar, é necessário estudar os desafios de várias ordens, ligados ao desempenho da função social envolvida, bem como as soluções encontradas para fazer frente às possíveis demandas em diferentes contextos históricos e sociais.

Para além da mediação das dinâmicas internas que dão forma à integração do grupo em face da sua missão, a cultura organizacional também deve empenhar-se na apresentação de “respostas a pressões ligadas às necessidades de adaptação externa da organização” (Schein, 1992, 2008), mediando suas interações com outros grupos e organizações. Dessa forma, as dinâmicas que abarcam o desenvolvimento da cultura organizacional militar não se dão em uma “ilha institucional, exclusivamente em torno das atividades que constituem a finalidade das forças armadas”, mas também se relacionam com outros atores externos à organização, demandando interações complexas em contextos histórico-culturais específicos (Wortmeyer, 2007, 2017, 2022b, 2024).

Os valores de uma instituição/corporação representam um dos principais fatores tributários do engendramento de culturas. Nessa perspectiva, ancoram, inspiram e justificam o processo decisório e a adoção de políticas nas organizações, em suas mais diversas áreas. Em consonância a essa ideia, os valores orientam o comportamento cotidiano e motivam as ações dos indivíduos, uma vez que expressam as necessidades da organização, refletindo-as nos seus integrantes. Nesse entendimento, assumimos que, em consonância com contemporâneos estudiosos de liderança, nos momentos de aguda crise, a organização deve considerar, em elevada estima, os ditames dos seus valores, considerados sustentáculos para a estabilidade e a superação de momentos conflituosos e de consistente instabilidade.

Miranda (2018), ao analisar a construção da identidade da oficialidade do EB, sustenta que a questão dos “valores” é um tema de imensurável relevância para os militares da Força. Ao trabalhar o conceito de “consciência coletiva”, o autor cita Durkheim, para quem a sociedade é a expressão da solidariedade praticada entre os indivíduos, sendo a consciência coletiva¹³⁵ a responsável pela formação dos valores morais que exercerão pressão sobre os homens nos momentos de suas escolhas. Segundo Miranda, na perspectiva do grupo formado por militares – entendendo-os como sendo uma “sociedade em particular” – observa-se uma consciência coletiva e, nesse contexto, “certos valores ditos militares são compartilhados”. Assim, no enquadramento do “grupo”, há a expectativa de “uma padronização do comportamento de cada indivíduo segundo o significado atribuído a cada valor militar”.

¹³⁵ “Essa consciência coletiva diria respeito aos valores do grupo a que o indivíduo pertence, sendo transmitida entre as gerações pela educação e conformando-se em fator fundamental para a vida social. A consciência coletiva pode, portanto, ser variável e determinante da intensidade da coesão do grupo” (Miranda, 2018, p. 49).

Contextualizando a importância da internalização de valores para a formação da identidade militar, o autor transcreve um trecho do Caderno de Instrução do Projeto de Liderança da AMAN (CIPL, 2014), onde aponta a estreita relação entre valor e formação do caráter:

No sentido geral, caráter é um conjunto de características individuais, de condições fundamentais de inteligência, sensibilidade e vontade que distinguem um indivíduo dos demais. Sob o aspecto moral, é a energia da vontade e a firmeza de princípios e propósitos que conferem ao indivíduo uma diretriz bem definida em sua conduta. Esta é a ‘pessoa de caráter’, que possui *senso moral* corretamente orientado. [...] O caráter da pessoa se consolida à medida que ela *internaliza valores* nos cinco níveis taxonômicos do domínio afetivo: receptividade, resposta, valorização, organização e caracterização. [...] Nas escolas de formação de oficiais e sargentos do Exército, procura-se obter uma adequação do caráter dos discentes. O que se deseja é desenvolver neles um caráter compatível com as exigências da cidadania e com as necessidades da vida militar, particularmente aquelas impostas pelas situações de combate, dando-lhes, além disto, instrumentos que os capacitem a estabelecer sólidos laços de liderança com seus comandados. [...] Do ponto de vista filosófico, o termo *valor* refere-se a uma propriedade das coisas ou do comportamento individual pelo qual é satisfeito um determinado fim, julgado importante por um grupo de pessoas, fazendo nascer uma hierarquia de valores a ser seguida. [...] Os *valores* dizem respeito, também, aos princípios que, por codificarem um ideal de plenitude moral, devem ser buscados pelos indivíduos (CIPL, 2014, p. 22-24, apud Miranda, 2018).

Na obra *O caráter dos soldados*, Brochado (2001) desenvolve a noção de “caráter coletivo”¹³⁶ como um traço essencial da identidade militar, fundamentando sua importância na necessidade de coesão e unidade de propósitos entre os integrantes da Força Terrestre. Para o autor, esse caráter é constituído a partir da internalização de valores e normas que transcendem o indivíduo, conformando um *ethos* institucional baseado na lealdade, disciplina, espírito de corpo e comprometimento com a missão comum. Tal concepção alinha-se à perspectiva sociológica de Janowitz (1967), que reconhece nas Forças Armadas instituições profundamente influenciadas pela sociedade, mas que mantêm, de forma concomitante, estruturas e valores próprios que reforçam o sentimento de pertencimento e dever coletivo. Nesse mesmo sentido, Moskos (1977) distingue os modelos ocupacional e institucional da carreira militar, indicando que o último – mais próximo ao ideal do caráter coletivo – se ancora em valores como honra, dever e abnegação.

Em consonância com essa visão, a cultura organizacional exige a construção de uma mentalidade de grupo que priorize o coletivo sobre o individual. Assim, o caráter coletivo emerge não apenas como “garantidor” da eficácia operacional, mas também como financiador

¹³⁶ Definido pelo conjunto de *valores* aceitos e professados pela maioria dos integrantes de um *agrupamento humano*, base para a conformação de atitudes, sentimentos, comportamentos e reações comuns, capazes de conferir a esse agrupamento como um todo, um peculiar perfil psicológico (Brochado, 2010, p. 179).

da integridade moral e simbólica da instituição militar, consolidando-se como um elemento estruturante da identidade organizacional do Exército Brasileiro, com potencial para refletir na Cultura Estratégica do País.

Sobre o assunto, Miranda (2018) tece interessantes questionamentos:

Cabem as seguintes questões nesse contexto: a construção do caráter militar individual e coletivo é um processo consensual ou ocorre alheio à vontade dos indivíduos? Se é consensual, por que precisa ser constantemente reforçado e os grupos vigiados permanentemente por seus líderes? A energia anímica radiante do caráter coletivo se mostrará consistente em cada indivíduo de um pequeno grupo no combate irregular por quanto tempo? Para que a energia anímica subsista, mesmo entre os indivíduos dos pequenos grupos isolados, é preciso que a construção do caráter militar seja mais intensa? As respostas a essas questões devem levar em conta que o processo de aquisição tradicional de caráter militar implica o afastamento do grupo do restante da sociedade para que o reforçamento ocorra constantemente. Também é preciso ponderar o reflexo desse isolamento sobre o papel da instituição militar que busca maior proximidade e integração com a sociedade hoje (Miranda, 2018, p. 50).

Wortmeyer (2017, 2022b) enuncia que a cultura organizacional militar se caracteriza por uma “ética da comunidade”, na acepção definida pelo antropólogo social Richard Shweder e colaboradores (Shweder; Much; Mahapatra; Park, 2003):

As qualidades valorizadas nas experiências se relacionam ao pertencimento à comunidade e visam a preservar os papéis desempenhados pelos indivíduos na estrutura coletiva, concebida como uma entidade com sua própria identidade, história, reputação e tradições. Assim, os valores básicos derivam das noções de interdependência entre os membros, reciprocidade, dever e hierarquia. Nessa esteira, associam-se valores relacionados a disciplina, responsabilidade, organização da ação coletiva, profissionalismo, sacrifício, patriotismo, lealdade, camaradagem, assim como outros que consubstanciam a construção de laços de confiança entre os membros do grupo, como as noções de integridade e honestidade. Vale reforçar que tais valores, alicerçados em sentimentos e significados abrangentes, constituem poderosos recursos psicológicos para o enfrentamento dos desafios relacionados à atividade e à convivência no contexto do emprego militar, permitindo a regulação afetiva e cognitiva dos indivíduos diante da realidade do combate (Wortmeyer, 2017, 2022b).

A vida militar, como observa Caforio (2007), distingue-se da realidade das organizações civis, por exigir dos profissionais fardados uma conduta que resulta de uma espécie de fusão entre profissão e organização. Essa singularidade manifesta-se na sobreposição entre aspectos profissionais – relacionados à missão militar clássica de defesa – e elementos organizacionais de natureza burocrática como a hierarquia, a disciplina e os regulamentos normativos. Essa fusão reforça o caráter peculiar das FA, cuja cultura organizacional se aporta em valores como obediência, coesão, espírito de corpo e senso de missão. Por conseguinte, o autor entende que, de forma peculiar e distinta do cotidiano de corporações civis, a rotina militar demanda um comportamento próprio. Gonçalves (2005), em convergência com Caforio, pondera que o EB

abarca características diferentes daquelas tipicamente militares e devotadas ao preparo e ao emprego para o combate, apresentando necessidades organizacionais comuns a qualquer empresa, como “estrutura, organograma, material, imóveis, ativo e passivo, receitas e despesas”, complementando:

Com base na Constituição, que lhe define a missão, e na interpretação contida em seus planejamentos maiores, a instituição militar se organiza em regras, muitas delas fruto de uma secular tradição – instituição permanente – e comuns a quase todas as instituições congêneres no plano mundial. Os regulamentos dispõem sobre todas as áreas e constituem uma literatura, normalmente única, sem outras iguais no mercado. Há, assim, desde os regulamentos administrativos, os manuais técnicos, os cadernos de instrução até os disciplinares, que têm a força legal de conceder poder de justiça aos comandantes (Gonçalves, 2005, p. 37-38).

No campo da sociologia, os conceitos de organização e de instituição são distintos, embora relacionados: enquanto a organização é vista como uma entidade formal, sob a ordem de um conjunto de indivíduos que interagem de forma coordenada, visando ao atingimento de objetivos específicos, a instituição se caracteriza por um conjunto de normas e práticas socialmente estabelecidas, que orientam o comportamento em determinados segmentos da vida social, valendo-se de padrões de comportamento aceitos e naturalizados ao longo do tempo, muitas vezes através de processos históricos e culturais.

As organizações são criadas, de forma consciente e deliberada, para viabilizar atividades humanas, seja em empresas, governos, igrejas, forças armadas ou outros tipos; elas mantêm uma conformação definida, dotada de hierarquias, papéis e processos e, para isso, são regidas por regras e estruturas definidas. Além disso, podem ser temporárias ou mutáveis, isto é, tendem a ser flexíveis e adaptáveis a mudanças, e sua legitimidade depende de sua eficácia e conformidade com leis e regulamentos específicos.

Em comparação, as instituições são mais abstratas e formam a base de muitas interações sociais, como, por exemplo, a família, o casamento e o sistema educacional. Muitas instituições têm uma natureza mais informal, baseada em valores, normas e tradições que orientam o comportamento, podendo, por vezes, não possuir uma estrutura organizacional explícita; em geral, revestem-se de um caráter imutável e duradouro, atuam baseadas em estrutura ampla, que molda e regula o comportamento social, bem como são menos propensas a mudanças,

possuindo uma legitimidade cultural, inclusive. Conforme prescreve o Art. 142¹³⁷ da CF, as FA são instituições nacionais permanentes, regulares e organizadas.

Em resumo, o EB é uma organização dotada de estrutura formal, com hierarquias e funções definidas, devotada para alcançar objetivos específicos previstos no arcabouço legal brasileiro. Da mesma forma, é considerado uma instituição, haja vista estruturar-se em torno de normas e práticas social e legalmente aceitas, além de ser revestido de um caráter duradouro e estável. Quanto à formalidade, possui uma cadeia de comando estabelecida, com papéis distintos e regras operacionais claras, baseadas em regulamentos militares específicos.

Sob a ótica da instituição, o EB transcende uma entidade formal, sendo uma parte fundamental da ordem social e política brasileira, cujos valores encontram raízes e alinhamentos com a sociedade a que serve. No que tange a normas e valores, representa o “ideal” de defesa nacional, disciplina, patriotismo, e lealdade à Nação, incorporando símbolos que transcendem sua função organizacional, influenciando, em alguma medida, a identidade e a cultura nacional.

O Manual EB20-MF-10.101 – O Exército Brasileiro, 1ª edição (Brasil, 2014) descreve as principais características da Força como uma instituição:

O Exército Brasileiro surgiu da vontade da nação brasileira em defender sua soberania contra invasores externos ainda no Brasil Colônia. Essa vontade foi legitimada a partir da nossa independência, e da criação, de fato, do Exército Brasileiro (EB), na constituição de 1824. Atualmente, a existência do EB, como instituição, é prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). [...] Para o cumprimento de suas missões e tarefas, o EB se vale da Força Terrestre (F Ter), instrumento de ação, que inclui todos os elementos da instituição com capacidades geradas para atuar no ambiente operacional terrestre nas Operações no Amplo Espectro. Dessa definição, depreendem-se as principais características do Exército como instituição, seus pilares, sua subordinação e destinação (Brasil, 2014).

Ademais, ao tratar da “Missão do Exército”, o EB20-MF-10.101 destaca fundamentos que perpassam os ditames puramente legais e se ancoram “em suas tradições e vocações, definidas e consolidadas ao longo da evolução histórica e formação sociocultural do Brasil”¹³⁸, conectando a missão da Força a questões imateriais, assim traduzidas:

¹³⁷ Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Brasil, 1988).

¹³⁸ Sobre o arcabouço imaterial que fundamenta a missão do EB, o EB20-MF-10.101 discorre: (i) tradições de bravura, sacrifício, desprendimento e participação para conquistar e garantir a soberania, a unidade e a integração nacionais e a paz social; (ii) tradições de culto e respeito à Pátria, aos seus símbolos, aos chefes

A Constituição Federal confere às FA o status de Instituições regulares, nacionais e permanentes e estabelece a hierarquia e a disciplina como bases de sua organização, alicerces da cadeia de comando e fiadoras de sua exclusiva subordinação ao Estado. Há, portanto, uma imensa responsabilidade moral, ética e funcional do EB, perante o País, de só usar os recursos que lhe são disponibilizados para o estrito cumprimento de sua missão estabelecida pela Constituição Federal. Esta é, em última análise, a condição para o EB continuar sendo uma Instituição nacional e permanente (Brasil, 2014).

Segundo Carvalho (2005), faz-se necessário enquadrar, à luz da sociologia, as FA como organizações que têm características e vida próprias, não podendo ser reduzidas a reflexos dos transbordamentos externos. Ao expor que as organizações militares se revestem de elevado grau de complexidade, o autor as enquadra como “instituições totais”¹³⁹, conceito elaborado por Erving Goffman cujo traço principal é a concentração dos diferentes aspectos cotidianos da vida de uma pessoa (trabalho, lazer, descanso) no mesmo local, sob a autoridade de uma equipe dirigente. Ao abarcarem todas as dimensões da vida dos seus membros, tais instituições constroem identidades mais fortes, exigindo uma radical transformação de suas personalidades. Nessa perspectiva, estabelece-se uma antinomia entre “militar e paisano”, advinda do processo de construção de uma robusta identidade entre os profissionais da guerra, cuja resultante finalística é o “espírito militar”, responsável, na visão de autores como Castro (1990) e Leirner (1997), pelo estabelecimento de “fronteiras simbólicas” entre os de “dentro” e os de “fora” da caserna.

Castro (2009), ao relatar sua experiência na pesquisa de campo realizada na AMAN, no final dos anos 1980, descreve a “superação” das etapas do trabalho como momentos intensos

militares do passado, aos heróis nacionais e aos momentos históricos da formação, emancipação e afirmação da Pátria brasileira; (iii) vocação democrática, decorrente de sólida formação com base nos ideais de liberdade e de dignidade da pessoa humana e repulsa aos extremismos, às ideologias e aos regimes autocráticos de quaisquer origens ou matizes; (iv) a vocação democrática do Exército é reforçada por representarem seus membros um todo homogêneo, sem se constituir em casta militar, composto por brasileiros oriundos de diferentes etnias, classes sociais e credos religiosos, pela igualdade de oportunidades de acesso à carreira militar e por sua fidelidade ao compromisso permanente com a liberdade e com a democracia.; (v) a vocação à solidariedade, manifestada, sobretudo, na assistência às populações mais carentes, em especial àquelas situadas nas regiões mais longínquas, bem como em situações de calamidade pública; (vi) a vocação para sensibilizar-se e sintonizar-se com as mais legítimas aspirações nacionais, mantendo-se imune e desvinculado da influência de qualquer organização político-partidária, por se colocar acima de eventuais disputas entre grupos sociais, econômicos ou políticos. Caracteriza-se por uma trajetória de atuação orientada por sua destinação constitucional e comprometida com os interesses e aspirações vitais da sociedade brasileira; (vii) a vocação ao respeito, à amizade, à solidariedade e cooperação com as demais Forças Armadas e com as de outros países (Brasil, 2014).

¹³⁹ Segundo Goffman (1987), as instituições totais se caracterizam por serem estabelecimentos fechados que funcionam em regime de internação, onde um grupo relativamente numeroso de internados vive em tempo integral. A instituição funciona como local de residência, trabalho, lazer e espaço de alguma atividade específica, que pode ser terapêutica, correccional, educativa etc. Para Carvalho (2005), tal condição contribui para o isolamento da corporação em relação à sociedade, dificultando o diálogo entre militares e civis e reforçando uma postura corporativa e autônoma das FA em relação ao poder político.

e inusitados. Em interpretação do processo relacional entre pesquisador e “nativo”, o autor apresenta uma leitura própria acerca da autoimagem do militar do EB:

Em muitos momentos da pesquisa, ficou evidente que alguns dos meus nativos se sentiam numa posição intelectual, social ou moral superior à minha. Essa superioridade não tinha origem em uma fonte individual, mas coletiva. [...] os militares se sentem parte de ‘um mundo’ ou ‘meio’ militar superior ao ‘mundo’ ou ‘meio’ civil, o mundo dos *paisanos*: representam-se como mais organizados, mais dedicados, mais patriotas. Tornar-se militar significa, acima de tudo, *deixar de ser civil*. A oposição entre civis e militares é estruturante da identidade militar. [...] ‘Mundo/meio militar’ e ‘mundo/meio civil’ são o que os antropólogos costumam chamar de ‘categorias nativas’, estruturantes da visão de mundo dos militares, e não descritivos. [...] O ‘civil’ é uma invenção dos militares. Não sou ‘civil’, a não ser quando estou diante de militares e quando sou assim classificado por eles. [...] Para qualquer militar, porém, ser ‘militar’ necessariamente aparece entre os primeiros atributos, se não como o primeiro (Castro; Leirner, 2009, p. 24-25).

A interpretação de Celso Castro sobre a autoimagem dos “nativos” pesquisados na AMAN oferece uma contribuição instigante para o objeto desta tese, sobretudo ao evidenciar a dimensão simbólica e relacional que empresta forma à identidade militar. A partir de sua experiência etnográfica no berço da formação da oficialidade do EB, o autor identifica uma clivagem fundamental entre os “mundos” civil e militar, marcada não apenas por distinções funcionais, mas por um sentimento coletivo interpretado como de “superioridade” moral, social e organizacional por parte dos militares. Da leitura de Castro, infere-se a existência de uma construção simbólica na qual o ser “militar” perpassa a esfera profissional, evidenciando um pertencimento identitário consistente, dotado de valores específicos como ordem, disciplina, patriotismo e abnegação – qualidades visualizadas como ausentes ou deterioradas no meio “civil”, no contexto de sua pesquisa.

Segundo Brochado (2010), o espírito militar é diferente do “espírito de corpo”¹⁴⁰, este mais relacionado às interações pessoais de caráter operativo. Já o EB, por intermédio do sítio eletrônico oficial da Instituição, na *internet*, onde apresenta a conceituação dos seus “valores institucionais”¹⁴¹, descreve o “espírito de corpo” com esta redação:

¹⁴⁰ “Espírito de corpo (um dos treze distintivos militares), como um suporte psicológico coletivo, é a disposição especial que sustenta uma pequena fração, uma subunidade, uma unidade, uma grande unidade, um grande comando ou toda uma força singular (a força terrestre, a força naval ou a força aérea) como agrupamentos de guerra, revelando uma consciência coletiva entre seus combatentes, que os liga ao próprio corpo em qualquer escalão considerado, ao seu passado e presente institucionais, à crença otimista arraigada em seu futuro e, a despeito de tudo, em sua permanência como força de combate capaz e respeitada” (Brochado, 2010, p. 181).

¹⁴¹ “O Exército Brasileiro, como instituição militar, possui referenciais fixos, fundamentos imutáveis e universais. São os valores militares, que influenciam, de forma consciente ou inconsciente, o comportamento e, em particular, a conduta pessoal de cada integrante da Instituição. A eficiência, a eficácia e mesmo a sobrevivência das Forças Armadas decorrem de um fervoroso culto a tais valores. O Exército Brasileiro é uma instituição em constante evolução; preserva os mais fortes sentimentos de orgulho por seu País e de amor por sua gente; e existe para

É o orgulho inato aos homens de farda por integrar o Exército Brasileiro, atuando em uma de suas Organizações Militares, exercendo suas atividades profissionais, por meio de suas competências, junto aos seus superiores, pares e subordinados. Deve ser entendido como um ‘orgulho coletivo’, uma ‘vontade coletiva’. O espírito de corpo reflete o grau de coesão da tropa e de camaradagem entre seus integrantes e se exterioriza por meio de: canções militares, gritos de guerra e lemas evocativos; uso de distintivos e condecorações regulamentares; irretocável apresentação e, em especial, do culto de valores e tradições de sua Organização Militar (Site do Departamento Geral do Pessoal: <http://www.dgp.eb.mil.br/index.php/ultimas-noticias1/1801-espírito-de-corpo>)

Celso Castro, em entrevista à Revista Silva, do Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias (CEP/FDC), tece comentários acerca dos seus estudos sobre o espírito militar¹⁴², conceituado pelo autor como o resultado do processo de formação da identidade militar¹⁴³. Ao refletir sobre os componentes imateriais que conformam esse “espírito”, Castro discorre:

O elemento básico da construção da identidade do militar é sua diferenciação simbólica em relação ao ‘mundo civil’ e o pertencimento a um ‘mundo militar’. Isso se torna tão forte e naturalizado que os militares passam a realmente acreditar num mundo dividido em ‘civil’ e ‘militar, quando o que ocorre é um processo de invenção de uma identidade ‘civil’ com a qual se contrasta a do ‘militar’. Nesse sentido, costumo dizer que o ‘civil’ é uma invenção militar. Essa identidade, no entanto, é construída num contexto histórico e cultural mais amplo que está sempre em mutação, que se altera ao longo do tempo. [...] os elementos identitários que descrevi em *o espírito militar* continuam basicamente os mesmos. [...] Toda instituição busca estabelecer rituais e símbolos que passam a ser vistos como ‘tradicionais’ e que servem para fortalecer a identidade coletiva através da construção de uma memória comum. O Exército é uma instituição explícita e conscientemente ‘conservadora’ em relação a esse aspecto, e tem no ‘culto às tradições’ um elemento importante de seu cotidiano (Castro, 2017).

defender a Pátria!”. Nesse quadro, o EB elenca seis valores, a saber: (i) *patriotismo*; (ii) *civismo*; (iii) *fé na missão do Exército*; (iv) *amor à profissão*; (v) *espírito de corpo*; e (vi) *aprimoramento técnico-profissional*. Sobre o assunto, consultar *NOVOS DESAFIOS, MESMO VALORES*. Disponível em <https://www.eb.mil.br/pt/o-exercito/valores-militares>. Acessado em 21 de setembro de 2024.

¹⁴² Título de um importante livro do autor, publicado nos anos 1990, derivado de uma densa pesquisa (antropológica) de campo realizada com Cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), nos anos de 1987 e 1988. O livro se propõe a analisar o processo de construção da identidade social do militar, tomando por base a escola de formação dos Oficiais do EB. Inferimos que a opção escolhida por Castro – trabalho de campo na AMAN –, dentre outros fatores, se inspirou, em boa medida, na ideia de Huntington (2016, p. 22): “a oficialidade dirige a estrutura militar e é responsável pela segurança da sociedade; o Estado, por sua vez, dirige a sociedade e é responsável pela distribuição de recursos, inclusive aqueles destinados à segurança militar. As relações sociais e econômicas entre os militares e o restante da sociedade normalmente refletem as relações políticas entre a oficialidade e o Estado. Consequentemente, na análise das relações entre civis e militares, a primeira necessidade consiste em definir a natureza do corpo de oficiais”.

¹⁴³ Na introdução à 3ª edição do livro “O Espírito Militar”, Castro alega: “Ao ingressar numa academia militar, o indivíduo enfrenta um rito de passagem da condição de civil para a de militar. Ele é submetido a um processo de construção da identidade militar que pressupõe e exige a desconstrução da identidade civil anterior” (Castro, 2021).

Hatch e Schultz (2000) ressaltam que a cultura organizacional embasa a identidade. Por sua vez, a identidade parece ser a parte mais racional da cultura, aquilo que os sujeitos querem que seja percebido e conseguem expressar em suas ações. Desse modo, seria correto afirmar que a identidade é mais acessível do que a cultura organizacional. Yasbeck (1997), como representante da psicologia social, alega que, filosoficamente, a identidade pode ser entendida sob três aspectos: (i) como signo de si mesma (quem sou eu); (ii) em relação ao outro (reconhecimento social); e (iii) como padrão de reconhecimento (nome, lugar, símbolos etc.).

Na interpretação de Silva e Vergara (2000), a identidade é um produto das interações sociais entre diferentes indivíduos e grupos, fazendo sentido, dessa feita, em falar da existência de uma identidade organizacional. Tal conceito, no entendimento de Gioia, Schultz e Corley (2000), traduz a compreensão coletiva dos membros da organização, em específico quando incide sobre as características presumidas como centrais e permanentes, ou seja, o que as distingue das demais.

Wortmeyer (2024), referindo-se ao caráter de permanência que dá forma à cultura organizacional do EB, diz que “a cultura é construída ao longo da história coletiva e individual, conferindo estabilidade à experiência humana e sedimentando-se em valores profundamente arraigados”. Nesse sentido, em face da sua própria natureza, defende a autora que “não pode ser alterada, simplesmente, por interveniência de agentes externos, ainda que dotados de autoridade formal”, em especial no que se refere à volatilidade e aos “modismos” do mundo corporativo. Wortmeyer alerta que “toda tentativa de mudança da cultura tende a suscitar ansiedade, insegurança e variadas reações defensivas”, advogando uma conduta cautelosa na condução dos processos de mudança ou transformação, sob o risco de se “comprometer gravemente a qualidade das relações e ensejar mudanças apenas em níveis superficiais, que serão abandonadas na primeira oportunidade”. Assim, alterar um perfil tão conservador como o do EB exige compreensão da cultura, dos valores e das crenças que imprimem forma às identidades individual e coletiva.

Como, então, promover mudanças construtivas – e efetivas – na cultura organizacional? Antes de tudo: compreender, compreender, compreender. É necessário avançar na compreensão dos pressupostos básicos da cultura, dos valores e crenças arraigados, ligados à identidade coletiva e considerados pelas pessoas como o modo certo de perceber, sentir, pensar e agir frente aos problemas. Isto requer um exercício de empatia, buscando-se analisar o processo histórico e o contexto em que tais pressupostos foram desenvolvidos, assim como a função de desempenham para indivíduos e grupos. A partir dessa compreensão aprofundada, é necessário desenvolver clareza do que precisa ser mudado e com quais objetivos – isto é, quais os problemas ou dificuldades que se pretende resolver, que consistentemente justificam as mudanças pretendidas. Faz-se necessária, ainda, uma atuação continuada e integrada de lideranças em diferentes níveis organizacionais, a partir do mais alto

escalão, que tenham construído relações de genuína confiança na organização – uma tarefa cada vez mais desafiadora em um mundo pontuado por valores e visões de mundo concorrentes e divergentes, que dificultam o comprometimento com um projeto comum (Wortmeyer, 2024, p. 22).

As reflexões de Wortmeyer (2024) oferecem valiosas contribuições para a compreensão da profundidade e da resiliência da cultura organizacional do Exército Brasileiro, em especial ao destacar que ela não é fruto de decisões instrumentais ou modismos gerenciais, mas, sim, expressão histórica de valores, crenças e práticas que emprestam forma a identidades coletivas e individuais. A autora alerta para os riscos de intervenções precipitadas ou descoladas do *ethos* institucional, pois a cultura, nesse contexto, atua como substrato estabilizador e integrador, conferindo sentido à experiência militar e moldando as formas legítimas de agir, pensar e sentir. Modificá-la, portanto, demanda mais do que projetos normativos. Exige, antes de tudo, uma imersão compreensiva na lógica interna da Instituição, um exercício empático e historicamente construído que reconheça a função simbólica e prática dos elementos culturais consolidados.

Do exposto, é possível inferir que tentativas exógenas de reformulação da cultura organizacional do EB, dissociadas de uma escuta atenta e de uma leitura empática dos sentidos atribuídos à identidade militar, tendem a falhar – ou, pior, gerar reações defensivas e rupturas na confiança institucional. Qualquer movimento em direção a eventuais mudanças, nesse cenário, exige mais que normativas administrativas: demanda um projeto articulado de interpretação, diálogo e liderança, aferrado na compreensão de que a cultura é, ao mesmo tempo, herança e horizonte. Assim, a cultura organizacional do Exército não deve ser considerada, de forma simplista, como uma força inercial a ser superada, mas como campo de sentido a ser mobilizado (com perspicácia) para orientar transformações legítimas, duradouras e coerentes com o papel que a Instituição desempenha na configuração da Cultura Estratégica nacional.

4.4 Processo de transformação do Exército Brasileiro: para onde vamos?

A literatura devotada aos estudos sobre segurança e defesa não é conclusiva acerca de uma definição consensuada de “mudança militar”. Processos dessa magnitude, transversais a diversas dimensões e amplos em seu escopo, carecem, pela complexidade, de maior profundidade conceitual. Com base na literatura dos Estudos Estratégicos¹⁴⁴, são conhecidas

¹⁴⁴ A evolução remete a mudanças graduais e contínuas, que ocorrem ao longo do tempo, com o objetivo de melhorar o desempenho e a eficácia das forças militares dentro do paradigma existente. Não há, portanto, uma

três modalidades: evolução, revolução e transformação militar. Não obstante as dificuldades em caracterizar e mensurar uma mudança de tal natureza, faz-se lícito inferir que o fator central que leva as forças armadas a conduzirem processos de mudança é a necessidade de reagir a variações/transfigurações/modificações que as desafiam no cumprimento de suas missões. O objetivo, portanto, é adequar e modelar o Poder Militar às novas realidades impostas.

O pioneiro na análise das fontes de mudanças em instituições militares foi Barry Posen (1984), com sua obra *The sources of military doctrine*, onde explora as possíveis causas que levam à adoção e à mudança de paradigmas doutrinários. Para isso, estabelece relações de causa e efeito que influenciam essas transições e identifica os fatores de mudança, tais como a posição geográfica do Estado, e sua correlação geopolítica, a percepção sobre ameaças pelas autoridades governamentais e experiências militares recentes. Farrell e Terriff (2002) ampliam o escopo desse debate, trazendo uma visão mais abrangente sobre a “transformação” nas forças armadas.

Uma mudança militar consiste em modificações dos mais variados espectros, como alterações afetas à destinação, à estrutura ou à própria natureza das forças armadas, abarcando campo doutrinário, capacidades materiais, governança, gestão etc. A mescla de fatores que incide sobre processos de mudança militar ocorre em diferentes níveis, possibilitando uma infinidade de combinações possíveis e, por isso mesmo, de difícil delimitação e quantificação.

De forma sumarizada, a ideia de mudança militar enquadra-se como um processo endógeno, dinâmico e multifacetado com objetivo de capacitar as forças armadas a se anteciparem e responderem, de forma proativa, aos desafios inerentes ao ambiente estratégico. Tal processo, de forma ampla, concentra-se em: (i) reconfiguração de sua estrutura organizacional; (ii) aprimoramento de capacidades operacionais; e (iii) modernização contínua de doutrinas, processos e tecnologias. Acrescentamos, como condição, a necessária adaptação às mudanças políticas (principalmente no campo interno), tecnológicas e de securitárias.

A transformação no ambiente das organizações militares demanda, via de regra, uma impulsão suficientemente forte a ponto de gerar uma ruptura dos modelos tradicionais de governança e gestão. A capacidade de introduzir uma dinâmica diferente às rotinas em voga dependerá de como os processos inerentes à dinâmica se comunicarão com a cultura

ruptura significativa, mas, sim, um processo de adaptação constante. A revolução envolve uma mudança abrupta e profunda nas capacidades militares, causando uma ruptura significativa com práticas anteriores. Normalmente ocorre em razão da emergência de novas tecnologias, doutrinas ou formas de organização com potencial de transfigurar, de forma radical, a maneira como as guerras são travadas. A transformação é um processo mais amplo e profundo, tendo o seu *locus* natural o nível estratégico. É conduzida de forma incremental e voltada para promover a adaptação a novas realidades geopolíticas, securitárias e tecnológicas. Diferente da revolução, a transformação militar é guiada por uma visão de longo prazo e inclui uma reestruturação abrangente de doutrinas, forças, tecnologias e capacidades operacionais. Segundo Davis (2010), “a transformação é um processo sem um ponto final simples”.

organizacional, filtro natural (e consistente) à introdução de novidades e inovações. Conforme Farrell (2008), na condição de comunidades socialmente fechadas e conservadoras, as organizações militares são pouco inclinadas à inovação.

Visando a atender os objetivos desta tese, o recorte adotado na abordagem do tema mudança militar concentra-se no componente cultural, em específico quanto ao seu potencial para influenciar os ditames do processo de mudança e a conformação dos seus “produtos”. Farrell e Terriff (2002) sustentam que os componentes causais que incidem sobre a mudança se concentram em três instâncias: (i) normas culturais¹⁴⁵; (ii) política-estratégia; e (iii) novas tecnologias. Os autores sublinham que, ainda que as mudanças tecnológicas e os fatores políticos contribuam para o desencadeamento de transformações, a cultura (principalmente a militar) age como um filtro que determina a forma e a velocidade com que essas mudanças são assimiladas e implementadas. Conforme apontam os autores, choques externos, quando intensos, podem causar rupturas profundas no sistema estruturado pela cultura local, minando e degradando a legitimidade das normas em vigor.

Farrell e Terriff (2002) ainda indicam que, para uma transformação ser viabilizada de forma efetiva, torna-se imprescindível uma evolução ou o realinhamento da cultura militar, visando a permitir a emergência e a aceitação de novas doutrinas e tecnologias. A inobservância dessa adaptação/adequação cultural tende a invalidar as tentativas de mudança ou, na melhor das hipóteses, obter resultados superficiais ou insuficientes, o que tende a gerar resistências internas ou aplicações inadequadas de inovações. Na perspectiva dos autores, a cultura militar, como variável, atua tanto como um facilitador quanto uma barreira para a mudança: facilita quando está alinhada às necessidades estratégicas e às exigências do ambiente externo e embarreira quando os valores e práticas enraizadas entram em conflito com novas demandas.

Importante ressaltar que o fenômeno da mudança militar é recorrente em diversos países, sobre os quais incide desde o início do século XXI. Apresenta-se de forma distinta e não linear, abarcando diferentes graus de amplitude conforme as realidades políticas, estratégicas e culturais (Farrell; Terriff, 2002, p. 3). No caso do Brasil, não se trata de uma ocorrência dissonante da tendência mundial; pelo contrário, o EB e o seu Processo de Transformação,

¹⁴⁵ Farrell e Terriff (2002) argumentam que normas culturais são crenças comuns sobre o mundo (social e natural) que define os atores, suas situações e possibilidades de ação. São intersubjetivas, pois se baseiam e refletem práticas sociais. Os autores, ao citarem Katzenstein (1996), defendem que as normas culturais emprestam sentido às ações, constituindo-se em referência às instituições militares no sentido de quem elas são e como devem agir em dadas situações. Ao serem institucionalizadas nas regras e rotinas das organizações militares, tais normas geram padrões de conduta persistentes. Farrell e Terriff enunciam três fatores estruturantes que conformam as normas culturais: (i) cultura militar; (ii) choques externos; e (iii) imitação.

recorte desta tese, estão alinhados com a tendência vigente na maioria de suas instituições congêneres.

Para uma melhor compreensão das dinâmicas que envolvem a mudança militar (transformação) no EB, julga-se oportuno observá-las sob dois níveis de análise, um contextual, outro organizacional. Em termos contextuais, é possível elencar dois marcos fundamentais que geraram o acionamento do gatilho para impulsionar a reconfiguração das organizações militares no Brasil: (i) a criação do MD; e (ii) a imposição da END. O primeiro gerou demandas às FA quanto à adoção de um novo modelo de governança e gestão que privilegiasse a integração entre as Forças – algo além da própria interoperabilidade – e a aproximação destas com a sociedade civil. Ato contínuo, a END, de forma normativa, imprimiu força ao primeiro movimento e conformou diversificados novos processos¹⁴⁶, após a constatação de que o EB “não dispunha das capacidades compatíveis com essa condição e que, para tal, deveria ocorrer um processo amplo de mudanças” (Coutinho, 2024, p. 18).

Sob o enfoque organizacional, o processo de transformação objetiva, em perspectiva ampla, adequar a estrutura da “organização” para um modelo mais integrado de defesa. Em alguma medida, portanto, as FA viram-se impelidas a adequar suas culturas organizacionais, com o fim de atender a uma nova realidade imposta pelo Setor de Defesa, ainda que de forma incipiente e em um grau de intensidade ainda baixo.

A transformação pretendida pelo EB foi anunciada no documento PROFORÇA¹⁴⁷, cuja origem foi o diagnóstico de que as capacidades da Força se encontram dissociadas da estatura político-estratégica do Brasil. O Caderno “O processo de transformação do exército”, expedido pelo EME, em 10 de maio de 2010, foi o gatilho que desencadeou os trabalhos dentro do EB. O documento contém um conjunto de concepções que fundamentariam as ações subsequentes, dentre as quais “uma proposta de embasamento político-estratégico, como orientação para a trajetória de evolução”, assim como os “Vetores de Transformação”. No corpo do Caderno, em

¹⁴⁶ “Para o Exército, este fato desencadeou um esforço de planejamento concentrado, denominado Estratégia Braço Forte (EBF), com a finalidade de traduzir em medidas efetivas as diretrizes e propostas explicitadas na END. Fruto das ações impostas pela END, o EB publicou a Portaria nº 075-EME, de 10 de junho de 2010, aprovando a Diretriz para Implantação do Processo de Transformação do Exército. A diretriz se baseou em um novo diagnóstico, o qual apontava que com a elevação da postura político-estratégica nacional, o EB não dispunha das capacidades compatíveis com essa condição e que, para tal, deveria ocorrer um processo amplo de mudanças” (Coutinho, 2024, p. 18).

¹⁴⁷ O PROFORÇA foi instituído por meio da Portaria do Comandante do Exército nº 001-Reservada, de 27 de fevereiro de 2012. O documento aponta para a necessidade de o EB migrar do que chama *era industrial* para a *era do conhecimento*, apontando os traços cardeais para tal, dentre estes, de forma inédita, indica o preparo com base em capacidades, enunciando suas vantagens em flexibilidade e adaptabilidade às incertezas dos combates futuros. O Projeto de Força orientaria o “Processo de Transformação”, por meio dos seguintes projetos Vetores de Transformação (VT): Recursos Humanos; Educação e Cultura; Ciência e Tecnologia; Doutrina; Engenharia; Gestão; Logística; Preparo e Emprego; e Orçamento e Finanças.

sua parte introdutória, são feitas referências à projeção para o Brasil transformar-se “em um ator global de 1ª linha” e à incerta condição do EB para “desenvolver as capacidades militares necessárias para que o País possa fazer valer as suas decisões, respaldar a política exterior e atuar de maneira afirmativa em suas áreas de interesse estratégico”.

Ao mencionar a carência orçamentária recorrente, o mencionado documento adverte que “a continuada carência de recursos impôs o surgimento de uma cultura que atribui alta relevância à capacidade de adaptação¹⁴⁸, para ajustar a estrutura e os procedimentos existentes, com a finalidade de continuar cumprindo as tarefas previstas”. Na mesma direção, ressalva que “para o futuro próximo, a adaptação e a modernização não proporcionam todas as respostas para as demandas operacionais que se apresentam, pois partem do pressuposto que as atuais formas de atuação são adequadas”. Nesse ponto, o documento do EB chama a atenção, de forma tácita, para o quanto os setores políticos têm de repensar os investimentos (inevitáveis) para financiar a obtenção das capacidades militares para a Força Terrestre, incontornáveis e necessárias ao esforço dissuasório do País.

O PROFORÇA reafirma o compromisso do EB para com seus valores institucionais, não obstante o claro entendimento da premência de recuperar suas degradadas capacidades operacionais. Em outros termos, evidencia o necessário e urgente aperfeiçoamento da organização, em particular da Força Terrestre, sem renunciar à sua identidade e aos seus valores basilares. A frase-síntese “O EXÉRCITO DE SEMPRE, UMA NOVA FORÇA” traduz a intenção manifestada no documento. Ademais, no item que trata das bases para a concepção estratégica, cita a “Estratégia da Presença, ainda que seletiva” como condicionante, mencionando ser esta uma premissa prevista na END.

O General Enzo Martins Peri, Comandante do Exército (2007-2015), em sua “Diretriz Geral do Comandante do Exército 2011-2014” (Brasil, 2011), destaca que o Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) deverá “incorporar as concepções e ações da Estratégia Braço Forte (EBF), aí incluídos os Macroprojetos prioritários da Força, e o Projeto de Força (PROFORÇA), orientador do Processo de Transformação do Exército”. No mesmo documento, o Comandante da Força reconhece que o avanço do projeto transformacional se dará de forma escalonada, identificando limitações no alcance imediato da EBF – em especial no que tange à estrutura medular da Instituição. Nesse quadro, infere-se que a cúpula do EB já visualizava o surgimento de uma miríade de dificuldades para o avanço mais célere do Processo de Transformação, incluídas nesse conjunto questões ideacionais, de cunho cultural.

¹⁴⁸ A referência feita à capacidade de adaptação remete às ideias do Brigadeiro Covarrubias (2007), para quem ela consiste em “ajustar as estruturas existentes para continuar cumprindo as tarefas previstas”.

Não obstante a EBF ser uma ferramenta com potencial para trazer expressivos benefícios para o Exército, ela tende a provocar efeitos restritos à estrutura física da Força, não modificando, necessariamente, as concepções políticas, doutrinárias, gerenciais e tecnológicas, dentre outras, que caracterizariam mudança ampla e profunda, ou seja, a transformação do Exército. Em consequência, de 2011 a 2014, como atividades prioritárias, serão executadas as fases de experimentação e implantação do Processo de Transformação, com foco no balizamento das ações a executar em cada um dos Vetores da Transformação, correspondentes aos gargalos detectados no diagnóstico que originou a EBF. Precedendo a conclusão dessas fases do Processo de Transformação, o EME deverá propor, até o final de AGO 11, o Projeto de Força (PROFORÇA) do Exército Brasileiro, que será a Concepção Estratégica do Exército (constante do Livro 4 da versão 2011 do SIPLEx) e orientará os rumos do Processo de Transformação, ao delinear o perfil da Força nos horizontes de 2015, 2022 e 2030 (Brasil, 2011, p. 8-9).

Ainda referente à supramencionada Diretriz, o General reforça o compromisso do EB com o processo de mudança militar, sublinhando, todavia, o propósito institucional de manutenção de seus valores centrais. Para além de ratificar a prioridade institucional ao Sistema Educação e Cultura¹⁴⁹, ressalta o Comandante:

Há que se olhar para frente. Renovar o antigo que habita em cada soldado profissional é um necessário ato de coragem. Sem desprezar o permanente, desfazer-se do provisório; sem perder os valores que conformam e dão credibilidade à nossa Instituição, abrir as claraboias para o arejamento e preparar-se para vencer a guerra do futuro – com tudo que ela terá de ‘nunca visto’. É este o desafio que concito todos a enfrentar. [...] Conforme o Exército Brasileiro desloca-se para o futuro, nos primeiros passos de um Processo de Transformação, podemos anteciper que as incertezas são muitas e os desafios imensos. Dois esteios da Força, contudo, nos sustentarão: os Recursos Humanos e os Valores Centrais da Instituição. Por isso, esta Diretriz se iniciou e termina com a crença de que, com trabalho proficiente, vontade tenaz e crença inabalável, esta geração vencerá os obstáculos, como o fizeram nossos antecessores, e legará aos que vêm depois um Exército digno, forte e respeitado como sempre foi (Brasil, 2011).

As palavras do Comandante do Exército revelam notável sensibilidade institucional ao conjugar o imperativo da transformação com a reafirmação dos valores fundantes da Força. O texto expressa um cuidado na comunicação da mudança, ao reconhecer que transformações profundas demandarão não ruptura imediata, mas ações continuadas de transição e reposicionamento. Ao mesmo tempo em que convoca a Força para "renovar o antigo", o Comandante reforça o vínculo com o *ethos* militar, enaltecendo os recursos humanos e os

¹⁴⁹ Um dos 13 macrossistemas que conformam o Sistema Exército, o Sistema de Educação e Cultura do Exército (SECEX) atende às demandas institucionais relacionadas à formação e aperfeiçoamento de oficiais e sargentos de carreira, bem como às relacionadas à Educação Preparatória e Assistencial, fundamentada nos Colégios Militares, e à Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército. O Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX), Órgão de Direção Setorial da estrutura central do EB, é o coordenador do SECEX. O DECEX é chefiado por um Oficial-General do último posto (4 estrelas).

valores medulares do EB como elementos inegociáveis. Infere-se, portanto, que a intenção do General Enzo foi legitimar a inovadora proposta ao ancorá-la em elementos estáveis da cultura organizacional do EB, com vistas a mitigar resistências e fortalecer a adesão ao Processo de Transformação.

Silva (2013), ao desanuviar os antecedentes do Processo de Transformação do EB, procedeu uma entrevista com o General Villas Bôas, então Comandante Militar da Amazônia e um dos militares mais engajados com a gênese do evento, em especial quando trabalhou no EME, no comando da 7ª Sch. Transcreve Silva as palavras de Villas Bôas: “Com relação ao Processo de Transformação do Exército, o Gen. Villas Bôas¹⁵⁰ visualizou que a primeira grande tarefa foi ‘vender a ideia’ para o público interno, particularmente para o Alto Comando”. Nesta parte da entrevista ficam identificados, de forma bastante clara, alguns dos traços medulares da cultura organizacional da Força, destacadamente a importância do alto colegiado que dirige a organização e, concomitantemente, o seu caráter conservador. “Vender a ideia” faz parte de uma dinâmica bastante conhecida pelos integrantes do EME: se o Alto Comando do Exército (ACE) não for convencido, nada vai adiante na organização¹⁵¹ – indicativo consistente de como se coloca para funcionar a engrenagem das organizações organizadas com base na hierarquia e sob o comando de um núcleo central “duro”.

Em outros pontos da entrevista, Silva (2013) apresenta duas situações reveladoras para o contexto desta pesquisa: o caráter endógeno do processo desenvolvido pelo EB e as delimitações autoimpostas pela Força para o Processo de Transformação. Sobre esta última, o

¹⁵⁰ O General Villas Bôas, que exerceu o cargo de Comandante do Exército (2015-2018), foi o primeiro 7º Subchefe do EME (2008-2009). Em entrevista a Celso Castro, cujo produto final se transformou no livro “Conversa com o Comandante” (2021), Villas Bôas discorre sobre a sua participação no processo de transformação da Força, assunto que ocupa um capítulo inteiro da obra. Sobre a gênese do trabalho realizado, discorre: “O grupo que trabalhou na transformação era integrado por generais e oficiais movidos pelo mesmo ideal, pela mesma ânsia de que, quando saíssemos do Exército, deixaríamos um Exército melhor. Externamente, recorremos a outras empresas de grande vulto, que, igualmente, abriram ao nosso conhecimento as respectivas estruturas organizacionais e os processos de formulação estratégica. Vale do Rio Doce, Odebrecht, Banco Central e Petrobras gentilmente assentiram em interagir conosco, deixando as portas abertas para futuras consultas. Logicamente, houve um estreito intercâmbio com a Marinha e a Força Aérea, ambas envoltas em atribuições similares às nossas. No exterior, pesquisamos os exércitos dos Estados Unidos, Reino Unido e, com maior intensidade, da Espanha e do Chile. Todos estavam bem adiantados na implantação dos respectivos processos. Alguns haviam inclusive estabelecido comandos de transformação, um indicativo da complexidade do que as tarefas em curso representavam” (Villas Bôas in Castro, 2021, p. 133).

¹⁵¹ Villas Bôas volta a comentar o episódio da apresentação ao ACE da proposta inicial da transformação no livro *Conversa com o Comandante*: “Imaginei que poderíamos encontrar alguma resistência no Alto-Comando do Exército, pois estávamos invadindo a área de responsabilidade de todos os generais ‘quatro estrelas’. Ao contrário, houve uma adesão unânime, sem a qual não teria sido possível nem mesmo dar início à implantação” (Villas Bôas in Castro, 2021, p. 140).

General Villas Bôas arrolou três parâmetros básicos: (i) respeito à cultura institucional¹⁵²; (ii) mudanças implementadas por meio do SIPLEx¹⁵³; e (iii) manutenção do serviço militar obrigatório.

Na esteira das consequências advindas da END (2008), o EB foi incorporando um conjunto de ações às dinâmicas do seu planejamento estratégico, com destaque para aquelas devotadas a imprimirem ritmo ao Processo de Transformação. Dentre elas, destacam-se: ativação da 7ª Subchefia do EME, que afiliou o Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx); incremento da modernização do Sistema de Educação e Cultura do Exército; criação do Escritório de Projetos do Exército (EPEx); aprovação das Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro – 2ª edição (NEGAPEB); transferência do Centro de Doutrina do Exército (CDoutEx) para o Comando de Operações Terrestres (COTER); elaboração da Concepção de Transformação do Exército; e confecção do Catálogo de Capacidades do Exército, dentre outras. Tais iniciativas exerceram impulso qualitativo sobre os processos internos da Força, devotados a pensar o Exército do futuro, influenciando, na medida do possível, o ajustamento da cultura organizacional ao Processo de Transformação.

A Concepção de Transformação do Exército, aprovada pela Portaria Nº 1253, de 5 de dezembro de 2013, foi concebida como guia orientador do Processo de Transformação do Exército Brasileiro, tendo seguido, como referência, os marcos legais de Defesa¹⁵⁴, a análise da missão imposta ao Exército e a avaliação prospectiva de cenários devotados ao campo da Defesa. A “Concepção” decorreu de estudos, análises e avaliações que indicaram, na perspectiva temporal do documento (2013 a 2022), como o Exército Brasileiro deveria ser organizado e, particularmente, como a Força Terrestre (F Ter) deveria ser articulada, preparada e empregada, considerando os aspectos com potencial de influenciar o cumprimento de sua

¹⁵² “Sobre a cultura institucional, o general destacou as lições aprendidas durante o Programa de Excelência Gerencial (PEG), programa “extremamente necessário”, mas que cometeu o erro grave de ter ignorado a cultura institucional, tentando impor termos e expressões estranhos ao linguajar da Força. Citando um exemplo emblemático, o Gen. Villas Bôas assinalou o impacto negativo que a palavra ‘cliente’, comumente empregada em estudos de gestão e utilizada no bojo do PEG, teve na Força, gerando uma forte reação contrária” (Silva, 2013, p. 130).

¹⁵³ Implementado na década de 1980, o Sistema de Planejamento do Exército é a ferramenta de planejamento estratégico da organização. A metodologia do SIPLEx – que sofreu atualizações ao longo do tempo – objetiva estabelecer uma sistemática de planejamento (no mais alto nível da Força), acompanhar a execução das ações estipuladas, propiciar as melhores condições para o cumprimento da missão do Exército e orientar a consecução da visão de futuro. Divide-se em 7 fases: (i) missão; (ii) análise do ambiente estratégico; (iii) política militar terrestre (PMT); (iv) estratégia militar terrestre (EMT); (v) planos estratégicos; (vi) orçamentação; e (vii) medição do desempenho organizacional (MDO) e gerenciamento de riscos.

¹⁵⁴ Constituição Federal; Leis Complementares e Ordinárias; Política Nacional de Defesa (PND); Estratégia Nacional de Defesa (END); e as diretrizes norteadoras da Política e Estratégia no âmbito do Ministério da Defesa.

missão constitucional. O documento apresentou o planejamento do “Processo”, cujo faseamento foi concebido em 3 etapas: (i) preparação (até 2015); (ii) coexistência (de 2015 a 2022); e (iii) consolidação (a partir de 2022). No segmento “condicionantes para a concepção estratégica”, são elencados 5 fatores elementares: (i) fortalecimento dos princípios, dos valores, dos deveres e da ética militar; (ii) racionalização das estruturas e do efetivo; (iii) centralização seletiva dos apoios; (iv) maximização da obtenção de recursos financeiros; e (v) fortalecimento do setor estratégico cibernético (Brasil, 2013). Sobre o primeiro fator, descreve:

A missão do Exército exige dos seus soldados inúmeros sacrifícios, inclusive o da própria vida em benefício da Pátria. Esta peculiaridade conduz à necessidade de valorizar os princípios que lhes são imprescindíveis. Valores, deveres e ética militar são conceitos indissociáveis, convergentes e que se complementam para a obtenção de objetivos individuais e institucionais. Os novos desafios da Era do Conhecimento, compostos por diversas mudanças culturais, exigem a manutenção e o fortalecimento dos princípios para que a Instituição possa cumprir suas missões. O culto às Tradições Históricas do Exército Brasileiro deve servir como um dos pilares desse fortalecimento (Brasil, 2013, p. 14).

Ao distinguir o “fortalecimento dos princípios, dos valores, dos deveres e da ética militar” como fator elementar que condiciona a concepção estratégica da Força, infere-se o papel da “dimensão ideacional” como elemento de fundamental relevância na caracterização da identidade institucional e do próprio Processo de Transformação do EB. Nesse sentido, a “Concepção” reforça a necessidade de coesão moral e simbólica, sustentada por princípios, valores e uma ética próprios, que conferem sentido à atuação militar e legitimidade à organização militar. Por conseguinte, é lícito inferir que a cultura organizacional do Exército, para além de um “mero pano de fundo”, emerge do pensamento militar terrestre como um “ativo estratégico”, cuja permanência e densidade simbólica oferecem estabilidade em meio às “incertezas da transformação”.

Assim, no documento seminal do Processo de Transformação do Exército, a própria menção ao “culto às tradições históricas” como pilar de fortalecimento dos princípios da Instituição é reveladora da lógica de continuidade que permeia a cultura institucional da Força. Tal condição reforça a figura dos elementos de permanência, mesmo em meio a processos devotados a inovação. Assim, o documento de 2013 ilustra como o EB busca operar uma transformação não pela ruptura com sua cultura, mas pela atualização cuidadosa de suas práticas e estruturas consolidadas.

Fiel às diretrizes do Comandante do EB, a “Concepção” considerou a “Dimensão Humana” – cuja ideia central foi traduzida em “a força da nossa Força” – ponto focal de partida para o Processo de Transformação, cujo conjunto de inovações irá aperfeiçoar e introduzir

“novas competências e capacidades em todos os setores, desafiando a criatividade de seus quadros e provocando uma nova concepção de organização, de articulação, de preparo e de emprego”. Ao tratar do segmento “Educação e Cultura”, o documento indicou que “o ambiente de ensino, motivador por natureza, formador e perpetuador de competências, deverá interpretar esta concepção transformadora, adequar-se às novas gerações e às mudanças de mentalidade”, quebrando paradigmas e investindo nos “novos conceitos adotados pela Força na Era do Conhecimento”. Por consequência, o Sistema de Educação e Cultura foi selecionado, entre os macrossistemas do Exército, como um dos principais ambientes para iniciar e desenvolver o processo da absorção da cultura de inovação.

O General Villas Bôas, como Comandante do Exército, emitiu, como todos os Comandantes o fazem, sua “Diretriz do Comandante do Exército 2017-2018”. Sobre o Processo de Transformação, determinou:

O Exército Brasileiro experimentou orçamentos oscilantes a partir do ano 2000. O planejamento de longo prazo, os programas estratégicos e os investimentos em geral foram enfatizados. Entretanto, nos últimos anos, a situação econômica brasileira confirmou uma tendência desfavorável, o que nos faz antever uma curva orçamentária decrescente, quiçá estável, em médio prazo. [...] Há necessidade de reavaliação do planejamento estratégico do Exército fruto do cenário econômico não-favorável aos investimentos. No imperioso intento de transformar o Exército para o futuro, é prudente conjugar o desejável com o possível em curto e médio prazo. A finalidade desta ação é entregar uma efetiva Força Terrestre às novas gerações de brasileiros, porém adequada às nossas possibilidades. [...] O Estado-Maior do Exército (EME) deverá estabelecer, até dezembro de 2017, um planejamento específico com cronogramas e metas, a fim de que essas diretrizes sejam executadas integralmente. As ações estudadas e planejadas pelo EME, neste intento, deverão ser apreciadas pelo Conselho Superior de Racionalização e Transformação (CONSURT) para decisão do Comandante do Exército. [...] A missão de cada um de nós, desde o Comandante do Exército até o mais jovem soldado, é manter, apoiar e aprimorar o Exército Brasileiro, em especial a sua Força Terrestre. [...] Ao avaliar os dias atuais e respeitando a nossa História, devemos lançar um olhar continuado ao futuro, buscando racionalizar para manter a transformação do Exército, sendo capazes de entregar uma Força Terrestre renovada e financeiramente sustentável para as novas gerações de brasileiros (Brasil, 2017).

O General Leal Pujol, substituto de Villas Bôas, na redação da sua Diretriz, ressalta, de forma introdutória, as marcantes características transformadoras dos dias atuais, destacando que “mudança é a palavra de ordem. Transformações constantes, rápidas e permanentes: essa é a cena contemporânea. Nesse cenário global de conjuntura complexa e incerta, insere-se o Brasil”. Na sequência, aborda de forma específica o EB:

O Exército Brasileiro (EB), enquanto instituição de Estado, lúcido e cômico, acompanha as transformações de sua era refletido nos planejamentos e no dia a dia da Força. São incessantes a concepção de soluções criativas e sustentáveis no

desempenho de suas atribuições, além da busca por atualização doutrinária, organizacional e sistêmica. Não obstante, certo é que o EB organiza suas experiências institucionais inseridas na ordem social sem deixar de praticar e vivenciar, nas dinâmicas da Defesa, os códigos de valores fundamentais para a instituição, buscando-se o diálogo entre Ordem e Progresso. [...] As presentes diretrizes configuram uma orientação inicial contextualizada e atual para todos os integrantes da Força no cumprimento das suas missões e baseiam-se em quatro premissas fundamentais: o fortalecimento da imagem do Exército como instituição de Estado, coesa e integrada à sociedade; a capacitação técnica dos militares para enfrentar os desafios da Guerra Moderna, alicerçada nos valores, nas tradições e na ética militar; a continuidade do Processo de Transformação do Exército, impulsionado por medidas imediatas e eficazes de racionalização; e a manutenção de elevada capacidade dissuasória fundamentada em alto nível de preparo e na incorporação de novas capacidades (Brasil, 2019).

Na parte em que aborda e transcreve, de forma direta, o conjunto de diretrizes (34, ao todo), o documento assim transmite a intenção do Comandante sobre o patrimônio imaterial do EB: “Enfatizar o culto às tradições e aos valores militares de forma a fortalecer a coesão e o espírito de corpo da instituição”. Ainda no corpo da sua Diretriz, Pujol elenca quatro premissas fundamentais¹⁵⁵, uma delas se referindo ao Processo de Transformação do Exército. Determina o Comandante:

Continuidade do Processo de Transformação do Exército Brasileiro, impulsionado por medidas imediatas e eficazes de racionalização – o Processo de Transformação do Exército, norteado pelo Portfólio de Programas Estratégicos do Exército, deve resultar em um efetivo aprimoramento da força em seus diversos sistemas, possibilitando melhores condições para enfrentar os desafios do futuro, que em sua essência é incerto e difuso. Todos os esforços devem ser feitos no sentido de dar continuidade ao processo, por meio da busca de recursos de fontes variadas e de uma gestão racional e efetiva dos recursos disponíveis e do bem público sob nossa responsabilidade (Brasil, 2019, p. 11).

O General Paulo Sérgio, substituto de Leal Pujol, apresenta, no item “Intenção do Comandante”, a seguinte perspectiva:

A minha intenção é intensificar as ações que tenham por objetivos a transformação e a modernização do Exército Brasileiro, para que esteja plenamente inserido e adequado à Era do Conhecimento, bem como fortalecer a dimensão humana da Força, em especial no que tange ao contínuo aprimoramento da capacitação profissional-militar, ao culto aos valores e às tradições e ao apoio à Família Militar, contribuindo, assim, com a solidez da coesão interna e com a disponibilidade de quadros altamente qualificados e motivados (Brasil, 2021, p. 13).

¹⁵⁵ “As presentes diretrizes configuram uma orientação inicial contextualizada e atual para todos os integrantes da Força no cumprimento das suas missões e baseiam-se em quatro premissas fundamentais: o fortalecimento da imagem do Exército como instituição de Estado, coesa e integrada à sociedade; a capacitação técnica dos militares para enfrentar os desafios da Guerra Moderna, alicerçada nos valores, nas tradições e na ética militar; a continuidade do Processo de Transformação do Exército, impulsionado por medidas imediatas e eficazes de racionalização; e a manutenção de elevada capacidade dissuasória fundamentada em alto nível de preparo e na incorporação de novas capacidades” (Brasil, 2019, p. 5).

No bojo dos supramencionados documentos orientadores, surge, mais uma vez, a determinação da “continuidade do Processo de Transformação e de Racionalização do Exército Brasileiro”, demonstrando o compromisso institucional em dar sequência à iniciativa estratégica do início da segunda década do século.

Ao assumir o comando do EB, o General Tomás, em suas Intenções, coloca, lado a lado, prioridades que vão desde o fortalecimento da coesão interna, com a valorização da dimensão humana, incluindo a Família Militar e o culto aos valores e às tradições, até as de caráter mais amplo, como acelerar o Processo de Transformação considerando as implicações aí envolvidas (manutenção dos índices de operacionalidade, confiabilidade e competitividade):

No alvorecer de 2023, testemunham-se mudanças aceleradas na conjuntura internacional. A pandemia da Covid-19, que ainda produz efeitos, o retorno da guerra de alta intensidade no continente europeu, a competição pelo desenvolvimento de tecnologias disruptivas, entre outras muitas características dos tempos atuais, conformam um ambiente de intensa competição interestatal, com o surgimento de novos polos de poder e desarticulação de alinhamentos políticos e econômicos, colocando em xeque o chamado ‘mundo globalizado’. Entretanto, há questões que, por sua própria natureza, exigem soluções concertadas. As mudanças climáticas são o melhor exemplo, uma vez que fronteiras não restringem as forças da natureza. Por sua vez, o irrefreável fluxo informacional, que também desconhece fronteiras políticas, favorece o exercício de pressões internacionais, promovidas por Estados ou por grupos organizados. Nesse cenário complexo, ambíguo, volátil e incerto, em que forças desagregadoras competem com iniciativas que podem vir a desafiar soberanias, o Exército Brasileiro (EB), Instituição de Estado, apolítica e apartidária, deve estar permanentemente pronto para o cumprimento de suas missões, garantindo a soberania do povo brasileiro, sua segurança e de suas riquezas naturais, sua cultura, seus valores e suas tradições. Deve possuir uma capacidade militar que forneça ao Estado brasileiro as ferramentas dissuasórias necessárias para resguardar seus interesses e seu território, contribuindo para o desenvolvimento nacional nos limites de suas atribuições constitucionais. [...] A par da defesa da Pátria, da garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, o Exército de Caxias continuará comprometido em apoiar a população brasileira em situações de emergência. A ‘mão amiga’ da Força prosseguirá desempenhando ações subsidiárias em apoio à sociedade. [...] De forma sinérgica, o EB continuará sua transformação e racionalização, com vistas a dispor de tropas conveniente e permanentemente adestradas e preparadas (Brasil, 2023a).

Como se observa, o caminho percorrido pelo Processo foi marcado por duas linhas de continuidade, de acordo com suas capacidades de impactar a efetividade do objeto apreciado: (i) internamente, limitações orçamentárias; e (ii) externamente, acelerado ritmo de degradação do ambiente de segurança. Em que pese o caráter dicotômico das condições elencadas, o EB manteve a impulsão institucional na busca pela efetividade de seu Processo de Transformação, adequando-se às variações da conjuntura interna, significativamente pressionadas por um ambiente político instável, desde 2013. Não obstante o quadro interno ter-se apresentado em boa medida desfavorável, o acompanhamento da conjuntura externa apontava para o

incremento dos programas e projetos estratégicos dedicados à obtenção e ao fortalecimento de capacidades militares.

Nesse contexto, pontua-se um evento, dentre outros, como impulsionador das ações visualizadas pelo EB como centrais para a consecução da transformação: a reativação da 7ª Subchefia do EME, em 2022. Sua missão-síntese é “contribuir com o EME na construção do EB do Futuro, orientando e formulando normas e diretrizes e dando continuidade ao Processo de Transformação da Força”. Dentre as suas atribuições, compete-lhe “coordenar o processo de elaboração de conceitos, configuração da Força, obtenção, acompanhamento e integração das capacidades futuras do Exército Brasileiro, contribuindo com o Processo de Transformação”. Na esteira da produção da 7ª SCh EME, dois importantes trabalhos são publicados: o Manual de Fundamentos Conceito Operacional do Exército Brasileiro – Operações de Convergência 2040 (EB20-MF-07.101), em 2023 e a Concepção de Transformação do Exército e do Desenho da Força 40 (EB10-P-01.025), em 2024. Conforme mostra a Figura 04, está assim organizada a 7ª SCh EME:

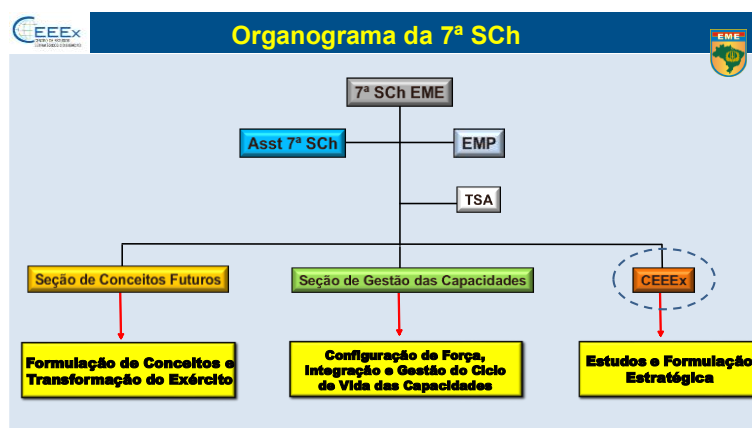


Figura 04: Organograma da 7ª SCh EME.
Fonte: Exército Brasileiro.

O Manual de Fundamentos Conceito Operacional do Exército Brasileiro – Operações de Convergência 2040 (COEB 2040), propõe apresentar a concepção de emprego da Força Terrestre (FTer) no futuro delineado até 2040 (operações de convergência), pavimentando as bases do trabalho subsequente, de configuração de força, peça medular a Concepção de Transformação do Exército e do Desenho da Força 40. O COEB 2024 dedica o seu terceiro capítulo ao Contexto Operacional, segmento dedicado a “jogar luzes” sobre o ambiente em que a Força Terrestre provavelmente desenvolverá suas atividades – peça que contextualiza o perene devotamento do EB para compreender o denominado “acelerado ritmo de degradação do ambiente de segurança”.

A Concepção de Transformação do Exército e do Desenho da Força 40, cuja tarefa central pode ser traduzida como a atualização do antigo documento de 2013, sublinha que o Processo de Transformação “ocorrerá integrado ao Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx) e ao Portfólio Estratégico do Exército (Ptf EE, Figura 05). Ao estabelecer as premissas para o Processo, e em meio a um significativo conjunto de outras considerações, o documento reforça três importantes elementos de permanência: (i) a preservação do caráter nacional do EB deve ser considerada, com presença em todos os estados; (ii) a região amazônica deve ser priorizada nos planejamentos do Desenho da Força 40; e (iii) os princípios e valores que constituem a ética militar devem ser resguardados e continuamente cultivados. A essa ideia acrescenta que “não existem indicações de que a missão constitucional e as atribuições subsidiárias do EB sofrerão alterações no horizonte temporal considerado”, indicando as características esperadas para a FTer em 2040: (i) operabilidade nos múltiplos domínios; (ii) interoperabilidade; (iii) prontidão; (iv) flexibilidade; (v) resiliência; (vi) meios tecnológicos avançados; (vii) mobilidade estratégica; e (viii) recursos humanos motivados. Sobre a dinâmica atualizada, discorre:

Os desafios e o ambiente operacional futuro sinalizaram para a Instituição a necessidade de se preparar e adequar para atender às demandas visualizadas no COEB, bem como às orientações do Ministério da Defesa. Nesse contexto, a evolução da Concepção de Transformação do EB se tornou uma realidade, tendo o EME definido o período de 2024 a 2039 como um marco temporal para o prosseguimento da transformação da F Ter, culminando com o advento da FORÇA 40. Essa evolução estará alicerçada e fundamentada nos seguintes eixos de esforço: a) Concepção Estratégica voltada para 2040; b) novas capacidades; c) nova doutrina; e d) pessoal. Dessa forma, a evolução da Concepção de Transformação do EB ocorrerá, sob a coordenação do EME, em duas fases, conforme descrito a seguir: a) a 1ª fase, denominada de IMPLEMENTAÇÃO, englobará três ciclos estratégicos (2024 a 2027, 2028 a 2031 e 2032 a 2035) [...] b) a 2ª fase, nomeada de CONSOLIDAÇÃO, abrangerá o ciclo estratégico de 2036 a 2039 [...]” (Brasil, 2024d, p. 2-1).



Figura 05: Portifólio Estratégico do Exército.
Fonte: Exército Brasileiro.

O capítulo 5 da “Concepção” aborda o tema orçamentário e, por conseguinte, os meios para atingirem-se os fins. Dentre a série de questões que demandarão um intensivo esforço integrado, dentro e fora do EB, para a consecução do efeito desejado pelo Processo de Transformação, a governança orçamentária é fulcral. Descreve o documento que essa atividade é apoiada pelo Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento Estratégico do Exército (SIOPLEEx), ferramenta de suporte ao planejamento estratégico; à gestão orçamentária; à gestão de processos; à gestão de desempenho; à gestão de projetos, programas e portfólios; e à gestão de riscos, tudo no escopo do SIOPLEEx. Em atenção às ações estratégicas a serem desencadeadas no plano externo ao EB, destaca:

Avulta de importância o convencimento do nível político quanto à alocação orçamentária e à previsibilidade de recursos, em razão da legitimidade das demandas do EB, em especial para aquelas voltadas aos projetos essenciais e às entregas do portfólio estratégico. A insuficiência de recursos poderá trazer riscos ao Estado, na medida em que poderá comprometer as ações da Instituição no atendimento das demandas apresentadas pela sociedade brasileira (Brasil, 2024, p. 8-1).

A menção, na Concepção de Transformação do Exército (2024), à necessidade de sensibilização da classe política quanto à previsibilidade e continuidade da alocação orçamentária revela a maturidade institucional no reconhecimento de que a transformação da Força exige mais que planejamento técnico: requer sustentação política. Ao apontar a regularidade dos recursos como eixo crítico do processo, o documento explicita a importância da articulação estratégica entre o Setor de Defesa e o segmento político, cuja capacidade de decidir sobre prioridades condiciona o ritmo e a profundidade das mudanças pretendidas. Trata-se de um lembrete de que, no Brasil, a eficácia das políticas de defesa ainda depende, em larga medida, da habilidade de convencer, e não apenas de planejar. Ou seja, ainda que a consistente autonomia das Forças Armadas seja uma característica importante da Cultura Estratégica Brasileira, a “chave do cofre” está nas mãos da classe política, e o acesso aos seus recursos tem que ser duramente negociado.

Encerramos esta seção com a provocação crítica de Amos Fox (2023), tenente-coronel do Exército dos EUA, que ao refletir sobre a teoria do futuro da guerra, desafia as amarras da chamada “sabedoria convencional” das instituições militares. Segundo o autor, o pensamento militar é frequentemente capturado por um “tetrarca institucional” – formado por estratégias, conceitos, doutrinas e planos – que, ao invés de promover inovação, cristaliza mitos e limita a agência criativa. Para Fox, pensar o futuro da guerra exige lucidez crítica e disposição para desconfortos intelectuais. Trata-se de ultrapassar modismos, narrativas autocomplacentes e

falsas novidades, apostando em análises sustentadas por evidências empíricas e orientadas à ruptura do que se tornou normativo. Nesse sentido, o autor convoca militares e acadêmicos a um exercício de reflexão penetrante, que subverta certezas e amplie os horizontes do pensamento estratégico.

4.5 Conclusões parciais

As reflexões teóricas desenvolvidas neste capítulo permitem reconhecer o pensamento militar brasileiro como uma construção complexa, consistentemente enraizada na trajetória institucional das Forças Armadas, em especial do Exército Brasileiro. Tal pensamento articula-se, em boa medida, com uma “experiência estratégica nacional acumulada” que transcende os limites do uso da força – ação típica militar – e incorpora condicionantes históricos, geográficos e sociais que, ao longo do tempo, moldaram o papel dos militares como atores relevantes no próprio processo de formação do Estado. Essa inserção histórica produziu uma visão estratégica peculiar, em que o segmento social fardado não é apenas agente de defesa, mas também promotor do desenvolvimento, da nacionalidade e da cidadania.

A construção do pensamento militar do Exército Brasileiro envolve a internalização de variáveis intangíveis – como valores, ética, autoimagem e compromisso moral com a sociedade – que interagem com o exercício profissional, sintetizado pelas ideias-força de preparo e disponibilidade permanentes. Ao assumir diversas responsabilidades institucionais voltadas à consolidação dos alicerces do Estado, o Exército passou a acumular, de modo quase orgânico, um papel incumbente de indutor de integração nacional e de presença estatal em áreas sensíveis do território.

Nesse processo, os condicionantes geográficos e históricos ocupam posição central. A vastidão territorial do Brasil, somada à sua posição geopolítica na América do Sul, moldou uma percepção estratégica voltada à defesa do território e à proteção da soberania. Desde os primórdios da formação do Estado-Nacional, as Forças Armadas foram mobilizadas para assegurar a integridade territorial, seja em conflitos externos, seja em campanhas de pacificação interna. Esse enraizamento territorial gerou um *ethos* defensivo e consolidou um modelo doutrinário voltado à garantia da unidade nacional.

Essa centralidade do território – enquanto recurso político e simbólico – contribui para moldar um pensamento estratégico marcado pela valorização da presença estatal e pela naturalização da vinculação entre defesa, desenvolvimento e integração espacial. No contexto da Cultura Estratégica Brasileira, tal perspectiva territorializada reforça a ideia de que o poder

do Estado se afirma, prioritariamente, pela ocupação do espaço e pela visibilidade institucional, condição que, por vezes, compete – inclusive em recursos – com concepções baseadas em capacidades dissuasórias efetivas, críveis e modernas.

Os eventos de Canudos e Contestado são valiosos para contextualizar a trajetória histórica que ajudou a moldar (em especial no Exército) uma cultura institucional assentada na ideia de tutela sobre a sociedade civil e de protagonismo nos processos de mediação da ordem. Infere-se, pois, uma consequente lógica de projeção sobre a Cultura Estratégica Brasileira de posturas ambivalentes entre defesa externa e intervenção interna, em que o emprego da força militar terrestre, em oportunidades distintas, baseou-se na interpretação do papel de guardião da estabilidade nacional e defensor dos interesses permanentes do Estado.

A Escola Geopolítica Brasileira, nascida nas primeiras décadas do século XX, foi determinante na formulação de uma visão estratégica integrada, ao conjugar território, poder político e projeção nacional. A Escola, fortemente articulada ao pensamento militar, conferiu legitimidade teórica à compreensão do Brasil como liderança regional, fomentando políticas de defesa pautadas na integração e proteção do espaço nacional. Ao enfatizar o potencial geopolítico do País – sustentado por sua posição estratégica e por vastos recursos naturais –, embasou uma doutrina militar centrada na presença, na dissuasão e na estabilidade interna. Nesse sentido, defendemos que seu legado intelectual é tributário do processo de edificação da Cultura Estratégica Brasileira.

Coerente com o acumulado histórico apresentado, a imagem institucional do Exército consolidou-se como um patrimônio revestido de robusto simbolismo. As campanhas militares (internas e externas) e a atuação política ao longo da história contribuíram para o erguimento de um patrimônio imaterial orgânico que tonifica a coesão interna da Força e empresta legitimidade, como reforçador positivo, à construção de uma identidade institucional associada à guarda vigilante da soberania e da ordem. Nessa perspectiva, depreendemos que tal herança contribui, direta ou tacitamente, para a conformação de uma Cultura Estratégica nacional em que o pensamento militar exerce função fundante.

Ao promover o Processo de Transformação, o Exército Brasileiro expressa uma visão pragmática e adaptativa diante das novas exigências do século XXI. A busca por maior eficácia no cumprimento de suas missões e por mais agilidade de resposta diante de ameaças emergentes conduz a uma reestruturação que abrange desde a incorporação de novas capacidades operacionais e tecnológicas até o ajuste da própria arquitetura organizacional. Entretanto, essa modernização não rompe com os valores institucionais: ao contrário, reafirma-os como fundamento da mudança. Assim, o equilíbrio entre permanência e mudança confere densidade

cultural ao Processo, revelando que a transformação almejada não se oporá à identidade institucional, mas sim dela se apoiará para o enfrentamento dos desafios, presentes e futuros.

As diretrizes emanadas pela cúpula da Instituição, desde a gênese do Processo, deixam transparecer que a transformação pretendida abarca, também, questões que atingirão a estrutura medular do EB, o que demandará esforços de mudança que aliem inovação e permanência. Do ponto de vista cultural, o seu desafio será adaptar-se sem renegar o *ethos* que sustenta a identidade militar terrestre, buscando preservar a coerência com sua história enquanto se projeta, com lucidez estratégica, para a busca de soluções efetivas para as incertezas e interrogações de um novo tempo.

5 CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA: “AS CABEÇAS PENSAM ONDE OS PÉS PISAM”

O início deste capítulo retoma a ideia apresentada na Introdução acerca do que é a Cultura Estratégica Brasileira. Compreendida como a síntese de fundamentos históricos, geográficos e culturais, ela reflete a visão de um país que valoriza a soberania, a unidade territorial e a paz, ao mesmo tempo em que reconhece a demanda por uma força militar capaz de dissuadir ameaças, proteger a integridade do território e colaborar com o desenvolvimento e o bem-estar da Nação. O perfil da Cultura Estratégica Brasileira, cuja essência abarca também uma visão “para dentro”, leva em conta as dinâmicas internas do País, acomodando atribuições para as suas FA – em especial para o Exército – que extrapolam os limites “típicos” da esfera militar e de defesa. Assim, tomando por base esse perfil, percebe-se que o contexto que influencia o modelo de defesa e, por conseguinte, o próprio emprego do poder militar, revela uma postura pragmática, defensiva e bastante articulado com o processo de construção do Estado e da Nação.

Com base naquilo que a define e sustenta a sua existência e a forma como se manifesta, a Cultura Estratégica de um país não reflete apenas suas políticas ou circunstâncias contemporâneas, mas ancora-se em raízes profundas que alimentam condicionantes imateriais como sua identidade histórica, geopolítica e cultural. Nesse sentido, a ontologia da Cultura Estratégica Brasileira articula-se com os fundamentos intangíveis que a conformam, como identidade, valores, percepção de ameaças e concepções sobre o papel das Forças Armadas. Aprofundar a compreensão desses elementos permite não apenas interpretar a fundamentação imaterial do pensamento estratégico brasileiro, mas também situá-lo em relação ao contexto internacional e às exigências do século XXI. A ontologia aqui refere-se à essência do que é a Cultura Estratégica Brasileira, ou seja, aos elementos fundamentais e profundos que a definem, sustentam e lhe dão sentido ao longo do tempo.

Cabe, neste ponto, chamar atenção para o fato de que essa Cultura internaliza um paradoxo persistente – “necessidades versus possibilidades” – que condiciona as escolhas estratégicas e revela os limites materiais e simbólicos da ação do Estado brasileiro no campo da segurança e da defesa. Tal paradoxo é inseparável da própria identidade geopolítica do Brasil: um país de dimensões continentais, com aspirações de liderança regional, marcado por desafios domésticos complexos e por uma cultura política que, historicamente, relegou a defesa a uma posição periférica. Assim forjou-se um pensamento estratégico condicionado por características territoriais particulares, constrangimentos retinente ao desenvolvimento pleno

e baixa percepção de ameaças, cujo papel e participação das FA contribuem para enquadrá-las, como instituição, como “ator nacional relevante”.

O propósito deste capítulo é interpretar a conexão entre o pensamento estratégico brasileiro e a realidade geopolítica, histórica e cultural brasileira, o que implica a compreensão de como seus desafios e oportunidades moldam a estratégia de segurança e defesa, bem como interferem no processo de inserção internacional do País. Tal conjunto de condicionantes interage e sofre influência de fatores conformadores da Cultura Estratégica Brasileira, o que permite identificar a pertinência de uma Grande Estratégia como ferramenta norteadora do planejamento estratégico para o País.

5.1 Defesa, diplomacia e desenvolvimento: uma tríade estratégica?

Nesta seção, é justo destacar que a abordagem da “tríade” tem o Brasil como foco de estudo. O mote concentra-se na experiência nacional de tentativas de harmonização das políticas externa, de defesa e de desenvolvimento, cujo empenho de esforços tenha convergido para o atingimento dos objetivos nacionais, e cujo “norte” tenha sido uma estratégia nacional. A relevância desse recorte, em face do potencial que o tema reúne, gira em torno da contextualização do papel da cultura (política e estratégica) nos processos de planejamento e tomada de decisão no Brasil.

Martins e Nunes (2017) estudaram, sob uma perspectiva histórica (1930-2016), a interrelação entre os segmentos da Defesa e da Diplomacia e a sua conexão com a dimensão econômica devotada à promoção do desenvolvimento no Brasil – do Estado Desenvolvimentista¹⁵⁶ ao Estado Logístico¹⁵⁷. Para isso, referiram-se ao primeiro como aquele caracterizado por uma série de mecanismos de proteção da indústria nascente e dos recursos

¹⁵⁶ Segundo Martins e Nunes (2017), “o Estado Desenvolvimentista visava a entronizar o Centro de Decisão Econômico da 2ª Revolução Industrial por meio da criação de empresas nacionais, a substituição de importações e a busca de autonomia de um complexo militar-industrial brasileiro”. Para tal, estabeleceu-se uma série de mecanismos de proteção da indústria nascente e dos recursos minerais do País, bem como promoveu-se uma sequência de reformas tributárias. Nesse contexto, emergiram a Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e a Companhia Vale do Rio Doce (1942) que, não por acaso, nasceram na esteira da ebulição provocada pela II GM e foram fruto da visão de Vargas e do Exército Brasileiro da necessidade da nacionalização das riquezas minerais nacionais estratégicas e da fabricação de armas e projéteis, que exigiam a produção de ferro e aço. Para lograr êxito nesse intento, o Estado Desenvolvimentista (a partir de 1930) e a barganha diplomática buscaram os benefícios de parcerias estratégicas internacionais. Tal processo encontrou continuidade no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e nos governos militares dos anos 1960 a 1980.

¹⁵⁷ Aquele que, sem ser empresário, apoia, legitima e cria condições para que os outros atores econômicos e sociais liderem o processo de desenvolvimento. Ao contrário do entendimento de então sobre a globalização, esse paradigma, iniciado no governo FHC e consolidado por Lula, não admite que forças internacionais imponham regras aos governos (Cervo; Bueno, 2010).

minerais do País, bem como por uma sequência de reformas tributárias. Quanto ao segundo, o Estado Logístico, os autores desvelam que o modelo buscou sintetizar as demandas de autonomia (Estado Desenvolvimentista) e de modernização (Estado Liberal), utilizando-se da atração de empresas de infraestrutura e suporte para a alavancagem da indústria de defesa e a formação de parcerias, norteadas pela END (2008) e pelo LBDN (2012). Ressalta-se que a crise desse modelo teve início em 2013.

Os supramencionados autores oferecem uma contribuição relevante à compreensão da articulação entre defesa, diplomacia e desenvolvimento no Brasil, ao analisarem a conexão dos vetores que imprimiram forma, em boa medida, ao projeto inconcluso de Estado nacional. Ao examinarem o modelo desenvolvimentista, destacam a centralidade do Estado como agente indutor da industrialização e da proteção de recursos estratégicos, vinculando tais políticas à projeção internacional do País e às tentativas de consolidação de capacidades autônomas no campo da defesa. Essa análise evidencia a possibilidade de alcance de políticas públicas para além da instrumentalização de inserção internacional, mas também funcionando como extensões de uma lógica interna de desenvolvimento e de afirmação da soberania.

No que tange ao recorte temporal analisado por Martins e Nunes (2017) – a metade final dos anos 90 –, o Estado brasileiro reagiu sistematicamente às mudanças políticas, econômicas e militares do Sistema Internacional, empenhando-se em obter uma sinergia entre a Política Externa, a Política de Defesa e a Estratégia de Desenvolvimento. Os autores, após levantarem os constrangimentos políticos, econômicos e militares do Sistema Internacional¹⁵⁸, consideram que as dinâmicas estabelecidas pela elite dirigente brasileira se ancoraram em objetivos permanentes (soberania, cidadania e integração regional), perpassando, dessa forma, mandatos presidenciais sequenciados. Tal condição encontra respaldo em elementos de permanência que conformaram, em traços consistentes, as matrizes de inserção internacional do Brasil e, por transbordamento, os contornos de uma Cultura Estratégica Brasileira.

D'Araujo (2010) articula o papel das FA com questões do desenvolvimento econômico e social, como o combate à pobreza nos países sul-americanos a partir dos anos 1990, sublinhando que tais temas ganharam tração na construção das demandas do subcontinente, tendo entrado na pauta política daqueles países “de forma inédita, e servindo de combustível para eleger presidentes de extração social fora das elites tradicionais, bem como para justificar

¹⁵⁸ Para além da regressiva histórica que os autores procederam para o desenvolvimento do trabalho, mencionam, alinhados com a atual perspectiva brasileira, o aumento da competição política, econômica e militar internacional, o que tem gerado demandas responsivas do Estado brasileiro na formulação de uma Grande Estratégia que articule as três esferas de planejamento ora consideradas.

um maior engajamento dos militares em várias atividades” (D’Araujo, 2010, p. 47). Prossegue a autora: “Em meio a este novo cenário, para além da área de defesa *stricto sensu*, em duas outras a presença dos militares é sempre mencionada como uma possibilidade desejável ou inevitável: violência e desenvolvimento” (2010, p. 47), complementando que as FA, em vários países, têm sido empregadas (ou conjecturado o seu emprego) como um instrumento a serviço da nação e à disposição do desenvolvimento. Lembrando Huntington, assevera a autora que as organizações militares, em variadas sociedades, eram as instituições mais bem organizadas, razão pela qual lhes foram destinadas (em épocas passadas) atribuições diversas, em prol da sociedade e do Estado¹⁵⁹.

No que tange aos primeiros traços de uma Política de Defesa para o Brasil, Pinto (2015) parte do estudo das bases para a estruturação do segmento Defesa no Brasil, ainda nos anos 1990, com o fim de assinalar a gênese do processo desencadeado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, por intermédio da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Dos relatos apresentados pelo autor, evidenciam-se as distintas visões, por vezes contraditórias, acerca do que se entendia como o modelo ideal para o País, depreendendo que aspectos culturais arraigados no pensamento militar se fizeram representar no âmbito das incipientes discussões. De acordo com Pinto, militares e diplomatas apresentaram pontos de vista discordantes, tendo-se estabelecido um quadro paradoxal nos debates. Descreve assim o autor os bastidores do processo:

No primeiro semestre de 1994, o então Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Almirante Mario Cesar Flores, tomou a iniciativa de convocar um grupo de trabalho interministerial para a redação de um documento de Bases para uma Política de Defesa. O tema da política de defesa vinha sendo discutido em publicações especializadas, como a Revista Política e Estratégia, editada por Antonio Carlos Pereira, desde o período da Assembleia Constituinte. O próprio Almirante Flores contribuiu para o esclarecimento do tema, com a publicação, em 1992, do livro Bases para uma Política Militar. [...] A convocação, pela SAE, do grupo de trabalho foi precedida por seminário sobre Política de Defesa organizado pelo Centro de Estudos Estratégicos (CEE) em 24 de abril de 1994, com a presença de representantes do Itamaraty, dos Ministérios militares e dos órgãos da SAE, para procurar um entendimento conceitual do que poderia ser uma ‘Política de Defesa para o Brasil’. O debate revelou ampla gama de percepções. Foi o representante do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador José Viegas, quem mais se estendeu sobre o tema,

¹⁵⁹ “No caso do Brasil, em particular, a parceria entre as FA e o desenvolvimento é antiga. Desde os anos 1920, pelo menos, ficava claro para os militares que a soberania e a modernização seriam conquistadas com desenvolvimento econômico e com tecnologia. Esta perspectiva ganhou força durante a II GM, quando o país iniciava a sua segunda revolução industrial, permitindo-lhe implementar a sua indústria de base, em especial a do aço, o que possibilitaria o começo de um novo tipo de indústria voltado para as necessidades bélicas dos militares brasileiros. [...] Neste sentido, a industrialização brasileira, que acabou sendo uma das mais bem sucedidas do século XX, não pode ser pensada sem a presença dos militares pesquisadores e dos institutos militares de pesquisa, a exemplo do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), criado em 1950, e do Instituto Militar de Engenharia (IME), de 1959” (D’Araujo, 2010, p. 54).

tendo sublinhado que não se deveria dar continuidade à prática de tratar ‘defesa’ de modo abstrato. Fazia-se necessário inserir a problemática da defesa no contexto internacional, inclusive com a incorporação de temas como a manutenção da paz com os vizinhos e o não comprometimento da futura liberdade de se equipar. O representante do Itamaraty recordou que se tinha iniciado uma discussão sobre a ‘segurança hemisférica’, no foro da OEA, e que era preciso que, na formulação da política de defesa, fossem examinadas questões como o estabelecimento de medidas de confiança com os países vizinhos; a participação em missões de paz; e a manutenção da capacitação tecnológica do país. O objetivo era o de pensar uma política de defesa que levasse em conta o contexto internacional. O representante do Estado-Maior do Exército defendeu uma abordagem mais clássica, calcada na doutrina da ESG, que fizesse a listagem dos objetivos nacionais permanentes e atualizasse as hipóteses de guerra. O representante do Estado-Maior das Forças Armadas reconheceu que a abordagem da ESG havia falhado por ser excessivamente sofisticada e querer englobar todos os aspectos da vida nacional em uma doutrina de segurança demasiado ampla. A seu ver, a política de defesa deveria ser simples. Ficou claro, na discussão, que os militares – inclusive o próprio Almirante Flores – tinham em mente a redação de uma política de segurança ampla, que ultrapassasse os limites estritos de uma política de defesa. Como o termo ‘segurança’ não era politicamente conveniente naquela conjuntura, tinha sido simplesmente substituído pela palavra ‘defesa’. A intenção era, porém, a de escrever as bases de uma política de segurança que envolveria inclusive questões de eixos de transporte, segurança alimentar e o desenvolvimento de áreas periféricas (Pinto, 2015, p.161-163).

O relato de Pinto evidencia o quanto a defesa expandiu-se no contexto dos debates: enquanto o Itamaraty focava em definir as funções militares (parâmetros para o uso da força, papel do Emfa e das forças singulares, criação de um Ministério da Defesa, dentre outros), os militares “procuravam tornar o texto o mais genérico possível, dando ênfase à questão do desenvolvimento nacional” (Pinto, 2015, p.164).

Não há dúvidas de que o processo de elaboração da Política de Defesa Nacional, em 1996, foi influenciado pelas perspectivas do Itamaraty, entendidas como capitais para a orientação estratégica para os órgãos do Estado. O documento, que ressaltava a ligação entre diplomacia e defesa, foi sucinto na descrição do quadro internacional, compondo a estrutura militar com base na justificativa de que “não é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável”. Assim, declarava que “o quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes” (Brasil, 1996).

A orientação estratégica da PDN afirmava que “a vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de resolução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz”. Conforme sublinha Pinto (2015), o documento sinalizava à comunidade internacional que as opções do Estado brasileiro para utilizar seu Poder Militar “limitavam-se à manutenção da paz e à repulsa da agressão ao seu território ou ao de países-membros dos

tratados internacionais de defesa de que participava”. A PDN, ainda que bastante concisa, é tida como o primeiro documento de defesa (na América Latina) utilizado como um instrumento de política externa. Ademais, a imprensa especializada nas cidades de Santiago, Buenos Aires e Washington teceu comentários positivos para a nova política brasileira.

O entendimento do contexto político (interno e externo) do período supramencionado permite compreender em que medida questões profundas e amplas, algumas conectadas ao arcabouço cultural brasileiro, impactaram o processo de estruturação do segmento Defesa no País e por este foram impactadas. O governo brasileiro do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1996) manifestava a compreensão de que a segurança do Brasil estaria mais bem garantida se o País fizesse parte dos principais regimes ordenadores da segurança internacional. Coerente com tal posicionamento, Brasília endossou a assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (NPT, 1968) e do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, 1987), entre outros. Face ao não atendimento das expectativas criadas pela política externa do governo brasileiro da era Cardoso, em especial quanto às reformas do sistema internacional, uma nova postura oficial foi adotada, antes do término do seu segundo mandato. Nesse diapasão, priorizou-se o entorno estratégico imediato (América do Sul) e a expansão das relações com países como China, Índia e África do Sul. Ademais, a não realização do cenário internacional esperado, em especial o almejado redesenho dos organismos internacionais multilaterais, despertou no Brasil a necessidade de rever o seu modelo de inserção internacional e de repensar o lugar da defesa na PEB.

No enquadramento do então período de redemocratização (meados da década de 1990), houve uma relativa redução das autonomias das FA e do Itamaraty, sem que, contudo, houvesse uma aproximação mais efetiva entre as políticas externa e de defesa. Segundo Alsina Júnior (2006), a resultante da subordinação das decisões da política de defesa à política externa, nos anos 1990, foi marcada por um processo inconcluso, denominado pelo autor como uma “síntese imperfeita”¹⁶⁰. As dificuldades não se resumiam apenas à gestão do setor de defesa, mas também à baixa demonstração de vontade política dos governos em imputar definições de Estado e diretrizes centrais para a área. Por conseguinte, o instrumento militar não foi compreendido como ferramenta importante da ação externa do Brasil, apesar dos avanços institucionais internos da época.

¹⁶⁰ Dissertação de mestrado defendida por Alsina Jr, em dezembro de 2002, junto à UnB. O título do trabalho, “A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na Era Cardoso (1995-2002)”, pretendeu dar conta de como se processaria a articulação entre a política externa e a política de defesa durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso a partir da análise de dois episódios específicos e inter-relacionados: (i) a formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996; e (ii) a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999.

Na esteira do processo de institucionalização do segmento Defesa no Brasil, a END (2008), de forma direta, assinala que a premência na reorganização da Defesa Nacional está relacionada com a posição do Brasil no cenário internacional e, no mesmo sentido, com a relevância de sua economia. O mesmo texto elenca as FA como instrumento relevante para a promoção do desenvolvimento nacional e a consecução dos objetivos nacionais. Por conseguinte, é lícito inferir que, no contexto da END (2008), o plano de desenvolvimento da indústria de defesa no Brasil ganha impulso oficial, sendo, uma vez mais, vinculado ao entendimento (amplo) de desenvolvimento nacional. Ainda que bem comunicada e razoavelmente estruturada, a intenção não obteve a eficácia estimada, muito em razão da tímida capacidade de investimento do Estado brasileiro.

Todas as atualizações/revisões dos documentos de mais alto nível do Setor de Defesa, em data posterior a 2008, fazem referência à conexão Defesa-Desenvolvimento, bem como os sucessivos pronunciamentos dos ministros chefes da pasta apontam para a relevância do assunto. No que tange à movimentação devotada a fortalecer a institucionalização da tríade defesa, diplomacia e desenvolvimento (3D), iniciativas oriundas do Estado e da sociedade civil têm buscado impulsionar a convergência entre os três segmentos. Nessa direção, as seguintes prioridades foram estabelecidas: valorização crescente da importância da BID para o Brasil, com o estabelecimento de uma série de normas, com destaque para a Política Nacional da Base Industrial de Defesa (PNBID, 2022)¹⁶¹; estreitamento das ligações entre o MD e o MRE¹⁶²; estabelecimento de documentos normativos para a diplomacia militar e para a diplomacia de defesa; normatização das dinâmicas operacionais interagências; entre outras.

A PND (Brasil, 2020, p.11) menciona que “a paz e a estabilidade nas relações internacionais requerem ações integradas e coordenadas nas esferas do Desenvolvimento, [...]

¹⁶¹ Fruto de um contínuo esforço de alavancagem da BID, a PNBID busca normatizar e estabelecer objetivos e estratégias para o setor. Destaca-se a postura dual do documento, que procura ressaltar não somente a destinação estratégica principal da BID (geração de capacidades de defesa), mas também a sua relevância no contexto do desenvolvimento nacional. Segundo a Secretaria-Geral da Presidência da República, “a PNBID organiza a indústria de defesa brasileira, buscando assegurar ao País a autonomia operacional e tecnológica necessárias às competências atribuídas às Forças Armadas, além de importante motor de crescimento econômico e gerador de emprego e renda, considerando suas características de pessoal altamente qualificado, tecnologias avançadas e elevado efeito sobre outros setores industriais”. Sobre o assunto, consultar “Decreto institui a Política da Base Industrial de Defesa (PNBID)”. Disponível em <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2022/agosto/decreto-institui-a-politica-da-base-industrial-de-defesa-pnbid>. Acesso em 02 de outubro de 2024.

¹⁶² O movimento de interação entre o Setor de Defesa e o Itamaraty é um processo em amadurecimento, tendo havido relevantes aproximações nos últimos anos, com relevância para: presença de elementos de ligação em ambas as burocracias (MRE e MD); uso regular de mecanismos de consulta institucional entre o MD, as FA e o MRE; estabelecimento de uma Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI), já em sua 4ª edição (2024); instituição de uma Diretriz de Defesa para a Área Internacional (DIRDAI, 2017); existência de estruturas permanentes no MD, FA e MRE com responsabilidades no trato de assuntos internacionais correlatos; entre outras.

da Diplomacia [...] e da Defesa”, destacando que “esses três pilares [...] devem ser explorados com maior ou menor profundidade conforme o caso concreto, a fim de garantir a Segurança e a Defesa nacionais”. Mesmo tomando a Defesa como uma atividade preponderantemente voltada contra ameaças externas, o documento reforça que o Estado brasileiro considera um conjunto de aspectos condicionantes (chamados de “pressupostos”) tanto no plano interno quanto externo, para conceber a Defesa Nacional. Da leitura dos mencionados pressupostos, é possível identificar robustos traços da PEB e claros fatores atrelados a um amplo projeto de desenvolvimento nacional. Dessa forma, a abordagem dos “3D” pelo documento de mais alto nível da Defesa busca estabelecer uma relação adaptada entre o complexo (e amplo) quadro das “realidades nacionais” e a tradicional perspectiva da literatura¹⁶³, cuja “apropriação” visa a ajustar a ideia, em sentido amplo, à governança do “grande segmento” da Defesa Nacional.

No que tange ao EB, de forma particular, identificamos um misto de busca de alinhamento às orientações atinentes à “triade” no nível político – entenda-se MD – com capacidade de agir com autonomia na governança institucional de temas atinentes aos “3D”. Referências ao desenvolvimento e à diplomacia são encontradas na Diretriz do Comandante do Exército 2023-2026 (Brasil, 2023a), assim como nos documentos que integram o SIPLEx 2024-2027, tanto na Política Militar Terrestre (Brasil, 2023b) quanto na Concepção Estratégica do Exército (Brasil, 2023c) e no Conceito Operacional do Exército Brasileiro – Operações de Convergência 2040 (Brasil, 2023d). Tais documentos, no âmbito da Força, são orientadores do planejamento estratégico setorial de todas as estruturas da Instituição, tanto no segmento operacional quanto administrativo.

Quanto ao *core* do “seu negócio” – o preparo do poder militar terrestre em prol da Defesa Nacional –, o Exército apresenta uma postura colaborativa para o amadurecimento do Setor de Defesa, não só quanto às ações articuladas ao preparo conjunto do poder militar brasileiro, sob a responsabilidade coordenadora do EMCFA, como também, quando assim demandado, na formulação dos documentos de alto nível da Defesa e demais normativas a eles atreladas (manuais, normas, diretrizes, cenários etc.). No referente ao seu emprego, conforme a lei, segue

¹⁶³ Referência à abordagem da literatura sobre “3D” como uma estratégia internacional ampla, envolvendo segurança, política e economia, dedicada ao “auxílio” a Estados falidos ou em graves dificuldades, com objetivos de promover maior estabilidade ao ambiente de segurança global. “A ‘coerência 3D’ exige instituições que outrora agiam de forma amplamente autônoma – defesa, diplomacia e desenvolvimento –, objetivando trocar informações, partilhar recursos e cooperar em prol do desenvolvimento e da implementação de estratégias. [...] seus resultados variaram em face de cada governo nacional e das organizações internacionais, dependendo da arquitetura institucional e da cultura política, bem como dos desafios atuais no terreno” (Weiss; Spanger; Van Meurs, 2010, tradução nossa).

as determinações emanadas do poder político, cuja operacionalização se dá por intermédio da coordenação exercida pelo EMCFA, por meio da Chefia de Operações Conjuntas (CHOC).

No tocante à postura institucional do EB, entendemos que seja alinhada aos preceitos estabelecidos pelo MD e disciplinadamente subordinada ao poder político. Todavia, é na fragilidade da amarração dos pontos principais de alinhamento que consiste o resiliente grau de autonomia da Força, situação que reverbera na formulação e condução da sua política, estratégia, ações estratégicas e demais atividades intrínsecas. Consideramos haver, nesse contexto, a presença de condicionantes que podem ser tipificados como conformadores de uma subcultura específica, com substancial capacidade de influenciar a Cultura Estratégica Brasileira e, por conseguinte, o próprio modelo de defesa do País. Fundamentamos o argumento com base na análise de cada segmento do 3D, onde traços da subcultura militar terrestre se fazem visíveis.

5.2 Presença x Dissuasão: o paradoxo estratégico brasileiro?

Para os fins desta pesquisa, a análise das posturas estratégicas da presença e da dissuasão mostra-se particularmente pertinente, dado o protagonismo que ambas exercem no arranjo ampliado do modelo de defesa adotado pelo Estado brasileiro. A esse quadro, soma-se a influência de elementos ideacionais que conformam as estratégias nacionais e moldam as ações decorrentes delas – notadamente aqueles articulados ao “núcleo duro” da Cultura Estratégica Brasileira¹⁶⁴. A proposição provocativa de um “paradoxo estratégico” entre presença e dissuasão emerge, sobretudo, das singularidades da condição estrutural do Brasil, marcado por fragilidades institucionais persistentes e por desafios críticos que comprometem a densidade do contrato social e a eficácia das relações entre Estado e sociedade. Ao mesmo tempo, o dinamismo das ameaças contemporâneas e as novas demandas securitárias impõem a necessidade de uma reflexão mais aprofundada e honesta sobre a coerência e a eficácia do atual modelo estratégico nacional.

5.2.1 Sobre a presença

Como aponta Serrano (2021), a presença, seja ela política, socioeconômica ou militar, foi uma preocupação constante dos sucessivos governos e das Forças Armadas do Brasil desde muito tempo. O autor, ao realizar uma remissiva leitura histórica acerca do assunto, afirma que

¹⁶⁴ Por “núcleo duro” da Cultura Estratégica Brasileira entendemos o somatório dos componentes identitários histórico, geopolítico e cultural.

“os antecedentes remotos da preocupação com a presença das forças vivas do Estado no território nacional recuam, pelo menos, ao século XVIII”; com isso, sublinha o papel dos bandeirantes no estabelecimento de vilas e povoados no planalto central brasileiro, bem como dos militares na instalação de fortificações no segmento setentrional do território colonial. Tais fatos propiciaram a eliminação da vigência da linha de Tordesilhas, pavimentando a adoção de posteriores resoluções segundo o princípio do *uti possidetis*, consagrado pelo Tratado de Madri (1750), e garantindo o traçado geral das fronteiras brasileiras, em especial na região amazônica e no Centro-Oeste, as quais vigoram com alterações pequenas até os dias atuais.

Citando a importante contribuição da obra de Mário Travassos (1938) para a compreensão dos desafios geopolíticos atrelados à integração do vasto e dissemelhante território brasileiro, Serrano (2021) esclarece: “A partir de então, a presença, como expressão final das ações das várias vertentes de atuação do Estado no esforço de integrar esses sertões, incluindo a militar, passou a constituir o principal foco da geopolítica do Brasil”. Materializando a assertiva, menciona, entre outras iniciativas do Estado¹⁶⁵, a transferência da capital federal para Brasília e a construção da rodovia Belém-Brasília, eventos que potencializaram a interiorização do desenvolvimento nacional e viabilizaram a primeira ligação terrestre longitudinal entre a Amazônia e o restante do País.

A perene preocupação do segmento militar, em especial do EB, para com os interesses estrangeiros pelo potencial do bioma amazônico, manifestamente expressados em diferentes oportunidades, envolveu um leque ampliado de questões centrais para o desenvolvimento e segurança da Amazônia brasileira.

Em consequência de todas essas ações realizadas, praticamente configurou-se, no que concerne à esfera militar, a atual presença das Forças Armadas na Amazônia. A par disso, a preocupação com a efetiva ocupação do território, ou seja, a presença do Estado em suas diversas vertentes, e o intenso envolvimento do Exército nos debates a ela relacionados e nas ações decorrentes foi uma constante em todas as ações mencionadas, permeando-as num encadeamento da mesma ideia predominante, que acabou se enraizando na mente dos oficiais do Exército (Serrano, 2021, p. 5).

¹⁶⁵ Outras iniciativas estatais podem ser elencadas no mesmo contexto: (i) criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); (ii) implantação da Zona Franca de Manaus; (iii) execução do plano viário da Amazônia, com destaque para a construção das rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém, Cuiabá-Porto Velho e Manaus-Boa Vista; (iv) implementação dos projetos Rondon e RADAM; (v) robustecimento das estruturas militares na região, com destaque para a criação do Comando Militar da Amazônia (CMA), do 7º Comando Aéreo Regional (7º COMAR) e da Flotilha do Amazonas. Ademais, após o Exército lograr êxito na aprovação, em nível nacional, do Projeto Calha Norte (1985), a região abrangida pela iniciativa se viu aquinhoadada, em melhores condições, da presença (ainda tímida) do Estado. Em momento posterior, o Programa Calha Norte passou a ser administrado pelo Ministério da Defesa e, a partir de janeiro de 2025, estará sob a responsabilidade do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Sobre o assunto, consultar https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte.

No mesmo sentido, a instalação e a manutenção de guarnições militares nos principais centros políticos e socioeconômicos, assim como de fortificações em pontos estratégicos do Brasil-Colônia, fizeram parte de um “projeto” ampliado voltado para impor a soberania da metrópole portuguesa. Tal condição, que fortaleceu a “cultura da presença” herdada de Portugal, exerceu, em boa medida, função semelhante no Império e na República em razão das instáveis circunstâncias políticas que marcaram os primeiros momentos de ambos os regimes. Como consequência, para além da conhecida fragilidade da agência do Estado para a região Norte do País, configurou-se, no vetor principal que motivou a emergência da presença como estratégia, a preservação da soberania e a manutenção da ordem as quais vieram a contribuir, tributariamente, para o processo como um todo.

Ao estudar os contornos gerais que marcaram a gênese da presença como modelo estratégico seminal do processo de construção nacional, Rodrigues (2020) destaca o papel do Estado como vetor conformador da Nação. Desde a defesa dos interesses da metrópole portuguesa, ainda no período colonial, quando a cessão dos agentes mais participativos – como foi o caso dos militares – imprimiu impulso ao projeto político intervencionista voltado ao controle do espaço e da população local, que o desafio de “manter e administrar” um território continental como o brasileiro tem sido enfrentado com a participação ativa de agentes estatais. O autor destaca o papel desempenhado pelas Colônias Agrícolas – pequenas organizações sociais e econômicas que se articulavam (de forma complementar) com uma guarnição militar – no processo de povoamento promovido por Lisboa, em especial nos locais que os portugueses avaliaram como estratégicos.

No século XIX, vale mencionar, ainda que de forma sucinta, as políticas implementadas pelo Império brasileiro no processo de instalação das colônias militares, concebidas como forma de povoamento, sob o controle da administração militar. Elas se constituíram em um programa com objetivo de defesa das fronteiras nacionais e de manutenção do território. A conquista do espaço resultou na permanente vigilância do território nacional articulada à colonização militar. É importante registrar a posição institucional do Exército, dentro da política de Estado do Império, no século XIX, com relação ao tema, apresentada no relatório do Ministério da Guerra, de 1857, que defende a escolha desses locais para colonização militar. Para o ministro era necessário privilegiar as regiões de fronteiras, os lugares onde se estabeleceriam núcleos de povoações, localizadas nas áreas remotas centrais e despovoadas. Para o ministro da Guerra, somente os indivíduos habituados a resistir às privações, à obediência passiva, adquirida pelos severos hábitos da disciplina militar suportariam essa realidade e contato com o território desconhecido. Portanto, tais colônias seriam criadas, com objetivos preponderantemente militares, ainda que nelas se encontrassem elementos econômicos de produção agrícolas e de criação de animais. Seriam colônias para atuar na segurança e na defesa, que garantissem o desenvolvimento das povoações locais e a soberania nacional. [...] Ao que parece, essas recomendações para instalar as colônias militares nas áreas limites do Brasil

com os países estrangeiros sinaliza que esse modelo de colonização era considerado uma estratégia de ocupação das fronteiras nacionais, evitando o avanço indesejável dos nossos vizinhos sobre o território brasileiro (Rodrigues, 2020, p. 53).

A análise de Rodrigues (2020) destaca com precisão o papel das colônias militares como expressão precoce de uma estratégia de ocupação voltada à consolidação da presença estatal em áreas de fronteira. Inseridas em um projeto político do Império, essas colônias combinavam funções defensivas e de povoamento, revelando a compreensão de que a soberania sobre o território dependia da capacidade de ocupá-lo e administrá-lo de forma permanente. Tal lógica, que associava militares à colonização de regiões remotas, antecipa elementos centrais da presença como postura estratégica no Brasil, podendo ser considerada um esboço da valorização da integridade territorial e da mobilização do poder militar como instrumento de coesão nacional nas fronteiras.

Com a instauração de um novo regime político no Brasil, novas acomodações na distribuição dos efetivos militares são introduzidas. A República alterou a prioridade na concentração do poder militar nas guarnições de Minas Gerais e São Paulo, principal centro econômico do País, em face do protagonismo auferido pela produção cafeeira. Ademais, houve uma redução do efetivo no Centro-Oeste, no Norte e no Nordeste do Brasil, seguido de um incremento no Distrito Federal. De acordo com Rodrigues (2020), as mudanças apontaram uma tendência à valorização da presença militar em sobreposição aos poderes político e econômico e à guarda de fronteiras localizadas na porção meridional do território brasileiro, reputadas como instáveis. Seguindo a lógica estratégica herdada da cultura portuguesa, a presença mantinha-se como condicionante prioritária no pensamento político e militar, não só como garantidora da expansão e da manutenção do território, mas também como afiançadora da estabilidade nos centros mais relevantes.

Serrano (2021, p. 8) traz ao debate o enquadramento conceitual da presença como uma estratégia, *per se*. Ao suscitar a reflexão sobre a conveniência de tal compreensão, advoga que há “improcedência da elevação da presença das organizações militares no território nacional à condição de estratégia, em virtude de não se enquadrar em nenhuma das várias formas do conceito dessa arte/ciência”. O autor fundamenta sua assertiva em um conjunto selecionado de conceitos clássicos sobre estratégia, sumarizado na ideia de Collin Gray (2016) como a que melhor interpreta a compreensão de Serrano¹⁶⁶ sobre o tema: “Uso da força ou ameaça de usá-la com fins políticos”.

¹⁶⁶ “Ora, inexistindo adversários evidentes ou a antevisão de conflitos armados, não há porque haver estratégia segundo as definições clássicas” (Serrano, 2021, p. 8).

A presença, conforme se manifesta atualmente, consiste em simples condição conjuntural, numa contingência. A finalidade de preservar ou de manter objetivos, contida na definição da ESG e na de estratégia militar do Exército (apresentada mais adiante), decorre de eventual persistência ou manifestação posterior de algum óbice correlato. Essa finalidade, indicativa de uma ação a ser realizada, poderia servir de contra-argumento para justificar a presença como estratégia; convém, no entanto, assinalar que tal óbice exigirá, se necessário, outras ações estratégicas para ser superado, e a presença em vigor em nada o solucionará. Destaque-se ainda que o general Meira Mattos, um dos maiores pensadores estratégicos militares brasileiros, se não o maior, não faz alusão a ela em seu livro *Estratégias Militares Dominantes: sugestões para uma Estratégia Militar Brasileira* (1986), óbvio sinal de não reconhecê-la como estratégia. Isso, entretanto, não significa negar o valor estratégico da presença, pois a adequada localização de suas organizações militares por todo o território nacional favorece o emprego estratégico do Exército. Valor estratégico, contudo, não é o mesmo que estratégia, pois, do contrário, o rio Paraná e o saliente nordestino, importantíssimos na Guerra do Paraguai e na Segunda Guerra Mundial respectivamente, teriam sido também estratégias por si mesmos (Serrano, 2021, p. 8).

Ao reforçar sua argumentação, Serrano (2021) defende que a internalização no imaginário dos militares do EB de que as FA, e em especial a Força Terrestre, estão irremediavelmente comprometidas com o desenvolvimento do Brasil contribui para reforçar a aceitabilidade conceitual da “presença” como estratégia, pontuando o caráter de permanência que a reveste.

A presença enraizou-se sem dúvida no imaginário do Exército, pois, do contrário, não prescindiria de fundamentação consistente para ser aceita como estratégia. Cumpre, então, averiguar o porquê de ela ser considerada como tal, por que ela assumiu no pensamento dos oficiais do Exército e, por consequência, na doutrina militar, essa condição imane de estratégia em si mesma. [...] O manual em vigor classifica a presença, além da dissuasão e outras, como um modelo de estratégia militar, o que também não a furta à argumentação conceitual feita. O fato de o novo conceito de estratégia da presença ter excluído a ideia de contribuição para a integração e o desenvolvimento nacionais, conforme visto, não elimina automaticamente das mentes dos militares, em particular do Exército, essa sua pressuposta função estratégica, já que será preciso, antes, que eles superem o efeito natural da inércia diante das mudanças, tão mais forte quanto mais arraigada for a ideia, cujo arraigamento o conceito anterior indicava de modo inequívoco. Nesse sentido, é sintomático que o manual de estratégia do Exército acolha o enfoque desenvolvimentista da estratégia da ESG (Brasil, 2020c, p. 2-5). Além de não possuir a precisa incisividade das concepções de caráter bélico, vinculadas às ações de força contra um adversário inteligente, sua visão da estratégia, derivada daquele enfoque, assinala a tendência de o Exército ver-se como agente do desenvolvimento e guardião das instituições nacionais, historicamente representada por sua presença no território nacional (Serrano, 2021, p. 9-10).

A “presença” é mencionada nos documentos de defesa brasileiros desde a PDN (Brasil, 1996), antes mesmo da criação do MD. O texto pioneiro cita o papel das FA como agente impulsionador da integração nacional, destacando, entre as diretrizes para a consecução dos objetivos da Política, “proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar”, bem como “priorizar ações para vivificar e desenvolver a

faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste” (Brasil, 1996, p. 10). Na atualização da PDN (Brasil, 2005), o documento volta a priorizar o tema, apontando que o planejamento da defesa deve incluir todas as regiões do País, sendo a Amazônia uma das principais. Menciona, entre os objetivos da defesa nacional, “a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais”, nítida menção às porções mais afastadas dos grandes centros urbanos.

A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais. A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia (Brasil, 2005, p. 3).

Da mesma forma, a primeira END (2008) faz referência ao assunto, enquadrando-o no “trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença”¹⁶⁷. Ainda que cite a orientação de “adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras”, o texto destaca a importância da obtenção da capacidade de mobilidade estratégica das FA, considerando, por óbvio, as dimensões continentais do Brasil. Nesse sentido, vincula os componentes do “trinômio” como variáveis complementares do planejamento estratégico de defesa, deixando claras as limitações dos efeitos vinculados à presença como ação unívoca:

O imperativo de mobilidade ganha importância decisiva, dadas a vastidão do espaço a defender e a escassez dos meios para defendê-lo. O esforço de presença, sobretudo ao longo das fronteiras terrestres e nas partes mais estratégicas do litoral, tem limitações intrínsecas. É a mobilidade que permitirá superar o efeito prejudicial de tais limitações. [...] Deve-se ter claro que, dadas as dimensões continentais do território nacional, presença não pode significar onipresença. A presença ganha efetividade graças à sua relação com monitoramento/controle e com mobilidade. [...] Nas fronteiras terrestres e nas águas jurisdicionais brasileiras, as unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea têm, sobretudo, tarefas de vigilância. No cumprimento dessas tarefas, as unidades ganham seu pleno significado apenas quando compõem sistema integrado de monitoramento/controle, feito, inclusive, a partir do espaço. Ao mesmo tempo, tais unidades potencializam-se como instrumentos de defesa, por meio de seus vínculos com as reservas táticas e estratégicas. Os vigias alertam. As reservas respondem e operam. E a eficácia do emprego das reservas táticas regionais e

¹⁶⁷ “Esse triplo imperativo vale, com as adaptações cabíveis, para cada Força. Do trinômio resulta a definição das capacitações operacionais de cada uma das Forças” (Brasil, 2008, p. 3).

estratégicas é proporcional à capacidade de elas atenderem à exigência da mobilidade (Brasil, 2008, p. 3-4).

Nas atualizações quadrienais decorrentes dos principais documentos do Setor de Defesa¹⁶⁸, manteve-se a presença como condição fundamental do planejamento estratégico. Todavia, a primeira citação a uma estratégia de presença” deu-se na END (Brasil, 2008), tendo sido mencionada no trecho dedicado ao Exército e vinculada ao processo de transformação da Força:

A transformação de todo o Exército em vanguarda, com base no módulo brigada, terá prioridade sobre a estratégia de presença. Nessa transformação, o aparelhamento baseado no completamento e modernização dos sistemas operacionais das brigadas, para dotá-las de capacidade de rapidamente fazerem-se presentes, será prioritário. A transformação será, porém, compatibilizada com a estratégia da presença, em especial na região amazônica, em face dos obstáculos ao deslocamento e à concentração de forças. Em todas as circunstâncias, as unidades militares situadas nas fronteiras funcionarão como destacamentos avançados de vigilância e de dissuasão. Nos centros estratégicos do País – políticos, industriais, tecnológicos e militares – a estratégia de presença do Exército concorrerá também para o objetivo de se assegurar a capacidade de defesa antiaérea, em quantidade e em qualidade, sobretudo por meio de artilharia antiaérea de média altura (Brasil, 2008, p. 9).

A centralidade da presença do Exército como estratégica é ratificada, no mesmo documento, no segmento dedicado à Força Aérea, implicada na responsabilidade de prover os meios necessários para a mobilidade estratégica da Força Terrestre no vasto território nacional. A END (2008) confirma que a FAB deverá dispor “de suficientes e adequados meios de transporte para apoiar a aplicação da estratégia da presença do Exército na região Amazônica e no Centro-Oeste, sobretudo as atividades operacionais e logísticas realizadas pelas unidades da Força Terrestre situadas na fronteira” (Brasil, 2008, p. 11).

A PND (Brasil 2020a, p. 10) ratifica a necessária presença do Estado na Amazônia brasileira, “com vistas à sua defesa e à sua integração com as demais regiões do País, contribuindo para o desenvolvimento nacional”. Na mesma direção, a Amazônia é vista, pela END (Brasil, 2020b, p. 22), como área geográfica importante para a defesa nacional, destacando que “a exploração e o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, de forma sustentável, continuarão a ser vitais para a integração nacional, exigindo o incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado”.

¹⁶⁸ A Política de Defesa Nacional (PDN) foi atualizada em 2005, e, após sua revisão em 2012, passou a ser denominada de Política Nacional de Defesa (PND), já no contexto de revisões quadrienais, conforme a Lei Complementar (LC) nº 97/1999 e suas alterações. Cabe ressaltar que em 2008 foi publicada a primeira edição da Estratégia Nacional de Defesa (END). Assim, enquanto a PND apresenta os pressupostos básicos do País em relação à sua defesa e estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), a Estratégia orienta todos os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas a serem implementadas para se atingir os objetivos estabelecidos.

Referindo-se à Marinha do Brasil, o documento afirma que a Força “deverá adensar sua presença nas vias navegáveis, principalmente, nas duas grandes bacias fluviais, a do rio Amazonas e a do sistema Paraguai-Paraná”. Voltando-se para o EB, o texto destaca que “o processo de transformação do Exército [...] deverá buscar a compatibilização com a estratégia da presença, sobretudo na Amazônia”. Acerca das orientações para a Força Terrestre, complementa o documento:

Decorrente da estratégia da presença, o Exército atuará de forma episódica e pontual em operações de Garantia da Lei e da Ordem e colaborará com os órgãos de Segurança Pública nas ações contra ilícitos transnacionais perpetrados na faixa de fronteira. Participará, ademais, da proteção integrada de Estruturas Críticas e da execução de obras de engenharia em todo o território nacional, em proveito do desenvolvimento do País (Brasil, 2020b, p. 33-34).

No âmbito do MD, o manual MD51-M-04 - DOCTRINA MILITAR DE DEFESA, elaborado em 2007¹⁶⁹, define a Estratégia da Presença com a seguinte redação:

Caracteriza-se pela presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias. É efetivada não só pela criteriosa articulação das organizações militares no território, como também preponderantemente pela capacidade de rápido deslocamento para qualquer região do País, quando necessário (Brasil, 2007, p. 36).

O manual MD35-G-01 – Glossário das Forças Armadas, em sua 5ª edição (Brasil, 2015, p. 220), apresenta, conceitualmente, a “presença”: “1. Manter forças em uma área para demonstrar interesse e dar solução, e de elevar a capacidade de responder rapidamente a crises. 2. Ver ESTRATÉGIA DA PRESENÇA”¹⁷⁰.

Quanto aos documentos do Exército – manuais, diretrizes etc. –, a menção à estratégia da presença se faz de forma recorrente. Mantendo o alinhamento doutrinário desejável, o manual EB 20-MF-03.106 – ESTRATÉGIA (Brasil, 2020) reproduz o conceito descrito pela Doutrina Militar de Defesa. As repetidas referências à presença são encontradas desde as diretrizes emanadas pelo Comandante do EB até as peças documentais que integram o planejamento estratégico da Força, com destaque para o SIPLEx¹⁷¹. O COEB 2040 – Operações de Convergência (BRASIL, 2023d) faz 13 citações à presença ao longo do texto do recente

¹⁶⁹ No momento em que esta tese está sendo redigida, o Manual Doutrina Militar de Defesa passa por um processo de atualização conduzido pelo MD, por meio de um Grupo de Trabalho.

¹⁷⁰ O Glossário, ao se referir à Estratégia da Presença, reproduz o conceito elencado na Doutrina Militar de Defesa.

¹⁷¹ A Concepção Estratégica do Exército referencia as estratégias de emprego à Doutrina Militar de Defesa, destacado que o EB prioriza as estratégias da dissuasão e da presença, vinculando esta última “à mobilidade estratégica da Força Terrestre”. Ademais, menciona que a articulação das Organizações Militares do Exército no território nacional “é condicionada pela Estratégia da Presença” (Brasil, 2023c).

Manual de Fundamentos. Duas premissas são ressaltadas no documento e associadas à Estratégia da Presença: (i) necessidade de uma consistente reserva mobilizável; e (ii) características peculiares da região amazônica.

1.3.2.1 Não existem indicações de que a missão constitucional e as atribuições subsidiárias do EB sofrerão alterações no horizonte temporal considerado (2040). [...]
1.3.2.3 As estratégias da Presença e da Dissuasão continuarão a ser priorizadas. No entanto, assumirá, também, posição de destaque a estratégia da Projeção de Poder.
1.3.2.4 A necessidade da existência de um grande contingente de reservas mobilizáveis empresta especial importância à Estratégia da Presença. Assim sendo, o caráter obrigatório do serviço militar permanecerá sendo considerado condição essencial à mobilização da população em caso de necessidade de defesa da soberania nacional. [...] 1.3.2.6 A importância do ambiente amazônico, dada sua extensão territorial, baixa densidade demográfica, dificuldades de mobilidade, existência de abundantes reservas de recursos minerais e de biodiversidade, além do seu potencial hidroenergético, exigirá, cada vez mais, a efetiva presença do EB, a fim de contribuir com esforços do Estado que visem ao desenvolvimento sustentável e à integração daquela região (Brasil, 2023d, p. 1-3).

Com base na Concepção Estratégica do Exército, dois aspectos fundamentais imprimem contornos medulares ao entendimento institucional acerca da finalidade da estratégia da presença: (i) o primeiro, direcionado à expressão militar, na qual a presença militar no território nacional tem por finalidade cumprir a destinação constitucional, sendo efetivada pela criteriosa articulação das organizações militares no território e pela capacidade de rápido deslocamento de tropas para qualquer região do País, caracterizando a mobilidade estratégica; e (ii) o segundo, no que tange às expressões psicossocial e política, baseia-se no desenvolvimento da mentalidade de defesa e pela integração da expressão militar à sociedade.

No processo institucional de elaboração dos documentos estratégicos do Setor de Defesa no Brasil, em que as FA desempenham papel de protagonista, o EB tem exercido influência decisiva na consagração da “estratégia da presença” como eixo estruturante do pensamento estratégico nacional. Essa centralidade, conforme sustentado nesta pesquisa, decorre do peso dos condicionantes históricos, que legaram ao Exército um conjunto de valores e percepções ideacionais vinculados a um “compromisso incontornável” com a tarefa – ainda inconclusa – de construção do Estado nacional. Tal compromisso, mais do que simbólico, foi gradualmente institucionalizado e encontra respaldo normativo na Lei Complementar nº 97/1999, que regula o emprego subsidiário das FA, conferindo-lhes funções que extrapolam o campo estritamente militar.

Rodrigues (2020) aborda a adequabilidade da permanência da estratégia da presença para o Exército Brasileiro, entendendo ser tal modelo um desafio para a Força em face do corrente processo de transformação militar. Sugerindo que há um peso excessivo sobre o EB

nos encargos decorrentes do cumprimento das missões e tarefas atreladas às atribuições subsidiárias prevista em lei, argumenta que tal condição acaba motivando o Exército a manter, de forma inequívoca, o citado modelo estratégico. O autor pondera que o envolvimento sistemático do EB em tarefas subsidiárias acarreta à Instituição assumir atribuições naturalmente afetas a outros atores estatais “com responsabilidade pela condução de políticas públicas, o que, de certa forma, provoca uma acomodação da classe política, representada pela conveniência e conivência do Estado com esse tipo de ação”. Conclui Rodrigues (2020, p. 56) que, não obstante reconhecer a existência de vulnerabilidades nacionais e fragilidades estatais, a supramencionada situação acarreta “um desvio do papel da Força Terrestre, previsto na Constituição Federal de 1988, que é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, a garantia da lei e da ordem, e a participação em operações internacionais”.

5.2.2 Sobre a dissuasão

De forma análoga à presença, a dissuasão é recorrentemente mencionada nos principais documentos do Setor de Defesa do Brasil como uma postura estratégica prioritária. A base conceitual da dissuasão fundamenta-se na geração de temor decorrente da retaliação, forte e convincente, derivada do processo responsivo a uma ação militar ofensiva. Tal sentimento, quando bem comunicado e amparado, deve ser desencorajador à tomada de decisão de concretizar a ação. Foi durante o período da Guerra Fria que a teoria ganhou impulso, motivada pela tensão criada em torno da possibilidade de um embate nuclear entre os dois protagonistas do cenário político-militar: EUA e URSS.

Novas dinâmicas geopolíticas (e geoestratégicas) desencadeadas com o fim da Guerra Fria, agregadas à natural evolução doutrinária e dos meios militares a ela atrelados, fomentaram. Nesse contexto, a emergência de novas capacidades continua a influenciar aquilo que Clausewitz (1984) conceitua como o “caráter da guerra”, exigindo revisões e constante aperfeiçoamento no “modo de fazer a guerra”. Na esteira dos acontecimentos, a dissuasão convencional ganhou espaço como opção estratégica viável para uma miríade de países, dentre eles o Brasil.

Alinhado com o *mainstream* doutrinário, o processo dissuasório desenvolve-se de forma mais bem sucedida quando os atores envolvidos (dissuasor e dissuadido) são Estados nacionais que se comportam de forma racional e que submetem seus processos decisórios mais críticos a metodologias de cálculos estratégicos que considerem, de forma organizada e cuidadosa, os custos e os dividendos envolvidos. Em poucas palavras, sob a perspectiva do eventual agressor, se “vale a pena ou não ir à guerra”. Todavia, entendemos a relevância dos aspectos psicológicos

envolvidos nas dinâmicas do processo dissuasório, caracterizando o caráter subjetivo intrínseco na consecução da dissuasão como estratégia e assinalamos haver uma consequente correlação entre aspectos materiais e imateriais, o que demanda uma acurada avaliação de preferências e do nível de aceitabilidade de custos e riscos¹⁷². Destarte, a pertinência e a importância do estudo da Cultura Estratégica no contexto da dissuasão implicam um suporte à compreensão do contexto estratégico.

No nível político, as primeiras referências à estratégia da dissuasão surgem na END (Brasil, 2008), onde são realizadas 4 citações do termo, 3 delas nos segmentos relativos à Marinha (1) e ao Exército (2), e 1 breve menção à estruturação das Forças Armadas. A PND (Brasil, 2012) faz 1 referência à estratégia militar da dissuasão, vinculando-a (de forma complementar) à “ação diplomática na solução de conflitos” (Brasil, 2012, p. 32), sendo que a END (Brasil, 2012) praticamente repete a versão de 2008. Nos documentos revisados em 2016, 14 menções aludem à dissuasão na PND e na END e, pela primeira vez, são realizadas referências à Capacidade de Dissuasão¹⁷³. As versões subsequentes da PND e END (Brasil, 2020, 2024) enfatizam a dissuasão, mencionando-a não mais como Capacidade Nacional de Defesa, mas como um “efeito desejado”, além de ajustarem seu enquadramento como “postura estratégica”¹⁷⁴. Os mencionados documentos evidenciam a possibilidade ampliada de mobilização de todo o Poder Nacional – e não só o segmento militar – em prol do efeito dissuasório desejável e necessário, referência esta elencada na Concepção Estratégica de Defesa.

A concepção estratégica de defesa do País, em tempo de paz ou de crise, está pautada na capacidade de dissuasão para inibir eventuais ameaças, observando o estabelecido na Constituição, nos preceitos do direito internacional e nos compromissos firmados pelo País. Nesse sentido, dissuadir não implica que, em caso de crise ou conflito, o País tenha que se limitar estritamente à realização de ações de caráter militar. No contexto de um plano mais amplo de defesa, e a fim de repelir uma eventual agressão, será empregado o Poder Nacional necessário, com vistas à decisão do conflito no prazo mais curto possível e com um mínimo de danos à integridade e aos interesses nacionais, impondo condições favoráveis ao restabelecimento da paz (Brasil, 2020, p. 20).

¹⁷² Teixeira Júnior (2020) reitera essa abordagem, asseverando que a dissuasão, em sua essência, é uma interação estratégica imaginada, que opera de forma intersubjetiva nas mentes e percepções dos envolvidos no conflito.

¹⁷³ Buscando assinalar uma traçabilidade com o trabalho em desenvolvimento realizado no âmbito do Setor de Defesa sobre Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), o documento elenca o que convencionou chamar de “capacidades nacionais de defesa”. Nesse contexto, a Capacidade de Dissuasão é descrita como “fator essencial para a Segurança Nacional, na medida em que tem como propósito desestimular possíveis agressões. Sustenta-se nas condições que possui a Nação de congregar e aplicar sua Capacidade de Proteção e de Pronta-resposta, no caso de eventuais ações hostis contra a soberania e os legítimos interesses do Brasil” (Brasil, 2016, p. 69).

¹⁷⁴ “DISSUASÃO - Postura estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos contrários aos interesses nacionais. Trata-se de um efeito desejado” (Brasil, 2024b, p. 30).

O MD35-G-01 – Glossário das Forças Armadas (Brasil, 2015, p. 93) – descreve a dissuasão da seguinte forma: “Atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos”. O Manual enquadra o conceito como sinônimo de deterrência, postura idêntica adotada no texto da Doutrina Militar de Defesa. Todos esses principais documentos norteadores do Exército seguem as orientações emanadas pela Defesa. Remissões à dissuasão, tal qual à presença, são efetuadas em sucessivas Diretrizes do Comandante do EB¹⁷⁵, bem como no SIPLEx. Há 14 menções no COEB 2040, inclusive enfatizando os condicionantes que emprestam subjetividade ao processo dissuasório. O Manual de Fundamentos trata assim o tema:

5.4.3 Dentre as Estratégias Militares, a ação indireta é aquela que se mostra mais adequada para integrar um esforço destinado a ‘moldar’ o ambiente estratégico desde o tempo de paz relativa até a escalada de uma eventual crise. 5.4.4 A ação indireta aponta para o emprego de ações militares limitadas, enfatizando outras expressões do poder nacional para dissuadir o adversário a adotar qualquer postura agressiva. Nesse sentido, as estratégias de emprego das FA mais relacionadas a uma estratégia de ação indireta são: a dissuasão, a aliança e a projeção de poder. 5.4.5 No tocante à dissuasão, torna-se imperativa que seja edificada sob os pilares da ‘capacidade’ e ‘credibilidade’, apoiada por eficaz comunicação estratégica, objetivando dissipar intenções hostis (Brasil, 2023d, p. 5-17).

Sob a perspectiva do objeto de estudo desta tese, entendemos que o Estado brasileiro, ao comunicar a presença e a dissuasão como prioridades no contexto estratégico da defesa do País, ratifica elementos de continuidade presentes no arcabouço de formação do próprio Estado e, paralelamente, externa uma postura que intenta manifestar uma dissuasão alargada e não especificada. Com base nos documentos analisados, há um consolidado entendimento oficial que suporta a interpretação de que presença e dissuasão são estratégias que se interligam de forma a produzir efeitos complementares. Dessa feita, depreendemos que o modelo de defesa brasileiro encontra, em boa medida, sustentação nessas premissas, conformadas por

¹⁷⁵ Contextualizando, transcrevemos dois trechos da Diretriz atual (2023-2026), sendo o primeiro do segmento “Premissas” e o segundo das “Diretrizes”: (i) “APRIMORAMENTO DA CAPACIDADE DISSUASÓRIA, FUNDAMENTADA EM ALTO NÍVEL DE PREPARO E NO FORTALECIMENTO DO PODER MILITAR TERRESTRE - O respeito internacional obtido pelo nosso Exército, devido ao nível de preparo demonstrado em operações no País e no exterior, deve ser explorado como elemento de dissuasão. As ações de preparo da Força devem ser priorizadas e reforçadas pela efetiva implementação de capacidades que permitam exercer influência extrarregional, com destaque para as capacidades no setor cibernético. Deve-se buscar a projeção do Exército no cenário internacional, sem descuidar do seu importante papel como vetor de inovação, desenvolvimento e de paz social”; e (ii) “5. Aprimorar as capacidades de proteção, de pronta-resposta e de dissuasão, mantendo a Força Terrestre em condições de neutralizar eventuais ameaças que se concretizem junto à fronteira terrestre do País, contribuir para a defesa do litoral, para a defesa antiaérea e garantir a integridade do território, do patrimônio e da soberania nacional” (Brasil, 2023a, p. 19-23).

componentes que remontam a condicionantes culturais e a variáveis fundamentadas em limitações e vulnerabilidades estatais.

5.2.3 Presença gerando dissuasão: uma verdade?

Do exposto, cabem algumas reflexões sobre as bases que sustentam a centralidade atribuída à complementaridade entre as posturas estratégicas da presença e da dissuasão no modelo de defesa brasileiro. A já discutida “herança portuguesa” constitui a referência fundacional mais remota da estratégia de defesa nacional, sendo representativa de uma lógica territorial voltada à ocupação e ao controle de vastos espaços. As condições históricas e geográficas que conformaram aquele período serviram de paradigma para a edificação de uma estratégia de defesa assentada na projeção física do Estado sobre seu território, especialmente diante dos imensos desafios impostos pela geografia continental. Desse modo, é legítimo reconhecer que, para os “arquitetos pioneiros” da defesa luso-brasileira, consolidou-se uma fórmula estratégica de longa duração, na qual a presença estatal atua como vetor gerador de dissuasão.

A internalização da presença, como uma opção ao modelo de defesa brasileiro, formou-se por meio de um processo contínuo, o qual tem contribuído para imprimir forma à Cultura Estratégica do País. Tal entendimento, em boa medida, fundamenta-se na contínua prática da associação do estamento militar ao desempenho de atribuições que fogem, em diversificadas oportunidades, ao perfil tradicional de emprego do Poder Militar – característica de resistência, podendo ser associada a um conjunto diverso de motivações, materiais e imateriais, que suportam o modelo.

A relevância devotada à manutenção da presença como opção estratégica deve ser tomada não apenas sob a perspectiva de condicionantes militares, mas também políticas e psicossociais. No passado, a identificação de eventuais ameaças à integridade e à soberania do Estado justificaram o desdobramento de efetivos militares em variadas porções do território brasileiro, o que acontece ainda hoje, considerando as naturais atualizações. É lícito destacar a mobilidade estratégica associada à necessidade de se fazer presente, com oportunidade. A articulação de organizações militares – principalmente do Exército – em áreas de fronteira ou a estas próximas configura a presença sendo concebida, pelo Estado, como uma solução militar possível a desafios securitários, nem todos restritos à defesa.

Para além da presença em áreas estratégicas, dentre elas a Amazônia brasileira, a articulação das organizações militares terrestres caracteriza-se por um alargado espraiamento, abrangendo significativa parcela do território nacional. Às Forças Armadas – e ao Exército em

especial, como Força de maior efetivo – cabem a função de se fazerem presentes, desde os grandes centros que abrigam os principais núcleos político e econômico até os rincões mais afastados. Tal cenário incentiva, em face de um conjunto de fatores, a recorrência do emprego do segmento militar com vistas a atender a demandas internas, quase sempre associadas a vulnerabilidades estruturais do Estado. Consolida-se, assim, a identificação das FA como principal (e por vezes único) representante estatal em diversas porções do território, reforçando a imagem da Instituição como ator protagonista, destacadamente quando atuam em socorro e apoio à população em momentos críticos (calamidades, desastres naturais, salvamentos de difícil execução, retirada de brasileiros de países em conflito, etc.).

Por sua vez, a dissuasão, postura estratégica que se comunica, de forma mais clara, com o atendimento de demandas securitárias externas, é menos percebida pela população em geral, e em especial pela parcela mais vulnerável. A já explorada característica cultural associada à baixa percepção de ameaças, muitas destas impregnadas em um cenário internacional incerto e instável, empresta mais complexidade à desejável consecução dos efeitos dissuasórios intentados pelos planejadores estratégicos. A retinente influência do *trade-off* “canhões ou manteiga” reforça o peso e a medida em que as decisões políticas afetam o Setor de Defesa, condição que assevera, qualitativa e quantitativamente, os investimentos dedicados ao robustecimento do Poder Militar no Brasil, impactando o modelo de defesa adotado no País.

Ao fim e ao cabo, a lógica fundacional da presença como estratégia, enraizada pela história, reverbera na contemporaneidade como um dos eixos estruturantes da Cultura Estratégica Brasileira. A ideia de que a presença estatal sobre o território nacional constitui, por si, um fator de dissuasão, permanece operante no pensamento estratégico das FA, particularmente no EB. Tal percepção manifesta-se não apenas nas diretrizes doutrinárias e nos documentos oficiais do Setor de Defesa, mas também na prática institucional, que privilegia a capilaridade territorial no contexto da articulação de organizações militares. Ao assumir a presença como instrumento de dissuasão, o Estado brasileiro reafirma uma cultura estratégica ancorada na lógica da ocupação permanente e da integração nacional como meios de assegurar soberania e projetar estabilidade. Entendemos, todavia, que em razão progressivo avanço da insegurança na cena internacional, faz-se necessário ao Estado brasileiro repensar o modelo estratégico baseado no paradigma presença x dissuasão, ao menos no que tange à recalibragem das capacidades nacionais e militares e ele articuladas.

5.3 Que falta faz uma Grande Estratégia?

O conceito de Grande Estratégia remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos à disposição do Estado – políticos, militares, econômicos e diplomáticos – para a manutenção de sua segurança, na paz ou na guerra. Posen (1984) a entende como “uma cadeia de meios e fins político-militares, uma teoria do Estado sobre como ele pode melhor gerar segurança para si mesmo”. Essa definição enfatiza a relação causal entre os instrumentos do Estado e a sua segurança, sendo utilizada nos estudos de estratégia e segurança internacional. Paul Kennedey (1987) explica que o ponto crucial da Grande Estratégia reside na política, materializado na capacidade de as lideranças reunirem e empregarem todos os recursos nacionais para a preservação e o aprimoramento dos interesses a longo prazo. Brands (2014) conceitua a Grande Estratégia como “a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa”, enfatizando que ela deve ser um conjunto coerente e propositivo de ideias sobre o que uma nação busca realizar no cenário internacional e como pretende alcançar esses objetivos.

Os distintos entendimentos sobre Grande Estratégia convergem, em boa medida, em torno da ideia central de que a segurança e os interesses de longo prazo de um Estado dependem da capacidade de articular, integrada e racionalmente, todos os instrumentos de poder nacional. Embora apresentem variações no foco – cadeia meios-fins político-militares (Posen, 1984); mobilização eficiente de recursos nacionais (Kennedy, 1987); ou coerência intelectual da política externa (Brands, 2014) –, a Grande Estratégia é entendida como um instrumento de síntese entre fins estratégicos e capacidades estatais. Trata-se, portanto, de um esforço deliberado e contínuo de coordenação entre políticas internas e externas, que transcende respostas pontuais e visa a conferir densidade, direção e legitimidade à atuação do Estado.

Ao longo do século XX até os dias atuais, os estudos estratégicos foram fortemente influenciados pela obra seminal de Carl von Clausewitz, *Da Guerra* (1832), concebida a partir de suas experiências nas campanhas napoleônicas. Suas reflexões, alicerçadas em um denso arcabouço filosófico, continuam a servir como ponto de partida para sucessivas gerações de pensadores da estratégia. Mesmo com o decurso do tempo e as transformações nos ambientes de segurança, a riqueza teórica da obra clausewitziana permitiu o surgimento de novos conceitos e constância do processo de renovação do campo estratégico. A conexão entre a teoria da estratégia elaborada por Clausewitz e o conceito de Grande Estratégia emerge, com maior nitidez, nas seções finais de sua obra, quando o autor, já mais atento às implicações políticas da guerra, antecipa a necessidade de uma abordagem mais abrangente da estratégia. Ao sublinhar a primazia do político sobre o militar e ao refletir sobre a natureza essencial da guerra,

Clausewitz abriu caminho para formulações que compreendem a estratégia como um instrumento de articulação ampla dos meios de poder em prol dos objetivos superiores do Estado.

Hart (1967/2005, p. 406), ao propor a articulação da estratégia em três níveis (grande estratégia, estratégia e tática), conceitua o papel da Grande Estratégia como o de coordenar e direcionar os recursos de uma nação para atingir seus objetivos políticos, trabalhando com a distribuição de recursos e poder do aparato estatal, olhando além da guerra e da paz que a segue. Para isso, deve não só combinar, da melhor forma possível, os mais variados instrumentos disponíveis pelo Estado, como também regulá-los para manter a paz e “dar o sentido de execução de uma política”. Segundo Gray (2015), o termo pode ser entendido de um ponto de vista mais elevado e, sob uma perspectiva hierárquica, como sendo a estratégia do topo, aquela que engloba todas as outras.

Contextualizando a ideia supramencionada – que uma boa “estratégia” envolve equilibrar meios e fins –, e enquadrando-a como um exemplo de implementação de ações conectadas a uma Grande Estratégia, cabe uma breve menção ao *Goldwater-Nichols Act* (1986), documento referente à reforma legislativa dos EUA que reestruturou o Departamento de Defesa, fortalecendo a autoridade do *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (JCS), promovendo maior integração entre as forças armadas e aprimorando o planejamento conjunto de operações. Como exemplo, o segmento político determinou que a Casa Branca produzisse um relatório anual dirigido ao Congresso, abordando, com detalhes, a estratégia de segurança nacional dos EUA. O documento deveria esclarecer pontos específicos, como: os “interesses, metas e objetivos mundiais” da grande potência; expor “as propostas de emprego, de curto e longo prazo, dos recursos políticos, econômicos, militares (e outros) do poder nacional”; e avaliar as capacidades necessárias para promulgar a estratégia designada. A intenção era auxiliar os congressistas norte-americanos no alinhamento entre o orçamento e a estratégia, bem como orientar eventuais outras revisões estratégicas da governança de mais alto nível em Washington, em especial nas forças armadas e no Departamento de Defesa.

Para Rovner (2025), há importantes diferenças entre o significado dos termos estratégia e grande estratégia. Embora não seja raro haver confusão quanto ao seu indistinto emprego, o autor alega que tal condição é “um caminho para a frustração, tanto para soldados como para estadistas”, frisando, todavia, a existência de um incontornável inter-relacionamento entre os dois conceitos. A estratégia é uma teoria da vitória que explica como utilizar a força para atingir

objetivos políticos na guerra¹⁷⁶. “Conta uma história plausível sobre a violência militar e os objetivos do Estado”. Já a Grande Estratégia é uma teoria da segurança, dedicada a alcançar este estado (de segurança) em meio às incertezas que permeiam o ambiente e as relações cotidianas, ordinárias e extraordinárias¹⁷⁷. “Inicia com pressupostos claros sobre a forma como mundo funciona”. Rovner defende o necessário e mais claro entendimento possível das dinâmicas que envolvem o processo decisório e a lógica estratégica da guerra, respeitando a relação entre as decisões em tempo de guerra e a natureza da paz pós-guerra.

McCourt (2021), fundamentando-se na perspectiva construtivista, distingue a importância do papel da cultura e da identidade na formulação da Grande Estratégia. O autor desafia a visão tradicional realista, que enfatiza fatores materiais como poder e interesse nacional na formulação das estratégias de segurança e política externa, para teorizar a formulação da estratégia nacional não apenas como um reflexo da distribuição de poder no sistema internacional, mas também como um produto de identidades nacionais e normas sociais compartilhadas, em face da existência de um sentimento de complementaridade entre cultura e poder material. Pondera que os estudos sobre Grande Estratégia não devem tratar as variáveis imateriais (como cultura e identidade) como fatores secundários ou residuais, mas como centrais das análises estratégicas. O autor sugere que abordagens baseadas em narrativa, prática e expertise oferecem ferramentas poderosas para compreender-se a formulação da Grande Estratégia.

Segundo Ribeiro (2018, p. 226), a Grande Estratégia, em razão do seu nível de atuação, tem de conter os cálculos e os recursos humanos e econômicos do Estado para sustentar as Forças Armadas, assim como os recursos morais necessários para manter o espírito voluntarioso da sua população. Aponta que “a geografia, a experiência histórica e a cultura também são pontos a serem considerados”. Os diversos instrumentos à disposição do Estado – pressões diplomáticas, comerciais, financeiras e éticas –, devem ser regulados com vista a promoverem o envolvimento da “conjunção e coordenação de variáveis sociais, econômicas e políticas com os cálculos de poder militar em determinado país, na sua relação com o mundo exterior”.

A imprevisibilidade e a interação dialética entre os diferentes níveis estratégicos são centrais para a compreensão de sua lógica. Em sentido amplo, materializa a correspondência

¹⁷⁶ “As questões estratégicas centram-se em dilemas duradouros sobre para onde enviar forças militares, quanto de violência empregar e quando parar. Muitas questões decorrem destes aspectos fundamentais: o papel dos civis na guerra, a economia de mobilização, e relação entre os decisores políticos e os generais, o papel das informações secretas em combate e os desafios da diplomacia em tempo de guerra” (Rovner, 2025, p. 10, tradução nossa).

¹⁷⁷ “Responde a perguntas como: que tipos de forças militares adquirir, para onde as enviar e quando as utilizar” (Rovner, 2025, p. 11, tradução nossa).

equilibrada entre os meios e os fins políticos do Estado, interna e externamente, com a finalidade de se atingir objetivos no longo prazo. É o instrumento maior da política do Estado. Segundo Luttwak (2009, p. 265), “os limites da grande estratégia são amplos, porém não compreendem todos os relacionamentos de todos os participantes, na totalidade da política internacional”.

Ribeiro (2018) discorre sobre a existência de uma gama de diferentes definições sobre a Grande Estratégia e sublinha que, nas décadas recentes, devido à própria complexidade da política internacional, o conceito tem sido empregado de forma mais difusa. O autor cita Krishnappa (2012), que elenca uma série de utilizações da expressão com diferentes significados, a saber: plano de longo prazo das elites governamentais; visão dos líderes nacionais sobre o papel do país no sistema internacional; processo de formulação de política externa; adoção de um paradigma teórico, uma cultura estratégica, uma harmonização de meios e fins, ou um padrão de comportamento histórico.

Alsina Júnior (2018, p. 49-50) aponta a existência da estreita vinculação entre a Grande Estratégia e a política entendida em sentido lato. “A grande estratégia, definida como a administração dos negócios do Estado nos planos doméstico e internacional, passaria a ser sinônimo de política”. O autor assinala a relevância da interface entre o interno e o externo ao Estado como “elemento inescapável de qualquer grande estratégia”, bem como aborda a constante associação à política externa em sua acepção mais ampla: “Uma política multifacetada, que se vale dos recursos disponíveis no plano doméstico e das oportunidades oferecidas pelo sistema internacional, para avançar os interesses e os valores da comunidade por ela representada”. Assim, situa a Grande Estratégia na confluência entre a história, a ciência política e as relações internacionais, atentando para o fato de que aquela envolve a administração de demandas internas e externas ao Estado.

Ao proceder uma análise crítica da polarização ideacional dos ramos das teorias das RI que, de forma parcial, decompõem a análise da política externa em termos de privilegiar ora os determinantes domésticos, ora os aspectos de constrangimento do sistema internacional, Alsina Júnior (2018) defende a lógica da “sobrevivência política una”, na qual há um entendimento de que as lideranças políticas compreendem, de forma conjunta, as dinâmicas internas e externas, visando à manutenção do poder. Ao analisar o perfil de estratégias com base na disjuntivas “custos *versus* ambição”¹⁷⁸, o autor discute a dinâmica que determinará os condicionantes

¹⁷⁸ “Qualquer homem ou mulher de Estado ver-se-á confrontado por esse dilema. Estratégias muito ambiciosas normalmente implicam custos elevados (políticos, financeiros, humanos etc.), enquanto as mais modestas estão

fundamentais da Grande Estratégia, argumentando ser basilar, para qualquer Estado, considerar os seguintes fatores do plano doméstico: políticos, econômicos, ideológicos, institucionais, culturais, geográficos, tecnológicos, papel das lideranças e relações civis-militares.

Costa (2009, p. 415), no contexto das reflexões sobre o Brasil, apresenta uma definição para Estratégia Nacional, citando-a como “a arte de empregar o poder nacional para alcançar e preservar os objetivos predefinidos e estabelecidos pela Política Nacional”. O autor salienta que os interesses nacionais emprestam forma ao “conjunto de ideias que acompanha o sonho de Nação”, devendo materializar “o somatório das aspirações permanentes e atuais que se criam e se desenvolvem no processo histórico, e que depende muito da característica do povo e do seu estágio de desenvolvimento econômico”.

Nesse quadro, entende-se que Cultura Estratégica e Grande Estratégia são conceitos que reúnem aspectos interligados, uma vez que o primeiro define o contexto ideacional, histórico e cultural que molda as percepções e ações de um Estado, enquanto o segundo oferece a estrutura prática para a aplicação de seus recursos e poder em prol de objetivos de longo prazo. Depreende-se, portanto, que a Cultura Estratégica influencia a forma como uma nação percebe conceitos como segurança, ameaça e interesse nacional, que, por seu turno, orientam a elaboração da Grande Estratégia.

Ehrhardt e Ryan (2020) apresentam um contraponto à aplicabilidade do modelo de Grande Estratégia, defendendo ser este viável apenas no contexto de cenários previsíveis, marcados pela clara compreensão da distribuição do poder e pelo consenso interno sobre os objetivos nacionais – algo raro no “mundo real”. Os autores sustentam que o modelo é excessivamente ambicioso, sendo inalcançável em um mundo complexo e imprevisível, levando-se em conta as rápidas mudanças no ambiente internacional. Ademais, soma-se a essa condição a ciclotimia de crises que dominam o cenário político moderno, tornando inviável a implementação de uma grande estratégia eficaz. Sugerem que uma abordagem mais *ad hoc* e descentralizada, semelhante aos processos de inovação corporativos, seria mais adequada para lidar com as complexidades atuais. Todavia, Ehrhardt e Ryan (2020) defendem que a ideia de uma estratégia nacional se faz imprescindível em tempos de incerteza. Visando à sua eficácia, sugerem que deve ser encarada não como um plano fixo, mas como um hábito mental que permite aos formuladores de políticas pensarem a longo prazo, e de forma sistemática, sobre os interesses nacionais, não se concentrando, pontualmente, em crises imediatas.

associadas a custos mais baixos. Claramente, a montagem de forças armadas com capacidade de projeção de poder global será muito mais cara do que a de um exército voltado de modo prioritário à guarda de fronteiras” (Alsina Júnior, 2018, p. 53).

No Brasil, sob uma perspectiva temporal mais recente, observa-se uma “ressurgência” do debate em torno da viabilidade da adoção de uma Grande Estratégia. Pondera-se, todavia, que esse movimento não é algo novo. Alguns elementos históricos apontam para iniciativas incipientes (e embrionárias) de alguma coisa próxima a um “projeto de país”, termo utilizado para simplificar o entendimento do conceito de Grande Estratégia. As reflexões elaboradas pela Escola Geopolítica Brasileira enquadram-se nesse contexto. Outros esboços podem ser enquadrados como “rascunhos de um projeto”, materializando movimentos primários que buscaram imprimir um sentido de direção mais “amarrado” e claro ao País. A Tabela 01 sintetiza a ideia, emprestando visibilidade a atores e contextos relevantes ao debate.

Atores/Período	Contexto	Principais reflexões	Relevância estratégica
Marquês de Pombal (Brasil Colônia)	Reformas pombalinas, efetuadas no século XVIII, com vistas a fortalecer o controle de Portugal sobre a colônia.	Política de ocupação da Amazônia, defesa litorânea e incentivo ao povoamento.	Esboço de uma estratégia de controle territorial e consolidação do domínio português.
José Bonifácio de Andrada e Silva (Primeiro Reinado)	Independência do Brasil (1822), e necessidade de consolidação do Estado.	Defesa da unidade territorial, colonização e desenvolvimento econômico.	Estratégia de soberania nacional e coesão territorial.
General Pedro Aurélio de Góis Monteiro (Era Vargas)	Décadas de 1930-40, Estado Novo e Segunda Guerra Mundial.	Modernização do Exército, fortalecimento da indústria nacional e papel do Estado no desenvolvimento.	Bases para uma grande estratégia de desenvolvimento estatal e segurança.
Escola Geopolítica Brasileira (1940-70)	Influência da geopolítica sobre o pensamento militar brasileiro, com reflexos expandidos para um “projeto de país”.	Interiorização da ocupação territorial, Brasil como potência regional e conexão entre desenvolvimento e segurança.	Estratégia geopolítica de expansão e consolidação territorial. Amazônia como espaço estratégico fundamental.
Almirante Mário César Flores (décadas de 1980-2000)	Transição política e redefinição das bases do pensamento estratégico pós-regime militar.	Crítica à fragmentação do pensamento estratégico nacional; defesa da formulação de uma estratégia integrada de longo prazo para o Brasil.	Um dos primeiros a advogar explicitamente a necessidade de uma Grande Estratégia brasileira, integrando defesa, desenvolvimento e inserção internacional.
João Paulo dos Reis Velloso (décadas de 1970-2000)	Formulação de políticas públicas no período desenvolvimentista e transição democrática.	Proposta de um projeto nacional de desenvolvimento sustentado, articulando planejamento econômico com objetivos estratégicos de longo prazo.	Rascunho civil e tecnocrático de uma Grande Estratégia, baseado na integração entre política econômica,

Atores/Período	Contexto	Principais reflexões	Relevância estratégica
			ciência, tecnologia e inserção internacional.

Tabela 01: Rascunho de uma Grande Estratégia Brasileira (elaboração do autor).

Sob um olhar mais recente, o diplomata Celso Amorim, que ocupou os cargos de Ministro das Relações Exteriores (1993-1994 e 2003-2010) e Ministro da Defesa (2011-2014), defende que o Brasil, de forma tácita, já manifestou possuir uma Grande Estratégia. Amorim (2016), sustenta que, quando no exercício da chefia da pasta da Defesa, o País apresentou ao mundo uma visão representativa dos seus interesses nacionais, nestes contida a manifesta intenção de contribuir para a paz internacional, sem descartar a realidade da permanência da conflitividade das relações internacionais. Pondera o autor que, de forma conjugada, as políticas externa e de defesa trabalharam para projetar o posicionamento brasileiro frente a importantes questões globais e, de forma especial, dedicaram-se a fortalecer um ambiente cooperativo e de união no entorno imediato do País, tudo sob a perspectiva da defesa de uma sociedade plural e democrática.

A despeito da visão otimista sobre a prevalência da cooperação sobre o conflito na política internacional, que emergiu ao final da Guerra Fria, o conflito segue sendo uma característica do relacionamento entre os países. [...] Martin Wight encerra seu clássico livro *Power politics* com uma frase lapidar: ‘O realismo pode vir a ser algo muito bom: tudo depende de significar o abandono de ideais elevados ou de expectativas ingênuas’. Um realismo que não perca o contato com o idealismo é apropriado para a reflexão sobre os dilemas de nossa presença em um mundo em transição (Amorim, 2016, p. 219).

Ao provocar necessárias reflexões acerca do lugar do Brasil no mundo, Amorim (2016) desvela, de forma parcial, o contexto do período em que ocupou a cadeira de Ministro da Defesa, quando buscou imprimir tração a um projeto nacional minimamente estruturado. Incentivador do incremento da articulação entre política externa e política de defesa como instrumentos complementares de projeção internacional, Amorim ressaltava que a orientação do País nessa atividade ancora-se em valores como paz, multilateralismo, democracia e integração regional. Infere-se que sua intenção foi inserir o Brasil por meio de movimentações caracterizadas pela ambivalência entre idealismo e realismo, cuja proposta abarcava uma abordagem estratégica equilibrada, capaz de alinhar aspirações normativas com os imperativos da realidade global. Tal perspectiva reforça a possibilidade de uma Grande Estratégia brasileira orientada tanto pela prudência quanto por princípios.

No contexto de um recorte segmentado daquilo que foi recentemente aventado como uma possível Grande Estratégia brasileira, Medeiros Filho (2017) analisa a trajetória de construção de uma estratégia regional de defesa para a América do Sul, conferindo relevância, na perspectiva brasileira, à ideia de “dissuasão extrarregional”¹⁷⁹. Ao examinar documentos e discursos, o autor alega a emergência de um novo paradigma de defesa para a região, em que as relações entre os países sul-americanos seriam pautadas pela cooperação e superação de antigas hipóteses de conflito. A intenção emoldurada pela estratégia capitaneada pelo Brasil sugeriu uma postura articulada com o conceito de defesa coletiva de âmbito regional, dedicada a contrapor-se a ameaças oriundas de potências extrarregionais. Conclui Medeiros Filho que “dadas as condições de instabilidades políticas presentes no cenário regional, a ideia de uma estratégia coletiva de dissuasão sul-americana mostra-se pouco viável” (2017, p. 217). Todavia, alinhado com o pensamento que se conecta à adequabilidade da estruturação de uma Grande Estratégia brasileira, o autor sublinha que “o Brasil parece ciente de que a sua projeção internacional passa pela construção obrigatória de uma parceria estratégica com o seu entorno”, reforçando, como condição necessária, o fomento de mecanismos de confiança mútua em nível regional.

Kalout e Degaut (2017) sugerem que o Brasil é um país em busca de uma Grande Estratégia, atentando sobre a urgente necessidade da composição de um projeto consistente de política externa que se mostre coerente e capaz de alcançar resultados alinhados às aspirações e potencialidades do País. Os autores apresentam alguns tópicos que reúnem potencial para emoldurar o debate, como: cooperação Sul-Sul; reforma da ONU (em especial do CS); ativismo comercial fora do eixo; integração sul-americana e as ambições globais do Brasil; e Defesa, Segurança e Inteligência. Kalout e Degaut asseveram que todo país que se propõe a assumir um papel global ou exercer liderança em sua região demanda um projeto estratégico de Estado. Esclarecem que, embora tal empreendimento tenha como foco prazos alongados, faz-se imprescindível que também seja capaz de imprimir coerência e coesão aos projetos atuais. Para eles, o Brasil carece de um projeto integrado, particularmente em política exterior.

Em um cenário internacional complexo, fragmentado e permeado por ameaças emergentes de natureza transnacional, entendemos que a ausência de uma Grande Estratégia no

¹⁷⁹ A ideia ganhou tração após a criação do CDS (2008), tendo sido o ex-Ministro da Defesa Nelson Jobim a primeira autoridade a anunciá-la. Jobim alegava que o aprofundamento do processo de cooperação no campo da defesa atuaria como “fator de dissuasão extrarregional”, tendo apresentado a proposta de uma estratégia comum de dissuasão regional durante a III Reunião Ordinária do CDS (Lima, Peru, 2011). Amorim, seu substituto no cargo, comungava do mesmo propósito, tendo estabelecido, em seus pronunciamentos, uma relação direta entre “comunidade de segurança” e “dissuasão extrarregional” (Medeiros Filho, 2017).

Brasil evidencia-se como uma vulnerabilidade crítica. Apesar de suas vastas potencialidades geopolíticas, o País permanece carente de um projeto de longo prazo que articule, de forma integrada e sistemática, seus instrumentos de poder em prol da defesa da soberania, da segurança e da prosperidade nacionais. Como mencionam Medeiros Filho e Gonzales (2024), a construção de uma Grande Estratégia é imperativa não apenas para garantir a coordenação entre os diferentes setores do Estado – defesa, desenvolvimento, política externa –, mas também para afirmar a presença estratégica do Brasil no mundo, com clareza de objetivos e coerência de ações. Superar o imprevisto e a fragmentação, tão característicos da prática política nacional, exige a institucionalização de um planejamento estratégico abrangente e a mobilização consciente da sociedade e das lideranças políticas em torno de um projeto comum de nação, capaz de conferir densidade, estabilidade e previsibilidade às ações estatais em meio às transformações do sistema internacional.

Barbosa (2022) alega que a implementação de uma Grande Estratégia no Brasil é constrangida por uma visão restrita de defesa e segurança, limitada ao escopo militar. Ele propõe que essa concepção seja ampliada para incluir outros atores políticos e sociais, diante dos desafios globais como mudanças climáticas, inovação tecnológica e segurança alimentar. Destaca que a formulação dessa estratégia deveria partir do Conselho de Defesa Nacional (CDN), integrando ministérios e instituições independentes para evitar distorções e ampliar o apoio da sociedade. Além disso, sugere que o projeto nacional deve cobrir um horizonte de longo prazo (10-20 anos), semelhante a modelos adotados pelo Reino Unido e EUA, e que a Constituição deveria servir como base para sua definição, levando em conta os condicionantes geopolíticos e econômicos. Medeiros Filho (2024b) corrobora com a ideia, asseverando que “o contexto de insegurança global nos impõe a edificação de uma grande estratégia que contemple, de forma sistemática, nossos interesses estratégicos, vulnerabilidades securitárias e capacidades nacionais”.

Assim, consideradas as circunstâncias que emprestam instabilidade aos contornos da ordem internacional, não há sinais de arrefecimento quanto à ocorrência de conflitos militares das mais diversas ordens. Disputas geopolíticas crescentes conformam as r.i., exigindo respostas ágeis e efetivas dos Estados nos diversos campos do poder. Soma-se a tal quadro a recorrência da ascensão de ameaças no campo interno, evidenciadas por um conjunto persistente de fragilidades estruturais, seja no Brasil, seja no seu entorno geográfico imediato. Nessa conjunção, infere-se o incremento de efetivos e conjugados esforços para que o Brasil organize uma Grande Estratégia coerente com as suas prioridades, adequada às suas realidades (potencialidades e limitações) e alinhada aos interesses nacionais genuínos.

Torna-se essencial, portanto, investir na valorização da sinergia e da coordenação entre a sociedade brasileira e as instituições nacionais, com vistas a otimizar o potencial do Poder Nacional, bem como adquirir, consolidar e maximizar a mentalidade de resiliência nacional, indispensável para a segurança do País. Do exposto, o papel das variáveis culturais, como componente indissociável do processo decisório político de mais alto nível, deve ser bem compreendido e internalizado pelos tomadores de decisão, sob o risco da condução de o processo desconectar-se das reais expectativas da população, muitas destas vinculadas também a condicionantes ideacionais intangíveis.

5.4 Somos aquilo que fazemos

Alinhado ao entendimento seminal desta tese, de que uma cultura estratégica exerce influência sobre os processos de tomada de decisão do Estado, julgamos pertinente contextualizar o fenômeno, tomando como referência o modelo de defesa brasileiro. Este subitem volta-se à tarefa de identificar em que medida o contexto cultural do País exerce capacidade de influenciar a implementação das medidas decorrentes do processo de planejamento estratégico nacional, desde o nível político até o setorial de defesa, com um recorte distintivo para o Exército Brasileiro. Pretende-se, portanto, assinalar a materialização do produto resultante da articulação entre a realidade, ideias e ações.

Em complemento ao disposto no Art. 142 da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 97/1999 (e suas atualizações) estabelece as normas gerais relativas à organização, ao preparo e ao emprego das Forças Armadas, conferindo-lhes, de maneira expressa, a atribuição de realizar ações subsidiárias, tanto de caráter geral quanto específico¹⁸⁰. A partir da análise dos relatórios de gestão publicados pelo Ministério da Defesa, observa-se a atuação do Órgão Central do Setor na condução e coordenação do preparo e do emprego conjunto das três Forças, articulando o adestramento operacional com as diretrizes estratégicas vigentes. Nesse cenário, para além das atividades associadas ao treinamento militar (exercícios conjuntos, combinados ou singulares), ressalta-se o elevado volume de operações internas, com ênfase nas ações

¹⁸⁰ O Art. 16 menciona, como atribuição subsidiária geral, “cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República”. O Art 16-A descreve que “cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: (i) patrulhamento; (ii) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (iii) prisões em flagrante delito. Os Art. 17, 17-A e 18 elencam as atribuições subsidiárias particulares (Brasil, 1999).

subsidiárias e nas missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) – estas últimas executadas exclusivamente por determinação do Presidente da República¹⁸¹.

O emprego mais visível das FA em operações de GLO concentra-se, em boa medida, em ações ostensivas de apoio ao Estado em situações nas quais os meios de outras agências não são suficientes para atingir um “estado final desejado” estabelecido pelo poder político. O policiamento ostensivo em situações excepcionais, tais como durante movimentos paredistas de órgãos de segurança pública, grandes eventos, eleições, grave perturbação da ordem urbana etc., é a atividade que gera maior impacto na percepção do cidadão comum. Todavia, a capacidade de provimento de suporte logístico, muitas vezes com menor exposição, também compõe o rol de atividades desenvolvidas pelos militares no contexto de GLO, além do suporte em Inteligência. Nesse sentido, a recorrência desse tipo de emprego evidencia a demanda – por parte do poder político – por atuação militar em contextos domésticos, ampliando o escopo funcional das Forças Armadas e impondo desafios à lógica de seu preparo. Castro *et al* (2023), na pesquisa “Forças Armadas na Segurança Pública no Brasil”, sublinha que as operações de GLO impactaram, de forma significativa, a doutrina de emprego das FA, fato motivado pela recorrência do seu emprego nesse tipo de operação em determinado recorte temporal.

As fontes de mudança doutrinária advêm tanto do repetido emprego doméstico dos militares quanto das missões de cunho internacional, seja como observadores militares, seja como tropa empregada em operações de paz. Em especial, ao longo da década de 2010, as forças militares e sobretudo o Exército criaram um arcabouço doutrinário, adquiriram equipamentos e desenvolveram protocolos de treinamento para permitir e orientar sua atuação na segurança pública. Desde 2019, as Op GLO na segurança pública vêm declinando quantitativamente e as forças vêm igualmente adaptando sua doutrina (Castro *et al*, 2023, p. 9).

No cumprimento do estipulado em lei quanto à realização de ações subsidiárias, as FA são empregadas na faixa de fronteira em operações de combate ao tráfico de drogas e de armas, ao contrabando e ao descaminho, e contra crimes ambientais¹⁸². Em destaque a Operação Ágata¹⁸³ (Figura 06), em cujo contexto as três Forças desencadeiam um significativo número

¹⁸¹ As operações de GLO se desenvolvem nas situações de esgotamento das forças de segurança pública, ou graves situações de perturbação da ordem, quando é concedida aos militares, em caráter provisório, a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade.

¹⁸² A atuação das FA na faixa de fronteira ocorre com fundamento na Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999.

¹⁸³ A Operação Ágata foi concebida pelo MD por meio do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, mesma oportunidade em que entrou em atividade o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Seguindo protocolos de entendimento interagências estabelecidos para as operações, as FA coordenam, com os estados da Federação, seus órgãos de segurança pública (OSP) e, com as demais agências do Estado brasileiro envolvidas, as ações integradas a serem desencadeadas contra ilícitos transfronteiriços e ambientais. Cabe ressaltar que a Operação Ágata transcorre em situação de normalidade, sendo as medidas preventivas e repressivas reguladas por instrumentos normativos.

de ações operacionais, tanto no domínio terrestre, quanto no marítimo e no aéreo sobrejacente. O emprego das FA segue alinhado às diretrizes do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)¹⁸⁴, tendo o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) atuado na coordenação central das operações, objetivando tonificar a integração e a sinergia das forças militares. Na mesma direção, o EMCFA, por meio da Chefia de Operações Conjuntas (CHOC), também atua na articulação da participação das demais agências estatais.

Outro segmento de atuação interna das FA, que vem auferindo relevância ao longo do tempo, é o apoio prestado à Defesa Civil em situações de emergência e de calamidade pública. Para além do suporte às ações desencadeadas em resposta aos efeitos de catástrofes ocasionais, a recorrência de eventos climáticos extremos tem demandado, de forma mais regular, o acionamento dos meios militares. Ao serem empregadas em ações de socorro e salvamento, as FA também têm desempenhado um papel relevante na atenuação dos danos à infraestrutura provocados por desastres ambientais. Um bom exemplo que ajuda a contextualizar a assertiva é o emprego da Engenharia do Exército – tanto o de Combate como o de Construção. Em face dos meios disponíveis (material e pessoal), os militares têm apresentado efetivos resultados, restabelecendo as condições mínimas de trafegabilidade em estradas, bem como recuperando e reconstruindo pontes danificadas. Para além da importante consequência atrelada à redução do sofrimento das comunidades tocadas, tais ações minimizam os impactos nefastos às atividades econômicas.

Nos anos de 2023 e 2024, quando foi intensa a mobilização dos meios militares em suporte à Defesa Civil, as FA foram acionadas para atuar em cinco unidades da Federação – Amazonas, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul¹⁸⁵ –, intervindo com suas

¹⁸⁴ Tendo sido constituído instituído pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, o comitê executivo do PPIF é composto por vários órgãos, como a Casa Civil, o Ministério da Defesa (MD), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR) e agências – Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Receita Federal do Brasil (RFB), Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

¹⁸⁵ O litoral paulista, na região do entorno do município de São Sebastião, foi assolado por fortes chuvas no início do ano de 2023, tendo sua população enfrentado graves dificuldades. No Paraná, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, milhares de famílias ficaram desabrigadas em decorrência da passagem de ciclones extratropicais e de fortes tempestades. Já no Amazonas, a estiagem severa e a seca dos rios afetaram o abastecimento de comunidades ribeirinhas. Nesse contexto, foram desencadeadas três operações conjuntas – São Sebastião, Taquari e Estiagem – oportunidade em que foram empregados, segundo dados disponibilizados pelo MD, 3.180 militares, 292 viaturas, 30 embarcações e 26 aeronaves. No somatório das operações, foram efetuados 8.166 atendimentos médicos e distribuídas 553,7 toneladas de materiais, na quase totalidade alimentos e donativos. Em maio de 2024, o estado do Rio Grande do Sul enfrentou a maior cheia da sua história. No dia 1º deste mesmo mês, o MD, por meio da Portaria nº 2309/GM-MD, ativou o Comando Operacional Conjunto Taquari II, dando forma e impulso ao maciço emprego temporário das FA em atividades de apoio logístico às ações de proteção e defesa civil, cuja atuação abrangeu 142 municípios gaúchos. Tendo concentrado esforços no socorro imediato, os militares efetuaram ações de busca e resgate, tendo empregado diversificados meios, como aeronaves, embarcações e viaturas, essenciais para que a ajuda alcançasse as demandas nos locais mais remotos e de difícil acesso.

capacidades em pronta-resposta aos desdobramentos causados pelas catástrofes climáticas ocorridas nas regiões. Ademais, na porção nordeste do território, a Defesa, por meio da Força Terrestre, apoia a população local na distribuição de água, cuja escassez flagela os brasileiros que habitam o interior.

A Operação Carro-Pipa¹⁸⁶ (Figura 07), iniciada em 1988, atende, segundo informação do MD, cerca de 1,5 milhão de pessoas, espalhadas em mais de 400 municípios. Assim, a prontidão e a capacidade logística, associadas à capilaridade que caracteriza a própria “estratégia da presença”, corroboram para que a projeção do incremento do envolvimento do estamento militar em apoio à Defesa Civil se torne cada vez mais frequente.



Figura 06: Emprego do Exército Brasileiro em 2023, na Operação Ágata.
Fonte: Relatório de Gestão do Comando do Exército (RGCE 2023).

¹⁸⁶ A iniciativa faz parte de uma cooperação técnica e financeira entre o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e o MD, tendo o Exército como ator principal, responsável pelo planejamento, coordenação e execução. O escopo da operação é o apoio para a distribuição de água potável à população atingida pela estiagem e pela seca, tendo as áreas rurais do semiárido nordestino como foco principal. Os municípios atendidos são aqueles enquadrados em situação de emergência ou de calamidade pública, seguindo os critérios estabelecidos pelo governo federal.



Figura 07: Emprego do Exército Brasileiro em 2023, na Operação PIPA.
Fonte: Relatório de Gestão do Comando do Exército (RGCE 2023).

O MD, por intermédio do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), disponibiliza a plataforma Painel do Fogo¹⁸⁷, sistema que auxilia no combate e na prevenção de incêndios florestais no País, imprimindo celeridade no acionamento das equipes de combate. Objetivando amenizar as implicações decorrentes da escassez de água nos períodos de seca, bem como das cheias que caracterizam o regime dos rios amazônicos, o CENSIPAM criou a plataforma SipamHidro¹⁸⁸, que desempenha papel fundamental no apoio ao planejamento das ações de proteção nas comunidades da região. Dessa forma, o Setor de Defesa empresta importantes capacidades em prol da sociedade, caracterizando, mesmo que de forma pontual, o princípio da dualidade do emprego dos seus meios.

Na seara internacional, o Setor de Defesa tem buscado incrementar e aperfeiçoar os mecanismos de coordenação entre as políticas externa e de defesa, alinhado com as orientações disponibilizadas pelo segmento político. Os princípios constitucionais que regem as relações

¹⁸⁷ Lançada em 2021, e combinando informações geoespaciais, imagens de satélites e outras provenientes de diversas fontes sobre o nível de severidade climática associada ao fogo, a plataforma oferece uma visão abrangente e precisa da situação dos focos de calor. Sobre o assunto, consultar <https://www.gov.br/censipam/pt-br/atuacao/painel-do-fogo>.

¹⁸⁸ Criada em 2024, a solução apresenta previsões sobre eventos naturais na Amazônia, auxiliando as instituições públicas e privadas que atuam na região, com destaque para a Defesa Civil dos estados e dos municípios. Sobre o assunto, consultar <https://www.gov.br/pt-br/apps/sipamhidro>.

internacionais do Brasil, descritos no Art 4º da CF, representam os instrumentos de comunicação de mais alto nível do Estado, tendo por finalidade nortear, em larga medida, posturas e ações decorrentes, sejam elas nos campos político, econômico, militar ou de qualquer outra natureza. O posicionamento do Estado brasileiro é publicizado no sentido de adotar uma postura pacífica e que privilegia a diplomacia na resolução de contenciosos. Para além da fundamentação óbvia e direta para orientar a atuação da burocracia estatal, destacadamente aquela desempenhada pelo Itamaraty, tal mensagem reforça o sentido de complementaridade entre as duas principais políticas de Estado.

O Setor de Defesa, contando com a ativa atuação das 3 Forças, mobiliza recursos (humanos e materiais) em prol da consecução de objetivos estratégicos, com foco na atuação internacional. Busca, na melhor medida, alinhamento e conexão aos interesses brasileiros no exterior. Como exemplo, a participação de militares e diplomatas em fóruns multilaterais incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa resguardarem os mencionados interesses. A atuação conjugada, entre outros fins, busca a diversificação de parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as forças armadas de nações amigas, objetivando fortalecer as relações entre países. A participação e a promoção de reuniões bilaterais, direcionadas à viabilização da cooperação internacional – de defesa e militar –, corroboram com o bom relacionamento internacional do País, no âmbito da defesa.

A presença de militares brasileiros em Missões de Paz (Figura 08), cujo histórico é robusto e consistente¹⁸⁹, alinha-se com a postura do Brasil em face do seu processo de inserção internacional. Os principais documentos norteadores do Setor de Defesa ressaltam a importância devotada pelo País na valorização da paz entre as nações, enquadrando as operações de força de paz no rol de ações estratégicas disponíveis. A recente experiência no Haiti, entre 2004 e 2017, contextualiza o esforço brasileiro em contribuir com os mecanismos internacionais multilaterais. Na MINUSTAH, o desempenho do País foi medular no contexto da missão, seja por meio da atuação das suas tropas, seja pela dos integrantes do *staff* da ONU. 30.378 homens e mulheres estiveram presentes durante o desenrolar da missão.

¹⁸⁹ Há farta literatura disponível sobre a participação do Brasil em Missões de Paz. Sobre o assunto, consultar https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz.



Figura 08: Militares do EB em missões internacionais individuais.
Fonte: Relatório de Gestão do Comando do Exército (RGCE 2023)

Quanto ao *core* do seu “negócio”, as atribuições medulares do MD podem ser concentradas em duas vertentes: (i) coordenação dos processos dedicados ao planejamento estratégico de defesa em seu mais alto nível; e (ii) coordenação dos processos voltados ao planejamento e à execução de exercícios de adestramento conjunto (e combinados) das FA. No que tange à vertente planejamento, em uma abordagem simplificada, é possível identificar 3 sistemáticas, cada qual abordando níveis e segmentos específicos do Setor de Defesa: (i) **planejamento estratégico nacional** de defesa (de mais alto nível), concentrando os produtos PND, END e o LBDN; (ii) **planejamento estratégico militar**, dedicado ao estrato militar da Defesa e responsável, entre outros importantes produtos, pela elaboração e revisão da Política Militar de Defesa (PMiD) e da Estratégia Militar de Defesa (EMiD), bem como de todo o largo conjunto de documentos subsequente; e (iii) **planejamento estratégico setorial**, com um viés de governança e que intenta efetivar a ligação entre os níveis político e estratégico, sendo materializado, pontualmente, pelas Política e Estratégia Setoriais de Defesa e pelos Planos Estratégicos Setoriais.

No tocante ao adestramento militar voltado à defesa nacional, o EMCFA é responsável pelo planejamento dos exercícios operacionais conjuntos. A CHOC estipula, em coordenação com as Forças singulares, o calendário de atividades que busca abarcar, dentro do possível, as

hipóteses e situações estratégicas (decorrentes) ventiladas nos planos operacionais produzidos (e atualizados) no contexto da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM). Por óbvio, todo o mencionado processo (Figura 09) é altamente dependente, entre outros condicionantes, do fator orçamentário, um recorrente limitador que constringe o planejamento e a execução das atividades intrínsecas ao adestramento dos meios militares do País.

No nível subsetorial da Defesa, que enquadra as FA, o planejamento estratégico, assim como a preparação e o adestramento operacional singular, é conduzido sob a responsabilidade e tutela das 3 Forças. Por meio dos seus Estados-Maiores, Marinha, Exército e Aeronáutica formulam políticas e estratégias ajustadas às suas missões, características de emprego, valores e tradições, em boa medida influenciadas por condicionantes que conformam suas culturas organizacionais. Ainda que as FA se valham do correto, honesto e imprescindível alinhamento estratégico com o estipulado no nível de decisão político – representado pelo MD e seus documentos –, é notório identificar independência e liberdade de ação na condução das dinâmicas e processos de governança e gestão das instituições militares, condição esta associada ao conjunto de variáveis que imprime sentido à nossa Cultura Estratégica.

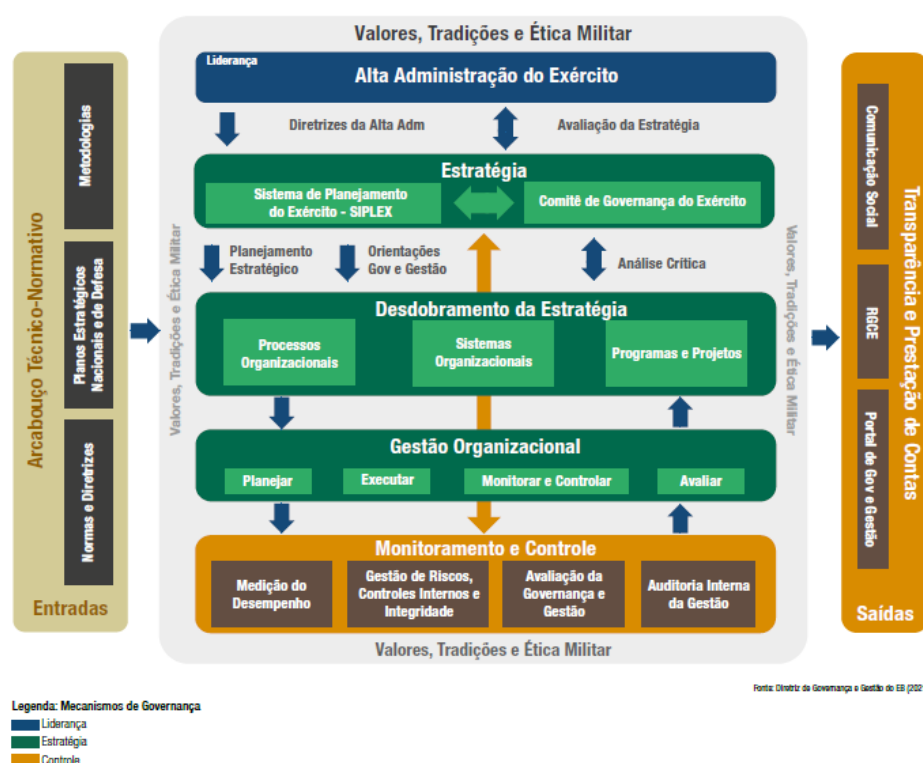


Figura 09: Mecanismo de Governança do Exército Brasileiro.
Fonte: Relatório de Gestão do Comando do Exército (RGCE 2023)

No âmbito do Exército, o planejamento possui uma metodologia própria, consubstanciada no Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx), que busca o alinhamento

com os planos nacionais e setorial de Defesa e com o PPA. A metodologia do SIPLEx percorre sete fases, assim nominadas e esquematizadas na Figura 10:

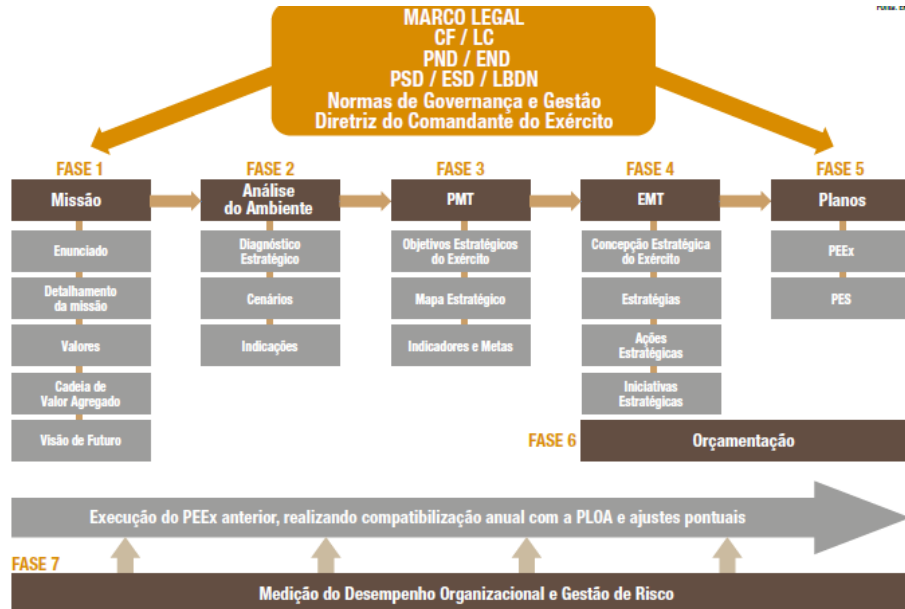


Figura 10: Fases do Sistema de Planejamento do Exército Brasileiro.
Fonte: Relatório de Gestão do Comando do Exército (RGCE 2023).

Ademais, e na mesma direção, a prevalência da alocação de recursos empenhados no preparo e no adestramento singular das Forças (Figura 11), condição esta constrangida, em boa parte, por fatores orçamentários, corrobora para potencializar “encapsulamentos” doutrinários que limitam o alcance do compartilhamento de táticas, técnicas e procedimentos operacionais, prejudicando, assim, o avanço da desejável e necessária interoperabilidade. Dessa feita, inferimos que a mencionada situação contribui, de forma direta, para perenizar um modelo de defesa que relativiza o preparo conjunto de suas FA, sublocando às próprias Forças singulares a parcela principal desta responsabilidade.



Figura 11: Operação CORE 2023.
 Fonte: Relatório de Gestão do Comando do Exército (RGCE 2023).

Nesse sentido, identificamos a incidência de alguns desdobramentos negativos para a defesa nacional, dentre os quais a baixa velocidade do processo de desenvolvimento de *jointness* e, por consequência, do próprio incremento qualitativo da interoperabilidade. Ainda que as estruturas existentes para oportunizar as supracitadas atividades atuem no escopo de suas responsabilidades, a já explorada variável cultural que imprime elevado grau de autonomia às 3 Forças agrega componentes que fragilizam o papel do MD na condução dos seus principais processos – planejamento, preparação e emprego do Poder Militar. Compreendendo não ser esta uma característica exclusiva do Brasil, advogamos, em face da complexidade dos hodiernos e emergentes desafios, a relevância de repensarmos, com oportunidade, como reverter a supramencionada característica da nossa Cultura Estratégica.

Sob uma perspectiva estatista clássica, pode-se afirmar que “a fatia mais importante do bolo chamado defesa nacional” – principal sustentáculo da segurança do Estado – reside no conjunto de iniciativas destinadas à geração de capacidades militares efetivas para as Forças Armadas. Essas capacidades, por sua vez, devem ser orientadas à construção de um poder de combate adequado às especificidades do ambiente estratégico brasileiro e aos desafios contemporâneos. Torna-se imprescindível, pois, reconhecer as principais dimensões estruturantes do Poder Militar e da Defesa Nacional, como: a clara definição dos objetivos e

interesses nacionais; a formulação de concepções estratégicas consistentes para o emprego conjunto das Forças; o desenvolvimento de uma doutrina militar conjunta robusta; e a adoção de modelos de força que privilegiem a interoperabilidade e a ação integrada. Depreende-se que a eficácia do instrumento militar brasileiro requer o aperfeiçoamento contínuo dessas bases estruturais, condição para assegurar sua relevância, credibilidade e capacidade de resposta diante das exigências impostas pelo cenário estratégico em transformação.

5.5 Conclusões parciais

O estudo da Cultura Estratégica Brasileira revela uma interação complexa entre condicionantes históricos, geográficos e políticos, potencialmente capazes de moldar os processos atinentes à formulação e à execução da Defesa Nacional. A análise apresentada ao longo deste capítulo evidenciou de que forma o modelo de defesa brasileiro consolidou-se ao longo do tempo, refletindo esforços que equilibrassem demandas internas específicas e prontidão (e disponibilidade) adequadas ao quadro de ameaças à Segurança Nacional, todos constrangidos e delimitados em face das possibilidades estruturais disponíveis.

A imaginada tríade Defesa, Diplomacia e Desenvolvimento (3D), discutida ao longo do capítulo, evidencia um esforço contínuo do Brasil para comportar um modelo de segurança nacional alinhado às suas particularidades internas. A defesa, longe de ser concebida apenas sob o prisma militar, é percebida como um instrumento de suporte ao desenvolvimento e à inserção internacional do País. No entanto, identificou-se que a efetivação de uma estratégia una, amalgamadora desses três pilares, ainda enfrenta desafios, incluindo a fragmentação institucional decorrente de retinentes fragilidades domésticas e a ausência de uma política de Estado de longo prazo capaz de guiar, de forma coesa e proficiente, as ações nacionais.

O emprego da figura do “paradoxo”, utilizada para a promoção do debate sobre os modelos estratégicos da dissuasão e da presença – dimensão explorada neste segmento do trabalho –, revela, em boa medida, a existência de um dilema estratégico na concepção da Defesa Nacional. A questão remete à efetividade do caráter de complementaridade entre os modelos, assertiva defendida pelos documentos do Setor de Defesa. A presença militar, especialmente em regiões sensíveis como a Amazônia, encarna a ideia de um mecanismo garantidor da soberania, além de projetar a autoridade do Estado. No entanto, essa “estratégia” e seus custos, enquanto reforça a percepção de segurança interna, pode constranger movimentos devotados ao robustecimento da capacidade de dissuasão externa do Brasil, cujos processos impulsionadores dependem de volumes robustos de investimentos estratégicos em capacidades

militares modernas e interoperáveis. Conseqüentemente, a interdependência entre essas posturas estratégicas exige uma revisão crítica sobre o lugar das FA na equação da Segurança Nacional.

A percepção das FA como um agente do desenvolvimento nacional, uma característica distintiva da Cultura Estratégica Brasileira, vem contribuir, ainda que de modo parcial, para a sobrecarga e o “desvio” de função das Forças, destinando seu emprego, em diversas situações, ao cumprimento de atribuições destinadas a outras instituições estatais. Tal fenômeno – influenciado por condicionantes culturais domésticas –, em que pese emprestar real utilidade ao inconcluso processo de formação nacional, evidencia a necessidade de ampliar e aprofundar o debate sobre uma eventual redefinição do papel das Forças Armadas brasileiras na cena doméstica, fundamentalmente em razão da complexidade dos emergentes desafios securitários globais.

A análise dos documentos estratégicos do Brasil, incluindo a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), demonstra que, embora haja crescentes esforços no sentido de potencializar a integração da defesa à política externa e ao desenvolvimento nacional, a ausência de uma Grande Estratégia impede uma maior sinergia entre essas dimensões políticas do Estado. A existência de uma “lacuna aberta”, decorrente da inconsistência de um planejamento estratégico robusto (e de longo prazo), conduz a adoção de uma postura reativa, dificultando a construção de capacidades efetivas para enfrentar os desafios da contemporaneidade. Como consequência, e no que tange aos processos de planejamento de mais alto nível do Setor de Defesa, há a fragilização do estabelecimento de prioridades para a defesa nacional – atividade fundamental e intimamente dependente da clara definição (comunicada) de dois pontos basilares: (i) interesses nacionais; e (ii) ameaças à Segurança Nacional (e análises dos riscos a estas atreladas).

Ademais, identifica-se que a miríade de condicionantes que conformam a Cultura Estratégica Brasileira impacta e restringe iniciativas consistentes devotadas ao fortalecimento do Poder Militar brasileiro. Tal condição constrange o robustecimento do Poder Nacional, afetando, de forma negativa, a obtenção de capacidades indispensáveis à Segurança Nacional. A baixa (ou ausência de) mentalidade estratégica (proativa e preativa), alinhada a uma visão de longo prazo, dificulta a adaptação do Brasil a um ambiente internacional cada vez mais incerto, inseguro e competitivo. Para superar essa limitação, faz-se urgente e necessário o fortalecimento da articulação entre os setores político, diplomático e militar, com vistas a opções estratégicas que vão além de respostas imediatas a crises.

Nessa direção, a consolidação de uma Grande Estratégia para o Brasil passa por três desafios fundamentais: (i) superar a fragmentação institucional e garantir uma abordagem integrada entre defesa, diplomacia e desenvolvimento; (ii) redefinir o papel das Forças Armadas em um contexto de segurança ampliada, reduzindo sua sobrecarga em funções não militares; e (iii) desenvolver uma mentalidade estratégica que vá além da mera reação a eventos conjunturais, estabelecendo um “projeto de País” que equilibre demandas internas e projeção internacional.

Por conseguinte, os elementos analisados neste capítulo permitem concluir que a Cultura Estratégica Brasileira apresenta características próprias, influenciadas pela história e pelos contextos político e psicossocial do País. De forma complementar, infere-se que a ausência de um modelo estratégico mais abrangente e de longo prazo expõe o Brasil a uma condição de vulnerabilidade, fruto da insuficiente capacidade de direcionar esforços convergentes para a consecução de seus objetivos nacionais e a defesa de seus interesses. Nessa acepção, julga-se essencial que o País avance na formulação de uma Grande Estratégia que harmonize potencialidades – materiais e ideacionais – em prol da superação de desafios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inquietação fundamental que inspirou esta tese remete à compreensão de como condicionantes ideacionais podem influenciar o comportamento estratégico brasileiro. O objeto de estudo foi a Cultura Estratégica Brasileira, apreendida como o conjunto de valores, percepções, tradições institucionais e condicionantes históricos, geográficos e psicossociais que moldam, de maneira persistente, a forma como o Brasil define seus interesses estratégicos, concebe ameaças e estrutura seu modelo de defesa. Os traços elementares são expressos, em larga medida, pela força do acumulado cultural, pela centralidade do território, pelo protagonismo das Forças Armadas no desempenho do papel de ator nacional relevante – especialmente o Exército – e pela baixa institucionalidade e capacidade de direcionamento do órgão central do Setor de Defesa.

Nessa perspectiva, o propósito central desta pesquisa doutoral foi jogar luzes e apresentar reflexões aprofundadas sobre o papel da Cultura Estratégica nos processos conformadores do modelo de defesa adotado pelo Estado brasileiro, buscando-se compreender em que medida variáveis ideacionais influenciam o supracitado modelo e os processos de tomadas de decisão estratégica. Partiu-se da premissa de que o comportamento estratégico e a defesa de um país não são determinados apenas por seus meios materiais ou pela conjuntura externa. O objetivo foi, pois, identificar e analisar o valor e o lugar da Cultura Estratégica na conformação do pensamento estratégico e do modelo de defesa adotado pelo Estado brasileiro, reconhecendo a influência dos condicionantes ideacionais nesse processo.

Três constatações centrais foram motivadoras para a elaboração desta pesquisa: a carência, na literatura nacional, de estudos sistemáticos sobre Cultura Estratégica; a importância de identificar os condicionantes ideacionais que operam como pano de fundo da modelagem da defesa brasileira; e o agravamento da conjuntura internacional, marcada por instabilidade, insegurança, rivalidade entre grandes potências e ameaças difusas, tornando urgente a revisão crítica dos fundamentos estratégicos do País.

No decorrer da tese, buscou-se demonstrar que o pensamento militar brasileiro, notadamente o do Exército, bem como a cultura organizacional das Forças Armadas, representam vetores estruturantes de um modelo de defesa condicionado por elementos de continuidade e por uma visão estratégica fragmentada e pouco articulada. Investigou-se, com rigor analítico, raízes culturais de matizes históricas, geográficas, políticas e psicossociais que moldaram (e ainda moldam) a forma singular pela qual o Brasil concebe sua defesa e seus interesses estratégicos.

Cabe sublinhar que o presente trabalho de pesquisa investigou a formação, as dinâmicas e os condicionantes da Cultura Estratégica Brasileira, a partir do entendimento de que a cultura influencia, de modo significativo, os processos de formulação e execução das políticas de defesa e segurança nacional. A revisão bibliográfica realizada permitiu delimitar a Cultura Estratégica como uma construção intersubjetiva que transcende explicações exclusivamente materialistas ou racionalistas, reforçando a relevância de fatores subjetivos na configuração dos comportamentos estratégicos estatais.

Revisitando as perspectivas teóricas que ilustram o campo de estudo da Relações Internacionais, constatou-se que tanto a tradição realista quanto a vertente construtivista apresentam limitações para apreenderem de forma integral a Cultura Estratégica como um fenômeno que opera no espaço entre o poder e a ideia, entre o material e o simbólico. Mais do que mera resposta a estímulos externos, a Cultura Estratégica expressa, no caso brasileiro, um contínuo de percepções, valores e crenças que moldam o modo como o Estado compreende seus interesses, identifica ameaças e define prioridades estratégicas.

No exame da conjuntura internacional contemporânea, destacou-se a necessidade premente de interpretar e capturar os transbordamentos das transformações sistêmicas em curso, caracterizadas pela crescente competição entre grandes potências, pelo enfraquecimento das estruturas multilaterais e pela emergência de ameaças híbridas e difusas. A instabilidade e a insegurança globais, somadas à exposição do Brasil a riscos transnacionais e à vulnerabilidade de seu entorno estratégico, tornam evidente a relevância de um consistente e bem orientado planejamento estratégico no mais alto nível de decisão. O vácuo provocado pela ausência desse fator – característica destacada da Cultura Estratégica Brasileira – tende a comprometer a análise criteriosa de ameaças e, por consequência, a efetiva delimitação das capacidades nacionais devotadas à segurança do País.

Tal quadro fragiliza o planejamento e a edificação de um adequado, amplo e realista rol de possibilidades de respostas articuladas, cujo desejável “pré-posicionamento” exige, entre outras demandas, um honesto dimensionamento de meios mobilizáveis em face dos fins estabelecidos. Nesse mister, acrescenta-se que a defesa dos interesses vitais brasileiro, bem como a consecução de seus objetivos medulares, demanda não apenas capacidades militares credíveis, mas sobretudo coerência estratégica de longo prazo, capaz de integrar esforços e capacidades nacionais articuladas a todas as expressões do Poder Nacional.

No concernente ao plano doméstico, condicionantes históricos emergiram como vetores centrais na configuração da Cultura Estratégica Brasileira. Desde o período colonial, a necessidade de manter e proteger um vasto território deu forma a uma mentalidade defensiva,

pragmática e territorializada, que se consolidou ao longo da formação do Estado nacional. Essa magnitude territorial, combinada à percepção de isolamento geográfico e à relativa ausência de ameaças existenciais externas, imprimiu ao pensamento estratégico nacional um caráter conservador, comprometido com a estabilidade interna e a preservação da soberania, típico do modelo clássico do Estado westfaliano. Pondera-se, portanto, que a recalcitrante valorização do “olhar para dentro” deve ser vista como importante traço delineador da Cultura Estratégica nacional, inspirando e servindo de contexto para o próprio modelo de defesa brasileiro.

A emergência da Escola Geopolítica Brasileira, nas primeiras décadas do século XX, desempenhou papel decisivo na edificação do pensamento estratégico nacional. Ao interpretar a geografia não apenas como condicionante natural, mas como fator ativo de poder, os teóricos da Escola construíram a noção de que a vastidão territorial do Brasil deveria ser vista, simultaneamente, como riqueza a ser protegida e como fundamento de sua projeção de poder no cenário internacional. Inseridas nesse contexto, a Amazônia e as extensas regiões fronteiriças foram elevadas à condição de espaços estratégicos centrais, cuja preservação e integração seriam essenciais à segurança e ao desenvolvimento nacional. Essa concepção inspirou, de forma duradoura e consistente, a cultura institucional das Forças Armadas, em especial a do Exército Brasileiro, moldando não só a sua autoimagem, como também suas prioridades como instituição nacional. Tal ação deu-se em torno do binômio presença territorial-soberania, vetor medular que permanece a influenciar, de modo relevante, o modelo de defesa do País.

A análise sobre a relação de causa e efeito entre os componentes ideacionais e a realidade nacional revelou que a Cultura Estratégica impacta, em boa medida, a formulação do supracitado modelo. Observou-se que o pensamento militar brasileiro, especialmente aquele desenvolvido no seio do Exército, contribuiu para o fortalecimento de uma postura estratégica voltada à dissuasão e à presença territorial, ainda que de forma pouco articulada com uma visão estratégica de Estado de alcance mais amplo. Ademais, foi possível confirmar a importância e o peso da cultura organizacional militar, em especial do Exército Brasileiro, como componente tributário do processo de concepção política das temáticas de segurança e de defesa.

A pesquisa evidenciou fragilidades persistentes no processo de planejamento estratégico do Estado brasileiro, notadamente no nível político mais elevado. A ausência de um projeto nacional integrado, articulado por meio de uma Grande Estratégia, distorce os limites, o recorte e o alcance do planejamento estratégico de defesa, impactando a eficácia da instrumentalização do Poder Militar e, por consequência, fragilizando a capacidade do Estado de responder, de maneira coordenada, aos crescentes desafios estratégicos nos planos nacional e internacional. Documentos normativos do Setor de Defesa, como a Política Nacional de Defesa e a Estratégia

Nacional de Defesa, ainda que relevantes, não substituem (e nem devem substituir) o necessário direcionamento político e estratégico de mais alto nível do Estado, responsável por conformar as capacidades nacionais e vincular, de forma consistente, meios e fins em prol dos interesses nacionais.

Nesse sentido, concluiu-se que a Cultura Estratégica Brasileira, ainda que referenciada em bases sólidas, carece de uma dimensão propositiva consistente, capaz de orientar, de maneira sistemática e pragmática, um projeto de nação articulado e de longo prazo. A ausência de uma Grande Estratégia não apenas impacta o processo de construção política da Defesa Nacional, mas também limita a capacidade de o Brasil projetar poder, influenciar o ambiente internacional (regional e ampliado) e proteger seus interesses vitais. Depreende-se, portanto, ser relevante e oportuna a formulação consciente de uma estratégia nacional abrangente, consolidadora e integradora dos principais elementos culturais, políticos e materiais que dão forma e sustentação ao Poder Nacional.

Advoga-se, por fim, que o papel da defesa como eixo articulador do desenvolvimento nacional é relevante, porém secundário diante da responsabilidade central de garantir, por meio dos instrumentos militares, a segurança, a soberania e a integridade da nação brasileira – população e território. Entendemos ser tal condição indispensável para que o País possa afirmar seus interesses em face de um ambiente internacional em transformação, caracterizado por crescentes incertezas e disputas. A Defesa Nacional, segmento fundamental da Segurança Nacional, é o principal “negócio” das FA, pressuposto que não cabe qualquer ponderação.

No que tange aos principais achados, verificou-se a pertinência e a aderência das contribuições teóricas oriundas dos pesquisadores da chamada “quarta geração” ao objeto de investigação desta tese. Representando um avanço em relação às abordagens anteriores, os autores propõem uma perspectiva mais ampla e multidimensional, que incorpora variáveis cognitivas, identitárias e institucionais como elementos-chave para a compreensão da cultura estratégica. Ao deslocar o foco do comportamento estatal estrito para um entendimento mais holístico, e enfatizar a existência de subculturas organizacionais, a 4ª geração de autores valoriza, sob novas lentes interpretativas, a resiliência das práticas estratégicas frente a mudanças externas. Essa visão é particularmente relevante para países como o Brasil, cuja “formação estratégica” exige atenção a condicionantes ideacionais (culturais e organizacionais) que oferecem sustentação ao modelo de defesa vigente.

Com base nas ideias que emprestam significado à “quarta geração”, foi possível estabelecer conexões com as reflexões referentes à influência do pensamento militar e da cultura organizacional do Exército Brasileiro. Seus autores propõem uma abordagem contextual

e historicamente situada, rejeitando modelos explicativos deterministas ou estáticos. Nesse sentido, ao analisar a identidade institucional do Exército e seu papel na formação do Estado e da Nação, a tese dialoga com essa perspectiva e captura, em sentido analítico interpretativo, a renitência das práticas culturais militares terrestres e sua articulação com a Cultura Estratégica Brasileira.

Nesse enquadramento, identificou-se correlação entre as concepções/posturas estratégicas brasileiras e o pensamento militar, este ancorado em tradições institucionais e no *ethos* específico da classe fardada. Por conseguinte, foi possível caracterizar o peso da subcultura organizacional do Exército, na percepção construída acerca da necessária “perpetuação” do desempenho de atribuições que extrapolam a defesa externa – como a promoção da coesão territorial, a segurança interna e o desenvolvimento nacional. Infere-se, dessa forma, a representação de uma aplicação concreta da proposta teórico-metodológica da quarta geração, bem como confirma a pertinência da abordagem mais contemporânea acerca da relevância dos estudos da Cultura Estratégica. Ademais, contribui-se para o seu aprofundamento, ao situar a subcultura militar brasileira como componente ativo na configuração do modelo de defesa no Brasil.

Outro importante achado desta pesquisa refere-se aos desdobramentos (para o Setor de Defesa) advindos da autonomia conferida às FA brasileiras. Reflexo das especificidades da formação do Estado nacional, constitui-se em um fator de constrangimento para o amadurecimento institucional do tardiamente criado Ministério da Defesa, impactando desde o perfil da política pública de Estado sob a responsabilidade daquela pasta, até o próprio planejamento estratégico de defesa. Desde a transição democrática, a institucionalização da Defesa permaneceu constricta por continuados processos de acomodação política que, em grande medida, preservaram uma lógica de governança baseada na autogestão das Forças. O peso institucional do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, sustentado pela tradição doméstica de atuação como atores nacionais relevantes, dificulta a consolidação do Ministério da Defesa como estrutura governamental sob direção civil.

A criação do MD (1999), ainda que tenha representado um avanço formal para a institucionalização do segmento de defesa no Brasil, não foi acompanhada de uma transferência substantiva de capacidades de planejamento, de formulação de políticas e de controle sobre as FA, que continuam a dirigir e a operar seus processos intraorganizacionais com elevada margem de manobra. Tal autonomia, articulada com a baixa capacidade de direção do órgão central do Setor de Defesa, gera desdobramentos importantes sobre a modelagem de atividades fulcrais para a defesa nacional, como articulação e desenhos de força, aquisições e desenvolvimento de

capacidades, e preparo e emprego das FA. Por conseguinte, identificam-se em tal condição limitadores para a eficiência, eficácia e coesão estratégica do Poder Militar, agravando a fragmentação institucional e a baixa capacidade de articulação intersetorial do Estado brasileiro no campo da defesa.

É lícito inferir que a fragilidade institucional do MD limita a capacidade de coordenação e indução do planejamento estratégico de defesa, com consequências para o estabelecimento de objetivos e ações estratégicas que obedeçam a uma priorização rigidamente direcionada. Entende-se que tal condição compromete a implementação de programas e projetos voltados a entregas de capacidades conjuntas, a harmonização das prioridades estratégicas e a otimização dos recursos da Defesa. A manter-se o quadro, é natural que as FA tendam a continuar reproduzindo agendas institucionais próprias que, por razões diversas, podem não estar integralmente alinhadas a um projeto nacional abrangente e de longo prazo que inclua, em suas metas, o robustecimento da capacidade do Setor de Defesa de operar em conjunto, de maneira efetiva.

Diante desse cenário, torna-se evidente que a manutenção de um modelo de defesa excessivamente segmentado, em que predomina a autonomia das Forças sobre seus processos operacionais e de governança, impõe severos limites à construção de um aparato estratégico coeso e eficiente. A ausência de um mecanismo efetivo de coordenação central – atribuição que deveria recair sobre um Ministério da Defesa institucionalmente fortalecido – compromete o planejamento estratégico conjunto e dificulta a convergência de prioridades, resultando em sobreposições, assimetrias de capacidade e investimentos desarticulados. Reflexo direto desse modelo, o nível de interoperabilidade entre as Forças fica comprometido, degradando não apenas a eficiência na gestão de recursos, mas também a operacionalidade quando no seu emprego.

Nesse diapasão, o fortalecimento institucional do Ministério da Defesa como órgão de direção político-estratégica e indutor de sinergia entre Marinha, Exército e Aeronáutica, é condição indispensável para que o Brasil possa avançar na construção de um poder militar moderno, integrado e compatível com os desafios de segurança do século XXI. Superar o peso cultural traduzido pela retinente autonomia das FA e incrementar a institucionalização do Setor de Defesa é parte fundamental do grande “dever de casa” distribuído ao Estado, ação vocacionada a articular-se com um projeto nacional amplo, de longo prazo e comprometido com os interesses mais elevados do País.

Um dos achados mais relevantes desta tese refere-se à significação estratégica da territorialidade na conformação da Cultura Estratégica Brasileira. No transcorrer do trajeto de

pesquisa, as observações compiladas levaram à compreensão de que, sob a perspectiva do processo de construção do Estado nacional brasileiro, a dimensão territorial se apresenta não apenas como um dado físico ou uma condição geográfica, mas sobretudo como um componente simbólico e funcional da racionalidade estratégica estatal. A vastidão “continental”, caracterizada pela diversidade de climas, biomas e ecossistemas, bem como por extensas fronteiras terrestres e marítimas, impôs à edificação do pensamento estratégico nacional uma lógica defensiva, marcada pela valorização da integridade do espaço físico como bem supremo a ser resguardado. Esse imperativo geográfico, atuando como elemento condicionador, projetou-se sobre a formulação de doutrinas, modelos de força e conceitos de emprego das Forças Armadas, contribuindo para moldar uma cultura estratégica aportada na vigilância, na presença e na garantia da soberania territorial.

Ratificando o legado da Escola Geopolítica Brasileira, cabe sublinhar que ele perpassa uma atribuição puramente teórica original, permanecendo como referencial normativo duradouro na construção da Cultura Estratégica nacional. Ao oferecer uma moldura interpretativa do território como ativo estratégico, e da coesão interna como pré-condição da soberania, a Escola consolidou uma visão de Estado territorializada, na qual as Forças Armadas, em especial o Exército, assumem papel central como garantidoras da unidade e da integração nacional. Suas ideias influenciaram tanto a formulação doutrinária e o planejamento estratégico, quanto os discursos institucionais e as narrativas que associam defesa a desenvolvimento, e segurança à presença estatal. Ao longo das décadas, mesmo diante de mudanças no ambiente internacional e nos paradigmas da segurança, os fundamentos da Escola continuaram subsidiando o processo decisório sobre dissuasão, ocupação territorial e projeção regional. Em última instância, sua permanência evidencia o peso das tradições ideacionais sobre o pensamento militar brasileiro.

Entendemos que a importância e o valor do território transcendem as considerações tradicionais da geopolítica clássica, alcançando, em boa medida, a dimensão cultural. A compreensão internalizada no seio do pensamento estratégico brasileiro de que “estar presente” constitui-se em fator contributivo e complementar para “dissuadir” é representativa. A estratégia da presença, consolidada nos documentos de mais alto nível do Setor de Defesa, materializa-se, entre outras manifestações, por meio de ações devotadas à ocupação de fronteiras, ao apoio à integração regional e às atividades subsidiárias em apoio à população.

Desse enquadramento, infere-se que a força interpretativa de que a soberania é assegurada não apenas pela prontidão, disponibilidade e poder de combate adequados, mas também pela ocupação permanente e pela integração do território nacional, revela o peso de

variáveis intangíveis e imateriais, conectadas à realidade doméstica, no contexto do modelo de defesa brasileiro. Essa concepção está enraizada na cultura institucional do Exército Brasileiro, que progressivamente internalizou o papel de garantidor da unidade territorial e promotor do desenvolvimento, em especial nas regiões periféricas. A institucionalização dessa percepção manifesta-se em práticas e doutrinas que conferem à presença física um valor estratégico, não obstante a ascensão crescente da incidência de ameaças de natureza difusa.

Por conseguinte, depreende-se que, na conjunção do esforço de interpretar e analisar a Cultura Estratégica Brasileira, há de enquadrar-se o papel da territorialidade como condicionante normativo estruturante, com ampla capacidade de impactar o processo de planejamento estratégico e operacional do Poder Militar. Nesse sentido, o território atua não “apenas” como o teatro de guerra ou de operações, mas, sim, como o eixo em torno do qual se articula a própria missão constitucional das Forças Armadas e, em larga medida, a narrativa do Estado no referente à Defesa Nacional. Tal condição ajuda a explicar – ao mesmo tempo em que reforça – um padrão de atuação do segmento militar como instrumento do Estado para a manutenção da ordem e da estabilidade interna, bem como para a execução de ações subsidiárias. Assim, para melhor compreender o perfil do modelo de defesa brasileiro, faz-se necessário reconhecer a centralidade do território como (também) uma variável cultural relevante.

Complementando o quadro de principais achados desta pesquisa doutoral, observou-se que a ausência de uma Grande Estratégia no Brasil evidencia um traço substantivo da nossa Cultura Estratégica, revelador de uma característica que fragiliza o planejamento estatal de primeira ordem e, por conseguinte, a governança multissetorial sob os cuidados da estrutura central do Estado: a retinente natureza da nossa Cultura Política, vinculada à fragmentação e à desarticulação entre os instrumentos de poder nacional.

Ainda que o Brasil disponha de um expressivo poder potencial, persiste um profundo hiato entre “potencialidades” e o real exercício do “poder efetivo”. Essa dissonância é resultado da articulação entre a limitada capacidade de projeção internacional do País; as restrições do “poder duro” brasileiro; e a carência (qualitativa e quantitativa) de uma visão estratégica estruturada de longo prazo e integradora dos interesses nacionais fundamentais com a ação coordenada do Estado. A tradição política e institucional brasileira parece subestimar o valor da Grande Estratégia como ferramenta política de caráter normativo e orientador, com fins de direcionar os esforços multidimensionais medulares da Nação. Um exemplo relevante ao escopo desta pesquisa seria a oportuna melhoria da articulação entre as políticas exterior e de

defesa, responsáveis, em larga medida e em pesos diferentes, pelos processos atinentes à inserção internacional do Brasil.

Entendemos que o vácuo deixado pela ausência de uma estratégia nacional vincula-se a uma lógica cultural traduzida pelo perfil reativo e adaptativo que caracteriza o planejamento nacional, cuja baixa coesão é insuficiente para a formulação calibrada de respostas eficientes e eficazes frente à crescente complexidade e insegurança do ambiente estratégico global. No que tange ao Setor de Defesa, os desdobramentos são muito visíveis, explicitados, inclusive, quando os conteúdos publicizados pelos seus mais importantes documentos – PND e END – são submetidos a uma análise crítica honesta. No afã de suprir a carência de uma orientação clara e efetiva do poder político central, o MD, responsável pelos supracitados documentos, outorga para si a prerrogativa de estipular (ou conjecturar) objetivos, estratégias e (eventualmente) ações estratégicas que extrapolam os limites da Pasta. Tal fato é representativo, evidenciando nossas fragilidades domésticas de forma enfática e emblemática.

Esta tese assume, portanto, uma posição clara e propositiva: é imperativo que o Brasil desenvolva uma Grande Estratégia de caráter abrangente, integradora e orientada por objetivos de longo prazo. Entende-se que uma estratégia nacional não é um plano rígido ou uma abstração teórica e sim um norte político com capacidade de orientar o uso coordenado dos meios disponíveis em prol dos fins nacionais. Ao reconhecer os condicionantes culturais que dificultam essa formulação, esta pesquisa não renuncia ao seu valor; pelo contrário, sustenta que compreender, de maneira crítica, a Cultura Estratégica Brasileira é o primeiro passo para a indução das transformações garantidoras de qualidade ao pensamento estratégico. Não obstante os robustos obstáculos edificados sobre bases culturais emergidas da tradição política brasileira, erigir uma Estratégia Nacional coesa e institucionalmente incorporada não apenas é possível, mas obrigatória para que o País possa exercer sua soberania com efetividade, projetar-se internacionalmente de forma estratégica e consolidar, enfim, um modelo de defesa compatível com suas responsabilidades, expectativas e horizontes geopolíticos.

Sobressaíram-se algumas limitações inerentes ao percurso investigativo adotado. A primeira refere-se ao próprio escopo e propósito do trabalho, cujo direcionamento epistemológico privilegiou uma reflexão analítica e substantiva sobre o valor e o lugar da Cultura Estratégica na realidade brasileira. Não se buscou, portanto, apresentar soluções normativas, propostas ou recomendações de políticas públicas, compreendendo que o objeto de estudo transcende o sugestionamento de respostas diretas e exige compreensão crítica e contextualizada. A segunda limitação relaciona-se à natureza subjetiva do próprio objeto pesquisado, o que implicou a elaboração de uma arquitetura de investigação que privilegiasse

a articulação de diversificadas categorias de análise de forma a viabilizar sua integração. Por fim, cabe mencionar a escassa disponibilidade de produtos de pesquisa devotados à temática na literatura nacional, especialmente no campo da Defesa e das Relações Internacionais, o que impôs ao pesquisador o desafio de adaptar referenciais teóricos estrangeiros às singularidades do caso brasileiro, muitas vezes extrapolando os marcos analíticos clássicos e tensionando conceitos consolidados a partir das especificidades culturais domésticas.

Ao apresentar minha reflexão pessoal sobre a tese, ressalto que o valor da pesquisa reside em demonstrar que a construção do modelo de defesa brasileiro é permeada, em boa medida, por elementos ideacionais conectados a percepções, valores, memórias, tradições e autoimagens institucionais que, tacitamente, influenciam e condicionam a formulação de políticas nacionais. Ao reconhecer a inserção desses fatores no pensamento militar e na configuração do aparato de defesa, esta pesquisa doutoral oferece uma contribuição analítica para o entendimento da cultura estratégica como dimensão constitutiva – e não apenas refletida – do processo de planejamento nacional dedicado à segurança e à defesa do Brasil.

Intencionou-se, dessa forma, contribuir para o esforço de tornar mais inteligível o lugar da Cultura Estratégica no contexto da Defesa Nacional, visando a emprestar ferramental conceitual adequado à viabilização de um projeto de país consistente, viável, realista e ajustado às demandas brasileiras, onde o papel e a dimensão do Poder Militar esteja sintonizado com a estatura do País.

Depreende-se, portanto que a Cultura Estratégica Brasileira se manifesta como expressão de uma tradição estratégica pragmática, com perfil defensivo, articulada ao longo do tempo com o processo de formação do Estado e da Nação. Ao considerar as dinâmicas internas do País e as suas especificidades estruturais, ela internaliza um paradoxo persistente – sintetizado por “necessidades versus possibilidades” – que condiciona as escolhas estratégicas e revela os limites materiais e simbólicos da ação do Estado brasileiro nos campos da segurança e da defesa. Tal paradoxo é inseparável da própria identidade geopolítica do Brasil: um país de dimensões continentais, com aspirações de liderança regional, marcado por desafios domésticos complexos e por uma cultura política que relegou a defesa a uma posição periférica.

Advogamos que a ausência de uma Grande Estratégia continua a comprometer a capacidade do Brasil de atuar de maneira assertiva na arena global. A inexistência de uma estrutura estratégica integrada, com competência e habilidade de articular, de maneira produtora, os diversos instrumentos do poder nacional – político, diplomático, econômico, informacional e militar – restringe o País no exercício da projeção de influência na cena internacional e reduz a margem de manobra na proteção de seus interesses vitais. Em uma

conjuntura delineada pela insegurança e imprevisibilidade, tal vulnerabilidade revela-se como um fator estratégico crítico, limitando o aproveitamento pleno do potencial nacional e comprometendo a formulação de respostas articuladas aos desafios da segurança. Nesse sentido, a construção de uma Grande Estratégia brasileira exige a superação da renitente fragmentação institucional, a proposição de um direcionamento claro de fins estratégicos e a emergência de uma mobilização articulada de recursos econômicos, militares, diplomáticos e tecnológicos.

Projetar o futuro com responsabilidade exige ancorar as decisões do presente em um compromisso estratégico de longo prazo, orientado pelos imperativos da soberania, do desenvolvimento e da estabilidade nacionais. Isso implica superar a lógica reativa e fragmentada que historicamente caracterizou a condução dos assuntos de defesa no Brasil, substituindo-a por uma visão articulada e prospectiva do interesse nacional. Nessa inflexão, julgamos importante entender o papel e o lugar da Cultura Estratégica no planejamento estatal, não apenas como mero elemento decorativo da narrativa estratégica, mas como referência a ser considerada na matriz organizadora das escolhas fundamentais que orientam a ação do Estado, seja no plano internacional, seja no ordenamento interno.

Por fim, julgamos pertinente apontar possibilidades de desdobramentos futuros para a pesquisa sobre a Cultura Estratégica Brasileira. Identificamos potencial de aprofundamento nos seguintes segmentos: (i) impactos da revolução informacional sobre os elementos de permanência que emprestam sentido e consistência à Cultura Estratégica Brasileira, abordando aspectos como hiperconectividade; superexposição à informação; e polarização do espectro político; (ii) impactos da crise das relações sociais intergeracionais sobre o perfil da Cultura Estratégica Brasileira, abordando aspectos como alterações de perfil demográfico; desdobramentos do conflito geracional para a cultura institucional militar; desdobramentos da transição geracional para a formação do profissional civil e militar da Defesa; desdobramentos para o serviço militar obrigatório; (iii) conexão entre os estudos sobre Cultura Estratégica e a atividade de Inteligência no nível estratégico, investigando as possibilidades de internalização de processos de análise de público alvo no repertório de conhecimentos necessários visando a: explorar possibilidades (no plano externo, ofensivamente) e mitigar vulnerabilidades (no plano interno, defensivamente); e (iv) investigação sobre as possibilidades de interação entre os estudos sobre *cognitive warfare* e Cultura Estratégica, visando a estruturar modelos de análise que facilitem o entendimento analítico do papel da cultura sobre as ações no domínio cognitivo da guerra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS (AMAN): **Caderno de instrução do projeto liderança (CIPL)**. Resende/RJ: Editora da Aman, 2014.

ACHARYA, Anil. From heaven to earth: cultural idealism and moral realism as Chinese contributions to global international relations. **The Chinese Journal of International Politics**. v. 12, ed. 4, p 467-497. 2019.: <https://academic.oup.com/cjip/article/12/4/467/5650487>.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua nova**, n. 47, p. 201-246, 1999.

ADAMSKY, Dmitry (Dima). Russian campaign in Syria – change and continuity in strategic culture. **Journal of Strategic Studies**, v. 42, n. 5, 2019. <https://doi.org/10.1080/01402390.2019.1668273>.

ALBERQUE, Willian. Russia's nuclear-capable missiles: a question of escalation control. **Online analysis, IISS**, 1º Mar 2024. <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/02/russias-nuclear-capable-missiles-a-question-of-escalation-control/>

ALEMANHA. **Nationale Sicherheitsstrategie: Integrierte Sicherheit für Deutschland**. Berlim: Governo Federal da Alemanha, 2023. Disponível em: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de>.

ALLISON, Graham. **A caminho da guerra**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

ALMOND, Gabriel Abraham; VERBA, Sidney. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

_____. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Boston: Little, Brown, 1965, 11-14.

AL-RODHAN, Nayef R. F. Strategic culture and pragmatic national interest. **Global Policy Journal**, Durham University, 2015. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/22/07/2015/strategic-culture-and-pragmatic-national-interest#:~:text=Strategic>.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

_____. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, v. 52, n. 2, pp.173-191, 2009.

_____. **Ensaio de grande estratégia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

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

AMORIM NETO, Octávio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política de defesa no Brasil**. São Paulo: FGV, 2010.

ANAND, Dibyesh. **Strategic culture: a multidisciplinary assessment**. Nova Délhi: Routledge India, 2020.

AQUINO, E. T. Entorno estratégico. In: SAINT-PIERRE, Hector Luis (org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: UNESP, 2018.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as nações**. Brasília: UnB, 2002.

BARBOSA, Luciana Mendes; SOUZA, Matilde de. Securitização das mudanças climáticas: o papel da União Europeia. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 1, p. 121-153, jan./jun. 2010.

BARBOSA, Rubens. Uma grande estratégia para o Brasil. [Artigo]. **Jornal Estado de São Paulo**, 22/11/2022.

<https://www.estadao.com.br/opiniaio/rubens-barbosa/uma-grande-estrategia-para-o-brasil/>

_____. Tensões globais se agravam com acirramento das relações EUA-China. **Revista Interesse Nacional**, 2023.

_____. Itamaraty não improvisa. [Artigo]. **Estado de São Paulo**, 12/03/2024.

BEAUFRE, André. **Introdução à estratégia**. [Tradução de Luiz de Alencar Araripe]. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, p.23-60, 1998.

BECKER, Berta K.; EGLER, Cláudio A. G. **Brasil, uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BENTO, Cláudio M. (Org). **Brasil – lutas contra invasões, ameaças e pressões externas**. Resende: FAHIMTB/IHTRGS, 2014.

BERGER, Thomas U. **Cultures of antimilitarism: national security in Germany and Japan**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

BIDDLE, Tami Davis. **Deterrence theory: a reappraisal**. Carlisle: U.S. Army War College Press, 2019.

BITENCOURT, Luis; VAZ, Alcides Costa. Brazilian strategic culture. **Finding Reports**, n. 5. Miami: Applied Research Center, Florida International University, 2009.

BLANCHETTE, Jude; JOHNSTONE, Christopher. The illusion of great-power competition: why middle powers—and small countries—are vital to U.S. strategy. **Foreign Affairs**, 24 jul. 2023.

BOOTH, Ken. **Strategy and ethnocentrism**. New York: Holmes and Maier, 1979.

_____. The concept of strategic culture affirmed. In: JACOBSEN, Carl G. (Ed.). **Strategic power: USA/ USSR**. London: Macmillan, 1990.

BOZEMAN, Adda. **Politics and culture in international history**. Princeton: Princeton University Press, 1960.

BRANDS, Hal. **What good is Grand Strategy?** Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

_____. The age of great-power competition: how the Trump administration refashioned American strategy. **Foreign Affairs**, v. 99, n. 5, p. 10-19, 2020.

BRASIL. Exército Brasileiro. **A história do Estado-Maior do Exército**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.

_____. Presidência da República. **Política de defesa nacional**. Brasília, DF, 1996.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

_____. **Decreto nº5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, 2005.

_____. Ministério da Defesa. **Doutrina militar de defesa**. Brasília, DF: 2007.

_____. Exército Brasileiro. **Diretriz do comandante do Exército 2011-2014**. Brasília: 2011.

_____. Exército Brasileiro. **Concepção de transformação do Exército**. Brasília: 2013.

_____. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.101 – O Exército Brasileiro**. Brasília: 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Glossário das forças armadas**. Ed. 5. Brasília, DF: 2015.

_____. Exército Brasileiro. **Diretriz do comandante do Exército 2017-2018**. Brasília: 2017.

_____. Exército Brasileiro. **Diretriz do comandante do Exército 2019-2020**. Brasília: 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa**. Brasília, DF: 2020a.
<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020b.

_____. Exército Brasileiro. **Manual de estratégia**. Brasília: 2020c.

_____. Exército Brasileiro. **Diretriz do comandante do Exército 2021-2022**. Brasília: 2021.

_____. Exército Brasileiro. **Diretriz do comandante do Exército 2023-2026**. Brasília: 2023a.

_____. Exército Brasileiro. **Política militar terrestre**. Brasília, DF: 2023b.

- _____. Exército Brasileiro. **Concepção estratégica do Exército**. Brasília, DF: 2023c.
- _____. Exército Brasileiro. **Conceito operacional do Exército Brasileiro - Operações de Convergência 2040**. Brasília, DF: 2023d.
- _____. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa**. Brasília, DF: 2024a.
- _____. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa**. Brasília, DF: 2024b.
- _____. Ministério da Defesa. Discursos do Ministro da Defesa. Brasília: 2024c.
- _____. Exército Brasileiro. **Concepção de transformação do Exército e do desenho da Força 40**. Brasília: 2024d.
- BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Concertação múltipla: a inserção internacional de segurança do Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.
- BROCHADO, João Manoel Sinch. **O caráter dos soldados**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001.
- BRUMMER, Matthew; OREN, Eitan. We must protect this peace with our hands: strategic culture and Japan's use of force in international disputes as depicted in Ministry of Defense manga promotional materials. **Journal of Advanced Military Studies**, Quantico: Marine Corps University Press, Special Issue on Strategic Culture, p. 88–111, 2022. <https://muse.jhu.edu/article/851421>.
- BUNN, M. Elaine. Can deterrence be tailored? **Strategic Forum**, n. 225, p. 1–8, 2007. <https://digitalcommons.ndu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1087&context=strategic-forums..>
- _____. (2007). A dissuasão pode ser adaptada? **Fórum Estratégico**, 255, 1–8, 2007.
- BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.
- CAFORIO, G. Trends and evolution in the military profession. **Social Sciences and the Military: Aninterdisciplinary overview**. London: Routeledge, 2007.
- CAMPBELL, L. **Nuclear weapons in Japanese strategic culture**. Thesis (Master of Science in Defense and Strategic Studies) – Missouri State University. Missouri, 2023. <https://bearworks.missouristate.edu/theses/3852>.
- CARMONA, Ronaldo Gomes. Pensamento geopolítico brasileiro: trajetória, grandes temas e desafios contemporâneos. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 34, n. 70, p. 162–188, 2019.
- _____. A guerra na Ucrânia: uma análise geopolítica. **CEBRI-Revista**, Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 88-111, 2022.

CARRIÇO, Alexandre. A cultura estratégica da China: Evolução na Continuidade. *Proelium, Revista Científica de Relações Internacionais e Estudos de Segurança*, v. 7, n. 10, p. 57-88, 2016. <https://revistas.rcaap.pt/proelium/article/view/8914>.

CARTER, Brett. Why the new cold war will split Africa and how America can win over the continent. *Foreign Affairs*, 20 Sept. 2023. <https://www.foreignaffairs.com/africa/why-new-cold-war-will-split-africa>.

CARVALHO, Guilherme Otávio G. **A cooperação internacional em defesa no entorno estratégico brasileiro no governo Lula da Silva**: uma eficiente ferramenta para a política externa? Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília. Unb, 2018. https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/34918/1/2018_GuilhermeOtavioGodinhodeCarvalho.pdf.

_____. As cabeças pensam onde os pés pisam. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. **Anais eletrônicos do XII ENABED** [livro eletrônico]: os estudos de defesa e o bicentenário da Independência do Brasil, 12 (Niterói, RJ, 2022. Ed. dos Autores, 2022a. https://www.enabed2022.abedef.org/resources/anais/19/enabed2022/1658788142_ARQUIVO_d04de7c0de96928c1578e5729f5573b1.pdf.

_____. Disputa hegemônica, fatores ideacionais e reconfiguração do tabuleiro internacional: entre a ideologia e o pragmatismo. *Revista Análise Estratégica*. Centro de Estudos Estratégicos do Exército, Brasília, v. 23, p. 93-115, dez./fev., 2022b.

_____. Estados Unidos e China: a disputa do século XXI. É só poder?. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 17, n. 58, p. 77-93, 31 jan., 2023a.

_____. O conflito na Ucrânia: raízes da guerra. *Revista Doutrina Militar Terrestre*, v. 11, n. 34, p. 40-45, 2023b. <https://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/download/11924/9518/>.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

CASTRO, Adler H. F. **Muralhas de pedra, canhões de bronze, homens de ferro**. Rio de Janeiro: Fundação Cultural do Exército Brasileiro, 2009.

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

_____. **A invenção do exército brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

_____. (Org.). **Nova história militar brasileira**. O espírito militar: um antropólogo na caserna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. (Org.). **General Villas Bôas**: conversa com o comandante. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

CASTRO, Celso C. P. de; LEIRNER, Piero. **Antropologia dos militares**: reflexões sobre pesquisas de campo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. **Exército e nação**: estudos sobre a história do exército brasileiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

_____. Entrevista: o “espírito militar” e a identidade no Exército Brasileiro. In: GASTALDO, Érica (Org.). **Revista Silva: Revista Científica do Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias (CEP/FDC)**, n. 6, p. 14-21, 2017.

_____. **O espírito militar**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

CASTRO, Celso C. P. de; MARQUES, Adriana; AZZI, Verônica; ACÁCIO, Igor (Orgs.). **Forças armadas na segurança pública**: a visão militar. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005b.

CASTRO, Therezinha de. **Brasil da Amazônia ao Prata**. Rio de Janeiro: Colégio Pedro II, 1983.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. rev. e atual. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CHINA. **China's national defense in the New Era**. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2019.
http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.htm.

_____. **Relatório para o 20º Congresso Nacional do Partido Comunista da China**, 2022.
<http://download.people.com.cn/waiwen/eight16667473801.pdf>.

_____. State Council Information Office. **A global community of shared future**: China's proposals and actions. 2023a.
https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202309/t20230926_11145070.html.

_____. Ministry of Foreign Affairs. Global security initiative concept paper. **Beijing: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China**, 2023b. Available at:
<https://english.news.cn/20230221/75375646823e4060832c760e00a1ec19/c.html>.

CLEARY, Thomas. **The Japanese art of war**: understanding the culture of strategy. Boston: Shambhala, 1991.

COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade**: o Exército e a política na sociedade brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COSTA, Murilo Gomes da. Desafios da revitalização da zona de paz e cooperação do Atlântico Sul no contexto da década oceânica (2021-2030). **Atlantic Centre, Policy Brief Issue**, 16, April 2023.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

_____. **Geopolítica e poder mundial: a questão das fronteiras**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2018a. ISBN 978-85-7244-999-1.

_____. Geopolítica. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018b. p. 216-223.

COUTINHO, Marco Antonio de Freitas. Estratégia Nacional da Federação da Rússia: aspectos geopolíticos. **Coleção Meira Mattos**, v. 14, n. 49, p. 1–26, 2020.
<https://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/2664>.

_____. A transformação do exército brasileiro: será necessária uma reflexão? **Revista Doutrina Militar Terrestre**, jan-mar 2024.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1966.

CRAMERS, Paul A. La vision russe de la guerre moderne. **Institut d'Étude des Relations Internationales**. 2018.

https://www.researchgate.net/profile/Paul_Alexander_Cramers/publication/328568614_La_vision_russe_de_la_guerre_moderne/links/5bd596b0299bf1124fa7b120/La-vision-russe-de-la-guerre-moderne.pdf.

DA CUNHA, Guilherme Lopes; APPEL, Tiago Nasser; DE QUEIROZ, Fábio Albergaria. Identidade e cultura Estratégica no Brasil contemporâneo. **Revista Intellector**. Ano XV, Volume XVI, Nº 32, Rio de Janeiro, julho/dezembro 2019.

DÁROZ, Carlos Eduardo Carvalho. Organização do Exército Brasileiro na república. In: RODRIGUES, Fernando; FRANCHI, Tássio (org.). **Exército Brasileiro: perspectivas interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2022. p. 51-72.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DAVIS, Paul K. **Military transformation?** Wich transformation, and what lies ahead. Santa Monica: Rand, 2010. David M. Edelstein and Ronald R. Krebs, "Delusions of Grand Strategy." *Foreign Affairs*, outubro 20, 2015. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/delusions-grand-strategy>.

DE FREITAS COUTINHO, M. A. Estratégia nacional da federação da Rússia: aspectos geopolíticos. Coleção Meira Mattos. **Revista das Ciências Militares**, v. 14, n. 49, p. 1-26, 21 jan. 2020.

DESCH, Michael C. Culture clash: assessing the importance of ideas in security studies. **International Security**, v. 23, n. 1, p. 141–170, 1998.

DODDS, Klaus. **Geopolitics: a very short introduction**. New York: Oxford University Press, 2019.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. **História das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

DUFFIELD, John S. **World power forsaken: political culture, international institutions, and German security policy after unification**. Stanford University Press, 1998.

_____. Political culture and state behavior: why Germany confounds neorealism. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 765–803, 1999.

EDELSTEIN, David M.; KREBS, Ronald R. Delusions of grand strategy: the problem with Washington's planning obsession. **Foreign Affairs**, v. 94, n. 6, p. 109–116, 2015.
<https://www.foreignaffairs.com/united-states/delusions-grand-strategy>.

EHRHARDT, Andrew; RYAN, Maeve. Grand strategy is no silver bullet, but it is indispensable. **War on the Rocks**, 19 maio 2020.

ENTIN, Mark; ENTINA, Ekaterina. The new role of Russia in the great order. **Strategic Analysis**, 40(6), p. 590-603, 2016.

EUROPEAN UNION. Council of the European Union. **A strategic compass for security and defense – for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security**. Brussels: Council of the EU, 2022.
https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

FARREL, Theo. The dynamics of British military transformation. **International Affairs**, v. 84, n. 4, p. 777–807, 2008.

FARRELL, Theo; TERRIFF, Terry. The sources of military change. In: FARRELL, T.; TERRIFF, T. (Org.). **The sources of military change: culture, politics, technology**. Boulder: Lynne Rienner, 2002. p. 3-20.

FERNANDES, Fernando B. **As relações civil-militares durante o governo de Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), UnB, 2006.

FERNANDES, Sandra. A reorientação russa de uma postura cooperativa a conflituosa e centrada nas dimensões domésticas. In: SEABRA, Pedro (Org.). **Revista do Instituto de Defesa Nacional**. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2021. p. 122-123.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Estudos estratégicos como área de conhecimento científico. **Rev. Bra. Est. Def.**, v. 2, no 2, jul./dez. 2015, p. 107-128. ISSN 2358-3932.

FILIPPE PINTO, J. **O fim da hegemonia americana**. Um mundo de múltiplas ordens. Lisboa: Edições Sílabo, 2023.

FIORI, J. L. O Brasil e seu “Entorno Estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Ed.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

FONSECA, Pedro C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 1 (89), janeiro-março, 2003.

FOX, Amos C. **Western military thinking and breaking free from the tetrarch of modern military thinking**. Arlington, VA: Association of the United States Army, 2023.

FREITAS, Jorge M. C. **A escola geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004.

FREYRE, Gilberto. **Nação e exército**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2019.

FUCCILLE, Luis A.; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, jan./jun. 2013.

FUCCILLE, Luis A.; BARRETO, Lis; GAZZOLA, Ana Elisa T. Novos tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional-BEPI**, n. 22, 2016.

FUCCILLE, Luis A.; WINAND, Érica. C. A. Ministério da Defesa. In: SAINT-PIERRE, H. & VITELLI, M. G. (orgs.). **Dicionário de segurança e defesa** (eBook). São Paulo: Unesp Digital, 2018.

FUCCILLE, Luis A. É preciso alterar o artigo 142 e desmilitarizar o Ministério da Defesa. Entrevista concedida a Guilherme Foscolo. **Jornal Unesp**, 1 set. 2023.
<https://jornal.unesp.br/2023/09/01/e-preciso-alterar-o-artigo-142-e-desmilitarizar-o-ministerio-da-defesa/>.

GABUEV, Alexander. Putin and Xi's Unholy Alliance. **Foreign Affairs**, abril 9, 2024.
<https://www.foreignaffairs.com/china/putin-and-xis-unholy-alliance>.

GERMANY. Federal Government. **National security strategy: robust. resilient. sustainable. Integrated Security for Germany**. Berlin: Federal Government of Germany, 2023.
<https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/national-security-strategy-EN.pdf>

GIEGERICH, Bastian; TERHALLE, Maximilian. **The responsibility to defend: rethinking Germany's strategic culture**. Londres: International Institute for Strategic Studies, 2021.
<https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/12/the-responsibility-to-defend-rethinking-germanys-strategic-culture>.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GIOIA, Denis A.; SCHULTZ, Majken; CORLEY, Kevin G. Organizational identity, image, and adaptative instability. **Academy of Management Review**, 25(1), 63-81, January, 2000.

GLENN, John. Realism versus Strategic Culture: Competition and Collaboration? **International Studies Review**, v. 11, n. 3, p. 523-551, 2009.

GÓES MONTEIRO, Pedro Aurélio de. **A revolução de 30 e a finalidade política do Exército: esboço histórico**. Rio de Janeiro: Adersen, 1934.

GOFFMAN, Erving. **Instituições totais**: ensaios sobre a condição social dos internados e outros estudos. São Paulo: Editora Livros Técnicos e Científicos, 1987.

GONÇALVES, Rogério da Silva. **Valores culturais e identidade organizacional**: um estudo no Exército Brasileiro. Monografia (Curso de Altos Estudos Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2005.

GRAY, Colin S. Cultura estratégica como contexto: a primeira geração da teoria contra-ataca. **Review of International Studies**, 2: 49-69, 1999.

_____. **The future of strategy**. Cambridge-UK, Polity Press, p.163-266, 2015.

_____. **Estratégia moderna**. Rio de Janeiro: Bibliex, 2016.

GREITENS, Sheena C. National security after China's 20th Party Congress: trends in discourse and policy. **Strategic Studies Institute**, US Army College, 2023.
<https://ssi.armywarcollege.edu/SSI-Media/Recent-Publications/Display/Article/3622560/national-security-after-chinas-20th-party-congress-trends-in-discourse-and-poli/>.

GUIMARÃES, Hélder. O impacto da agenda climática sobre a segurança internacional. **Revista Análise Estratégica**. Centro de Estudo Estratégico do Exército, Brasília, v. 30, n. 3, p. 24-45, 2023.

_____. Mudanças climáticas e os reflexos para o setor de defesa dos Estados Unidos da América. **Revista Análise Estratégica**. Brasília. 2024.

HALPER, S. China: the three warfares. **Washington, D.C.: Office of Net Assessment**, Office of the Secretary of Defense, 2013.

HATCH, Jo Mary; SCHULTZ, Majken. Scaling the Tower of Babel: relational differences between identity, image and culture in organizations. Tradução Ana Luisa de Castro Almeida e Stela Arnold. In: SCHULTZ, M; HATCH, J. M.; LARSEN, M. H. **The expressive organization: linking identity, reputation and the corporate brand**. New York: Oxford University Press, 2000.

HAYNES, Walter. Explaining the poverty of Germany's strategic debate. **War on the Rocks**, June 18, 2019. <https://warontherocks.com/2019/06/explaining-the-poverty-of-germans-strategic-debate/>.

HOFSTEDDE, Geert. **Culture's consequences**: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

HOWLETT, Darryl. The future of strategic culture. **Defense Threat Reduction Agency**, 2005.

HUGH, Brigitte E. Growth and refinement across the field of strategic culture: from first generation to fourth. In: KARTCHNER, Kerry M.; BOWEN, Briana D.; JOHNSON, Jeannie L. (Org.). **Routledge handbook of strategic culture**. London/New York, 2024.

HUNTER, Wendy. **Eroding military influence in Brazil**: politicians against soldiers. University of North Carolina Press, 1997.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

_____. **O soldado e o estado**: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2016.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **Changing alliance structures**. Londres: IISS, 2021. <https://www.iiss.org/research-paper/2021/12/changing-alliance-structures/>.

_____. **The Military Balance**, Routledge, 2024. <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/2024/the-military-balance-2024/>.

JANOWITZ, Morris. **The professional soldier**: a social and political portrait. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960.

_____. **O soldado profissional**: um estudo social e político. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

JAPAN. Ministry of Defense. **Defense of Japan 2024**. Tokyo: Ministry of Defense, 2024. https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/index.html.

JACOBSEN, Carl G. (Ed.). **Strategic power: USA/ USSR**. London: Macmillan, 1990.

JATOBÁ, Daniel. **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

JAKUBCZAK, R.; FLIS, J. **Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku**. Varsóvia: Bellona, 2006.

JERVIS, Robert. War and misperception. **The Journal of Interdisciplinary History**, 18, nº 4, 675–700, 1988.

JOHNSON, J. L.; KARTCHNER, K. M.; LARSEN, J. A. **Cultura estratégica e armas de destruição em massa**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.

JOHNSTON, Alastair. **Cultural realism**: strategic culture and grand strategy in Chinese history. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Caveat emptor: the pros and cons of strategic culture as an analytical concept. Apresentação no SMA **Strategic Deterrence Frameworks**, Speaker Series. 12 abr. 2023. https://nsiteam.com/social/smaspeakerseries_12april2023/.

JOST, Tyler. Have China's Wolf Warriors Gone Extinct? **Foreign Affairs**, 2024. <https://www.foreignaffairs.com/china/have-chinas-wolf-warriors-gone-extinct>.

KALOUT, H.; DEGAUT, M. **Brasil, um país em busca de uma grande estratégia**: relatório de conjuntura nº 01. Brasília-DF: Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2017.

KALOUT, Hussein; DEGAUT, M. Brasil um país em busca de uma Grande Estratégia: Relatório de Conjuntura nº 01. **Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos**, Brasília-DF, 2017.

KALOUT, Hussein; GUIMARÃES, Feliciano; CIMINI, Fernanda. A hora da diplomacia brasileira voltar a priorizar o seu entorno regional. Policy paper. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**, 2022.

KAPLAN, Robert D. **A vingança da geografia**: o que o mapa nos diz sobre conflitos e a luta contra o destino. Lisboa: Clube do Autor, 2022. ISBN 978-989-724-659-3.

KARTCHNER, Kerry M. Strategic culture and WMD decision making. In: JOHNSON, Jeannie L.; KARTCHNER, Kerry M.; LARSEN, Jeffrey A. (Eds.). **Strategic culture and weapons of mass destruction: culturally based insights into comparative national security policymaking**. New York: Palgrave Macmillan, 55-67, 2009.
<https://doi.org/10.1057/9780230618305>.

_____. Defining and scoping strategic culture: promises, challenges, and conundrums. In: KARTCHNER, Kerry M.; BOWEN, Briana D.; JOHNSON, Jeannie L. (Org.). **Routledge Handbook of Strategic Culture**. Abingdon: Routledge, 3-16, 2024. DOI:
<https://doi.org/10.4324/9781003010302>.

KATZENSTEIN, Peter J. **Cultural norms and national security: police and military in postwar Japan**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

KAUFMAN, Alison A. The "Century of Humiliation," then and now: Chinese perceptions of the international order. **Pacific Focus**, v. 25, n. 1, p. 1–33, 2010.
<https://doi.org/10.1111/j.1976-5118.2010.01039.x>.

_____. The century of humiliation and China's national narratives. **United States Congress**. https://www.uscc.gov/sites/default/files/3.10.11_Kaufman.pdf.

KELLY, Justin. The limitations of strategic culture: The case of the British way in warfare. In: STRACHAN, Hew. **The direction of war: contemporary strategy in a historical perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 136-150.

KENDALL-TAYLOR, Andrea; FONTAINE, Richard. The axis of upheaval. **Foreign Affairs**, abril 23, 2024. <https://www.foreignaffairs.com/china/axis-upheaval-russia-iran-north-korea-taylor-fontaine>.

KENNEDY, Paul. 1987. **Grand strategies in war and peace**. New Haven, CT: Yale University.

KISSINGER, Henry A. 2011. **On China**. Nova Iorque: The Penguin Press.

_____. The future of U.S.-Chinese Relations. **Foreign Affairs**, 1 fevereiro 2012, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2012-03-01/future-us-chinese-relations>.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. Broadening the agenda of security studies: politics and methods. **Mershon International Studies Review**, 40, nº 2: 229-254, 1996.

KREBS, Ronald R.; EDELSTEIN, David M. Delusions of grand strategy. **Foreign Affairs**, outubro 20, 2015. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/delusions-grand-strategy>.

KRISHNAPPA, V. The Problem of grand strategy. **Journal of Defence Studies**, v.6, n.3, p.113-28, 2012.

KUZNAR, L.; HEATH, N.; POPP, G. Strategic culture – Its history, issues, and complexity. NSI, Inc. Prepared for strategic multilayer assessment, **Joint Staff**, J3, 2023. https://nsiteam.com/social/wp-content/uploads/2023/08/2023-08-29_Kuznar-Strategic-Culture_final3.pdf.

LACOSTE, Yves. **A geografia** – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Tradução Maria Cecília França. Campinas/SP: Papirus, 1988.

LANTIS, Jeffrey S. Strategic culture and national security policy. **International Studies Review**, v. 4, n. 3, p. 87-113, 2002. <https://academic.oup.com/isr/article-abstract/4/3/87/1811972>.

_____. Strategic culture: from Clausewitz to constructivism. **USA: Defense Threat Reduction Agency**, Oct. 2006.

LIDDELL HART, Basil H. **Strategy: the indirect approach**. London: Faber & Faber, 1967.

_____. **Strategy**. London: Penguin Books, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 61, n. 2, 2018. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800205>.

LIMA, Maria Regina Soares de; IVES, Diogo. O dilema de Lula na condução de uma política externa transversal. Líder global ou chefe de Estado? **Le Monde Diplomatique Brasil**, 28 fev., 2024.

LIMA, Raphael Camargo; MEDEIROS FILHO, Oscar. O papel do Exército Brasileiro no setor de segurança: implicações para a defesa e o emprego das Forças Armadas. In: ANDRADE, Israel de Oliveira; LANGE, Valério Luiz; MEDEIROS FILHO, Oscar; LIMA, Raphael Camargo (Org.). **Desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro**. Brasília: Ipea, p. 95-132, 2019.

LIMA, Raphael Camargo; SILVA, P. F.; RUDZIT, G. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. **Defence Studies**, 21(1), p. 84–106, 2020.

LISSNER, Rebecca Friedman. The national security strategy: mandatory but meaningless. **Survival**, v. 59, n. 1, p. 7–16, 2017. <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1282670>.

LO, Bobo. Between aspiration and reality: Russia in the world (dis)order. **Russie, Eurasie. Visions**, no. 134, Ifri, June 2024.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Petrópolis: Vozes, 1994.

LONGHURST, K. **Germany and the use of force**. Manchester University Press. Manchester, 2004.

LUTTWAK, Edward N. **A lógica da guerra e da paz: uma nova análise**. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

MAGALHÃES, João B. **A compreensão da unidade do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

_____. **A evolução militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808–1912)**. São Paulo: Unesp, 1997.

MAHBUBANI, Kishore. **A China venceu? O desafio chinês à supremacia americana**. Tradução de Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

MAHNKEN, T. Secrecy & stratagem: understanding Chinese strategic culture. **Lowy Institute for International Policy**, p. 9, 2011. Disponível em http://www.lowyinstitute.org/files/pubfiles/Mahnken%2C_Secrecy_and_stratagem.pdf.

MANZUR, T. M. P. G. Interesse nacional, idealismo e realismo na política exterior norte-americana: um falso embate? O debate entre Woodrow Wilson e Theodore Roosevelt nas eleições de 1912. In: DINIZ, Eugenio. (Org.). **Estados Unidos: política externa e atuação na política internacional contemporânea**. Belo Horizonte: PUC-Minas, v. 1, p. 71-90, 2009.

MARES, David R. **Latin America and the illusion of peace** Nova Iorque: Routledge, 2012.

MARQUES, A. **Amazônia: pensamento e presença militar**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MARSHALL, Tim. **Prisioneiros da geografia: dez mapas que explicam tudo sobre política global**. São Paulo: Zahar, 2018.

MARTINS, José Miguel Quedi; NUNES, Raul Cavedon. Política externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do estado desenvolvimentista ao estado logístico (1930–2017). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 6, n. 12, p. 190–221, jul./dez. 2017.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica: volume 1**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Biblioteca do Exército, 2011a.

_____. **Geopolítica: volume 2**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Biblioteca do Exército, 2011b.

_____. **Geopolítica: volume 3**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Biblioteca do Exército, 2011c.

McCOURT, David. Culture, identity, and grand strategy. In: BALZACQ, Thierry; KREBS, Ronald R. (Eds.). **The Oxford handbook of grand strategy**. Oxford: Oxford University Press, p. 303-321, 2021.

McINNIS, Kathleen. Integrated deterrence is not so bad. **Center for Strategic and International Studies (CSIS)**, 27 Out. 2022. <https://www.csis.org/analysis/integrated-deterrence-not-so-bad>.

MEAD, Walter Russell. **Special providence**: American foreign policy and how it changed the world. Nova York: Alfred A. Knopf, 2001.

_____. The return of Hamiltonian statecraft: a grand strategy for a turbulent world. **Foreign Affairs**, v. 103, n. 5, Set./Out., 2024. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/return-hamiltonian-statecraft-walter-mead>.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001.

_____. The rise of China will not be peaceful at all. **The Australian**, 18 nov. 2005.

_____. Bound to fail: the rise and fall of the liberal international order. **International Security**, nº 43 (4): 7–50, 2019. DOI: https://doi.org/10.1162/isec_a_00342

_____. The causes and consequences of the Ukraine war. **Lecture at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies**, 2022.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão**: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul. 2010. 000 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Breve panorama de segurança na América do Sul. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. (Orgs.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**. Brasília: IPEA, 2014.

_____. A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul: agendas e desafios. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 101, p. 203–220, 2017.

_____. Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier. Coleção Meira Mattos: **Revista das Ciências Militares**, v. 14, n. 49, p. 77–97, jan./abr. 2020.

_____. Geopolítica do Brasil e pensamento militar: contribuições do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: **Análise Estratégica**, v. 26, n. 4, p. 1–6, 2022a.

_____. O lugar das fronteiras no pensamento geopolítico militar brasileiro. In: Fernando da Silva Rodrigues e Tassio Franchi (Orgs.). Exército Brasileiro: perspectivas interdisciplinares. Rio de Janeiro: Mauad x, p. 133-161, 2022b.

_____. La naturaleza de las amenazas en la panamazonía. **Revista Seguridad y Poder Terrestre**, v. 2, n. 4, 2023. <https://ceep.mil.pe/2023/12/21/la-naturaleza-de-las-amenazas-en-la-panamazonia>.

_____. Por uma estratégia de segurança nacional. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 jul. 2024a. Espaço Aberto, p. A6.

_____. El concepto de soberanía y seguridad nacional en el contexto de la Escuela Superior de Defensa. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Carolina; RAMÍREZ MORALES, Andrés (Orgs.). **Los colegios de defensa iberoamericanos: una visión académica compartida**. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2024b.

MEDEIROS FILHO, Oscar; GONZALES, Selma. Por uma grande estratégia para o Brasil. **Revista Política e Estratégia**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2024.

MEDEIROS FILHO, Oscar; CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de; VAZ, Alcides Costa. Geopolítica brasileira e o sentido da defesa na América do Sul. In: VAZ, Alcides Costa (Org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência**. Brasília, DF: Trampolim Editora, 2021. p. 82–112.

MEDVEDEV, Sergei. O regresso do leviatã russo. Lisboa: Relógio D'Água, 2022.

MILANI, Livia Peres. A competição estratégica global, o lugar da América do Sul e suas implicações para o Brasil. **Revista Análise Estratégica**, Centro de Estudos Estratégicos do Exército, Brasília, v. 31, n. 4, p. 7-24, set./nov. 2023.

MIRANDA, Denis de. **A construção da identidade do oficial do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2018.

MITREGA, Adrian; KOZUB, Marian. The influence of strategic culture on shaping security policy. **Security & Defence Quarterly**, Warsaw: War Studies University, v. 27, n. 5, p. 45-56, 2019. <http://doi.org/10.35467/sdq/111661>.

MOÏSI, Dominique. **A geopolítica das emoções: como as culturas do ocidente, do oriente e da Ásia estão remodelando o mundo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MOREIRA, F. A. **O domínio do poder**. Lisboa: Planeta Livros de Portugal, 2023

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MOSKOS, Charles C. From institution to occupation: trends in military organization. **Armed Forces & Society**, vol. 4, no. 1, 1977, pp. 41–50.

MYAMOTO, Shiguenoli. **Os estudos geopolíticos do Brasil: uma contribuição para sua avaliação**. São Paulo: Perspectivas, 1981.

_____. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papyrus, 1995.

NASSER, Reginaldo. Considerações sobre o conceito de cultura estratégica. In: SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). **Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 185-199, 2012. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3035>.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Lisbon: NATO, 2010. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm.

_____. *NATO 2022 Strategic Concept*. Madrid: NATO, 2022. Available at: <https://www.nato.int/strategic-concept/>.

NETO, Octavio Amorim. **O papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento**. Segurança Internacional: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

NEUMANN, Iver B.; HEIKKA, Henrikki. Grand strategy, strategic culture, practice: the social roots of Nordic defence. **Cooperation and Conflict**, v. 40, nº 1: 5–23, 2005. <https://doi.org/10.1177/0010836705049731>.

NIQUET, Valérie. **Culture stratégique et politique de défense en Chine**. Paris: Ifri, 2008. <https://www.ifri.org/en/publications/enotes/asia-visions/culture-strategique-et-politique-defense-en-chine>.

NISBETT, R. **The geography of thought: how Asians and westerners think differently and why**. New York: Free Press, p. xiii, 2003.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Strategic concept for the defense and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization**. Lisbon: NATO, 2010. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm.

_____. **Strategic concept**. Madrid: NATO, 2022. <https://www.nato.int/strategic-concept/>.

NOWENS, Meia; GREEN, Erik. The CCP's third plenum: economic reforms, strategic continuity. **International Institute for Strategic Studies (IISS)**, 2024. <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/07/the-ccps-third-plenum-economic-reforms-strategic-continuity/>

NYE, Joseph S. **Comprender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história**. Lisboa: Gradiva, 2002.

_____. **Soft power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004

_____. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, Ana Amélia Penido; KALIL, Suzeley; TUBINO, Nilton Luís Godoy. A (re)militarização do Ministério da Defesa no Brasil (2016-2021). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 38, n. 111, 2023.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; DE PAULA, Carine F. Caetano. Comunicação no contexto das organizações: produtora ou ordenadora de sentidos? In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; SILVA, J. R. G.; VERGARA, S. C. Mudança organizacional e as múltiplas relações que afetam a reconstrução das identidades dos indivíduos. **Anais do Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, Salvador/BA, nº 26, 2002.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). Critical elements underpinning statebuilding. In: **Supporting statebuilding in situations of conflict and fragility: policy guidance**. Paris: OECD Publishing, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264074989-7-en>.

OROS, Andrew L. Japan's strategic culture: security identity in a fourth modern incarnation? **Taylor and Francis Online**, nº 2: 227 - 248, 2014. <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/13523260.2014.928070?scroll=top&needAccess=true&role=tab>.

PECEQUILO, Cristina S. **Política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PERI, Enzo Martins. O Exército Brasileiro e seu processo de transformação. **Revista Justiça & Cidadania**, 11 jan. 2013. <https://www.editorajc.com.br/o-exercito-brasileiro-e-seu-processo-de-transformacao/>.

PILLSBURY, M. **The hundred-year marathon: China's secret strategy to replace America as the global superpower**. New York, NY: Griffin, 2015.

PINTO, José Filipe. **O fim da hegemonia americana: um mundo de múltiplas ordens**. Lisboa: Edições Sílabo, 2023.

PINTO, Paulo Cordeiro de A. **Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)**. Brasília: FUNAG, 2015.

PION-BERLIN, David. Military autonomy and emerging democracies in South America. **Comparative Politics**, p. 83-102, 1992.

_____. Defense organization and civil-military relations in Latin America. **Armed Forces & Society**, 35, 3: 562-586, 2009.

POORE, Stuart. **Strategic culture and non-nuclear weapon outcomes: the cases of Australia, South Africa and Sweden**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – University of Southampton, 2000.

POSEN, Barry. **The Sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars**. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION. **On the national security strategy of the Russian Federation**, 2021. <http://scrf.gov.ru/security/docs/document133/>

PYLE, Kenneth B. **The Japanese question: power and purpose in a new era**. Washington, D.C.: AEI Press, 1996.

QINGMIN, Zhang.; BOYA, Song. (Orgs.). **Interpretation of China's philosophy on diplomacy in the new era**. Beijing: New World Press, 2023.

RATO, Vítor. **O sonho chinês, o novo normal e uma faixa, uma rota**. Instituto Internacional de Macau, 2021. <https://www.iimacau.org.mo/index.php/artigos-revista/168-o-sonho-chines-o-novo-normal-e-uma-faixa-uma-rota>.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean Baptiste. **Introduction à l'histoire des relations internationales**. Paris: Armand Colin, 1964.

RIBEIRO, Antonio S. **Política de defesa nacional e estratégia militar: modelo de elaboração**. Série segurança e defesa. Lisboa: Diário de Bordo, 2010.

RIBEIRO, Erik Herejk. Grande estratégia. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

RICE, Condoleezza. The Perils of Isolationism. **Foreign Affairs**, v. 103, n. 5, Sept./Oct. 2024. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/perils-isolationism-condoleezza-rice>.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

ROBERTS, Brad. **The case for U.S. nuclear weapons in the 21st century**. Stanford: Stanford University Press, 2016

RODRIGUES, Fernando da Silva. **Militares, poder e sociedade: tensões na história do Brasil republicano**. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

_____. Estratégias de presença e evolução militar no Brasil: passado e presente. **Análise Estratégica**, v. 15, n. 1, p. 51-64, 2020.

RODRIGUES, Fernando da Silva; FRANCHI, Tássio (Org.). **Exército Brasileiro: perspectivas interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2022.

ROMANA, Heitor Barras. O conceito de cultura estratégica: notas sobre a China. In: LARA, António de Sousa (Coord.) **A crise e o futuro**. Lisboa: Pedro Ferreira, 2013.

_____. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v. 22, n.1, p. 13 – 32, jan/abril 2016.

ROVNER, Joshua. **Strategy and grand strategy**. Londres: Routledge, 2025.

RUDD, Kevin. The world according to Xi Jinping. **Foreign Affairs**, outubro 10, 2022. <https://www.foreignaffairs.com/china/world-according-xi-jinping-china-ideologue-kevin-rudd>.

RUMER, Eugene; SOKOLSKY, Richard. Etched in stone: Russian strategic culture and the future of Transatlantic security. **Carnegie Endowment for International Peace**, September 8, 2020.

RUSSIAN FEDERATION. *National Security Strategy of the Russian Federation*. Approved by Presidential Decree No. 400 of July 2, 2021. Moscow: Office of the President of the

Russian Federation, 2021. Available at:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2021/NSS_RF_02jul2021.pdf.

_____. *Maritime Doctrine of the Russian Federation*. Approved by President of the Russian Federation on 31 July 2022. Moscow: The Kremlin, 2022. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69061>. A

SAHD K., Jorge; ZOVATTO, Daniel; ROJAS, Diego (editores). **Riesgo Político América Latina 2023**. Santiago: Centro de Estudios Internacionales UC (CEIUC), 2023.

SAIN-PIERRE, Héctor L. **Formas não golpistas de presença militar no estado**. São Paulo: Perspectivas, 24-25, 115-130, 2001-2002.

_____. La defensa em la política exterior del Brasil: el consejo suramericano y la estrategia nacional de defensa. **Documentos de Trabajo (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos)**, n. 50, 2009.

_____. Ameaça. In: SAINT-PIERRE, Héctor L.; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

SARAIVA, M. G. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In: FREIXO, A.; PEDONE, L.; RODRIGUES, T.M.; ALVES, V.C. (Orgs.). **A política externa do Brasil na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1992.

_____. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Organizational psychology then and now: some observations. **Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior**, v. 2, p. 1-19, 2015.

SCHIFF, Rebecca L. **The military and domestic politics: a concordance theory of civil-military relations**. New York: Routledge, 2009.

SCHADLOW, Nadia. How America can regain its edge in great-power competition: a second Trump term would require a new strategy. **Foreign Affairs**, v. 103, n. 5, p. 10-24, set./out. 2024.

SCHLESINGER Jr., Arthur M. **The disuniting of America: reflections on a multicultural society**. New York: W.W. Norton & Company, 1991.

SCHNEIDER, B.; ELLIS, P. Novo pensamento sobre dissuasão. In: SCHNEIDER, B.; ELLIS, P. (Orgs.). **Dissuasão sob medida: influenciando estados e grupos de preocupação**. Base Aérea de Maxwell, AL: Centro de Contraproliferação da USAF, pp. 1-9, 2011.

SCHREER, Ben. Germany's new defence-policy guidelines. Londres: International Institute for Strategic Studies, 2023. <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2023/11/germanys-new-defence-policy-guidelines/>.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCOBELL, Andrew. **China and strategic culture**. Honolulu: University Press of the Pacific, 2004.

_____. **China and strategic culture**. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2002. <https://press.armywarcollege.edu/monographs/106>.

_____. Strategic culture and China: international relations theory versus the Fortune Cookie. **Strategic Insights**, vol. IV, edição 10, outubro de 2005.

SERRANO, M. O. L. A estratégia da presença à luz do conceito de estratégia e suas raízes no imaginário do pessoal militar. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 15, n. especial, p. 1-13, 13 dez. 2021

SHINODA, T. **International relations of the Asia-Pacific**, Volume 18, Issue 2, May 2018, Pages 279–282, <https://doi.org/10.1093/irap/lcy002>

SHWEDER, R. A.; MUCH, N. C.; MAHAPATRA, M.; PARK, L. The ‘Big Three’ of morality (autonomy, community, divinity) and the ‘Big Three’ explanations of suffering. In: SHWEDER, R. A. **Why do men barbecue?: recipes for cultural psychology**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003. p. 119-169.

SIBII, Razvan. S. D. Grand strategy. **Encyclopaedia Britannica**. www.britannica.com/topic/grand-strategy.

SILVA, Fernando Augusto Valentini da. **O processo de transformação do Exército: extensão, fontes e fatores intervenientes**. 2013. 188 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. **Dicionário de relações internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2010.

SILVA, José Roberto G. da; VERGARA, Sylvia C. O significado da mudança: as percepções dos funcionários de uma empresa brasileira diante da expectativa de privatização. **Revista de Administração Pública**, 34(1), 79-99, 2000.

SILVA, Peterson Ferreira; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. A relação entre a política de defesa, o orçamento de defesa e a estrutura de forças no Brasil contemporâneo. **RASILIANA: Journal for Brazilian Studies**. Vol. 10, No. 2, 2021. ISSN 2245-4373.

ŠIMALČÍK, Matej. China and the south China sea conflict: a case for Confucian strategic culture? **Journal of Indian and Asian Studies**, 1(1), 2020. <https://www.worldscientific.com/doi/10.1142/S2717541320500023>.

SNYDER, Jack L. **The Soviet strategic culture: implications for limited nuclear operations**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1977.

_____. **The Soviet strategic culture**: implications for nuclear options, R-2154-AF (Santa Monica: Rand Corporation, 1977: 8; See also Ken Booth, *Strategy and Ethnocentrism* (New York: Holmes and Meier, 1981).

_____. The concept of strategic culture: caveat emptor. In: JACOBSEN, Carl G. (Org.). **Strategic power: USA/USSR**. London: Macmillan, p. 3–9, 1990.

_____. Anarchy and culture: Insights from the anthropology of war. **International Organization**, v. 56, n. 1, p. 7–45, 2003.

STEPAN, Alfred. **Rethinking military politics**: Brazil and the southern cone. Princeton University Press, 1988.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Trends in world military expenditure**, 2023. Solna: SIPRI, 2024.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. O Brasil e a segurança internacional no pós-guerra fria. In: PECEQUILO, Cristina Soreanu; MILANI, Carlos R. S. (Org.). **Política externa brasileira**: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 63–86, 2012.

TEIXEIRA JUNIOR, Augusto W. M. Postura estratégica da Rússia e uso da força no século XXI. **Análise Estratégica**. Centro de Estudo Estratégico do Exército, Brasília, v. 10 (4), p. 5-20, set./nov. 2018. www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/1840/1488.

_____. O desafio da dissuasão convencional no ambiente multidomínio: antiacesso e negação de área como resposta. **Análise Estratégica**, v. 18, n. 4, p. 7–21, 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOWMEY, Christopher. **Chinese strategic culture**: survey and critique. Defense Threat Reduction Agency, 2006. <https://www.fas.org/irp/agency/dod/dtra/chinese.pdf>.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1938.

_____. **Introdução à geografia das comunicações brasileiras**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.

UGARTE, José Manuel. Doutrina de segurança nacional. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. The White House. **Remarks by President Biden in address to a Joint Session of Congress**. Washington, DC: The White House, Apr. 28, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>.

_____. The White House. **National Security Strategy**. Washington, D.C.: The White House, October 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administration's-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

_____. Department of Defense. **2022 National defense strategy of the United States of America**. Washington, D.C.: Department of Defense, 2022. <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.

VAZ, Alcides Costa. O Brasil e o Sistema Interamericano. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, v. 2, pp. 43-74, 2006.

_____. Perspectivas sobre a estabilidade no entorno estratégico brasileiro: desafios e implicações para o exército brasileiro. **Artigos Estratégicos – Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx)**, v. 1, pp. 4-24, 2016.

_____. Segurança internacional (2008–2015). In: FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; DESIDERA NETO, Walter Antonio; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; SILVA FILHO, Edison Benedito da (Orgs.). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea; Funag, p. 493–508, 2018.

_____. Autonomia estratégica. In: SAINT-PIERRE, Hector Luis (org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: UNESP, 2018.

_____. Atores não-estatais violentos na América do Sul: desafios de segurança regional e para o Brasil. Brasília, DF: Trampolim Editora e Eventos Culturais, 2025.

_____. (Org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência**. Brasília, DF: Trampolim Editora, 2021.
VAZ, Alcides Costa; CORTINHAS, Juliano da Silva. Las políticas brasileñas de defensa y seguridad en 2012-2013: una trayectoria tortuosa y paradójica. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina Niño (ed). **Anuario 2013 de la seguridad regional en la América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, 15(2), 31-61, 2003. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WEISS, Stefani; SPANGER, Hans-Joachim; VAN MEURS, Wim. (Org.). **Diplomacy, development and defense: a paradigm for policy coherence - a comparative analysis of international strategies**. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2010.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WESTAD, Odd Arne, "Sleepwalking Toward War." *Foreign Affairs*, junho 13, 2024. <https://www.foreignaffairs.com/china/sleepwalking-toward-war-united-states>.

WILSON, Richard W. The many voices of political culture: assessing different approaches. *World Politics*, v. 52, n. 2, p. 246-273, 2000. <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/many-voices-of-political-culture-assessing-different-approaches/3B6FAF3F8EC77ABCB6B1C3E6E22E0E0C>.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História e Militarismo*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 3–29, dez. 2010.

WORTMEYER, Daniela Schmitz. **Desafios da internalização de valores no processo de socialização organizacional**: um estudo da formação de oficiais do Exército. 2007. 345 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

_____. Introdução a uma perspectiva psicossociológica para o estudo das forças armadas. In: SVARTMAN, E.; D'ARAÚJO, M.C.; SOARES, S.A. (Orgs.) **Defesa, segurança internacional e forças armadas**. Campinas-SP: Mercado de Letras, 2009.

_____. **O desenvolvimento de valores morais na socialização militar**: entre a liberdade subjetiva e o controle institucional. 2017. 292 f. Tese (Doutorado em Processos de Desenvolvimento Humano e Saúde) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WORTMEYER, Daniela Schmitz. Transformações emergentes nos conflitos contemporâneos: implicações éticas e desafios para a capacitação dos militares. *Análise Estratégica*, v. 23, n. 1, p. 7-25, 2022a.

_____. (Ed.) **Deep loyalties: values in military lives**. Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2022b.

_____. Uma aproximação à cultura organizacional e suas implicações para a atuação das forças armadas. Centro De Estudos Estratégicos Do Exército: *Análise Estratégica*, 34(3), 7-25, 2024.

WORTMEYER, D. S.; BRANCO, A. U. Institutional guidance of affective bonding: moral values development in Brazilian military education. *Integrative psychological and behavioral science*, v. 50, p. 447-469, 2016.

XIAOYAN, L. Cultura estratégica e zachowanie państwa. *Economia e Política Mundial*, 7, 33–39, 2006.

XUETONG, Yan. **Leadership and the rise of great powers**. Princeton: Princeton University Press. 2019.

YAN, X. **Leadership and the rise of great powers**. Princeton: Princeton University Press. 2019.

YASBECK, L. **A administração da identidade um estudo semiótico da comunicação e da cultura nas organizações**, 1997. Tese (doutorado em Comunicação), São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, 1997.

ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de sabres: controle civil ou tutela de sabres**. São Paulo: Ática, 1994.