

# A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS

FREDERICO CARLOS DE SÁ COSTA

## RESUMO

O presente artigo afirma e assume a premissa de que o campo dos Estudos Estratégicos concentra-se no debate político relativo às questões de segurança estatal. Esse debate, entretanto, padece com as perspectivas interdisciplinares das pesquisas que envolvem campo tão vasto. A proposta aqui apresentada é a de que os Estudos Estratégicos possuem um objeto próprio que fornece as chaves para a construção de teorias, argumentos e relações causais entre os eventos, práticas e políticas que envolvem a segurança estatal. Esse objeto é a relação civil-militar, compreendida como o fluxo dialógico e dialético de poder entre a condução política e a condução militar, com vistas à obtenção de resultados de poder relativos às políticas de segurança estatal.

## PALAVRAS-CHAVE

Relação civil-militar; estudos estratégicos; segurança estatal; Forças Armadas.

# CIVIL MILITARY RELATIONS AND STRATEGIC STUDIES

## ABSTRACT

This article states and assumes the premise that the field of Strategic Studies focuses on the political debate concerning matters of state security. This debate, however, suffers from interdisciplinary perspectives of research involving such a vast area. The proposal here is that the Strategic Studies have its own object that provides the key to the construction of theories, arguments and causal relations between events, practices and policies involving state security. This object is the civil-military relations, understood as the dialogical and dialectical flow of power between the political and military leaderships, intending to obtain results of power relating to the policies of state security.

## KEYWORDS

Civil-Military relations; strategic studies; state security; Armed Forces.

## SOBRE O AUTOR

### FREDERICO CARLOS DE SÁ COSTA

Possui graduação em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1996), mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro - IUPERJ (2008). Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense, na cadeira de Teoria Política dos Estudos Estratégicos. Tem experiência na área de Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: relação civil-militar, soberania, exceção.

## SUBMETIDO EM

Setembro de 2014

## APROVADO EM

Março de 2015

Há muitas interpretações sobre a origem do Estado moderno e, antes disso, interpretações sobre a origem das organizações políticas que, de alguma forma, pretendem organizar e dominar populações sem enfrentar contestação e concorrência e, igualmente, por um período de tempo extenso o suficiente para que se crie a sensação de estabilidade eterna de domínio. Uma constatação sublinha qualquer interpretação: Estados são provedores de segurança.

Para que se simplifique a discussão presente neste artigo, sempre que se mencionar a palavra “Estado”, compreender-se-á “Estado moderno”, a instituição descrita por Weber (1979) que, com sucesso, monopoliza os meios legítimos de violência dentro de um determinado território. A circunscrição conceitual proposta confirma e realça a conexão acima indicada entre Estado e segurança.

Se, então, está assumida a vinculação entre Estado e segurança, temos que Estados são Estados soberanos, compreendidos como aqueles que detém poder absoluto e perpétuo (Bodin 2009), capazes, assim, de manter-se independentes e livres de ingerência interna, bem como de garantir a seus súditos ou cidadãos a sensação de segurança necessária à manutenção da vida.

Esta sumária definição de soberania permite uma última delimitação. “Segurança” pode ser uma palavra perigosamente vaga, afinal, sempre se pode questionar em relação a quem uma instituição, povo ou indivíduo quer se sentir seguro. Sem que se menospreze a dimensão individual (ou segurança humana, direitos individuais, direitos humanos, etc.) na construção da sensação de segurança, privilegia-se neste estudo o olhar a partir do Estado. Há no mínimo dois caminhos para que se adentre nesse tema: o caminho propriamente militar, que analisa a capacidade operacional de um Estado impor sua soberania dentro e fora de suas fronteiras, no limite da promoção da guerra: esse é o terreno da estratégia. O segundo caminho seria aquele genuinamente político, que interessa a todos os setores da sociedade e congrega parlamentares, intelectuais, cientistas e acadêmicos e, se bem que a partir de premissas políticas, militares. Nesse espaço trata-se da definição política da segurança: esse é o terreno dos Estudos Estratégicos.

Neste segundo caminho pode ser compreendida uma das percepções que Figueiredo (2010) apresenta dos Estudos Estratégicos: a atividade política que visa a “defesa e a segurança dos sistemas estatais nos âmbitos nacional e internacional”. O autor citado coloca no centro da reflexão o papel militar na política internacional, tendo em vista o incremento da capacidade estatal de fazer valer seus interesses nas diversas arenas da política internacional.

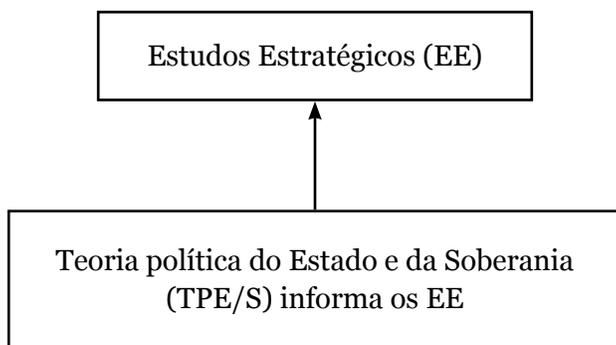
A intenção deste artigo é avançar no debate conceitual, propondo um objeto ou preocupação específica para os Estudos Estratégicos: a relação civil-militar, compreendida como o fluxo dialógico e dialético de poder entre a condução política e a condução

militar, com o concurso de uma importante premissa, a de que as conduções política e militar, bem como o conjunto de cidadãos, pretendem alcançar uma relação cooperativa na *polis*. Para os efeitos aqui pretendidos, entende-se “objeto” como sendo o enunciado que expressa uma diretriz de pesquisas, que fixa parâmetros para a seleção de casos suficientemente similares para permitir comparações e relações causais (Ragin, Berg-Schlusser, de Meur, In: Goodin e Klingemann 2000).

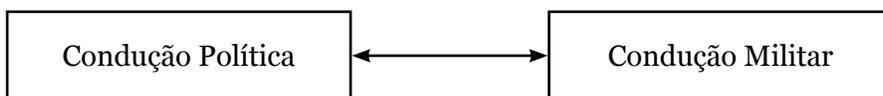
Sendo assim, considerar a relação civil-militar como o objeto dos Estudos Estratégicos equivale a dizer que o núcleo a partir do qual se produz a análise relativa às questões ligadas à produção de segurança estatal é a relação civil-militar. Em outras palavras, o argumento deste artigo é: a relação civil-militar explica com poder de causalidade todos os resultados de poder relativos às políticas de segurança estatal.

As idéias aqui propostas assim se organizam: apresentação da temática e seus autores fundamentais (Stanislav Andreski, Samuel Huntington, Samuel Finer e Amos Perlmutter), estabelecimento da concepção aqui assumida do tema, análise e proposição da relação civil-militar com o objeto por excelência dos Estudos Estratégicos.

**Figura 1 - ESTUDOS ESTRATÉGICOS**



**Figura 2 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR (RCM)**



## 2 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR

A relação civil-militar é intrínseca de qualquer comunidade política que tenha trilhado o caminho histórico rumo ao Estado moderno. Tal afirmação, justamente por ser óbvia, merece explicação. Num contexto geral, o mínimo que se pode dizer é reafirmar a

proposição weberiana de que o Estado moderno é a instituição que, com sucesso, conseguiu estabelecer o monopólio legítimo da força física num dado território, num processo em que várias formas de organização política concorrentes entre si conviveram muito proximamente: feudos, cidades livres, repúblicas, reinos, clãs e mesmo tribos guerreiras nômades. O contato e o choque entre essas formas de organização política demonstrou que o lado vencedor estava onde ocorria maior racionalização e especialização no exercício das funções públicas (inclusive e principalmente a função militar), bem como maior concentração de poder e riqueza (Tilly 1990). O caminho para a sobrevivência das comunidades convergiu, assim, ao longo de quatro ou cinco séculos, para um mesmo modelo. Sendo as forças armadas a agência política responsável pela administração e imposição da violência legítima que conquistou e garantiu a vitória histórica do Estado moderno, temos que esta instituição e as forças armadas são indissociáveis, donde se conclui que a relação civil-militar é uma, senão a primeira, atividade política a nascer com o Estado moderno.

Quatro propostas de entendimento da relação civil-militar serão aqui apresentadas. A escolha dessas propostas justifica-se pelo inédito impulso acadêmico no estudo das relações entre civis e militares que delas se originou e no definitivo estabelecimento da relação civil-militar no centro da reflexão política (o que, na verdade, representa algo que pode ser chamado de “avanço rumo às origens”, visto que o objeto central da política é o poder). Toda a literatura sobre o tema que surge daí em diante paga tributo aos autores<sup>1</sup>: a) Stanislav Andreski (1968): estuda as conexões entre organização militar e estrutura social; b) Samuel Huntington (2000): propõe o controle civil objetivo através da “militarização do militar” ou, em outras palavras, do incremento da profissionalização das forças armadas; c) Samuel Finer (2002): critica Huntington e afirma que a profissionalização pode, ao invés de afastar, mergulhar o militar na seria a cultura política; d) Amos Perlmutter (1977): também critica Huntington, afirmando que, pelo menos no Ocidente, o profissionalismo militar conduz ao corporativismo

### 3 - STANISLAV ANDRESKI

O trabalho de Andreski (1968) está concentrado na identificação da relação entre a organização militar e a estrutura social, em que medida as formas de organização social influenciam a organização militar e vice-versa. A preocupação do autor fundamenta-se na percepção de que, em seu tempo, as forças armadas dos Estados Unidos caminhavam para uma posição de dominância política e que era preciso entender esse fenômeno:

<sup>1</sup> Os autores estão apresentados na ordem cronológica de suas respectivas obras. As datas entre parênteses indicam reedições.

As I said, government not based on naked force can function only if certain beliefs are accepted by the overwhelming majority of the population; if there is an agreement on the right to command and duty to obey. If such agreement does not exist, either because of ethnic heterogeneity or in consequence of an internal schism, naked force must remain the argument of the last resort, and the distribution of military might the principal determinant of social structure (Andreski 1968:128).<sup>2</sup>

Três variáveis são analisadas. A primeira delas é denominada *Military Participation Ratio (MPR)*, a razão entre o número de indivíduos utilizados para os fins militares e o total da população. Isso não significa simplesmente um percentual de soldados comparado à população masculina ativa. O MPR aponta para a adesão social às demandas militares: conscrição e/ou recrutamento, tecnologia, segurança externa, entre outras (Blower e Costa 2013).

A segunda variável proposta por Andreski é a subordinação, entendida sob o binômio “hierarquia e disciplina”. A hierarquia é encarada como um tipo de estratificação vertical que pode exercer influência no sentido sociedade-forças armadas ou no sentido oposto. Em contrapartida, ela promove certo nivelamento, já que, estabelecidas as regras à ascensão hierárquica, propicia a mobilidade entre os estratos (Andreski 1968).

A terceira variável, a Coesão, opera no seio das Forças Armadas e na capacidade de se congregarem sistematicamente um dado estrato social em função de um objetivo comum a ele exterior (Andreski 1968).

As relações entre as variáveis apresentadas permite a Andreski elaborar uma categorização de Estados a partir de tipos ideais de combinações entre MPR, subordinação e coesão. Por esse método seria possível classificar Estados com as mais diversas características a partir das variáveis comuns, dos países com a melhor combinação à pior combinação possível das variáveis. O valor heurístico do estudo de Andreski fica evidente quando se aplicam suas combinações às diferentes etapas históricas porque passam os Estados, dos mais distantes do assim chamado Estado moderno às democracias contemporâneas de massa.

#### 4 - SAMUEL HUNTINGTON

Dos autores citados, certamente Samuel Huntington (1996) é o mais influente. Sua proposta de análise afirma que a variável decisiva para que se alcance o assim chamado controle civil objetivo é a profissionalização, ou militarização do militar. Assim seria possível alcançar aquilo que Huntington chama de militar politicamente estéril,

2 “Como eu disse, um governo não baseado em força bruta só pode funcionar se certas crenças são aceitas pela maioria esmagadora da população, se há um acordo sobre o direito de comandar eo dever de obedecer. Se tal acordo não existe, ou por causa da heterogeneidade étnica ou em consequência de um cisma interno, a força bruta deve permanecer o argumento de última instância, e a distribuição de poder militar o principal determinante da estrutura social” (tradução livre).

em outras palavras, o militar cuja ação política está circunscrita à produção da política de segurança nacional, sem desdobramentos que conduzam a intervenções, quarteladas ou golpes.

A profissionalização compreende o conjunto de atividades, cursos, treinamentos, que visam especializar o militar na condução da guerra, na perfeita administração e operação dos recursos de violência monopolizados pelo Estado. À primeira vista pode parecer uma obviedade assim considerar a profissionalização militar. Entretanto, se for levada em consideração a intimidade entre as Forças Armadas e a própria formação dos Estados modernos, percebe-se claramente como o elemento central para a imposição de uma dada ordem coordenada por uma autoridade central é a aplicação da força física: muito do que se compreende como a luta dos reis para impor sua autoridade passa pelo processo de legitimação do exercício da força física por uma única instituição. As Forças Armadas, bem se vê, detém poder suficiente para encurralar a autoridade central. A profissionalização pretende resolver esse problema: como fazer com que uma instituição criada para instrumentalizar a força não se volte contra o próprio Estado. A resposta de Huntington é a profissionalização.

O fluxo adequado, para Huntington, compreenderia uma inteligência política que informaria aos militares em que sentido e de que maneira o Estado e a comunidade política pretendem se manter seguros. A partir dessa informação, as Forças Armadas planejam e executam seu treinamento (nesse aspecto a ação militar é autônoma, exclusiva), sua profissionalização. Em contrapartida, os militares informam à inteligência política a respeito da factibilidade do treinamento em função da diretriz política apresentada. Essa relação dialética, quando bem estabelecida, cria um sentimento mútuo de confiança e solidariedade em torno da segurança estatal. Aí surge o controle civil objetivo.

Quando, por outro lado, a relação dialética se desequilibra e a confiança e a solidariedade migram das instituições e do ecumênico social nacional para uma dada personagem (líder carismático, partido, ideologia sectária, etc) surge o assim chamado controle civil subjetivo. Essa modalidade de controle apresenta o grande risco da volatilidade, haja visto que lideranças, partidos e ideologias têm vida efêmera e, uma vez que seu ciclo se encerra, abre-se um vazio de poder de resultados imprevisíveis.

## 5 - SAMUEL FINER

Finer (2002) propõe uma pergunta: se os militares detém tanto poder, porque não interferem mais na política? O problema não é entender porque os militares interferem na política, mas sim entender porque os militares não interferem mais, sempre, na política. Segundo Finer, os militares têm grandes vantagens comparativas: são mais organizados, motivados, solidarizados e armados que os civis. Afinal, porque a intervenção é a

exceção, e não a regra? Porque os militares obedecem?

Além da pergunta proposta por Finer, outro elemento expõe sua originalidade: em seu entendimento, a profissionalização pode aumentar, e não diminuir, a propensão militar para intervenções, quarteladas ou golpes. Desta forma, o autor propõe a variável “cultura política”. A profissionalização é, assim, dependente da cultura política.

Segundo Finer (2002: 30), a verificação da cultura política precisa passar por um teste: “the trully effective check: firm acceptance of civilian supremacy. Civilian power is paramount”<sup>3</sup>...[.]. A supremacia do poder político vem da firmeza com que toda a sociedade política, militares inclusive, abraça a idéia da unicidade da *polis*. Há uma crítica implícita a Huntington, qual seja, para o autor d’*O Soldado e o Estado*, a elevada cultura política é um dado, uma premissa orientada a partir dos Estados Unidos. Finer, por outro lado, categoriza os Estados em quatro níveis: cultura política madura, desenvolvida, baixa e mínima. Dessa categorização surge o modo de participação do militar na política, respectivamente: influência, chantagem, substituição de gabinetes ou governos civis, derrubada de regime político civil com o uso de violência.

Percebe-se claramente que a profissionalização não é intransitiva, pelo contrário, é variável dependente do amadurecimento, ou não, da cultura política de um dado Estado: profissionalização pode significar maior, e não menor, propensão para ingerência militar na política.

## 6 - AMOS PERLMUTTER

Perlmutter (1977) apresenta a tese de que o profissionalismo desenvolvido no ocidente conduz ao corporativismo, variável decisiva em sua análise das relações entre civis e militares. Segundo o autor, a motivação política para a intervenção militar na política adviria, precisamente, de seu comportamento como corporação e burocracia.

O sentido corporativo-burocrático favoreceria a produção e a disposição de implementar uma agenda própria (profissional ou política, ou ambas simultaneamente). A profissionalização, como pensada por Huntington, produziria, a partir do raciocínio de Perlmutter, a possibilidade de uma propensão maior, e não menor, de intervenção militar na política.

Burocracias surgem lado a lado com a obra centralizadora dos reis, promovida ao longo de aproximadamente quatro séculos, da Idade Média ao Rei Sol. Crescentemente é percebida a necessidade de que pessoas se especializem nas atividades cada vez mais complexas da condução política estatal. Por especialização é possível compreender profissionalização, inclusive militar. Mesmo no ambiente da *ekklesia* a escolha do especialis-

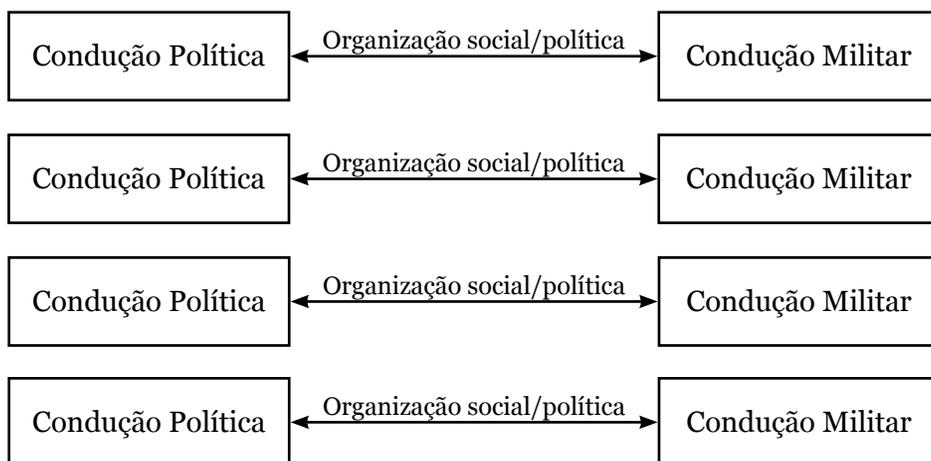
3 “a verificação definitiva: firme aceitação da supremacia civil. O poder civil é supremo” (tradução livre).

ta militar não se dava pela sorte, mas por indicação segundo *expertise*.

Todas as burocracias tendem a adquirir um sentimento singular de pertencimento, e a burocracia militar não é exceção, pelo contrário, exacerba essa tendência por sentimentos e tradições ciosamente cultivadas: a responsabilidade no manejo dos instrumentos de violência, a memória da aristocracia guerreira, o *ethos* de dedicação à pátria e a disposição de por ela morrer. Não se trata de um romantismo tolo, mas da perpetuação de valores e técnicas que permite ao profissional da guerra vincular-se intimamente ao Estado. Nessa interpretação, Estados que se desenvolveram segundo a linha liberal produziram os militares profissionais. A partir de outras histórias, surgiriam os militares revolucionários (que não compreende o exercício da violência legítima como sendo a única ocupação militar) algo independente e exclusivo dos militares e os pretorianos (aqueles que, em sociedades com alta politização e baixa institucionalização, desafiam a legitimidade vigente e apresentam um novo modelo de poder, mesmo que operando num ambiente racional-legal) (Andreski 1977).

### Figura 3 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR

Fluxo de poder (com variável central, segundo os autores apresentados)



## 7 - FLUXO DIALÓGICO E DIALÉTICO DE PODER

A apresentação sumária das análises de Andreski, Huntington, Finer e Perlmutter projeta luz sobre uma parte da questão, aquela relativa à ferramenta que se pretende utilizar para compreender o fluxo dialógico e dialético de poder entre a condução política e a condução militar. Restam, entretanto, outros esclarecimentos.

O primeiro deles é relativo à própria expressão “fluxo dialógico e dialético de po-

der”. O uso da palavra “fluxo” se presta à afirmação de que o objeto aqui proposto para os Estudos Estratégicos, a relação civil-militar, é um movimento e não algo que se possa assepticamente retirar da História e submeter a exame frio de laboratório. Daí se depreende que qualquer pretensão teórica e/ou preditiva deve levar em conta a contingência histórica dos atores envolvidos.

Utilizando vocabulário weberiano, entender a relação civil-militar requer a apreensão do sentido das ações entre a condução política e a condução militar. A apreensão do sentido exige que se compreenda como cada ator pretende que o outro reaja às suas próprias ações e motivações. Daí o fluxo ser dialético e não estático. Um fluxo estático conforma um equilíbrio de antagonismos, o que contraria uma premissa importante deste artigo, a de que as condução política e militar, bem como o conjunto de cidadãos, pretendem alcançar uma relação cooperativa que pode ou não exigir a separação entre as instituições civis e as militares. Em um equilíbrio de antagonismos, duas forças informam uma à outra de suas demandas e objetivos de poder, e o encontro dessas forças é um ponto em que o movimento é anulado, um conjunto de forças anula o outro num jogo de soma zero que produz paralisia e simboliza uma *polis* morta.

O fluxo dialético expõe um equilíbrio instável, o movimento contínuo de forças poderosas da *polis*. O conjunto de demandas dos atores envolvidos se encontra num ponto de desequilíbrio em que a comunicação, o diálogo, gera uma síntese cívica plena de resultados de poder direcionados à persistência e consolidação da *polis* no tempo. A instância instrumental do poder se adapta à dinâmica dialógica dos espaços públicos, interage nesse espaço com os atores políticos e militares e, dessa interação, ressurgem como uma diretriz que, por fim, reassume seu caráter primitivo e instrumental.

O fluxo dialógico e dialético de poder, então, é a dinâmica de forças transigentes com a História que interagem em constante desequilíbrio no espaço público. Nesse desequilíbrio floresce a síntese cívica da perpetuação e consolidação da *polis* ao longo do tempo.

As variáveis apresentadas no tópico iv não devem ser consideradas como as únicas presentes num dado contexto político e histórico, mas sim como aquelas que são predominantes no espaço-tempo considerado, ou tipos ideais. Desta forma, os agentes da relação civil-militar podem agir a partir de várias combinações de ação racional com relação a fins, valores, afetiva ou tradicional, cada combinação agindo numa outra combinação não menos complexa entre estrutura social/militar, profissionalização, cultura política e corporativismo militar. A percepção de um padrão de comportamento civil-militar num momento histórico específico se dá quando, a partir das ações individuais dos envolvidos, forma-se um todo social e coletivamente discernível a partir do qual resulta-

dos de poder civicamente orientados são produzidos<sup>4</sup>.

O segundo esclarecimento refere-se à condução política, ponta de um *iceberg*. Os cidadãos da *polis* detêm a titularidade do poder político, mas não o exercício. Algum mecanismo legítimo e legal (eleições, por exemplo) é responsável pela delegação progressiva ascendente da capacidade decisória, dos cidadãos comuns àqueles que têm por vocação e/ou *expertise* a tomada de decisões vinculatórias. Os cidadãos, assim fazendo, informam às instituições políticas quais são preferências e qual é seu *ranking* de prioridades no que se refere à destinação de recursos de toda ordem na preservação e desenvolvimento da *polis*. A condução política não se apresenta no espaço decisório alheia da cidadania, nem tampouco tem capacidade legítima de decidir o que quer que seja que não esteja explícito ou implícito no *quantum* de representatividade delegada pelo conjunto de cidadãos.

Essa condução política, devidamente informada das preferências cidadãs a respeito do que fazer e de como agir, se apresenta para o debate com a condução militar que, se bem que não deva sua capacidade decisória a um processo de natureza eleitoral, deve -o a um conjunto de regras devidamente estatuídas em regulamento e lei. O regulamento, a lei, informam à cúpula militar o que o Estado pretende a longo prazo, em última instância, preservar-se. A sinergia com os dirigentes políticos não é automática nem imediata, já que a lógica militar se prende ao Estado no longo prazo e a lógica política ao Estado no curto, médio e longo prazo. Quando essas lógicas são dissonantes graves problemas podem acontecer.

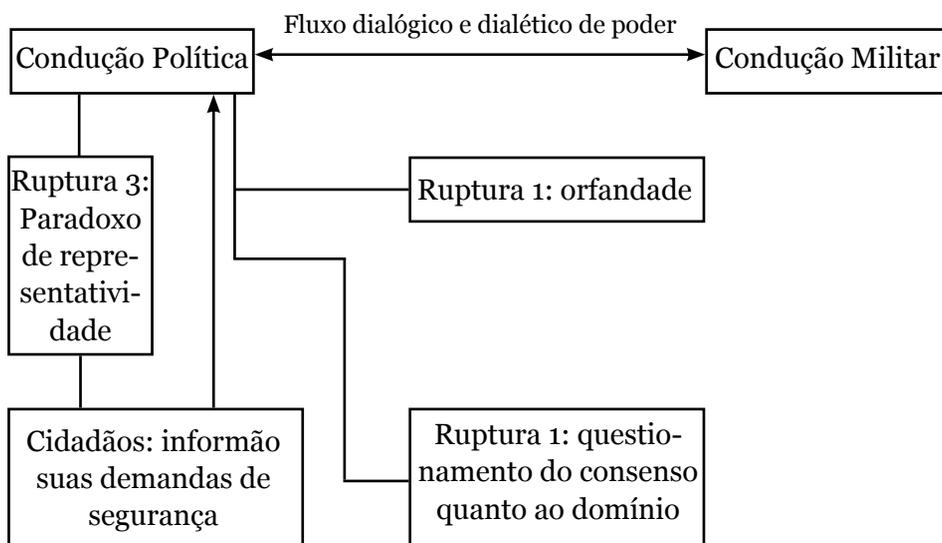
A condução militar não é ouvida pela condução civil. Nesse caso temos o que Edmundo Campos Coelho (2000) chamou de dupla orfandade. A orfandade social ocorre quando o militar se sente desprestigiado junto ao meio civil. A orfandade institucional ocorre quando o militar se percebe sem função no Estado. Das orfandades surge outro problema, mais grave: o questionamento quanto ao domínio vigente. Segregados das decisões estatais, no mínimo segregados das decisões concernentes à segurança do Estado, os militares (dotados de sentimento corporativo) tendem a exacerbar a tendência burocrática de produção autônoma de agenda, acrescentando a isso o elemento decisivo da capacidade de impor essa agenda pelo recurso às armas. Nos dois casos as demandas de segurança informadas podem ser simplesmente ignoradas e substituídas por aquilo que o setor militar autonomamente pensa como adequado ao Estado

4 Não se olvida, certamente, que a discussão realizada a partir dos autores citados se desenvolve a partir do trabalho de Samuel Huntington, que concentra o significado da relação civil-militar no controle civil. Poucos anos após a publicação d'O Soldado e o Estado já se criticava e tentava superar as análises de Huntington: a) não seriam úteis para a discussão das relações entre civis e militares em democracias não-consolidadas; b) a natureza tautológica e não verificável empiricamente de sua teoria; c) a obsessão com o controle esconderia outros aspectos relevantes da relação civil-militar; d) o pressuposto de que a profissionalização seria intransitiva: sempre significando o mesmo em qualquer momento do tempo ou do espaço. Todas essas críticas se sustentam e são válidas, principalmente para tudo que exige da relação civil-militar no século XXI (Bruneau & Matei (Eds.) 2013).

Outro obstáculo à relação civil-militar ocorre quando do paradoxo de representatividade. Esse paradoxo é caracterizado pela discrepância entre aquilo que a condução política faz e o que decide, e aquilo que lhe foi conferido no momento de delegação de poder por parte dos cidadãos. Em outras palavras, os tomadores de decisão política apresentam-se à chefia militar e discutem algo para o qual não lhes foi dada representatividade suficiente. O resultado de poder que surge desse encontro não consegue fazer eco junto ao conjunto dos cidadãos, tornando-se, assim, inócuo.

Todas essas possibilidades devem ser pensadas em conjunto com a percepção do sentido das ações recíprocas entre o setor político e o militar (racional com relação a fins, valores, afetivo e tradicional, ou, em outros termos, em função do tipo de dominação – legal, carismática ou tradicional – *versus* o momento histórico vivido).

**Figura 3 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR**



## 8 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR: UM OBJETO PARA OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS

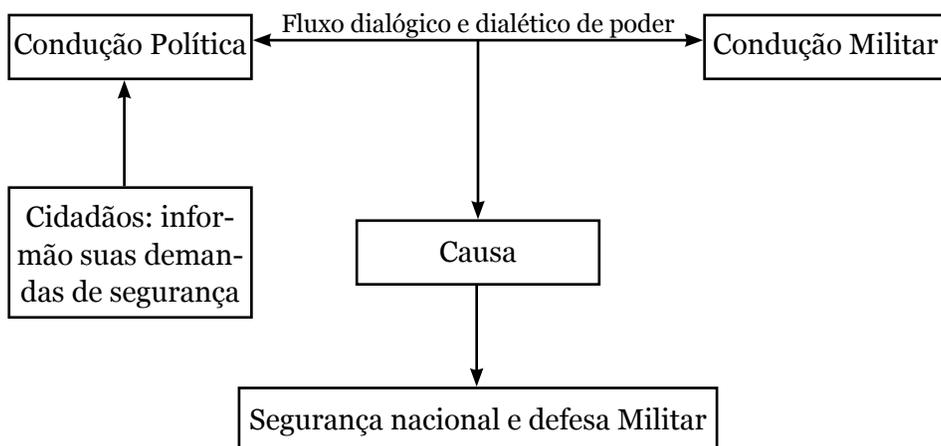
A natureza íntima dos Estudos Estratégicos é política (figueiredo 2010). Assim sendo, o que quer que se discuta relativamente às atividades de manutenção da segurança estatal é passível de recondução ao conceito e ao fenômeno do poder, mas não só. Também é possível, a partir do núcleo político dos Estudos Estratégicos, trabalhar na produção de generalizações, que só são possíveis quando se maneja um objeto claro e bem delimitado. O objeto que aqui se propõe para os Estudos Estratégicos, que é reconduzível ao conceito e ao fenômeno de poder, é a relação civil-militar. Essas assertivas são

importantes para que não haja acidentes no terreno movediço da interdisciplinaridade: afirma-se neste artigo que as diversas abordagens metodológicas dos Estudos Estratégicos não subsumem sua natureza política, seu *ultima ratio* no poder e sua inserção nesse conceito e fenômeno através da relação civil-militar.

Guindar a relação civil-militar à condição de objeto dos Estudos Estratégicos permite que se avance da descrição de fenômenos à sua explicação com o rigor do estabelecimento de causalidades empiricamente verificáveis a partir de eventos suficientemente similares para que deles surjam comparações e se apresentem argumentos.

Algo do potencial explicativo desta abordagem pode ser esboçado. Talvez o tema mais óbvio a tratar quando se aborda os Estudos Estratégicos seja a segurança estatal em termos de defesa militar. A partir da opção que ora se propõe, pode-se traçar uma relação de causalidade (com sustentação empírica) entre políticas de segurança militar, entendida, como o conjunto de normas, políticas e procedimentos direcionados à consecução de um ambiente em que inexista a sensação de ameaça externa iminente (Huntington 1996), com sua materialização em defesa militar, e a relação civil-militar. A orientação aqui proposta sugere que efetivos, profissionalização, material bélico, doutrina e treinamento, tudo isso depende de como a cidadania informa à condução política de suas demandas de segurança, e, daí, como a condução militar processa essa demanda e oferece um retorno, quer seja de preparo quer seja relatando os óbices técnico-militares à consecução daquelas demandas de segurança. Esse é um início do fluxo dialógico dialético de poder que trará resultados para a segurança estatal. É inócuo o preparo para situações não exigidas pela cidadania, ou, antes disso, a cidadania se recusa a sustentar um preparo não requerido. A relação civil-militar explica e fornece a causa da segurança..

**Figura 3 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR - CAUSALIDADE**



O mesmo exercício de explicação, busca de causalidades e sustentação empírica

pode ser feito em outros temas comumente associados aos Estudos Estratégicos: relações entre Forças Armadas, economia, sociedade e Estado, defesa nacional e segurança internacional em perspectiva comparada, percepções regionais sobre defesa e segurança, teoria a respeito de assuntos militares e estratégia militar, estudos sobre militares, ensino, ciência e tecnologia e gênero e Forças Armadas (Figueiredo, 2010). Além desses temas podem ser igualmente elencados: preparo, doutrina e conduta da guerra; posicionamento do Estado frente o elenco de novas ameaças (determinando o que é ou não ameaça, e se é ou não “nova ameaça”); a ação estatal em face do constante questionamento do conceito de soberania; a intimidade entre diplomacia e Forças Armadas; a pretensão do Estado de manter sua integridade política, territorial e seu modo de vida; terrorismo; crime organizado; assistência humanitária; operações de paz; golpes de Estado; consolidação democrática. Todos e cada um desses temas encontra seu núcleo explicativo com sustentação empírica na relação civil-militar, na dinâmica de funcionamento do fluxo dialógico dialético de poder entre condução política e condução militar.

**Figura 3 - RELAÇÃO CIVIL-MILITAR - CAUSALIDADE/CAMPOS DE ESTUDO**



O argumento central deste artigo é de que a relação civil-militar determina todos os resultados de poder relativos à segurança estatal. A primeira conclusão a apresentar é, assim, a de que, em termos teóricos, a relação civil-militar fornece a explicação e os nexos causais para as discussões que envolvem os Estudos Estratégicos, ou, ainda, possibilita a organização e a sistematização do debate relativo às políticas de segurança estatal.

A segunda e igualmente importante conclusão a apontar neste artigo é de que o objeto dos Estudos Estratégicos, a relação civil-militar, compreende uma relação cooperativa entre os diversos atores da *polis*. O fluxo dialógico dialético de poder é obstruído quando qualquer dos setores envolvidos se recusa a participar, ou é excluído do processo ou ainda se julga o ator com poder de agenda. O resultado é a falência da segurança estatal com seu corolário bem previsível: o desaparecimento da comunidade política.

Outra conclusão pode ser apresentada: a relação civil-militar é transigente com a História, sem que isso signifique que só pode ser estudada pela via descritiva. Significa que a explicação da relação civil-militar de um dado país ou conjunto de países expõe causalidades historicamente compreensíveis e limitadas no tempo que, se bem que não possibilitem (e isso não é um problema em si) generalizações como as das ciências naturais, permite o vislumbre da extraordinária complexidade e alcance político do tema, que dá azo à última conclusão deste texto: o estudo da relação civil-militar alcança dois dos pilares mais sensíveis da política, precisamente os pilares que com maior clareza expõem a possibilidade de desaparecimento das comunidades políticas, a saber, internamente, o golpe de Estado, e, externamente, a maior ou menor propensão para a guerra.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRESKI, Stanislav . 1968. *Military organization and society*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- BODIN, Jean. 2009. *On Sovereignty : Six Books Of The Commonwealth*. Oxford, The Alden Press Bound.
- BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florina Cristiana .2013. *The Routledge handbook of civil-military relations*. London and New York: Routledge.
- COELHO, Edmundo Campos 1996. *Em Busca de Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Forense.
- COSTA, Frederico Carlos de Sá; BLOWER, André Marcus. 2013. “Estudos Estratégicos: uma abordagem sobre o arquétipo organizacional militar brasileiro e a relação civil-militar”. In: *Revista da Escola de Guerra Naval*. v. 19, n.1. – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.
- FIGUEIREDO, Eurico de Lima. 2010 “Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional” in Lessa, Renato (org.). *Horizontes das Ciências Sociais, a Ciência Política*. Petrópolis, Vozes.
- FINER, Samuel. 2002. *The man on horseback*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- HUNTINGTON, Samuel. 2000. *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*. Library of Congress.
- PERLMUTTER, Amos. 1977. *The military and politics in modern times*. New Haven and London, Yale University Press.
- RAGIN, Charles C.; BERG-SCHLOSSER, Dirk; de MEUR, Gisèle. 2000. Political methodology: qualitative methods. In: GOODIN, Robert & KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds). *The new handbook of political science*. Oxford University Press.
- TILLY, Charles. 1990. *Coercion, capital and european states*. Blackwell Publishing.
- WEBER, Max. “A política como vocação”, In: GERTH & MILLS (1979). *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores.