

ESTUDOS ESTRATÉGICOS, CONTROLE CIVIL E IDENTIFICAÇÃO DO INIMIGO

Frederico Carlos de Sá Costa*

RESUMO

Este trabalho expande e aprofunda a discussão iniciada em artigo anterior, *A relação civil-militar e os Estudos Estratégicos*, que afirma ser a relação civil-militar o objeto por excelência dos Estudos Estratégicos, por constituir o núcleo capaz de fornecer diretrizes de trabalho, bem como determinar critérios e métodos para pesquisa na área dos Estudos Estratégicos com poder explicativo, causal e generalizante. Assumindo-se que a operação do controle civil é o núcleo da relação civil-militar, e que as populações têm precedência sobre os Estados, discute-se a identificação civil do inimigo contra quem se quer desfrutar da sensação de segurança e como, na ausência de tal identificação, as necessidades de segurança do Estado acabam por sobrepujar as necessidades de segurança da população. O método perseguido é de natureza qualitativa e privilegia o cotejo de teorias relativas às relações políticas entre civis e militares. A conclusão indica que a ausência de controle civil coloca as populações numa posição subalterna em relação ao Estado na consecução de segurança.

Palavras-chave: Relação civil-militar. Controle civil. Segurança. Setor de segurança.

STRATEGIC STUDIES, CIVIL CONTROL, AND ENEMY IDENTIFICATION

ABSTRACT

This work expands and deepens the discussion started on previous article, "Civil-military relations and Strategic Studies". It claims to be civil-military relations the object par excellence of Strategic Studies, constituting the inner core capable of providing guidelines, criteria, and methods for research in the area of Strategic Studies with explanatory power. Assuming that the operation of civilian control is the core of the civil-military relations, besides the populations have precedence over the States, this article discusses the civilian identification of the enemy against whom to enjoy the sense of security and how, in the absence of such identification, the state security needs eventually overcome the population's security needs. The method pursued is qualitative in nature and focuses on the comparison of theories concerning political relations between civilians and military. The findings indicates that the absence of the civil control puts the population in a subordinate position in relation to the state in achieving security.

Keywords: Civil-military relations. Civilian control. Security. Security sector.

* Doutor em Ciência Política. Professor do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Contato: <fcarlos@id.uff.br>.

ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, CONTROL CIVIL E IDENTIFICACIÓN DEL ENEMIGO

RESUMEN

Este trabajo expande y profundiza la discusión iniciada en artículo anterior, “Relación civil-militar y Estudios Estratégicos”, que afirma ser la relación entre civiles y militares el objeto por excelencia de los estudios estratégicos, por constituir el núcleo capaz de proporcionar directrices de trabajo y determinar los criterios y métodos para la investigación en el área de Estudios Estratégicos con poder explicativo, causal y generalizador. Suponiendo que la operación del control civil es el núcleo de la relación entre civiles y militares y que las personas tienen prioridad sobre los Estados, se discute la identificación civil del enemigo contra los que quieren disfrutar de la sensación de seguridad y cómo, en ausencia de dicha identificación, las necesidades de seguridad del Estado, superan las necesidades de seguridad de la población. El método seguido es de naturaleza cualitativa y hace hincapié en las teorías de la intercalación referentes a las relaciones políticas entre civiles y militares. El hallazgo indica que la ausencia de control civil, pone a las poblaciones en una posición subordinada en relación con el Estado en la consecución de la seguridad.

Palabras clave: Relación entre civiles y militares. Control civil. Seguridad. Sector de la seguridad.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho expande e aprofunda a discussão iniciada em *A relação civil-militar e os Estudos Estratégicos* (COSTA, 2014), em que se afirma ser a relação civil-militar o objeto por excelência dos Estudos Estratégicos.

Compreende-se a relação civil-militar como o fluxo cooperativo dialético e dialógico de poder entre os dirigentes políticos e os dirigentes militares (ambos obedecendo às diretrizes de segurança emanadas do seio da população), tendo em vista a obtenção de um resultado político específico: a segurança do Estado e/ou da comunidade política. Assume-se, assim, que a correta compreensão dos Estudos Estratégicos e da segurança do Estado e/ou comunidade política passa, necessariamente, pelo entendimento, condução e operação da ação cívica na relação civil-militar e sua variável principal: o controle civil.

Tal afirmação aponta que o núcleo capaz de fornecer diretrizes de trabalho, bem como determinar critérios e métodos para pesquisa na área dos Estudos Estratégicos com poder explicativo, causal e generalizante, é a relação civil-militar.

O esforço aqui empreendido caminha na direção de: a) com Bruneau e Matei (2013), reconhecer a necessidade de estender o controle para as polícias e as agências de inteligência, os dispositivos de violência estatal mais próximos da população; pois, b) a ausência de controle civil, quer no âmbito propriamente

militar, quer no âmbito policial e de produção de inteligência, abre um vácuo na arena responsável pela identificação do inimigo contra quem se quer sentir segurança, bem como na própria identificação do objeto da segurança, a população ou o Estado. Subjacente à extensão do controle civil está o risco de se tornar o Estado uma instituição autônoma em relação à população, colocando-se como prioridade, a expensas dos potenciais riscos e custos impostos ao coletivo político e social.

Destarte, assumem-se as premissas: as populações antecedem e têm prioridade em relação ao Estado; na relação civil-militar, a variável controle é preponderante, principalmente em países de democracia recente e/ou em fase de consolidação, nas quais, frequentemente, controlar os militares é mais importante do que equipá-los para a defesa do território nacional; a dinâmica de segurança é vista de dentro para fora ou, em outras palavras, o jogo de forças da política doméstica determina a posição de segurança de um país no contexto internacional

Assim, este artigo organiza-se em duas partes principais: na primeira, apresentam-se breves considerações e delimitações sobre a relação civil-militar e alguns de seus autores mais relevantes; em seguida, discute-se o controle civil na tarefa de identificação do inimigo em relação a quem se pretende sentir segurança.

2 RELAÇÃO CIVIL-MILITAR

Em primeiro lugar, cabe expor a relação entre os Estudos Estratégicos e a relação civil-militar. Sucintamente, compreende-se como *Estudos Estratégicos* o conjunto de atividades políticas que tem como meta a segurança estatal, sendo que o papel militar na arena internacional ocupa lugar de destaque neste entendimento (FIGUEIREDO, 2010).

Não se nega o peso do papel militar na arena internacional quando se trata de aferir a capacidade de um Estado de se sentir seguro em relação a Estados competidores. A limitação desta ênfase, entretanto, concentra-se na constatação de que, assim tomado, o papel militar surge como algo descolado das dinâmicas domésticas, como se Forças Armadas nacionais não fossem nacionais, mas sim entidades com nascimento e ação numa esfera internacional heterônoma.

Tal lacuna, certamente, não se limita à visão de Estudos Estratégicos exposta, mas é comum na literatura que nasce da tradição huntingtoniana. É preciso, então, apresentar, mesmo que brevemente, as propostas normativas de Huntington (1957), bem como uma parcela da literatura que o sucede, literatura essa que, mesmo criticando e superando as conclusões de *The soldier and the State*, ainda se desenvolve a partir da pauta do controle civil.

2.1 Samuel Huntington

O entendimento de Huntington requer atenção para dois elementos que operam em conjunto. A análise de *The soldier and the State* tem pretensões normativas e opera em um ambiente interno de democracia liberal consolidada e, em termos internacionais, no contexto dos Estados modernos envolvidos na Guerra Fria.

O ambiente político assim formado compõe, em Huntington (1957), a moldura para o enquadramento da construção da política de segurança nacional, e da relação civil-militar, voltada para o combate a ameaças estatais, externas, ou, em outras palavras, soldados uniformizados engajados em operações militares clássicas. Como fica nítido, o inimigo contra quem se quer sentir segurança é outro Estado e a atividade militar é voltada para a guerra (como a travada entre 1939 e 1945).

A relação a enfatizar é aquela presente entre profissionalização e controle civil. Para Huntington, a partir de uma relação de confiança entre as lideranças civis e militares, assume-se, por um lado, que a diretriz de segurança emanada da esfera política é legítima e, por outro lado, que a liderança militar é capaz de, seguindo a orientação política, promover, sem interferência civil, as atividades e os procedimentos necessários à consecução do ambiente de segurança nacional.

O bom funcionamento da relação civil-militar garante, além da segurança nacional, o controle civil sobre as Forças Armadas. Esse controle, do tipo objetivo (HUNTINGTON, 1957), espelha a obediência militar impessoal e racional ao Estado, e não a alguma nebulosa tradição ou a algum tipo de liderança carismática. O militar é servidor do Estado e à sua preservação e perpetuação dedica sua vida e carreira.

A profissionalização do militar (desenvolvimento de *expertise*, responsabilidade com o Estado e promoção de espírito de corpo) assume papel decisivo. As lideranças civis reconhecem e confiam na profissionalização militar (ainda que sob os auspícios das diretrizes civis) como tarefa eminentemente militar e isenta de ingerência civil e mais, assumem que, dado o enquadramento político liberal-democrático e estadocêntrico, quanto mais profissionalizado for o militar (quanto mais treinado, doutrinado e tecnicamente apto para a guerra), mais assegurado está o controle civil. Profissionalizar, assim, é a chave para controlar. Os militares, concentrados na guerra, confiam na legitimidade da direção política do Estado pelos civis e no consenso coletivo quanto ao domínio vigente ou, nas palavras de Huntington (1957), o militar torna-se uma figura politicamente estéril.

Mesmo que se demonstre o caráter meramente normativo das análises de Huntington (BRUNEAU; MATEI, 2013) e que se verifique empiricamente que a profissionalização militar transige com outros elementos (FINER, 2002;

PERLMUTTER, 1977; STEPAN, 1974), as conclusões do autor de *The soldier and the State* tornaram-se literatura oficial e normal, quando se trata de relação civil-militar e controle civil (BRUNEAU; MATEI, 2013). Assume-se amplamente que profissionalização militar é sinônimo de preparo para a guerra interestatal, que o militar é racionalmente leal ao Estado e aos dirigentes políticos e que, necessariamente, profissionalizar implica diretamente afastar o militar da política. Pouquíssimo tempo depois da primeira edição do trabalho de Huntington, Morris Janowicz (1960, p. viii) já alertava:

To believe that the military profession in the United States anticipates no future alternative but an inevitable major atomic war is to commit a crude error. To believe that the military have become integrated with other leadership groups into a monolithic national political establishment is to commit a sophisticated error. But to believe that the military are not an effective pressure group on the organs of government is to commit a political error.

Infere-se que, em Huntington, a atividade dos Estudos Estratégicos concentra-se na busca de ferramentas e meios políticos que garantam a segurança do Estado contra ameaças estrangeiras estatais através da profissionalização militar ou preparo para a guerra.

Os autores que se seguem acrescentam novos elementos para o debate da relação civil-militar, mantendo, entretanto, a ênfase no controle civil.

2.2 Samuel Finer

Finer (2002), a partir da constatação de que os militares têm grandes vantagens em relação aos civis (organização, motivação, solidariedade e monopólio de operação das armas), propõe a pergunta: se os militares detêm tamanho poder, por que não interferem mais frequentemente na política? A resposta a essa pergunta exige que se admita como um dado a presença militar na política, bem como requer que se qualifique o que seja profissionalização e como esta transige com a variável decisiva de Finer: a cultura política. A conclusão do autor é de que o militar, precisamente por ser profissionalizado, pode se precipitar para a política, e não o contrário: é necessário saber, então, o que determina e do que compõe a profissionalização a partir da cultura política de um certo país.

Em Finer, a pesquisa apresenta forte base empírica e parte da proposição de quatro categorias de cultura política: madura, desenvolvida, baixa e mínima. O autor não define explicitamente o que seria um país com cultura política madura, mas

pode se derivar de seu raciocínio de que esse patamar seria similar àquele ocupado pelos Estados Unidos no enquadramento huntingtoniano, de instituições políticas liberais e democráticas maduras e em funcionamento não sujeito a dissenso quanto ao domínio vigente. A novidade em Finer é que esse enquadramento não é um dado, mas uma categoria entre outras. Este padrão inicial serve para alinhar os países sob estudo e, a partir daí, verificar o *status* respectivo da relação civil-militar e da profissionalização.

Assim, Finer (2002, p. 168) identifica que, em países de cultura política madura, os militares influenciam a política através dos canais institucionais legalmente estabelecidos, leais ao regime civil. Em situações de cultura política desenvolvida, o nível de intervenção oscila da influência à chantagem, sendo possível que se verifique algum tipo de intimidação ou ameaça de violência contra as autoridades civis. Nos países de cultura política baixa, a intervenção oscila da chantagem à imposição da substituição das autoridades políticas civis estabelecidas, configurando-se um regime civil/militar. Nos países de cultura política mínima, a influência militar constrange o ambiente político a ponto de depor governantes e impor a violência como método sistemático de resolução de conflitos.

A preocupação com o controle civil permanece viva, entretanto, o meio adequado deixa de ser a profissionalização militar. Quanto menor a cultura política de um dado país, menor o consenso quanto ao domínio vigente, e maior a concentração da profissionalização militar na tarefa de interferência na condução política. Percebe-se, então, que a profissionalização militar transige com a cultura política, não sendo, de forma alguma, algo fixo e pré-definido em termos de preparo para a guerra externa contra Forças Armadas estrangeiras. Em outras palavras: conforme Finer, a partir da análise segundo os tipos de cultura política, pode-se chegar à conclusão de que, sim, é possível que a atividade dos Estudos Estratégicos se concentre na busca de meios e ferramentas políticas que garantam a segurança do regime, e não do Estado.

2.3 Amos Perlmutter

Perlmutter (1977) rejeita uma separação rígida entre “civil” e “militar”, afirmando que, em sociedades complexas, civis podem conduzir a guerra e militares podem conduzir funções civis. A distinção em relação aos militares opera em dois níveis: as habilidades específicas da profissionalização e o caráter eminentemente corporativo das instituições armadas do Estado moderno, ou seja, para Perlmutter (1977), a profissionalização conduz ao corporativismo e, ainda mais veementemente, o militar moderno é um profissional corporativo.

O entendimento e a operação da relação civil-militar passa, então, pela compreensão das três formas com que o corporativismo militar se manifesta no ambiente dos Estados modernos nacionais. Perlmutter (1977, p. 9) cita a Prússia e a

França como berço do militar profissional clássico, que apresentaria as características clássicas da *expertise* na administração da violência, responsabilidade em relação ao Estado ou sociedade, espírito de corpo e ideologia ou “mente militar”.

O soldado pretoriano apresenta seu tipo ideal na América Latina e mostra, em uma sociedade altamente politizada, mas com poucos canais institucionais ou sociais para canalização e processamento das demandas políticas, como um militar profissional pode usar a profissão como uma plataforma para ação política, principalmente quando o regime vigente ameaça a integridade da corporação militar (PERLMUTTER, 1977, p. 9).

O soldado revolucionário, se bem que profissional, coloca o corporativismo em segundo plano, por estar sujeito a um ambiente político cuja influência é impossível de resistir. A força da causa revolucionária, ou o carisma do líder subjuga o corporativismo militar e constituem o *locus* da lealdade (PERLMUTTER, 1977, p. 9).

As perspectivas e possibilidades de controle civil solicitam que se leve em conta, na compreensão e operação da relação civil-militar, a identificação do contexto político vigente e como as Forças Armadas nele se enquadram. Temos, então, que a profissionalização, mais uma vez, não pode ser considerada como processo intransitivo e que os Estudos Estratégicos se colocam como atividade que pode estar direcionada para a consecução de segurança do Estado, da corporação militar ou de uma determinada causa.

2.4 Rebecca L. Schiff

O debate estabelecido pelos autores acima rendeu imensos desdobramentos na academia, o que permite a análise de autores mais contemporâneos, preocupados com a relação civil-militar.

A literatura que segue os passos de Huntington, Finer e Perlmutter, se bem que enfatizando aspectos distintos na relação civil-militar, mantém duas premissas: a centralidade do controle civil e o reconhecimento da distância social entre militares e civis. Schiff (1995), por sua vez, propõe a chamada “teoria da concordância”, em que militares, elites políticas e cidadãos tentariam estabelecer relações cooperativas que poderiam, ou não, estabelecer algum distanciamento entre instituições civis e militares.

As relações cooperativas apresentam-se como uma dinâmica que, seguindo os pensamentos de Schiff (1995), pretende produzir concordância em torno de quatro elementos principais e, uma vez atingida essa concordância, obter-se-ia, como resultado, um ambiente em que a possibilidade de intervenção militar na política interna seria mínima. Os elementos em que se busca concordância seriam: o perfil social do oficialato, o processo político de tomada de decisões, os métodos de recrutamento e o estilo militar.

A premissa subjacente à “teoria da concordância” é a de que, dependendo do país ou sociedade em questão, a proposição nua e crua do controle civil pode ser anacrônica ou impensável. Assim sendo, a relação civil-militar, se bem que sem abandonar definitivamente a dimensão do controle civil, concentra energias na tarefa de conseguir com que militares, políticos e cidadãos em geral concordem em torno dos quatro elementos acima listados, o que diminuiria grandemente, segundo a autora, a possibilidade intervenção militar doméstica.

A composição social do oficialato importa, pois um dado perfil social do oficialato pode aproximar ou afastar as Forças Armadas da sociedade: em sociedades democráticas, o oficialato tende a refletir a diversidade social, mas em outras sociedades e outras culturas, pode ser o inverso. É importante, então, que militares, políticos e cidadãos concordem no tipo social ideal e adequado de militar para cada sociedade em questão, como enuncia Rebecca Schiff (1995). O que se compreende como concordância quanto ao processo político de tomada de decisões refere-se nem tanto a um tipo específico de governo (democrático ou não), mas, antes, aos canais institucionais que possam atender às necessidades militares. Os métodos de recrutamento podem ser do tipo coercitivo, como a conscrição, ou persuasivo, que envolve o alistamento voluntário ou involuntário, ambos baseados na crença de que é válido o serviço militar em prol da segurança nacional.

Por fim, Schiff (1995) menciona o estilo militar, que seria um específico, pelo qual os membros de certa elite se reconheceriam como pares e se diferenciariam em relação às outras elites, ou, em outras palavras, um *ethos* militar próprio e sobre o qual haveria concordância por parte dos próprios militares, da elite política e do conjunto dos cidadãos.

Pode-se assim inferir que os Estudos Estratégicos concentram-se na relação civil-militar, que pretende produzir uma rede de concordância que atenda os interesses de civis, militares e cidadãos em geral, todos em busca do resultado geral da segurança.

2.5 Thomas Bruneau & Florina Matei

Bruneau e Matei editam *The routledge handbook of civil-military relations* (2013), que, partindo da crítica a Huntington, que teria construído em seu *O soldado e o Estado* uma proposta normativa que teria se transformado em uma literatura oficial das relações entre civis e militares, propõe que: a) as relações entre civis e militares expandam as considerações de controle civil até a atuação das polícias e das agências de segurança, teríamos, assim, não só Forças Armadas, mas as “forças de segurança” ou “setor de segurança”; b) a análise das Forças Armadas ou, melhor dizendo, setor de segurança, não apenas a partir do controle civil, mas igualmente com o concurso das variáveis da eficácia (capacidade de cumprir as

missões determinadas) e eficiência (a capacidade de cumprir as missões com custo mínimo).

Bruneau e Matei oferecem uma tabela em que se elencam as possibilidades de emprego do setor de segurança no século XXI: guerra, guerras internas, terrorismo, crime, assistência humanitária e operações de paz (2013, p. 30). Dessas possibilidades, a que tem menor probabilidade de acontecer é a guerra – guerra convencional, entre Estados e suas respectivas Forças Armadas.

A partir dessa visada, assume grande importância a extensão do controle civil até os métodos, técnicas e currículos da educação e profissionalização de todo o setor de segurança, já que, das tarefas apontadas por Bruneau e Matei (2013), aquelas que apresentam maiores probabilidades de ocorrer são precisamente aquelas em que o trabalho do setor de segurança mais se apresenta como fusão entre trabalho policial, militar e de inteligência: combate ao terrorismo e ao crime transnacional, missões de paz e assistência humanitária.

A atividade dos Estudos Estratégicos, assim, concentra-se no esforço da relação civil-militar em compreender e promover a expansão do controle civil até as polícias e agências de segurança para, daí, encetar esforços para a produção de segurança num contexto em que a guerra contra outros Estados e suas Forças Armadas torna-se cada vez menos frequente e provável.

2.6 Alfred Stepan e Edmundo Campos Coelho

Sem que se desmereçam tantos outros autores que trabalharam na análise da inserção militar na república brasileira, destacam-se Alfred Stepan (1974) e Edmundo Campos Coelho (2000): o trabalho de Stepan é pioneiro no trato da questão civil-militar no Brasil, oferecendo a perspectiva analítica da moderação; o trabalho de Coelho, encarando as Forças Armadas do Brasil como organizações, oferece a perspectiva da dupla orfandade e da busca da identidade militar no Brasil.

Stepan identifica no Brasil até 1964 um tipo de inserção militar na república brasileira que remete ao papel do Imperador, no século XIX. Nesse período, sempre que havia algum tipo de paralisia institucional ou crise entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, a figura do Imperador se impunha e interferia no conflito, moderando a disputa e apontando a opção vencedora: era a ação do Poder Moderador.

Levando em conta uma série de fatores como a formação histórica e sociológica do povo brasileiro e suas elites, a fragilidade institucional da república nascente ao fim do século XIX, a influência do positivismo e a ausência de instituições nacionais, as Forças Armadas, segundo Stepan, a partir da década de 1930 gradativamente assumiram o papel outrora ocupado por D. Pedro II, papel de árbitro e moderador

das disputas nacionais, impondo sua vontade sobre um ambiente de desintegração política. A partir de 1964, o papel moderador teria se transformado em papel de governo de fato, com o sistema de rotatividade de generais na Presidência da República.

Coelho (2000), com o recurso das características da formação histórica e sociológica do Brasil citado no parágrafo anterior, discute como as Forças Armadas (pelo menos até a Intervenção de 1964) assumem o papel de responsáveis pela organização nacional e educação cívica do Brasil, dentro dos valores construídos a partir da década de 1930 com o ideário do General Góes Monteiro, que ofereceu as sementes da Doutrina de Segurança Nacional, predominantemente voltada para a segurança interna e a manutenção da ordem social. A falência deste papel teria imposto às Forças Armadas do Brasil uma dupla orfandade: funcional (não teriam a missão clássica da defesa externa, pois o entorno geopolítico não oferece essa ameaça) e societal (os custos do golpe de 64 impuseram desprestígio às Forças Armadas entre a elite política e amplos setores da sociedade).

Nos termos dos Estudos Estratégicos, observaríamos a preocupação em obter, com a relação civil-militar, resultados de segurança que detectassem e eliminassem possibilidades de moderação política militar, bem como resultados de segurança que oferecessem aos militares brasileiros um papel definido a desempenhar, papel que lhes garantisse aderência institucional e social.

Sumarizando a discussão precedente:

Quadro 1: Variáveis decisivas

ESTUDOS ESTRATÉGICOS: SEGURANÇA	
OBJETO: RELAÇÃO CIVIL-MILITAR	
VARIÁVEIS DECISIVAS	
Huntington	Profissionalização .
Finer	Cultura política.
Perlmutter	Compreensão das Forças Armadas como corporação.
Schiffer	Concordância quanto ao perfil social do oficialato, processo político de tomada de decisões, sistema de recrutamento e estilo militar.
Bruneau & Matei	Controle civil, eficiência e eficácia. Expansão do controle civil.
Stepan e Coelho	Moderação e orfandade, respectivamente.

Fonte: O AUTOR, 2015.

Quadro 2: Produção de segurança

ESTUDOS ESTRATÉGICOS (EE)	
OBJETO: RELAÇÃO CIVIL-MILITAR (RCM)	
REFERÊNCIA	RCM E PRODUÇÃO DE SEGURANÇA
Huntington	RCM busca ferramentas e meios políticos que garantam a segurança do Estado contra ameaças estrangeiras estatais através da profissionalização militar ou preparo para a guerra.
Finer	RCM busca entender e operar a atividade de busca de meios e ferramentas políticas que garantam a segurança do regime ou do Estado, dependendo do grau de cultura política do país em questão. A profissionalização militar transige com a cultura política.
Perlmutter	RCM busca explicar e operar as ações dos EE como atividade que pode estar direcionada para a consecução de segurança do Estado, da corporação militar ou de uma determinada causa.
Schiff	Os EE concentram-se na relação civil-militar, que pretende produzir uma rede de concordância que atenda os interesses de civis, militares e cidadãos em geral, todos em busca do resultado geral da segurança.
Bruneau & Matei	A atividade dos EE concentra-se no esforço da RCM em compreender e promover a expansão do controle civil até as polícias e agências de segurança para, daí, encetar esforços para a produção de segurança num contexto em que a guerra contra outros Estados e suas Forças Armada se torna cada vez menos frequente e provável.
Stepan e Coelho	Os Estudos Estratégicos, através da RCM, concentram-se em obter resultados de segurança que detectem e eliminem possibilidades de moderação política militar, bem como resultados de segurança que ofereçam aos militares brasileiros um papel definido a desempenhar, papel que lhes garanta aderência institucional e social

Fonte: O AUTOR, 2015.

3 CONTROLE CIVIL E IDENTIFICAÇÃO DO INIMIGO

A presente seção começa reafirmando que o núcleo capaz de fornecer diretrizes de trabalho, bem como determinar critérios e métodos para pesquisa na área dos Estudos Estratégicos com poder explicativo, causal e generalizante, é a relação civil-militar.

Pagando o devido tributo ao trabalho de Huntington, coloca-se o controle civil no centro das preocupações da relação civil-militar, por ser determinante em termos da identificação dos atores envolvidos na produção da segurança nacional, bem como da racionalidade de suas ações.

Nos países de democracia recente ou em fase de consolidação, como o Brasil, muitas vezes o controle sobre as Forças Armadas (ou seja, a segurança da democracia) supera a preocupação com a segurança nacional (BRUNEAU; MATEI, 2013, p. 28). Se a isto agregarmos a possibilidade cada vez menor de um conflito armado entre as Forças Armadas de dois ou mais Estados, temos a justificativa da expansão do controle civil rumo às polícias e às agências de segurança: não se deve esquecer que, não sem razão, nos países com democracia recente ou em fase de consolidação, a preocupação do setor de segurança tende a ser o controle interno e a manutenção de uma dada ordem social.

Assim, cumpre afirmar que “segurança” é um conceito relacional, de forma alguma intransitivo. É imperativo definir de forma clara em relação a que inimigo, adversário ou ameaça a sociedade nacional pretende desfrutar da sensação de segurança. Tendo em vista a definição aqui proposta de relação civil-militar (o fluxo cooperativo dialético e dialógico de poder entre dirigentes políticos e militares, com o objetivo de obter a segurança do Estado e/ou comunidade nacional), o controle civil se apresenta como necessidade de primeira ordem, já que, em países de democracia recente ou em fase de consolidação, interrupções no fluxo de poder entre civis e militares podem se aliar à agenda contemporânea de segurança e fazer com que aquele em relação a quem se quer sentir segurança (o inimigo, no sentido schmittiano) seja a própria população nacional.

Percebe-se, à vista disso, uma arena potencialmente conflituosa, em que se encontram, simultaneamente, militares, policiais e agentes de segurança envolvidos em atividades simultâneas, países de democracia incipiente, cuja preocupação principal é controlar os militares para que não haja retrocesso político, e um ambiente internacional que requer cada vez menos o soldado profissional de estilo huntingtoniano. Algum tipo de relação civil-militar certamente ocorrerá neste cadinho, mas, na ausência de controle civil, as diferentes agendas de segurança correm risco iminente de entrar em colapso, a expensas da segurança da população nacional.

Nunca é demais afirmar que as populações antecedem e têm prioridade em relação ao Estado. Portanto, uma fronteira se abre para os Estudos Estratégicos e seu objeto privilegiado, a relação civil-militar: a proposição de se pensar a segurança das populações antes da segurança estatal, de buscar um resultado de segurança que privilegie o esforço do setor de segurança em livrar os seres

humanos de situações de privação e sofrimento causados por guerras locais ou civis, catástrofes naturais, terrorismo, escravidão e outras tantas ameaças que não necessariamente colocam o Estado em risco, mas que são devastadoras para sua população.

Diante de um quadro de tal magnitude, surge o debate sobre a reforma no setor de segurança (EDMUNDS apud BRUNEAU; MATEI, 2013), e isso se justifica, tendo em vista a constatação de que, em muitas partes do mundo, a maior ameaça à vida humana é o próprio Estado (EDMUNDS apud BRUNEAU; MATEI, 2013, p. 49). A pretensão fundamental da reforma do setor de segurança é conseguir aliar o provimento de segurança, a boa governança e a segurança humana através de: a) desenvolvimento de institucionalidade que garanta segurança, seja inclusiva e se concentre nos mais vulneráveis; b) fortalecimento da governança e da supervisão sobre as instituições de segurança; c) criação de forças profissionais de segurança que, simultaneamente, prestem contas às autoridades civis e que estejam abertas ao diálogo com a sociedade; d) promoção de justiça e segurança (EDMUNDS apud BRUNEAU; MATEI, 2013, p. 52).

Os pormenores da organização e operacionalização dos quatro fatores acima elencados dependem de cada país e da capacidade da sociedade civil de impor suas demandas à elite política, e desta de impor a agenda civil à agenda militar autônoma. Não é um caminho fácil, nem tampouco óbvio, não obstante oferece uma agenda precisa do que alcançar em termos de controle civil democrático e *accountability* político-militar. O desenvolvimento da institucionalidade e a preocupação com os mais vulneráveis garantem canais abertos de visibilidade mútua entre elites (civis ou militares) e os setores mais frágeis em termos de segurança e privação. O fortalecimento da governança garante um princípio básico da democracia: o controle pela transparência política. Forças de segurança profissionais e responsivas representam a aderência efetiva do setor de segurança à sociedade que lhe originou. Finalmente, a promoção de justiça e segurança oferece a segurança jurídica, tão cara a todos os setores sociais.

A força do debate sobre a reforma do setor de segurança vem de encontro à temática deste artigo: a pretensão de expansão e aprofundamento democrático do controle civil nutre a relação civil-militar com uma clara demanda às Forças Armadas, polícias e agências de segurança no sentido de que suas ações mudem de prioridade, da defesa do regime ou da agenda corporativa, para a segurança humana. Os seres humanos demandam segurança em relação às catástrofes naturais, terrorismo e crime transnacional, mas também segurança em relação ao Estado, inclusive seu próprio Estado.

Em uma representação clássica, teríamos:

Quadro 3 - Segurança e controle civil

ESTUDOS ESTRATÉGICOS: SEGURANÇA		
OBJETO: RELAÇÃO CIVIL-MILITAR (ÊNFASE NO CONTROLE CIVIL)		
Autor	Variável decisiva	Resultado esperado
Huntington	Profissionalização militar	Segurança estatal contra ameaças externas
Finer	Cultura política	Segurança estatal contra ameaças externas ou intervenções militares na política.
Perlmutter	Aspecto corporativo das Forças Armadas	Segurança estatal, quer se trate de sociedade institucionalizada, pretoriana ou revolucionária.
Schiffer	Concordância	Segurança estatal.
Bruneau & Matei	Controle, eficácia, eficiência	Segurança estatal a partir do leque de ameaças (clássicas ou não).
Stepan e Coelho	Moderação e orfandade	Segurança estatal (voltada para o combate ao inimigo interno).

Fonte: O AUTOR, 2015.

Uma inferência possível, a partir da reforma do setor de segurança:

Quadro 4: Resultados de segurança

ESTUDOS ESTRATÉGICOS: SEGURANÇA		
OBJETO: RELAÇÃO CIVIL-MILITAR (ÊNFASE NO CONTROLE CIVIL)		
Dirigentes políticos	Dirigentes militares	Resultado esperado
Demanda por segurança estatal clássica.	Preparo, doutrina e educação voltados para a guerra externa.	Segurança da população em relação a situações de privação causadas por ameaças estatais e suas respectivas Forças Armadas.
Demanda por segurança estatal em relação às novas ameaças.	Preparo, doutrina e educação voltados para ações assimétricas.	Segurança humana em relação a situações de privação causadas pelas novas ameaças.
Demanda por prestação de contas.	Abertura de canais de comunicação e prestação de contas à esfera política.	Segurança da população em relação ao preparo, doutrina e educação das Forças Armadas, todos voltados para a segurança da população em relação a situações de privação.
Demanda por prestação de contas à sociedade civil.	Idem, com abertura para o diálogo com os setores organizados da sociedade civil.	Segurança populacional e social. Garantia de diálogo e prestígio militar.

Fonte: O AUTOR, 2015.

Em se tratando do conjunto de possibilidades de atuação das Forças Armadas, polícias e agências de inteligência, listados por Bruneau e Matei (2013), a reforma do setor de segurança se apresenta como necessidade e, com ela, a expansão do controle civil, que é tradicionalmente relacionado exclusivamente ao controle sobre as Forças Armadas com vistas a evitar golpes de Estado.

Nesse contexto, não há, de forma alguma, espaço para outro ator, que não seja a sociedade civil, identificar o inimigo a combater e em relação a quem se desfrutar da sensação de segurança. O horizonte dos Estudos Estratégicos se amplia, mas não se transforma de fato: de uma perspectiva estadocêntrica de primeira instância, caminha-se para uma perspectiva concentrada prioritariamente nas populações, sem que com isso se esqueça do objetivo principal: a produção de políticas que garantam a sensação de segurança.

4 CONCLUSÃO

O presente artigo parte de duas assertivas: a relação civil-militar é o fluxo cooperativo dialético e dialógico de poder entre os dirigentes políticos e os dirigentes militares, tendo em vista a obtenção de um resultado político específico: a segurança do Estado e/ou da comunidade política; a relação civil-militar é o objeto por excelência dos Estudos Estratégicos, por ser o núcleo capaz de fornecer diretrizes de trabalho, bem como determinar critérios e métodos para pesquisa na área dos Estudos Estratégicos.

Assim, construiu-se o raciocínio que indica localizar, na relação civil-militar, o espaço propício para alimentar os Estudos Estratégicos com resultados de segurança politicamente viáveis e operacionalizáveis. O controle civil destaca-se como o elemento central da relação civil-militar, pois garante que as possibilidades de guerra ou golpe de Estado sejam mínimas.

Não obstante, as exigências impostas ao controle civil não são simples, pois também significam impor ao Estado um lugar secundário como objeto de segurança, principalmente em se tratando dos debates contemporâneos que indicam ser as ameaças direcionadas às populações muito mais prováveis do que aquelas que requereriam o concurso militar tradicional. Cada vez mais, os Estados de segurança nacional desaparecem e, em seu lugar, as populações emergem com suas demandas de segurança em relação a privações diversas causadas por guerras civis, catástrofes naturais, mudança climática, escravidão, crime organizado, entre outras tantas.

Em tal contexto, os Estudos Estratégicos não perdem sua razão de ser, mas, entretanto, passam a requerer da relação civil-militar a produção de novas propostas de segurança, propostas que formalizem e fortaleçam *accountability* militar, ampla participação popular e direcionamento tanto de propostas políticas quanto de treinamento e profissionalização militar adequados à segurança das populações, antes da segurança do Estado ou das corporações militares. A ausência do controle

civil, quer seja por autoritarismo, quer seja por desinteresse, faculta autonomia às elites políticas ou militares na determinação do inimigo contra quem se quer sentir segurança, e esse inimigo pode ser, como a História demonstra, a própria população nacional.

REFERÊNCIAS

BRUNEAU, Thomas C.; MATEI, Florina Cristiana (Eds.). *The routledge handbook of civil-military relations*. New York: Routledge, 2013.

COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COSTA, Frederico Carlos de Sá. A relação civil-militar e os estudos estratégicos. *Teoria e sociedade*, Belo Horizonte, n. 21, jan./jul. 2014.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os estudos estratégicos, a defesa nacional e a segurança internacional. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato. (Coord.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS, 2010.

FINER, Samuel. *The man on horseback*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. *The soldier and the state*. New York: Vintage Books, 1957.

JANOWICZ, Morris. *The professional soldier: a social and political portrait*. London: Free Press, 1960.

PERLMUTTER, Amos. *The military and politics in modern times*. New Haven: Yale University Press, 1977.

SCHIFF, Rebecca L. Civil-military relations reconsidered: a theory of concordance. *Armed Forces & Society: an interdisciplinary journal*, [S.l.], v. 22, 1995.

STEPAN, Alfred. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press, 1974.

Recebido em: 22/07/2015

Aceito em: 16/10/2015