

SEGURANÇA ESTATAL, CULTURA ESTRATÉGICA E DOCTRINA MILITAR

Adriana A. Marques
CPDOC-FGV/RJ

Adri-marques@uol.com.br

29.06.08

Introdução¹

O que determina a adoção de uma estratégia militar por um estado? A resposta a esta pergunta é matéria de um extenso e acalorado debate acadêmico². Os especialistas em relações internacionais e Forças Armadas que estudam a elaboração de doutrinas e estratégias militares dividem-se, grosso modo, entre os que atribuem a preferência dos Estados por uma determinada estratégia militar aos constrangimentos e incentivos do sistema internacional, os *neorealistas*, e os que enfatizam as características organizacionais das Forças Armadas na escolha da estratégia a ser adotada, os partidários da *teoria da organização*.³

¹ Neste texto eu acrescento algumas considerações sobre a contribuição do conceito de cultura estratégica para o estudo do pensamento e da presença militar na Amazônia à discussão bibliográfica sobre a elaboração de estratégias e doutrinas militares que fiz no primeiro capítulo da minha tese de doutorado. Para uma melhor compreensão dos argumentos aqui apresentados, sugiro a leitura do texto completo da tese disponível na biblioteca virtual da USP através do link: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30112007-153256/>

² É importante esclarecer que não há consenso entre os analistas sobre os conceitos de doutrina e estratégia militar. Por exemplo, o que Barry Posen (1984) e Elizabeth Kier (1997) chamam de doutrina, Jack Snyder (1984) denomina estratégia. A imprecisão dos conceitos utilizados por Kier é, aliás, uma das críticas mais contundentes ao seu trabalho (Porch, 2000:165). De todo modo, na discussão bibliográfica que será realizada neste capítulo preservaremos os conceitos adotados pelos autores. Quando estivermos tratando do caso brasileiro adotaremos o termo estratégia militar, que nos parece mais adequado para analisar o nosso objeto de estudo.

³ Segundo a definição de uma importante obra de referência, o *Dicionário de Política*: “A expressão Teoria da organização é demasiado ampla e indefinida para se prestar a uma definição sintética e substantiva (...) Numa primeira análise diremos que a Teoria da organização é uma ciência social que estuda *todas* as organizações, fazendo-o desde uma perspectiva *interdisciplinar* (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2004:864)”. No que concerne a aplicação da Teoria da organização nos estudos de Ciência Política: “Trata-se do estudo que se concentra na análise das funções ‘políticas’ mais ou menos latentemente desenvolvidas pelo aparelho da administração pública. O ponto de partida, hoje amplamente conseguido e

Mais recentemente alguns analistas têm discutido a elaboração de estratégias militares a partir de uma perspectiva construtivista, que não identifica *a priori* as preferências dos Estados ou o comportamento das burocracias nacionais como as duas perspectivas anteriores ⁴, pois, de acordo com as premissas do *construtivismo*, não há como dissociar a elaboração e a 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.⁵

1. As contribuições da teoria da organização e do neorealismo para o estudo das doutrinas militares

Barry Posen, em *The Sources of Military Doctrine*, sumariza as principais hipóteses da *teoria da organização* e do *neorealismo* sobre o que determina a preferência dos Estados por uma doutrina militar.

empiricamente válido, está em que os administradores de profissão participam ativamente na formação das decisões político-administrativas e exercem um controle quase monopólico sobre as tecnologias de organização que regem a execução dessas mesmas decisões. Em outras palavras, trata-se do tema clássico da relação entre política e administração que está sendo sujeito à revisão crítica e à verificação empírica (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2004:869)”.

⁴ Tanto o *neorealismo* quanto o ramo da *Teoria da organização*, que será analisado a seguir, priorizam as condições estruturais em detrimento das especificidades nacionais na análise da formulação das doutrinas militares. Nas palavras de Posen essas duas perspectivas teóricas assumem que os atores fazem o que podem com o poder que tem e o que devem com o poder dos outros. Elas também predizem comportamentos similares das unidades em contextos estruturais similares. O caráter estrutural das duas teorias permite, ainda de acordo com Posen, comparar e explicar variações nas doutrinas militares de Estados diferentes, Estados que são igualmente defendidos por organizações militares profissionais, mas ocupam posições distintas no sistema internacional (Posen, 1984:37).

⁵ Marshall Sahlins no prefácio de seu livro *Cultura e Razão Prática* preconiza que “o debate entre o material e o significativo é a questão fatídica do pensamento social moderno. Para o autor a qualidade distintiva do ser humano não é o fato de que ele vive num mundo material, “circunstância que compartilha com todos os outros organismos, mas o fato de fazê-lo de acordo com um sistema significativo criado por si próprio, qualidade pela qual a humanidade é única. Por conseguinte, toma-se por qualidade decisiva da cultura – enquanto definidora para todo modo de vida das propriedades que o caracterizam – não o fato de essa cultura poder conformar-se a pressões materiais, mas o fato de fazê-lo de acordo com um esquema simbólico definido, que nunca é o único possível. Por isso, é a cultura que constitui a utilidade (2003:07-08)”.

A literatura *organizativista* ressalta que alguns atributos das organizações militares modernas⁶ afetam suas atitudes em relação a algumas dimensões das doutrinas militares como: (1) a escolha de doutrinas ofensivas, defensivas ou dissuasivas; (2) a integração entre civis e militares; (3) a inovação.

Quanto à escolha da doutrina a ser adotada, a *teoria da organização* prediz que os militares geralmente preferem doutrinas ofensivas, pois elas reduzem a incerteza.⁷ A necessidade de elaborar cenários e traçar planos de ação que possam ser executados de maneira previsível faz com que seja de extremo interesse das Forças Armadas impor seu cenário padrão ao adversário através de ações ofensivas antes que o adversário faça o mesmo. Ademais, a doutrina ofensiva não permite apenas que uma determinada força armada imponha seu cenário padrão ao adversário, ela também possibilita negar ao inimigo seu próprio cenário padrão. Em suma, os militares preferem lutar sua própria guerra e impedir seus inimigos de fazer o mesmo.

Tomando a ofensiva uma força militar pode conduzir a batalha e surpreender o inimigo. Já ao optar por uma doutrina defensiva, deve-se ter uma estrutura de comando flexível, pois é isto que garante a vitória neste caso. À força armada que escolhe a defensiva cabe aperfeiçoar com presteza sua doutrina para reagir à iniciativa do inimigo. Se esta força for capaz de aprender rapidamente como o inimigo luta, poderá destruir seus planos ofensivos e levar a batalha para o terreno da improvisação, um cenário que é igualmente desfavorável para as duas forças. Por isso, em tese, atacar primeiro beneficia quem toma a iniciativa, reduz sua necessidade de improvisação e a habilidade do inimigo improvisar. Esta seria mais uma vantagem da ofensiva.

Da mesma forma a doutrina dissuasiva não seria a primeira opção dos militares, pois em linhas gerais, a doutrina dissuasiva, esteja ela voltada para o uso de armamentos convencionais ou para o uso de armamentos nucleares, não foca a capacidade militar do inimigo, mas sua vontade de lutar. Mensurar a vontade de lutar do inimigo não é uma tarefa meramente técnica e passível de planejamento, como a destruição da capacidade militar, por exemplo. Portanto, em face desta dificuldade a doutrina dissuasiva costuma ser evitada pelos militares.

Doutrinas dissuasivas oferecem poucas oportunidades materiais às Forças Armadas, em parte porque elas são mais dependentes da vontade política do que

⁶ O Estado Moderno caracteriza-se por um intenso processo de especialização funcional e burocratização em decorrência do qual a função de Defesa Nacional é atribuída a um conjunto de especialistas. Entre estes especialistas, os militares assumem grande parte da responsabilidade pela elaboração da doutrina militar e sua execução em caso de guerra (Posen, 1984:42).

⁷ Deve-se ressaltar que a grande maioria dos estudos sobre doutrinas militares deriva suas hipóteses da análise de doutrinas construídas e executadas pelo Exército.

da capacidade militar, em parte porque o objetivo da dissuasão é claro: punir o inimigo, o que abre pouco espaço à especialização técnica. Já as doutrinas ofensivas tendem a ser tecnicamente mais complexas e usualmente demandam mais pessoal. Portanto, a preferência das Forças Armadas por doutrinas ofensivas justifica-se também pelo poder que estas conferem à instituição.

Além de vantagens materiais, as doutrinas ofensivas asseguram aos militares um elevado grau de autonomia. De acordo com a literatura *organizativista*, a intervenção dos civis em questões operacionais é uma grande fonte de incerteza para as Forças Armadas. Doutrinas ofensivas costumam ser mais complicadas que doutrinas dissuasivas ou defensivas e campanhas ofensivas podem ser travadas fora do território nacional, logo elas são mais difíceis de serem compreendidas e controladas pelos civis.

A doutrina dissuasiva convencional é a que depende mais de apoio civil. A doutrina dissuasiva que propugna a resistência ao invasor, depende tão fortemente da legitimidade do governo e de sua autoridade sobre a população que é considerada a mais “política” das doutrinas. Por não serem tão complicadas como as doutrinas ofensivas e estarem tão sujeitas à cooperação com as autoridades civis quanto as doutrinas dissuasivas, as doutrinas defensivas também restringem a autonomia operacional dos militares.⁸

Apoiando-se em eventos históricos, a *teoria da organização* sugere que a geografia influencia a escolha das doutrinas militares. Argumenta-se com frequência que países circundados por vizinhos hostis e capacidade para deslocar suas tropas rapidamente de um front para o outro preferem doutrinas ofensivas. A Prússia e Israel são os casos mais citados para validar esta hipótese. Já as chances de aproveitar as condições geográficas para adotar uma doutrina defensiva, geralmente, são desperdiçadas pelos militares. Diante desta constatação, a literatura *organizativista* propõe que os fatores geográficos que sustentam a adoção de uma doutrina ofensiva são quase sempre utilizados ao passo que os fatores geográficos que sustentam a adoção de uma doutrina defensiva costumam ser ignorados pelas Forças Armadas (Posen, 1984:47-51).

Discutindo as razões que levaram três potências continentais como a França, a Alemanha e a Rússia a adotarem posturas ofensivas durante a Primeira Guerra Mundial, Jack Snyder reconhece a preponderância das características organizacionais das Forças Armadas na definição das estratégias militares⁹, mas rejeita a análise, às vezes mecanicista, da *teoria da organização*

⁸ Segundo Posen (1984:50) a doutrina ofensiva torna os soldados especialistas em vitória, a defensiva os torna especialistas em atrito e a dissuasiva os torna especialistas em carnificina.

⁹ “In strategic policy making, the most pervasive source of motivational bias is the institutional interest of the military. The military tends to favor policies that promote its organizational aims. Since favored policies must be justified in strategic terms, strategic

no que tange à preponderância da ofensiva. Segundo o autor, não é possível determinar uma única causa para a adoção de estratégias militares ofensivas pelas três potências continentais durante o conflito. Algumas causas desta preferência podem ter sido comuns a todos os países, mas a fonte principal da escolha está na peculiaridade de cada caso:

In most cases, then, the choice between offensive and defensive strategies will be the result of some combination of rational incentives, motivational biases, and doctrinal oversimplifications. In particular circumstances (...) one or another of these determinants will dominate the decision maker's choice (Snyder, 1984:19).

No que concerne à integração entre civis e militares, a *teoria da organização* argumenta que a própria natureza do Estado Moderno é um empecilho à atuação integrada dos especialistas responsáveis pela segurança estatal. Diplomatas e militares são funcionários públicos altamente especializados e esta especialização funcional característica do Estado Moderno faz com que os profissionais da diplomacia e especialmente os profissionais das armas desenvolvam habilidades e conhecimentos difíceis de serem compreendidos e compartilhados. A recíproca falta de conhecimento em relação aos problemas enfrentados por cada área e as barreiras impostas à coordenação das atividades tendem a levar a política exterior e a política de defesa à desintegração.

A literatura *organizativista* destaca ainda que a falta de integração entre a diplomacia e a política de defesa deve-se a três condutas recorrentes dos militares:

1. Por via de regra, as Forças Armadas não tomam a iniciativa de mudar os meios que pretendem empregar para atender as finalidades políticas do Estado. Frequentemente, as forças militares evitam incorporar o cálculo político na doutrina militar se entendem que isto interferirá nos aspectos técnicos das operações.

2. Os militares resistem em fornecer informações detalhadas sobre questões doutrinárias, especialmente aquelas que dizem respeito à condução das operações militares.

3. Sem interferência externa, ou melhor, civil, os militares não criam uma escala de prioridades que adeqüe a capacidade de cada Força e de cada Arma aos objetivos políticos do Estado. A tendência das organizações militares é dividir igualmente entre as Forças (e dentro de cada Força entre as Armas) os recursos

perceptions and analysis are likely to become skewed whenever organizational interests are at odds with sound strategy (Snyder, 1984:18)".

financeiros destinados à Defesa Nacional. Somente as autoridades civis podem, de maneira isenta e tendo como referência a política de Defesa Nacional, definir quais Forças e Armas devem ser priorizadas. Caso os políticos civis se abstenham desta responsabilidade, cada Força Armada irá preparar-se para lutar sua própria guerra, sem cooperar efetivamente com as demais.

Analisando o que dificulta e o que motiva a inovação das doutrinas militares, a *teoria da organização* destaca que as Forças Armadas raramente promovem a inovação de suas doutrinas. Esta atitude deve-se à própria natureza da instituição, lembrando que para os *organizativistas* grandes organizações são avessas à mudança. O conservantismo das Forças Armadas levaria à rejeição das inovações devido ao grau de incerteza que este processo imprime à capacidade operacional da instituição. Em tempos de guerra, ter uma doutrina ruim é melhor do que não ter doutrina nenhuma.

As novas tecnologias são igualmente vistas com cautela pelas Forças Armadas, pois a eficácia de uma nova tecnologia militar só pode ser demonstrada em combate. São duas as exceções a esta regra:

1. Uma nova tecnologia pode ser testada numa guerra travada por outro Estado, militarmente dependente.
2. Os militares também podem testar uma nova tecnologia enquanto travam suas próprias batalhas.

Outra razão para as Forças Armadas decidirem inovar a doutrina militar é a derrota. Quando, numa guerra, os militares fracassam no cumprimento de sua missão, tendem a reexaminar a doutrina anteriormente adotada, antecipando-se desta forma às pressões dos políticos civis.

Mais uma vez, a *teoria da organização* enfatiza os aspectos positivos da intervenção civil nas questões militares. Se os civis não são tecnicamente capazes de elaborar uma nova doutrina militar, eles podem desempenhar um papel importante na definição de novas propostas. Direcionar mais recursos financeiros para uma determinada Força ou Arma é uma maneira eficaz de estimular a inovação uma vez que a competição por recursos fará com que as outras Forças também desenvolvam novas doutrinas a fim de conquistar a preferência das autoridades civis (Posen, 1984:52-57).

Em linhas gerais, a *teoria da organização* argumenta que as doutrinas militares tendem a ser ofensivas, carentes de integração com o poder civil, e estagnadas. Já a literatura *neorealista*, valoriza outros fatores na escolha e formatação de uma doutrina militar.

O *neorealismo* prediz atitudes mais heterogêneas dos Estados em relação à escolha das doutrinas militares. A preferência por uma doutrina dependerá da avaliação das condições políticas, econômicas, tecnológicas e geográficas de cada Estado, e levará em conta, principalmente, sua posição no sistema internacional.

O peso maior na definição das doutrinas militares recai, portanto, sobre a análise estatal acerca dos riscos e oportunidades oferecidas pelo sistema internacional, ficando as características organizacionais das Forças Armadas em segundo plano.

A autonomia dos militares na definição das doutrinas é possível apenas em condições especiais. Somente quando as ameaças à segurança do Estado são consideradas remotas, a dinâmica interna das instituições militares prevalece.

Segundo as premissas do *neorealismo*, as doutrinas ofensivas serão escolhidas por países que têm pretensões expansionistas. Os Estados que querem passar os custos da guerra para os inimigos também preferem as doutrinas ofensivas, pois elas permitem que as batalhas sejam travadas fora do território nacional.

As doutrinas ofensivas são igualmente preferidas por países que sentem sua posição ameaçada. Corridas armamentistas e mudanças previsíveis na configuração de poder na região podem levar um país a adotar uma doutrina ofensiva que permita atacar preventivamente o potencial inimigo. A guerra preventiva e, por conseguinte, uma doutrina ofensiva também é preferida por países que não contam com aliados e enfrentam múltiplas ameaças simultaneamente.

Assim como os *organizativistas*, os *neorealistas* afirmam que Estados circundados por vizinhos hostis adotam com frequência doutrinas ofensivas. E, às vezes, mesmo favorecidos por um ambiente pacífico e aliados, alguns Estados preferirão doutrinas ofensivas se seus aliados forem fracos. Adotando uma doutrina ofensiva, os diplomatas e militares tentam combinar a ameaça da aliança à ameaça do uso da força.

Por fim, os Estados responsáveis pela proteção militar de muitos aliados preferirão doutrinas ofensivas visto que elas possibilitam a concentração dos recursos militares destinados a cada país dependente.

Mas os Estados com grandes responsabilidades militares também podem decidir adotar doutrinas dissuasivas, de acordo com o *neorealismo*. Na impossibilidade de sustentar materialmente uma campanha ofensiva de grande porte e raio de ação, grandes potências podem optar, mesmo sem convicção, por uma doutrina dissuasiva.

Pelas mesmas razões os Estados pequenos ameaçados por uma grande potência optarão por uma doutrina dissuasiva. A coincidência na atitude de países muito fortes e muito fracos reside no caráter da doutrina dissuasiva. A dissuasão, como já foi dito anteriormente, é a mais “política” das doutrinas. Sua força está muito mais na coesão política do que em qualquer recurso material.

As doutrinas defensivas serão as preferidas dos países que estão se preparando para lutar em coalizão. Uma doutrina defensiva permite que os

Estados da coalizão ganhem mais tempo para dividir os custos e os benefícios que a guerra pode trazer. Da mesma forma, esta doutrina é a favorita dos países que querem angariar aliados. Neste sentido, adotar uma doutrina defensiva é um sinal político, uma tentativa de aproximação.

Contrários ao que preconiza a *teoria da organização*, os *neorealistas* acreditam que os Estados que desejam apenas garantir sua integridade territorial adotarão doutrinas defensivas se as condições geográficas ou possibilidades tecnológicas tornarem este tipo de doutrina mais atrativa. Os países que planejam manter seu *status quo* também podem tomar a decisão de adotar uma doutrina defensiva por uma razão mais simples. Como é improvável que venham a desferir o primeiro ataque, estes países preferem aperfeiçoar a capacidade de responder eficazmente ao ataque dos possíveis inimigos (Posen, 1984:59-74).

Ainda no que diz respeito à relação entre tecnologia e doutrina militar, Stephen van Evera acrescenta que:

Technology and doctrine combined to define these tides of offense and defense. Sometimes technology overrode doctrine, as in 1914-18 and in 1945-91 (when superpowers' militaries embraced offensive doctrines but could not find offensive counters to the nuclear revolution). Sometimes doctrine shaped technology, as 1939-45, when blitzkrieg doctrine fashioned armor technology into an offensive instrument (Evera, 1998:15).

Evera incorpora elementos cognitivos à sua análise. Para o autor, a percepção de um ambiente internacional favorável à guerra de conquista, pode acarretar as mesmas conseqüências que a possibilidade concreta desta forma de guerra, ou seja, se um determinado Estado acredita que a postura ofensiva é a mais adequada, adota-lhe-a-rá ainda que esta atitude não tenha base na realidade. A teoria do ataque e defesa, prossegue Evera, tem duas variantes paralelas, uma real e outra perceptual, que devem ser consideradas conjuntamente (Evera, 1998: 02-03).

A *teoria da organização* identifica a intervenção civil como o fator mais importante para garantir a integração e a inovação das doutrinas militares, mas aponta que esta intervenção dificilmente ocorre. Já o *neorealismo* prediz que a intervenção civil ocorrerá sempre que a segurança do Estado estiver ameaçada.

Para os *neorealistas*, os políticos civis intervirão nas doutrinas militares sempre que tiverem ambições expansionistas em mente. Um ambiente internacional hostil é outra razão que induz a intervenção civil na doutrina militar. A percepção de insegurança igualmente torna os militares mais receptivos a sugestões vindas de fora da caserna. O isolamento político, ou

melhor, a falta de aliados também leva os dirigentes civis a prestarem mais atenção às suas Forças Armadas.

As afirmações acima podem dar a impressão de que para os *neorealistas* a intervenção civil na doutrina militar ocorre somente quando o ambiente internacional é desfavorável. Contudo, outros motivos podem levar à interferência civil, como a experiência recente de um desastre militar ou a perspectiva de que uma determinada forma de guerra, ainda que vitoriosa, possa enfraquecer substancialmente o Estado em razão de seu alto custo.

Posen, entretanto, pondera que as hipóteses *neorealistas* apresentadas acima sobre a integração e inovação das doutrinas militares são mais apropriadas para um sistema bipolar. Num sistema multipolar, prossegue o autor, as alianças são voláteis e os políticos civis gastam mais tempo e energia procurando aliados do que controlando suas Forças Armadas (Posen, 1984:80).

2. A crítica construtivista às abordagens neorealista e organizativista

Elizabeth Kier, em *Imagining War*, aponta as limitações das abordagens teóricas anteriormente discutidas e defende que a formulação de doutrinas militares pode ser mais bem compreendida a partir de uma perspectiva cultural.

Em primeiro lugar, a autora rejeita os principais pressupostos do *realismo estrutural* e do *organizativismo*, no que tange à adoção de doutrinas militares, a saber: (1) os interesses nacionais são auto-explicativos; (b) atores políticos do mesmo grupo sócio-econômico tendem a adotar as mesmas políticas em diferentes países (Kier, 1997:03).

Partindo desta crítica inicial, Kier elenca as limitações dos argumentos *neorealistas* e *organizativistas* para explicar por que um governo e suas Forças Armadas optam por uma doutrina militar.

No que diz respeito ao *neorealismo*, a autora questiona a tese de que são as mudanças na estrutura do sistema internacional que impulsionam as mudanças das doutrinas militares nacionais. Para tanto, Kier recorre a dois exemplos históricos. Em 1982, o Exército norte-americano decidiu mudar sua doutrina de combate aero-terrestre de defensiva para ofensiva sem que tivesse ocorrido nenhuma mudança estrutural no sistema internacional naquele período (Kier, 1997: 12). Se, sobre este episódio, os realistas podem responder que houve um reaquecimento da Guerra Fria com a chegada de Reagan ao poder, um outro exemplo, mais convincente, mostra a fragilidade do argumento realista. A Índia, que obteve sua independência do Reino Unido em 1947, só

substituiu a doutrina militar herdada dos britânicos nos começo anos 80 (Kier, 1997:12).

Outro argumento *realista* questionado por Kier diz respeito ao papel dos civis na escolha das doutrinas militares. Para a autora, ao contrário do que acreditam os *realistas*, nem sempre os civis interferem na formulação das doutrinas militares quando a segurança do Estado está em risco, e ainda que os civis decidam participar da escolha doutrinária, isto não garante que esta atitude traga, necessariamente, resultados positivos.

A França no período entre-guerras é o exemplo utilizado por Kier para contrapor o argumento *realista*. Segundo a autora, os políticos franceses tentaram intervir na doutrina de suas Forças Armadas em meados da década de 1930, atitude esta contraproducente. Ao final da década, mesmo tendo informações de que Hitler estava se rearmando, não interferiram mais no assunto. Charles de Gaulle, que naquela época era coronel do Exército, buscou em vão apoio no parlamento francês para substituir a postura defensiva francesa por uma postura ofensiva. O Alto Comando do Exército resistiu à tentativa de interferência civil e ainda puniu o coronel De Gaulle, tirando-o da lista de promoções (Kier, 1997:13).

As críticas de Kier aos argumentos *organizativistas* estão relacionadas a duas idéias: (1) os militares escolhem a doutrina que melhor atenda seus interesses paroquiais; (2) as doutrinas ofensivas oferecem mais vantagens materiais e autonomia organizacional às Forças Armadas, por isso são sempre as preferidas dos fardados.

As escolhas doutrinárias da Força Aérea e do Exército britânicos nas décadas de 1920 e 1930 contradizem os argumentos *organizativistas*, na visão de Kier. Durante o período citado, o Exército britânico tinha o menor contingente e o orçamento mais baixo entre as três Forças Armadas. Pela lógica *organizativista*, se o Exército britânico adotasse uma doutrina ofensiva poderia reverter esta situação desfavorável. Entretanto, não foi esta a opção adotada (Kier, 1997: 17).

A Força Aérea britânica também rejeitou os encantos da doutrina ofensiva. Se é verdade que os aviadores eram partidários do bombardeio estratégico, uma doutrina ofensiva, é igualmente verdade que a Força Aérea nunca utilizou esta preferência para obter vantagens materiais ou autonomia organizacional. Pelo contrário, após obter o status de Força Singular, os aviadores britânicos “ainda enamorados do bombardeio estratégico” passaram a trabalhar na construção de uma doutrina defensiva (Kier, 1997: 16).

Ademais, Kier acrescenta que uma doutrina defensiva também pode servir aos interesses paroquiais das Forças Armadas. Para preservar sua autonomia em relação aos políticos e à política, o Exército francês preferiu adotar uma doutrina militar defensiva na década de 1930 (Kier, 1997: 16).

A partir da decisão doutrinal do Exército francês, Kier expõe seu modelo explicativo. De acordo com a autora, os fatores determinantes na elaboração das doutrinas militares não são nem os constrangimentos externos do sistema internacional, nem os interesses paroquiais dos militares. O que melhor explica as decisões doutrinárias da França e da Grã-Bretanha no período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial é o *contexto cultural* dos dois países:

The choice between an offensive and a defensive military doctrine is best understood from a cultural perspective. Systemic imperatives are important to the development of doctrine, but conditions in the international system are not the sole or even the primary factor guiding civilian intervention. Instead, civilians' cultural understanding of the role of military force in the domestic arena governs their participation in developing doctrine. And because the military plays a pivotal role in building and maintaining the state, the domestic implications of military policy often shape civilian decisions. In designing military policy, civilians address their concerns about domestic threats and stability, such as whether the proposed military policy will threaten civilian control or the army's ability to execute its domestic responsibilities. However, once civilians reach a consensus about these issues, their decisions are more likely to correspond with systemic imperatives. Although civilian decisions set the framework for doctrinal developments, they rarely determine doctrine. Instead, the interaction between the constraints set in the domestic political arena and the military's organizational culture shapes the choice between offensive and defensive military doctrines. Understanding why military organizations behave differently requires an analysis of organizations' culture and how their basic assumptions, values, norms, beliefs, and formal knowledge shape the collective understandings of the organizations members. We cannot assume that most military organizations, most of the time, prefer offensive military doctrines; what the military perceives to be in its interest is a function of its culture. However, the military's culture alone does not explain changes in the military doctrine; the military culture intervenes between civilian decisions and doctrinal choices (Kier, 1997:21).¹⁰

A chave a partir da qual é possível compreender a escolha de uma doutrina militar estaria situada, portanto, na co-relação de forças entre os atores políticos nacionais, que Kier denomina *balanço de poder doméstico*, e não na co-relação de forças entre os países. E as variáveis a serem observadas neste *balanço de poder doméstico* devem ser: a) as relações entre os civis e os militares; b) a maneira como esses atores interpretam o ambiente internacional; e c) a cultura organizacional das Forças Armadas.

¹⁰ Kier (1996) apresenta este mesmo argumento em um artigo publicado na coletânea *The Culture of National Security*.

Ainda que a autora não utilize o termo em seu livro, sem dúvida a explanação em torno das variáveis que compõe o balanço de poder doméstico remetem à discussão sobre *cultura estratégica*.

3. Cultura estratégica: um conceito em construção

O termo cultura estratégica foi utilizado pela primeira vez, em 1977, por Jack Snyder, num ensaio sobre a doutrina soviética de guerra nuclear limitada. Snyder usou o termo *cultura estratégica* para se referir a um conjunto de atitudes e crenças que guiam e circunscrevem o pensamento sobre questões estratégicas, influenciam a maneira como estas questões são formuladas e articulam o vocabulário e os parâmetros perceptuais do debate estratégico (Johnston, 1995:05).

Na última década, Alastair I. Johnston fez uma revisão bibliográfica dos estudos que abordavam o pensamento estratégico a partir de uma perspectiva cultural e utilizou a metáfora das “três gerações” para categorizá-los de acordo com a proposta conceitual e metodológica adotada por seus autores.

A primeira geração de estudos sobre *cultura estratégica* dedicou-se primordialmente a explicar por que os governos soviético e norte-americano aparentemente pensavam de forma diferente a respeito da estratégia nuclear. Os autores da primeira geração atribuem as diferenças entre os países a variações em fatores tais como experiências históricas arraigadas, cultura política e geografia. De maneira geral, a interação entre estes fatores determinaria o comportamento dos países no âmbito estratégico.

Para Johnston as principais fragilidades teóricas da primeira geração são: a) o determinismo mecanicista ao tratar da relação entre cultura e comportamento, o que dificulta a avaliação da relevância causal da *cultura estratégica*, e b) a forma simplista como a cultura estratégica nacional é definida, excluindo a possibilidade da existência de mais de uma *cultura estratégica* em um mesmo país (Johnston, 1995:37-39).

A segunda geração de estudos sobre *cultura estratégica* rejeita o determinismo mecanicista de seus predecessores no que concerne à relação entre cultura e comportamento. Os autores desta geração partem da premissa de que há uma grande diferença entre a política declaratória, ou seja, o que os líderes políticos pensam ou dizem que estão fazendo, e os verdadeiros motivos pelos quais os políticos adotam determinadas posturas. Neste sentido, a *cultura estratégica* é vista como um instrumento dos grupos políticos hegemônicos uma vez que o discurso oficial dos formuladores de política militar camuflaria os verdadeiros motivos pelos quais este discurso é produzido, qual seja, defender os

interesses particulares destes formuladores. Johnston reconhece o avanço teórico da segunda geração, que inova ao mostrar a disjunção entre a *cultura estratégica* ou *discurso simbólico* e o comportamento político, mas aponta alguns problemas metodológicos nesta abordagem.

Primeiramente, os estudos da segunda geração não esclarecem como a *cultura estratégica* pode influenciar o comportamento dos formuladores de política, pois se a Política de Defesa Nacional de um país é reflexo dos interesses particulares dos grupos que a formulam, qual é o papel da *cultura estratégica* neste processo? Neste caso, pode-se argumentar que a Política de Defesa Nacional é determinada, em última instância, pelos interesses e não pela *cultura estratégica*. Uma explicação que um analista realista aceitaria sem maiores questionamentos.

A segunda geração também não responde satisfatoriamente por que os países adotam posturas estratégicas diferentes ou semelhantes. Pode-se argumentar que o discurso simbólico de um grupo de formuladores de política legitima certas opções estratégicas e deslegitima outras. As opções estratégicas legítimas ou ilegítimas variariam então de acordo com a *cultura estratégica* de cada país. Mas como explicar que países com culturas estratégicas diferentes compartilhem opções estratégicas semelhantes (Johnston, 1995:39-41).

Já a terceira geração de estudos sobre cultura estratégica, na qual Johnston e Kier se incluem, busca um maior rigor metodológico. Em sua maioria, os autores da terceira geração se esforçam para elaborar um conceito de *cultura estratégica* que possa ser testado através de uma metodologia positivista. Nesta perspectiva a cultura é vista como uma variável independente e o comportamento político como uma variável dependente. Johnston define da seguinte forma o conceito de *cultura estratégica*:

Let me suggest that strategic culture as a “system of symbols” comprises two parts: the first consists of basic assumptions about the orderliness of the strategic environment – that is, about the role of war in the human affairs (i.e., whether it is aberrant or inevitable), about the nature of the adversary and the threat it poses (i.e., zero-sum or positive sum), and about the efficacy of the use of force (i.e., about the ability to control outcomes and eliminate threats and the conditions under which the use of force is useful). Together these comprise the central paradigm of a strategic culture. Note the parallels with the core assumptions embodied in traditional definitions of political culture.

The second part of strategic culture consists of assumptions at a more operational level about what strategic options are the most efficacious for dealing with the threat environment as defined by answers to these three sets of questions. These lower-level assumptions should flow logically from the central paradigm. It is at this second level that strategic culture begins to

impact directly on behavioural choices. Thus the essential components or empirical referents of a strategic culture will appear in the form of a limited, ranked set of grand strategic preferences that are consistent across the objects of analysis and persistent across time. They are not, therefore, necessarily responsive to changes in noncultural variables such as technology, threat, or organization (Johnston, 1995:37-38).¹¹

Neumann e Heikka são perspicazes quando afirmam que a metáfora das três gerações criada por Johnston acabou por voltar-se contra o seu próprio criador, já que “é raro um neto herdar todas as virtudes dos seus predecessores e nenhum dos seus defeitos (Neumann e Heikka, 2005:09)”. Para os autores, o principal “defeito” herdado por Johnston da primeira geração é a decisão de utilizar uma metodologia positivista quando os antropólogos e sociólogos há tempos encaram a cultura como fenômeno constitutivo e não uma variável independente que pode ser isolada (Neumann e Heikka, 2005:09).

Esta crítica é reiterada por Jack Snyder que analisou uma série de estudos etnográficos sobre guerras em sociedades sem Estado e constatou que a cultura como variável independente não é capaz de explicar os conflitos armados por ele selecionados. Snyder defende uma análise que leve em conta a interação entre as variáveis materiais, institucionais e culturais (Snyder, 2003).

Para superar as limitações metodológicas da terceira geração, Neumann e Heikka propõem um conceito de *cultura estratégica* que leve em conta o seu caráter constitutivo:

Strategic Culture Understood as Transnationally Nested Dynamic Interplay between Grand Strategy Understood as a System for Formation of Statements and the Practices of Doctrines, Civil-Military Relations and Procurement (Neumann e Heikka, 2005:18).

O conceito de *cultura estratégica* proposto por Neumann e Heikka leva em conta as interconexões entre o contexto internacional e a dinâmica doméstica, definida pelos atores políticos e suas práticas e nos parece mais apropriado para lidar com o caso brasileiro, pois acreditamos como Sahlins (1990) que uma questão, independentemente de sua natureza, só adquire sentido para um grupo social à medida que este grupo faça uma “reavaliação funcional das categoriais” a partir das quais pensará sobre esta questão.

Posto de outra forma, uma questão só faz sentido para um grupo social quando é apropriada e interpretada por este grupo em seus próprios termos. Esta interpretação é invariavelmente mediada por categorias endógenas.

¹¹ Johnston (1996: 223) apresenta uma versão um pouco modificada do seu conceito de cultura estratégica em artigo publicado na coletânea *The Culture of National Security*.

Por exemplo, quando os militares brasileiros pensam sobre a Amazônia, fazem-no condicionados por um repertório de experiências históricas das Forças Armadas na região. Estas experiências históricas, por sua vez, são pautadas pela cultura estratégica dos militares. Em suma, a *cultura estratégica* de um grupo social é moldada pela prática de seus membros bem como a prática dos membros de um grupo social é moldada pela *cultura estratégica* desse grupo.

4. Notas sobre a contribuição do conceito de cultura estratégica para a análise de duas estratégias militares escolhidas para defender a Amazônia brasileira

Durante várias décadas os especialistas em Relações Internacionais e os estudiosos da dinâmica interna das instituições militares atribuíram a postura estratégica das Forças Armadas a uma conjugação de fatores materiais. No bojo dessa perspectiva, a política dos Estados seria a política do poder e o grupo que melhor expressaria a crueza das relações interestatais seriam os militares, responsáveis pela administração da violência legítima. Para compreender a “Alta Política”, o analista deveria se desvencilhar de todo tipo de informação que pudesse turvar sua visão. O estudo das especificidades culturais de um país e de suas Forças Armadas em nada contribuiria para a análise das questões estratégicas. As estratégias militares seriam construídas em resposta às ameaças externas e as Forças Armadas que enfrentassem ameaças semelhantes reagiriam da mesma forma. Numa região pacífica e sem visualizar uma ameaça concreta no cenário estratégico, os militares tentariam preservar ao máximo seus interesses paroquiais e prefeririam sempre estratégias que permitissem aumentar seu orçamento e sua autonomia. A análise do pensamento militar sobre a Amazônia e das estratégias militares escolhidas para defender a região mostra as limitações desse tipo de abordagem teórica.

A transferência de unidades militares das regiões sul-sudeste para a região amazônica na década de 1990 que, à primeira vista, pode ser interpretado como uma resposta do Estado brasileiro às ameaças externas percebidas à região, deve ser analisada levando-se em conta, também, as mudanças operadas na identidade institucional das Forças Armadas durante este período histórico. Depois de passar mais de vinte anos atuando prioritariamente na defesa da ordem política instituída pelo golpe de 1964, os militares brasileiros estão cada

vez mais voltados para uma missão militar clássica: garantir a soberania brasileira sobre todo o território nacional.

No imaginário militar a soberania brasileira sobre a Amazônia só pode ser mantida através da presença das Forças Armadas na região. Esta percepção, no entanto, não é orientada apenas pela identificação de ameaças externas. A ideia de que os militares são os avalistas da integração nacional é um dos principais traços da cultura estratégica das Forças Armadas brasileiras.

A crença de que a presença militar garantiu a integridade territorial do Brasil é um dos principais “deslizamentos simbólicos” a partir dos quais o Exército brasileiro constrói suas percepções sobre a Amazônia¹². Esta crença baseia-se nas obras de autores como Nelson Werneck Sodré e Oliveira Viana que atribuem um sentido militar à colonização portuguesa.

Do “sentido militar” da colonização deriva a ideia de que a *ação de presença* por si só é uma estratégia militar. No que concerne à Amazônia, a presença militar é tida como uma estratégia eficaz para induzir o povoamento, inibir a ação de *atores transnacionais não públicos*¹³ e garantir a ordem pública na região.

Os mitos criados pelas Forças Armadas para representar sua missão na Amazônia também nos ajudam a compreender melhor o significado que a instituição atribui à sua presença na Amazônia. O culto a figuras históricas que desempenharam funções políticas na região durante o período colonial revela que os militares crêem estar cumprindo na Amazônia uma missão semelhante a que foi cumprida pelos colonizadores portugueses nos séculos XVII e XVIII.

Do Império lusitano na América, os militares brasileiros não cultuam apenas os heróis. As Forças Armadas brasileiras reverenciam também a visão geopolítica dos portugueses. A construção de fortalezas para assegurar a posse da terra, uma tradição militar portuguesa é recuperada pelo Exército em sua *estratégia da presença* através da construção de Pelotões Especiais de Fronteira na Amazônia.

¹² Celso Castro e Adriana Souza desconstroem o mito de que a soberania sobre a Amazônia foi assegurada pela presença militar. De acordo com os autores, a presença de unidades do Exército “lusobrasileiro” na região não só é bem tardia, como se limita a uma faixa estreita da atual Amazônia. Em 1822, por exemplo, apenas três regimentos de infantaria e um de cavalaria guarneciam toda a região.

¹³ De acordo com Rafael Villa, os *atores transnacionais não públicos* que atuam a partir de uma base territorial, apesar de não se aterem a elas, desenvolvem sua ação coletiva fora das arenas públicas internacionais e não respeitam as normas de direito nacional ou internacional. Estes atores são uma força desagregadora que torna a ordem internacional mais instável, já que suas ações são imprevisíveis. Os contrabandistas (de madeira, minerais e armas, além dos biopiratas) e os traficantes de drogas que atuam na Amazônia brasileira encaixam-se nesta tipologia apresentada pelo autor.

Os Pelotões Especiais de Fronteira são unidades militares cuja principal missão em tempo de paz é induzir o povoamento de uma determinada porção do território. Sua capacidade de combate é bastante restrita. Portanto, é equivocada a idéia de que ao instalar os PEF na Amazônia os fardados tivessem apenas a intenção de aumentar a segurança militar na área.

O *sentido* da presença das Forças Armadas na Amazônia é duplo: civilizatório e estratégico-militar. No âmbito estratégico-militar, o argumento castrense é que uma fronteira “vivificada” é mais segura e mais fácil de ser defendida. No âmbito político, é preciso lembrar que os governantes brasileiros sempre atribuíram aos militares missões ligadas ao desenvolvimento nacional. Por isso é bastante freqüente no discurso militar a lembrança de que as atividades subsidiárias realizadas pelos fardados na Amazônia são atribuições constitucionais da instituição militar.

Retomando a tese de Elizabeth Kier, é preciso ter em mente que quando as Forças Armadas constroem suas estratégias militares, elas fazem-no tendo como referência, além do contexto internacional, o balanço de poder doméstico, ou seja, a co-relação de forças entre os atores políticos nacionais. No que concerne à presença militar na Amazônia, alguns estudos mostram que os políticos vêm a atuação dos militares na região de forma bastante positiva, e, de maneira geral, não contestam as estratégias militares escolhidas para defender o país¹⁴. A pouca atenção dispensada pelo mundo político às questões relacionadas à Defesa Nacional, permite que os militares ajam com um elevado grau de autonomia na Amazônia, mas nem por isso os fardados colocam entre suas opções estratégicas aquelas que poderiam lhes render mais recursos financeiros e liberdade operacional.

As estratégias da presença e da resistência oferecem poucas oportunidades materiais às Forças Armadas brasileiras. Sobre a estratégia da presença é possível argumentar que se de fato esta estratégia não permite aos militares reivindicar grandes montantes de recursos orçamentários para o investimento em tecnologia, armamentos ofensivos, etc., ela confere prestígio político aos fardados, uma vez que esta estratégia envolve a execução de atividades que não são de natureza militar, como a construção e a manutenção de estradas e a prestação de serviços médicos e odontológicos à população local.

Já a opção pela estratégia da resistência não oferece aos militares nem oportunidades materiais, nem prestígio político. Tida como a mais política das estratégias, a resistência depende fortemente do apoio popular e governamental para sua consecução. Portanto, não é possível concluir que a escolha dessa estratégia militar seja orientada por uma ação auto-interessada dos fardados

¹⁴ Ver: Oliveira (2005) e Marques (2007).

visando acumular recursos orçamentários ou preservar a autonomia operacional.

Em suma, quando as Forças Armadas brasileiras constroem suas estratégias militares para a defesa da Amazônia, elas fazem-no orientadas por uma cultura estratégica que condiciona a leitura institucional dos contextos internacional, regional e nacional. Não são as ameaças externas nem os interesses paroquiais que determinam a priori as opções estratégicas dos militares. Parafraseando Franz Boas, o olho institucional que vê as possíveis ameaças à soberania nacional sobre a Amazônia é o órgão da tradição militar brasileira.

Referências bibliográficas

- CASTRO, Celso; SOUZA, Adriana Barreto de. A defesa militar da Amazônia: entre história e memória. In: CASTRO, Celso (Org.). *Amazônia e Defesa Nacional*. Rio de Janeiro: FVG, 2006. Cap. 2, p.31-67.
- EVERA, Stephen van. Offense, Defense, and the Cause of War. *International Security*, v. 22, n. 4, p.05-43, Spring 1998.
- JOHNSTON, Alastair I. Thinking about strategic culture. *International Security*, v. 19, n. 4, p.32-64, Spring 1995.
- _____. Cultural Realism and Strategy in Maoist China. In: KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.). *The Culture of National Security*. Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia University Press, 1996. Cap. 7, p. 216-268.
- KIER, Elizabeth. Culture and French Military Doctrine before World War II. In: KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.). *The Culture of National Security*. Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia University Press, 1996. Cap. 6, p. 186-215.
- _____. *Imagining War: French and British Military Doctrine between the Wars*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1997.
- MARQUES, Adriana A. Presença Militar na Amazônia: a visão do Poder Legislativo. In: CASTRO, Celso (Org.). *Amazônia e Defesa Nacional*. Rio de Janeiro: FVG, 2006. Cap. 3, p. 69-96.
- NEUMANN, Iver B.; HEIKKA, Henrikki. Grand Strategy, Strategic Culture, Practice: The Social Roots of Nordic Defence. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, v. 10, n. 1, p. 5-23, 2005.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP: Manole, 2005.
- PORCH, Douglas. Military “Culture” and the Fall of France in 1940. *International Security*, v. 24, n. 4, p.157-180, Spring, 2000.

POSEN, Barry R. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1984.

SAHLINS, Marshall D. *Ilhas de Historia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

_____. *Cultura e Razão Prática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

SNYDER, Jack L. *The Ideology of Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1984.

_____. Anarchy and Culture: Insights from the Anthropology of War. *International Organization*, v. 56, n. 1, p. 07-45, Winter 2003.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. *A Antártida no Sistema Internacional: análise das relações entre os atores estatais e não-estatais com base na perspectiva da questão ambiental*. São Paulo: Hucitec, 2004.