



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

ISSN: 1900-6004

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

Aguilar, Sergio; Mendonça, Thaiane

Brasil e Forças Armadas: dissuasão, política externa e emprego interno*

Colombia Internacional, núm. 107, 2021, Julho-Setembro, pp. 163-190

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.07>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81268158007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)



Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Brasil e Forças Armadas: dissuasão, política externa e emprego interno

Sergio Aguilar
Universidade Estadual Paulista (Brasil)

Thaiane Mendonça
Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas,
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

CÓMO CITAR:

Aguilar Sergio e Thaiane Mendonça. 2021. "Brasil e Forças Armadas: dissuasão, política externa e emprego interno". *Colombia Internacional* 107: 163-190. <https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.07>

RECEBIDO: 1 de julho de 2020

APROVADO: 5 de outubro de 2020

MODIFICADO: 8 de fevereiro de 2021

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.07>

RESUMO. Objetivo/contexto: neste artigo, analisam-se os objetivos e as principais atribuições das Forças Armadas brasileiras, por meio da confrontação de suas dimensões interna e externa com a realidade das instituições militares. **Metodologia:** por meio da análise de documentos de defesa e fontes secundárias, o estudo de caso discute as três destinações principais das instituições militares: a defesa da pátria, o uso dos militares em prol da política externa e seu emprego no interior do país. **Conclusões:** a partir das evidências, concluímos que, apesar do porte econômico do país e da ambição dos documentos, a consecução dos objetivos enfrenta constantes desafios. Grandes projetos voltados para a dimensão externa de defesa são constantemente comprometidos pelas imposições orçamentárias; a conexão entre defesa e política externa é evidente apenas em alguns momentos da política nacional, e o recorrente emprego dos militares nas operações de garantia da lei e da ordem e em atividades subsidiárias no interior do país se apresenta como uma disfunção dos objetivos principais das Forças Armadas. **Originalidade:** o estudo destaca-se pelo paralelo realizado entre as três destinações principais das Forças Armadas brasileiras prescritas nos documentos de defesa e a realidade; dessa forma, diferencia-se da maioria dos trabalhos existentes que abordam uma destinação ou dimensão específica ou partes delas.

PALAVRAS-CHAVES: Brasil; Forças Armadas; segurança e defesa; garantia da lei e da ordem; política externa.

Esta pesquisa foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo sob o processo 2018/09477-8.

Brasil y Fuerzas Armadas: disuasión, política exterior y uso interno

RESUMEN. Objetivo/contexto: en el artículo se analizan los objetivos y principales atribuciones de las Fuerzas Armadas brasileñas a través de la confrontación de las dimensiones internas y externas con la realidad de las instituciones militares. **Metodología:** desde el análisis de documentos y fuentes secundarias, el estudio de caso discute los tres propósitos principales de las instituciones militares: la defensa de la patria, el uso del ejército a favor de la política exterior y su empleo en el interior del país. **Conclusiones:** de la evidencia se concluye que, a pesar del tamaño económico del país y la ambición de los documentos, el logro de los fines enfrenta constantes desafíos. Los grandes proyectos orientados a la dimensión externa de la defensa están constantemente comprometidos por imposiciones presupuestarias. La conexión entre defensa y política exterior es evidente solo en ciertos momentos de la política nacional y el uso recurrente de los militares en operaciones de garantía de la ley y el orden y en actividades filiales en el interior del país se presenta como una disfunción de los principales objetivos de las Fuerzas Armadas. **Originalidad:** el estudio se destaca por el paralelismo entre los tres principales destinos de las Fuerzas Armadas brasileñas prescritos en los documentos de defensa y la realidad; así, se diferencia de la mayoría de los trabajos existentes que abordan un destino o una dimensión específica, o parte de ellos.

PALABRAS CLAVE: Brasil; Fuerzas Armadas; seguridad y defensa; garantía de la ley y el orden; política externa.

Brazil and the Armed Forces: Dissuasion, Foreign Policy, and Internal Deployment

ABSTRACT. Objective/Context: The article analyzes the objectives and main attributions of the Brazilian armed forces by the confrontation of their internal and external dimensions with the reality of the military institutions. **Methodology:** Through the analysis of defense documents and secondary sources, the case study discusses the three primary purposes of military institutions: the defense of the homeland, the use of the military in favor of foreign policy, and the employment within the country. **Conclusions:** From the evidence, we conclude that, despite the country's economic size and the ambition of the documents, the achievement of the objectives faces constant challenges. Budgetary impositions constantly compromise large projects aimed at the external dimension of defense, the connection between defense and foreign policy is evidenced only in certain moments of national politics, and the recurrent employment of the military in operations guaranteeing law and order and subsidiary activities present as a dysfunction of the main objectives of the armed forces domestically. **Originality:** This study stands out for the parallel between the three main destinations of the Brazilian armed forces from the defense documents and the reality; hence, it differs from existing works that address one specific destination or dimension, or part of them.

KEYWORDS: Brazil; Armed Forces; security and defense; guarantee of law and order; foreign policy.

Introdução

Apesar do crescente movimento de privatização dos conflitos desde o final do século XX, com empresas de segurança e militares privadas, o Estado ainda se apresenta como o detentor exclusivo do exercício da força. Tradicionalmente, a função primordial das Forças Armadas é a proteção do Estado contra um inimigo externo, ao passo que as polícias são mobilizadas para garantir a ordem interna (Pion-Berlin e Trinkunas 2011). No Brasil, essa concepção é amplamente utilizada para orientar a confecção de políticas públicas e os discursos voltados para as questões de defesa. Documentos como a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) apresentam um claro foco em atividades e programas relacionados à dimensão externa e direcionam o planejamento de defesa, ou seja, como as forças armadas devem ser estruturadas, equipadas, preparadas e posicionadas no território nacional, de acordo com os objetivos estratégicos do país e as ameaças à sua consecução em curto, médio e longo prazo.

Nas últimas décadas, países como o Brasil passaram a ser chamados “emergentes”, em decorrência de seu crescimento econômico, liderança regional e maior capacidade e propensão de atuar nos processos decisórios globais. A ampliação do campo de atuação dos países emergentes tem consequências em diversas áreas, uma delas a segurança e a defesa. Dessa forma, as Forças Armadas brasileiras passaram a ser usadas com mais frequência em prol de sua política externa para maior inserção do país no sistema internacional. Como consequência, além das tradicionais funções, elas passaram a ser preparadas e empregadas com mais força no exterior em favor dos interesses do país. Com isso, as articulações entre política externa e defesa se tornaram mais relevantes.

Além disso, as Forças Armadas brasileiras historicamente realizam ações subsidiárias no interior do território às quais se adicionaram as operações denominadas “Garantia da Lei e da Ordem” (GLO), fruto de dispositivo constitucional. Desde meados da década de 1990, elas têm sido utilizadas em questões internas e com mais frequência a partir do início deste século.

Na prática, há três destinações das Forças Armadas brasileiras: a defesa contra uma ameaça externa, a ação em prol da política externa e o emprego no interior do território para garantir a lei e a ordem ou em ações subsidiárias. Na consecução desses três objetivos, o uso interno, que originalmente deveria ser episódico, parece ter prevalecido, o que indicaria uma disfunção no emprego das forças armadas. Dessa forma, duas perguntas balizam a pesquisa: 1) quais os objetivos de defesa do Estado e do uso das forças armadas em prol da política externa e as dificuldades para sua consecução? e 2) qual a dimensão e como pode ser explicado o uso recorrente dos militares em questões internas?

Nesse sentido, neste artigo, discutem-se as três destinações principais das instituições militares: a defesa da pátria, o uso dos militares em prol da política externa e o emprego no interior do país. Argumenta-se que, na dicotomia externo-interno, o uso interno tem prevalecido sobre as funções externas das forças armadas. Ou seja, a ambição apresentada nos documentos com relação à defesa externa enfrenta constantes desafios; a conexão entre defesa e política externa ficou mais evidente apenas em alguns momentos da política nacional, e o recorrente emprego dos militares nas operações de GLO desvirtua a função primordial das forças armadas. O corte temporal se inicia em 1996, quando a primeira Política de Defesa foi publicada, e termina em 2019. Utilizando a abordagem qualitativa, o estudo de caso conecta documentos de defesa com a prática envolvendo instituições militares para discutir as três destinações principais dessas instituições. No caso da destinação externa, buscou-se relacionar a ambição dissuasória contida nos documentos com a dimensão das forças armadas e a realização de projetos estratégicos. No caso do uso dos militares em prol da política externa, os documentos foram relacionados com o envolvimento dos militares brasileiros no exterior, bem como sua (in)constância como política de Estado. Quanto ao uso interno, a análise se baseou nas operações internas realizadas e nas mudanças no aparato legislativo e doutrinário. Dessa forma, os argumentos foram apoiados em documentos como Política, Estratégia, Livro Branco de Defesa Nacional e legislação específica, literatura especializada, notícias de jornais e revistas, e informações oficiais do governo, incluindo das instituições militares.

No artigo, buscou-se ir além de vários trabalhos existentes sobre o tema que abordam separadamente essas dimensões ou parte delas. Apesar de ser considerada uma região pacífica em termos de conflitos armados interestatais, é interessante notar o acirramento de tensões ideológicas entre governos sul-americanos, o que aumenta a importância de estudos que busquem compreender melhor as forças armadas contemporâneas na América do Sul. O emprego dos militares em segurança pública está se tornando recorrente na América Latina, sendo valorizado em alguns países (D'Araujo 2010), mas apresentado também como um perigo por alguns acadêmicos (ver Saint-Pierre e Donadelli 2014). Na Argentina, por exemplo, o Decreto de Emergência de Segurança Pública abriu a possibilidade do uso das forças armadas principalmente no combate ao narcotráfico, considerado uma “violação da soberania nacional” (Argentina 2016). No Brasil, a forte presença de militares na burocracia civil do Estado no atual governo Bolsonaro reforça a necessidade de se compreender as formas de atuação das forças armadas a fim de garantir o controle civil democrático. Nesse contexto, apesar de não ser um caso único, a análise das Forças Armadas brasileiras é relevante, especialmente com relação a suas destinações externa e interna.

O artigo está dividido em quatro seções além da introdução e da conclusão. As três seções iniciais apresentam, respectivamente, a destinação externa de defesa e a dissuasão, as articulações entre política externa e defesa, e a dimensão interna e o emprego recorrente das forças armadas no interior do país. Na última seção, apresentamos alguns apontamentos sobre as dimensões externa e interna, e sobre a política externa.

1. A dimensão externa: defesa e dissuasão

O Brasil é considerado um *Estado satisfeito*, com todas as fronteiras resolvidas, tamanho, população e riquezas apropriadas, sem qualquer intenção de expansão territorial, o que explica sua postura de não beligerância. A PND define como segurança “a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza”, e como defesa nacional “o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais” (Brasil 2016, 5). Dessa forma, “segurança” é abstrata, designa um estado, enquanto “defesa” indica um ato dirigido contra determinada ameaça e pressupõe um eventual emprego de força. Para operacionalizar a política, a Estratégia de Defesa projetou, até 2030, a intenção de investir na multiplicação do poder militar a fim de garantir o controle do território e a livre exploração das riquezas.

“Poder” é um termo amplo, normalmente ligado à soberania, à força, à superioridade militar ou econômica, à dominação, entre outros. O termo é utilizado como elemento central do Estado relacionado com a capacidade de impor a própria vontade no sistema internacional. Logo, não haveria poder sem uma correlação de vontades. Para um Estado ter poder, há a necessidade de relacioná-lo, confrontá-lo com, no mínimo, outro Estado. Como salientou Moreira (1993, 110): “não tem qualquer sentido afirmar que um Estado tem poder [...] se os instrumentos à sua disposição não lhe derem a capacidade de influenciar o comportamento de outro Estado ou dos detentores de interesses opostos”. Aí repousa a necessidade de adquirir uma capacidade militar que realmente consiga dissuadir. Significa, portanto, que deve haver credibilidade e que, além de forças armadas capazes, o Estado deve demonstrar habilidade e vontade de usá-las caso necessário (Cashman 1993). Figurar entre as maiores economias do mundo resulta, naturalmente, em almejar maior influência na ordem global. Ao pensar o poder em termos de relações de força — o que significa que este não se detém, exercita-se —, significa dizer que ele só existe em ato, isto é, na passagem do seu exercício concreto para o ato.

Se considerarmos que as ameaças de segurança são normalmente associadas à proximidade e que a América do Sul se conforma em um “complexo regional de segurança” (Buzan 1991), a relação de poder deveria ser pensada nesse nível de análise. Nesse sentido, em termos absolutos, as Forças Armadas brasileiras somam 335 mil militares, ao passo que a Colômbia tem 293 mil em suas fileiras, a Venezuela, 123 mil, o Peru, 81 mil, o Chile, 77 mil e a Argentina, 74 mil, na sequência de países com maior efetivo nas forças armadas sul-americanas (International Institute for Strategic Studies — IISS 2018). Em 2019, o Brasil foi o 11º país em gastos com defesa no mundo, com 28,03 bilhões de dólares (Stockholm International Peace Research Institute — Sipri 2019). No entanto, para um território com 8.514.877 km², uma população de pouco mais de 200 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de dois trilhões de dólares, os gastos de defesa equivalem a 1,5% do PIB e a 1,7% dos gastos mundiais com defesa (Tian *et al.* 2018; Sipri 2019).¹

A relação do efetivo das forças armadas com o tamanho da população brasileira é de um militar para cada 590 habitantes, a mais baixa da América do Sul. Na Argentina, a relação é de um para 524, na Colômbia, um para 175 e, no Uruguai, um para 138, a mais alta do subcontinente. Os gastos brasileiros com defesa superam em 2,6 vezes aos da Colômbia e em cinco vezes aos do Chile, segundo e terceiro países com maior orçamento de defesa na América do Sul, respectivamente. No entanto, o percentual do PIB brasileiro empregado em defesa é menor que o da Colômbia (3,2%), do Equador (2,3%), do Uruguai (2,0%) e do Chile (1,8%) e pouco maior que o da Bolívia (1,4%) (Sipri 2019). A Global Firepower (GFP) faz um levantamento utilizando 50 fatores que englobam o efetivo das forças armadas, sua capacidade (em termos de equipamentos), o orçamento de defesa, infraestrutura e geografia. O *ranking* da GFP de 2020 colocou o Brasil na 10ª posição em relação a 138 países e na 1ª posição na América Latina. Na América do Sul, é seguido pela Colômbia (37ª posição), pelo Peru (40ª posição), pela Venezuela (41ª posição) e pela Argentina (43ª posição) (GFP 2020).

Esses dados, ao mesmo tempo que indicam certo poder relativo do Brasil em relação aos seus vizinhos no subcontinente, não apresentam disparates que levariam a preocupações em termos de segurança na região. Apesar de alguns casos de animosidade política, como atualmente com a Venezuela, as relações no entorno estratégico não indicam ameaças à segurança. Além disso, a leitura da PND indica a visão brasileira de que os principais conflitos podem se dar pela disputa “por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia” (Brasil 2016, 9). Ou seja, sendo detentor de grande biodiversidade, reservas

1 O Exército engloba em torno de 75% das Forças Armadas. Cabe destacar também que pouco mais de 30% de seu efetivo é composto de conscritos.

de recursos naturais e áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo, o país pode se tornar objeto de interesse internacional. Dessa forma, tanto a PND como a END indicam o preparo de forças armadas para ações futuras que possam ameaçar a soberania nacional muito mais em razão dos recursos que o país possui do que em relação a animosidades no seu entorno estratégico sul-americano.

Para isso, projetos estratégicos foram desenvolvidos para aumentar a capacidade de cada uma das forças, como os casos do submarino nuclear da Marinha, da aquisição de caças pela Força Aérea e da modernização das unidades do Exército; da “tecnologia dual”, como o Veículo Lançador de Satélites conduzido pela Força Aérea; dos projetos abrangentes e integrados, não só entre as forças armadas como também com a participação de agências governamentais, como o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras e o de Defesa Cibernética.

Tabela 1. Projetos Estratégicos de Defesa

	Projetos estratégicos	Objetivos
Marinha	Programa Nuclear Núcleo do Poder Naval Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul	Projeto, construção, operação e manutenção de reator nuclear Desenvolvimento de submarinos, navio-aeródromo, navio-anfíbio, meios de superfície, navios-patrolha e corvetas. Sistemas de monitoramento e controle de águas jurisdicionais
Exército	Guarani Proteger Astros	Blindados sobre rodas Segurança de estruturas estratégicas terrestres Apoio de fogo de longo alcance e míssil de cruzeiro tático
Aeronáutica	FX2 (Gripen) KC390 (Cargueiro) Sistemas Espaciais	Aquisição de aeronaves de caça Aeronave de transporte militar e reabastecimento em voo Sistemas de lançamento, plataformas espaciais e estações de controle de lançamento
Integrado	Defesa Cibernética Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras	Desenvolver capacidade de proteção contra-ataques cibernéticos Sistemas de monitoramento e vigilância, tecnologia de informação, guerra eletrônica e inteligência

Fonte: elaboração própria com base em Ministério da Defesa (2019b) e Exército brasileiro (2013).

Sobre a aquisição de capacidade para tornar a dissuasão crível, a ambição se contrasta com a realidade no sentido de que constrangimentos, principalmente financeiros, dificultam e atrasam projetos importantes. Embora o orçamento do Ministério da Defesa seja um dos maiores do Estado, ele abarca todos os gastos de custeio e de capital, inclusive os gastos com pessoal (salários, aposentadorias e pensões), serviços sociais (por exemplo, assistência médica) e administrativos. Na realidade, mais de 70% dos recursos são destinados para o pagamento de pessoal (ativo e inativo), sobrando menos de 30% para o investimento em novos equipamentos (“Cenário Defesa 2020-2039” 2018). Como a própria PND identifica, as crises econômica e política, os índices socioeconômicos baixos, o orçamento deficiente e a dependência tecnológica do exterior, entre outros afetam negativamente o objetivo de alcançar a capacidade na velocidade necessária (Brasil 2016). Apesar das variações dos últimos anos, o orçamento de defesa de 2018 ainda era menor que o de 2010, tanto mensurado em termos atuais quanto reais (IISS 2018). Sucessivos contingenciamentos nos orçamentos do Ministério de Defesa dificultam ou atrasam o andamento desses projetos (ver, por exemplo, Aguilar 2008; Costa 2019; IISS 2018; Silveira 2015). Como exemplos, o projeto do submarino nuclear da Marinha foi iniciado em 2012² e ainda sofre atrasos, o que também ocorre com o projeto do veículo lançador de satélites (Brasil 2018), que começou a ser pensado no final da década de 1970 e não foi completado até 2020. O projeto de aquisição de caças para a Força Aérea, iniciado na década de 1990, só terá a entrega das primeiras aeronaves em 2021.³

Além disso, como demonstra o trabalho do Exército brasileiro feito em cooperação com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada publicado em 2019, há uma série de “desafios” que devem ser superados pelas Forças Armadas e que envolvem, majoritariamente, preocupações com o uso externo da força (Andrade *et al.* 2019). Entre os desafios nessa área, podem-se mencionar o debate sobre o programa nuclear brasileiro, a dinâmica e a eficiência dos gastos militares, a adequação das capacidades tecnológicas do país para atender às necessidades militares e a questão da proteção das fronteiras.

2. Articulação entre Forças Armadas e política externa

Diplomacia e defesa correspondem a serviços do Estado, e ainda que apresentem suas particularidades, ambos se complementam no que diz respeito a alcançar os objetivos estratégicos estatais no sistema internacional (Cervo e Bueno 2008). O

2 Em 2010, cerca de 80 engenheiros da Marinha do Brasil realizaram cursos e treinamentos na França e no Brasil para iniciar o projeto (Brasil 2020a).

3 O projeto resultou na compra de 36 caças Gripen da Suécia em 2014, com entrega prevista das aeronaves a partir de 2021 (Rodrigues 2019).

soldado e o diplomata vivem e simbolizam as relações internacionais, por meio do binômio diplomacia e guerra (Aron 2002). Entre as perspectivas do papel da defesa em um sistema de política externa, quando ambas atuam em um único cenário externo que oferece tanto oportunidades de paz e segurança como riscos e ameaças, a diplomacia e a defesa devem buscar uma articulação de seus pontos de vista e objetivos, o que permitirá o início da integração entre ambas. No sentido ideal, essas áreas devem compartilhar objetivos e panorama comum, bem como identificar um quadro de prioridades (temáticas, temporais e geográficas) nas quais intervirão de acordo com interesses e oportunidades, riscos e ameaças (Osorio e Torrijos 2019).

No Brasil, enquanto os militares participaram de um longo processo de influência na política sem “receber dela sinalizações necessárias para estabelecer a sua doutrina”, a diplomacia passou por processo semelhante, fechou-se e estabeleceu o próprio modo de atuação (Menezes 1997, 12). A percepção das elites sobre os objetivos estratégicos do país ao longo do século XX em prol do desenvolvimento relegou questões militares (Abdul-Hak 2013) e somente em momentos pontuais houve tentativas de articular as duas burocracias. Mesmo nos governos militares, o foco da política externa foi de possibilitar o desenvolvimento das capacidades do país de produzir os meios de dissuasão e de defesa (Cervo e Bueno 2008). Assim, a trajetória de construção sociológica e ideológica das burocracias militar e diplomática implicaram caminhos paralelos de desenvolvimento com poucos momentos de sintonia entre ambas (Cheibub 1985; Coelho 1976), e a política externa acabou não reconhecendo o “poder militar um instrumento de respaldo da política externa brasileira” (Alsina 2003, 69).

O fim da Guerra Fria e as expectativas por uma nova fase das relações internacionais conduziram a acordos regionais que permitiram considerar questões de segurança e a inclusão dos vizinhos sul-americanos. Contudo, a *autonomia pela participação* ou *autonomia pela integração*, amadurecida nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (Vigevani, Oliveira e Cintra 2003), deixou de lado interesses brasileiros na área da defesa em prol de compromissos internacionais que representassem benefícios em áreas consideradas mais importantes (Fuccille, Barreto e Thomazella 2015).

A primeira Política de Defesa Nacional, publicada em 1996, abordou o fortalecimento da posição do país nos processos decisórios internacionais e a conexão defesa-política externa, a qual apareceu também em suas revisões posteriores de 2005 e 2016 (Brasil 1996, 2005, 2016).⁴ Entretanto, remarca-se que

4 A PDN de 1996 ditou que a política de defesa “é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo” (Brasil 1996, 3). A PDN de 2005 apresentou que a vertente preventiva da defesa “reside na valorização da ação

o real alinhamento das políticas externa e de defesa ocorreu no governo Lula (2003-2011), mesmo sendo ainda sensível a primazia da burocracia diplomática na busca por um papel de protagonista no sistema internacional (Lima 2010). O Livro Branco de Defesa Nacional, de 2012, também indicou a conexão entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores (Brasil 2012). No entanto, os papéis permaneceram consolidados: o internacional de política externa ficando para a burocracia diplomática, ou seja, centrado no Ministério das Relações Exteriores; e o doméstico com a burocracia militar, centrado no Ministério da Defesa e nos comandos militares (Lima 2010). No governo Lula, o Itamaraty⁵ teria até chamado para si a responsabilidade de definir as questões de segurança do Brasil, subordinando as Forças Armadas à estratégia da atuação internacional (Cervo e Bueno 2008).

O país tradicionalmente se apoiou nos princípios do universalismo e do multilateralismo, buscando diversificar os parceiros, fortalecer as organizações internacionais, especialmente a Organização das Nações Unidas (ONU) (Aguilar 2009), bem como desenvolver políticas regionais em várias áreas. A PND indicou uma priorização da América do Sul, do Atlântico Sul, dos países limítrofes da África e da Antártica, e como princípios a solução pacífica das controvérsias (baseada na ação diplomática e na estratégia militar da dissuasão), a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana (Brasil 2016). As ações decorrentes envolveram as Forças Armadas na atuação da política externa nessas áreas.

A intenção de obter maior protagonismo e poder político no sistema internacional incluiu ações que envolveram questões globais e regionais na agenda de política externa e no setor de segurança e defesa (Villa e Viana 2010). O envolvimento internacional das forças armadas em prol da política externa, cujo exemplo maior foi a participação nas operações de paz, teve seu ápice nos governos Lula. O protagonismo exercido na missão de paz no Haiti (Minustah), entre 2004 e 2017, e a manutenção de uma fragata da Marinha para a missão no Líbano (Unifil), desde 2011, foram os maiores exemplos do uso mais proativo das forças armadas em prol desse objetivo (Aguilar 2015). Além disso, as Forças Armadas foram envolvidas em diversos acordos de cooperação de defesa com países africanos (Aguilar 2013).

diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade” (Brasil 2005, 5).

5 Como é conhecido o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, uma homenagem ao Barão de Itamaraty, dono do prédio onde situou-se a primeira sede do Ministério no Rio de Janeiro.

Tabela 2. Ação externa das Forças Armadas a partir de 1996

<p>Operações de paz Acordos de cooperação em defesa</p>	<p>Tropas: Unavem III — Angola (1995-1997) Interfet, Untaet e Unmiset — Timor-Leste (1999-2005) Minustah — Haiti (2004-2017) Unifil — Líbano (2011-atual) Desminagem: América Central, Equador-Peru, Colômbia Missões individuais: África Ocidental, Angola, Costa do Marfim, Croácia, Darfur, Etiópia e Eritreia, Guiné-Bissau, Libéria, Nepal, República Centro-Africana e Chade, República Democrática do Congo, Síria, Sudão, Sudão do Sul, Timor-Leste África do Sul, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Senegal, São Tomé e Príncipe</p>
---	---

Fonte: elaboração própria com base em Aguilar (2013, 2015).

Ao mesmo tempo que a busca por mais participação nos foros internacionais balizou a atuação do Itamaraty, o fortalecimento da América do Sul como um bloco sob sua liderança figurou como objetivo do governo brasileiro. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da União das Nações do Sul (Unasul), teria demonstrado um novo direcionamento da política externa em prol do setor de defesa (Oliveira, Brites e Munhoz 2010; Saint-Pierre 2010). A conformação da Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana (2002),⁶ os foros de discussão entre suas Forças Armadas e as dos países vizinhos, como as reuniões de Estados-Maiores de Defesa, exercícios militares, bilaterais ou multilaterais, como forma de fomento da confiança mútua (Aguilar 2010), e o mecanismo 2x9 em relação à operação de paz no Haiti, entre outros, foram exemplos da conexão entre as políticas externa e de defesa.⁷

A atenção para o combate a ilícitos transnacionais resultou em exercícios militares com as forças armadas de países vizinhos, como entre as forças aéreas brasileira e argentina denominadas “Prata”, iniciadas em 2001, e com periodicidade anual a partir de 2004, envolvendo o intercâmbio de informações sobre tráficos ilícitos e o emprego de meios de detecção (radares) e interceptação (aeronaves). Em dezembro de 2002, Brasil e Argentina firmaram um acordo de cooperação com o objetivo de consolidar os procedimentos coordenados no

6 Uma ampliação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (1986) e da Zona de Paz no Mercosul, Bolívia e Chile (1998).

7 Em maio de 2005, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai estabeleceram o Mecanismo 2x4 com representantes dos ministérios de relações exteriores e de defesa de cada um dos países para tratar conjuntamente das ações empreendidas na operação de paz da ONU no Haiti (Minustah). O mecanismo cresceu com a entrada de Bolívia, Equador, Guatemala, Paraguai e Peru, e passou a ser conhecido como “2x9” (Aguilar 2015).

combate ao tráfico ilícito de aeronaves. Em 2005, as forças aéreas do Brasil e do Paraguai iniciaram a Operação Parbra I, relacionada com o combate ao tráfico aéreo irregular (Aguilar 2010).

No entanto, se a conexão foi mais evidente durante esse governo, ela diminuiu durante o governo de Dilma Rousseff. No governo subsequente de Michel Temer e no atual mandato presidencial de Jair Bolsonaro, os esforços anteriores de ação externa foram minados, como pode ser observado com a saída do país da Unasul em abril de 2018 juntamente com outros cinco grandes países da região, o que praticamente encerrou a instituição.⁸

A principal participação das Forças Armadas em apoio à política externa brasileira, a operação de paz no Haiti, chegou ao fim em 2017. Logo em seguida, a ONU solicitou ao Brasil o envio de um batalhão para a operação da ONU na República Centro-Africana (RCA). Por conta do convite, enquanto o Itamaraty se engajava politicamente, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas iniciaram o planejamento. Militares, diplomatas e funcionários do governo foram enviados ao Quartel General da ONU, em Nova York, e em missões de reconhecimento na RCA. No entanto, cinco meses depois, o governo respondeu negativamente, decisão justificada pelos problemas financeiros que o país vivia e pela intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro (Aguilar 2018). Atualmente, apesar de várias participações individuais com observadores militares, oficiais de ligação e de Estado-Maior (ONU 2020), a única presença de porte nas operações de paz encerrou-se com a retirada do contingente da Marinha da Unifil, em dezembro de 2020 (Boinas-Azuís 2020).

Apesar de as políticas externa e de defesa terem sido mais valorizadas no governo Lula, a articulação entre ambas permanece um desafio. O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) caracterizou-se por uma indefinição quanto à política externa e uma diminuição do peso do Itamaraty. Com isso, o Brasil perdeu o protagonismo externo da primeira década do século. Essa postura se manteve no governo Temer (2016-2018), e o governo atual do presidente Jair Bolsonaro tanto não indicou uma intenção de revitalização como tem apresentado um discurso pouco claro em relação ao multilateralismo.⁹

8 O motivo alegado na carta assinada por Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai foi um desacordo com a Secretaria-Geral da Unasul e divergências internas.

9 Por exemplo, o discurso proferido pelo chanceler Ernesto Araújo por ocasião da reunião informal do Conselho de Segurança das ONU relativa aos 75 anos do fim da Segunda Guerra Mundial, quando ressaltou que a palavra “multilateralismo” deveria ser evitada ao falar de instituições internacionais ou multilaterais, pois “palavras terminadas em ‘ismo’ normalmente designam ideologias” e não se deve fazer do “multilateralismo” uma ideologia (Brasil 2020b).

3. As Forças Armadas e a dimensão interna

Com relação às Forças Armadas, a divisão entre interno e externo não corresponde à realidade histórica do país. Sob a justificativa de proteger os interesses nacionais, o emprego dos militares no âmbito interno tem sido cada vez mais recorrente. Como argumenta Succi (2020, 58), o pressuposto teórico normativo que compreende uma clara divisão entre os usos interno e externo da força inviabiliza “os casos nos quais o emprego das forças armadas no interior das fronteiras do Estado está incorporado à normalidade jurídica e social”. Ainda que esse pressuposto teórico seja evidente, grande parte da literatura clássica sobre relação civil-militar compreende que as Forças Armadas exercem um papel forte para dentro do Estado, o que se torna claro nas frequentes intervenções militares na política ao longo da história do país e na produção de legislação específica que prevê o uso interno das Forças Armadas (Rodrigues 2016).

Cabe destacar que essa produção normativa está ligada a relações de poder que apresentam implicações práticas, em uma lógica que separa, de forma fictícia, o exterior anárquico e violento do interior pacificado, representada pelas ideias de soberania e coesão nacional (Costa e Mendonça 2018). Portanto, reforça-se a ideia de que a separação do trabalho de polícia e do trabalho militar tem dinâmicas de poder e aspectos materiais, relacionados a questões orçamentárias, que não devem ser olvidados na análise.

O fim da ditadura civil-militar, em 1985, e o processo de redemocratização a partir da Constituição de 1988 não significaram o fim da influência e da atuação para dentro das Forças Armadas. Coelho (1976) apontou que o seu fim colocou os militares em situação de dupla orfandade: uma funcional, pois não mais havia um cenário para o seu papel tradicional de guerra clássica, e uma outra societal, já que a imagem das Forças Armadas fora abalada durante os 21 anos que estiveram no poder. No entanto, segundo Rodrigues (2016), os militares tinham capital político suficiente para negociar e garantir que a instituição se mantivesse de acordo com seus interesses. O artigo 142 da Constituição Federal de 1988, que trata especificamente das atribuições e das características institucionais das Forças Armadas, e seu *caput* estabelecem que os militares podem ser chamados para as ações de GLO, ou seja, para a atuação dentro das fronteiras e contra os próprios nacionais. Na época, o então deputado federal pelo estado de São Paulo, Luís Inácio Lula da Silva (do Partido dos Trabalhadores — PT), ressaltou que “os militares continuam intocáveis, como se fossem cidadãos de primeira classe, para, em nome da ordem e da lei, poderem repetir o que fizeram em 1964” (Brasil 1988).

A partir da Constituição Federal, uma série de leis específicas e documentos foi formulada para regulamentar esse uso interno das forças armadas. A Política de

Defesa Nacional de 1996 deixou claro estar “voltada para ameaças externas” (Brasil 1996, 1). Da Política publicada em 2005 em diante, a “defesa nacional” foi apresentada como medidas e ações do Estado contra ameaças aos interesses nacionais “preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (Brasil 2005). O termo “preponderantemente” reforçou a possibilidade da ação das forças armadas em questões de ordem interna, de acordo com o dispositivo constitucional.

A Lei Complementar 97, de 1999, tratou das “normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas” (Brasil 1999) e foi alterada pela Lei Complementar 117, de 2004, cujo texto abordou o uso dos militares em operações de GLO (art. 142, Constituição Federal de 1988) de segurança pública (art. 144, Constituição Federal de 1988). Segundo o parágrafo 3º da lei, elaborado em consonância com o Decreto 3.897 de 24 de agosto de 2001,¹⁰ e que aborda as diretrizes para o emprego das Forças Armadas em operações de GLO:

Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal [forças policiais] quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. (Brasil 2001)

Dessa forma, há uma considerável margem de interpretação dos poderes para indicar quando as forças policiais, responsáveis pelo cumprimento do artigo 144, estão “indisponíveis, inexistentes ou insuficientes”.

Outro documento importante é a Lei de Segurança Nacional, cujo objetivo é regular questões de ordem interna e distúrbios sociais dentro do território nacional.¹¹ A lei define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, mas não indica o significado de ordem vigente (Brasil 2006). Na realidade, o texto das diversas leis de segurança promulgadas entre 1935 e 1983 não apresentam diferenças significativas em seu conteúdo (Costa 2013). Apesar de a preocupação com a ordem nacional ser inerente ao *ethos* das Forças Armadas brasileiras (Rodrigues 2016), a definição do que é considerado “ordem” fica aberta à interpretação das autoridades. Nesse sentido, é possível observar pistas na história nacional relacionadas à construção de uma figura de inimigo interno, aquele que ameaça a coesão e a ordem nacional. Figuras importantes do Exército

10 No decreto, é possível perceber como os artigos 142 (forças armadas) e 144 (segurança pública) da Constituição Federal estão intimamente ligados, ressaltando o fato de as Polícias Militares serem “forças auxiliares e reserva do Exército” (Brasil 2001).

11 A primeira delas é de 1935, tendo sido substituída por outras promulgadas em 1953, 1967, 1969, 1978 e 1983. Esta última, editada pelo governo militar, ainda se encontra em vigor.

Brasileiro passaram para a história por terem atuado na manutenção da “ordem” como o Duque de Caxias (1803-1880), que atuou na pacificação de revoltas do período regencial,¹² e o Marechal Rondon (1865-1958), que pacificou povos indígenas no início do século XX. O golpe de 1964 foi justificado pela necessidade de proteger a ordem nacional da ameaça comunista. Assim, é possível perceber que a ordem pode ser mobilizada de acordo com o momento histórico para justificar o emprego interno dos militares.

Os documentos de defesa mencionam também a necessidade de as Forças Armadas cooperarem com os órgãos públicos das unidades da federação, principalmente no setor de segurança, como atuar em grandes eventos nacionais e internacionais (Copa do Mundo de 2014, Olimpíadas de 2016, entre outros). Além disso, as Forças Armadas tradicionalmente são empregadas em ações subsidiárias, aquelas realizadas “em caráter complementar às suas atribuições constitucionais” com a intenção de contribuir para o desenvolvimento nacional e a Defesa Civil (Ministério da Defesa 2020), com destaque para as obras de engenharia. São ações cívico-sociais, apoio à saúde pública e socorro às vítimas de calamidades naturais, entre outras, realizadas em diversos segmentos da sociedade. Algumas dessas atividades são realizadas há décadas, como a distribuição de água na região Nordeste chamada “Operação Pipa” (ver, por exemplo, Carvalho Neto *et al.* 2019), e de apoio à população na Amazônia, incluindo comunidades indígenas (ver, por exemplo, Costa *et al.* 2020 e Menin 2007).

Desde meados da década de 1990, dezenas de operações foram realizadas pelas Forças Armadas para a garantia da ordem pública (incluindo ações relacionadas com greves de policiais e caminhoneiros) e a segurança de eleições e plebiscitos, eventos importantes, instalações, presídios e ações de outros órgãos do Estado.

Tabela 3. Operações internas no governo Fernando Henrique Cardoso

Ano	Local (Estado da federação)	Finalidade
1996	Pará (3) – Brasília Território nacional	Ordem pública Eleições
1997	Rio Grande do Sul, Ceará, Pará, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe, Minas Gerais, Pernambuco Pará	Ordem pública — greve de polícias Segurança de instalações
1998	Pará, Maranhão, Brasília, Pernambuco Território nacional Rio de Janeiro, Brasília	Ordem pública Eleições Eventos

12 A Cabanagem (1835-1840), a Guerra dos Farrapos (1835-1845), entre outras.

Ano	Local (Estado da federação)	Finalidade
1999	Pernambuco, Paraíba, Brasília, Bahia Rio de Janeiro Todo território	Ordem pública Evento Greve de caminhoneiros
2000	Pernambuco, Paraíba, Brasília, Bahia, Alagoas, Mato Grosso Bahia, Brasília, Santa Catarina Todo território	Ordem pública — greve de polícias Eventos Eleições e greve de caminhoneiros
2001	Pernambuco, Rio de Janeiro, Tocantins, Brasília, Bahia, Alagoas Brasília Paraná Todo território	Ordem pública e greve de polícias Evento Segurança de instalações Greve caminhoneiros
2002	Ceará Todo território	Evento Eleições

Fonte: elaboração própria com base em Ministério da Defesa (2019a).

Além do uso constante das forças armadas internamente, durante o governo Lula dois diplomas legais importantes foram aprovados: a Lei do Abate, que possibilitou o abate de aeronaves suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins (Brasil 2004b) que adentrem o espaço aéreo brasileiro sem a devida autorização, e leis que deram “poder de polícia” para as Forças Armadas atuarem na faixa de fronteira brasileira contra os crimes transfronteiriços e ambientais (Brasil 2004a; Brasil 2010). As leis sobre “poder de polícia” resolveram um problema jurídico fundamental na ação das Forças Armadas no âmbito interno (na faixa de fronteira) relacionado com a competência legal de militares realizarem patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves e, principalmente, prisões em flagrante. A Operação Ágata, realizada desde 2011 sob a coordenação do Ministério da Defesa com o objetivo de fortalecer a fronteira terrestre do país, e a Operação Sentinela, centrada no trabalho de investigação e inteligência e na atuação conjunta de órgãos federais de segurança (Ministério da Defesa 2019c), se juntaram a outras atividades fronteiriças pontuais com resultados importantes (ver Paim, França e Franchi 2019). O uso interno dos militares nessas áreas resultou na definição de uma estrutura bem como no fortalecimento da cooperação e da integração com outros órgãos para a execução de operações preventivas e repressivas no ambiente interagências na faixa de fronteira, por meio de diretrizes e manuais (ver Brandão *et al.* 2018).

Durante o governo Lula foi lançada a primeira Estratégia Nacional de Defesa (END) para operacionalizar a PND em longo prazo. Além disso, em 2010, foi criada a primeira Força de Pacificação, através do dispositivo de GLO, orientada para o combate ao narcotráfico e ao crime organizado. Essa Força atuou no Rio de Janeiro, nos complexos do Alemão e da Penha.

Tabela 4. Operações internas no governo Lula

Ano	Local (Estado da federação)	Finalidade
2003	Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Amazonas Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rondônia	Segurança de instalações Ordem pública — greve de polícia
2004	Rondônia, Piauí, Minas Gerais, Espírito Santo Estados amazônicos São Paulo	Ordem pública Apoio ao Ibama Evento
2005	Minas Gerais, Brasília (2), Bahia, Pará Todo território	Eventos Referendo
2006	Paraná Roraima, Mato Grosso do Sul Pará Piauí	Evento Ordem pública Segurança de instalações Eleições
2007	Rio de Janeiro, São Paulo Rio de Janeiro, Amazonas Pará	Evento Ordem pública Segurança de instalações
2008	Todo território	Eleições
2009	Maranhão, Amazonas	Eleições
2010	Brasília (5) Rio de Janeiro	Evento Ordem pública

Fonte: elaboração própria com base em Ministério da Defesa (2019a).

Mesmo com inúmeras operações internas e a atuação brasileira na pacificação do Haiti desde 2004, apenas em 2013 foi publicado pelo Ministério da Defesa o manual MD33-M-10 sobre Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Brasil 2013a). No documento, apesar de as palavras “ordem” e “ordem pública” aparecerem diversas vezes, não há uma definição precisa do que seriam, o que revela novamente a arbitrariedade da decisão de caráter político sobre seus significados. Em 2015, quando já havia sido criada a segunda Força de Pacificação para a atuação no Rio de Janeiro, foi publicado o Manual de Pacificação, cujo objetivo era informar a doutrina sobre as operações de pacificação como as da ONU. Embora não mencione o cenário interno, o Manual apresenta texto relevante para a compreensão das Forças Armadas brasileiras na atualidade.¹³ O documento foi revogado em 2019

13 A primeira parte do texto do Manual de Pacificação (Brasil 2015) indica que o seu foco é o cenário externo, considerando principalmente a atuação das Forças Armadas brasileiras em missões de paz.

pela Portaria 326, do Estado-Maior do Exército (EME),¹⁴ porém cabe destacar que apresentava também uma abordagem vaga da ideia de “ordem”.

A PND e a END devem ser consideradas em conjunto com os demais documentos que informam a concepção de defesa e de segurança, das ameaças, do treinamento e da produção de uma doutrina que tem como objetivo garantir a segurança nacional. Esses documentos são relevantes, pois neles constam alguns conceitos essenciais para o entendimento das questões de defesa presentes na PND, direta ou indiretamente. Entre esses conceitos, destaca-se o de Segurança Integrada, que tem passado por uma ampliação de seu significado, justamente a partir do conteúdo da PND, e que tem implicações práticas de mudança de doutrina e de percepção das forças armadas sobre o que é necessário para a garantia da segurança (Moura *et al.* 2018). Nota-se ainda que essa percepção mais ampla da atuação das forças armadas como Segurança Integrada implica “elevado nível de integração entre os mais variados órgãos e agências nacionais” (Mariath *et al.* 2018, 60). Novamente, é possível observar a normalização da atuação das Forças Armadas em atividades do âmbito civil, dado que a integração e a interação entre agências militares e civis representam vínculos institucionais importantes.

Ainda, entre os documentos, destacam-se os Manuais de Pacificação e de GLO, por exemplo, que indicam algumas possíveis fontes de ameaça à ordem contra as quais as Forças Armadas devem estar preparadas. A partir deles, é possível depreender que as principais ameaças de ordem interna estão relacionadas ao crime organizado, especialmente o tráfico de drogas ilícitas e de armas. É interessante notar que a PND sugere que o foco da atuação de defesa seja os centros econômicos e políticos do país, o que implica uma maior concentração na região Sudeste. Justamente nessa região, em específico no Rio de Janeiro, as Forças Armadas têm sido chamadas para atuar em operações maiores de GLO, com o objetivo de combater as facções criminosas.

Tabela 5. Operações internas nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer

Ano	Local (Estado da federação)	Finalidade
2011	Rio de Janeiro, Brasília Rio de Janeiro, Maranhão, Rondônia, Ceará Pará	Eventos Ordem pública Plebiscito
2012	Rio de Janeiro, Brasília Rio de Janeiro, Bahia Todo território	Evento Ordem pública Eleições

14 As informações sobre a revogação do documento podem ser acessadas em <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/90>. Acesso em 31 de maio de 2020.

Ano	Local (Estado da federação)	Finalidade
2013	Rio de Janeiro e todo território	Evento e Copa das Confederações
2014	Bahia (2), Santa Catarina, Pernambuco, Rio de Janeiro Todo território Brasília, Santa Catarina	Ordem pública Eventos, Copa do Mundo e eleições Eventos
2015	Brasília Mato Grosso do Sul	Evento Ordem pública
2016	Todo território Rio Grande do Norte, Pernambuco	Olimpíadas e eleições Ordem pública
2017	Espírito Santo, Brasília, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte Todo território	Ordem pública Ações em presídios
2018	Todo território Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima	Ordem pública e eleições Ordem pública

Fonte: elaboração própria com base em Ministério da Defesa (2019a).

A constante atuação levou o Exército a criar o Centro de Instrução de GLO junto ao 28º Batalhão de Infantaria Leve para ministrar estágios voltados à capacitação de oficiais e praças nesse tipo de operação (Brasil 2006), bem como manter unidades preparadas para o emprego nesse tipo de operações em ambientes urbanos e como força de pacificação, como as brigadas de infantaria leve. O preparo inclui grandes exercícios, normalmente com a participação de policiais militares e federais, agentes da Receita Federal e de guardas municipais.¹⁵

O uso das forças armadas em GLO tradicionalmente era realizada a pedido dos governadores dos estados ou de instituições do Estado, por exemplo, do Superior Tribunal Eleitoral para a segurança das eleições. No entanto, entre fevereiro e dezembro de 2018, ocorreu a primeira “intervenção federal” desde promulgada a Constituição de 1988, na cidade do Rio de Janeiro, que resultou na indicação de um general do Exército para ocupar o cargo de secretário de segurança daquela cidade e de generais em funções naquela secretaria e no gabinete da intervenção federal. O objetivo principal da intervenção foi reorganizar a gestão do Estado na área de segurança e reduzir os índices de criminalidade bem como coordenar ações ostensivas e cívico-sociais em áreas consideradas estratégicas da cidade.

15 Por exemplo, exercício de adestramento realizado pela 12ª Brigada de Infantaria Leve, de Caçapava, São Paulo, em maio de 2019 com cerca de 1.800 militares (“12ª Bda Inf L” 2019).

Dessa forma, a legislação apresenta termos que dão certa discricionariedade aos decisores justificarem o uso interno das forças armadas. Esse emprego, que deveria ser episódico e em situações extremas, tornou-se cada vez mais recorrente e duradouro. A Força de Pacificação ocupou os complexos do Alemão e da Penha, na Zona Norte do Rio de Janeiro, por 583 dias, entre 2010 e 2012 (Ribeiro 2012).

Essa recorrência pode ser compreendida a partir da percepção de que há um *ethos* pacificador que perpassa a história das Forças Armadas brasileiras e que constantemente faz com que as ações militares sejam voltadas para dentro do país (ver LaSInTec 2020; Mendonça 2017). Ainda que em cada período histórico as práticas mobilizadas tenham suas particularidades, é interessante notar a emergência regular desse *ethos*, por exemplo, a forte presença de militares em cargos burocráticos no atual governo de Jair Bolsonaro, um militar da reserva.

4. Dimensões externa e interna e política externa: alguns apontamentos

Na dimensão externa, a leitura dos documentos de defesa brasileiros, ou seja, o discurso, apresenta algumas contradições quando relacionado com a prática. Há a intenção manifesta de fortalecer as Forças Armadas, a qual está relacionada muito mais com a incerteza e as tensões provenientes da ordem global do que com a percepção de ameaças vinda de seus vizinhos. No entanto, é importante apontar que a concepção de que há uma paz permanente no continente não é suficiente para explicar a situação estratégica regional (Battaglini 2012; Villa e Pimenta 2016). É notável a permanência de conflitos sociopolíticos e ameaças não tradicionais (como o narcotráfico) e mesmo momentos de acirramento de tensões entre os Estados na América do Sul ligadas a questões territoriais, mas atualmente também a ideológicas. Villa e Pimenta (2016) indicaram uma série de narrativas e epistemologias que, além de apresentar implicações políticas práticas, ensaia explicar a ausência de conflitos prolongados interestatais na região por meio de abordagens liberais da “paz negativa” e institucionalista da “paz violenta”. Mares (2001), por exemplo, utilizou as disputas militarizadas na América Latina para evidenciar o fenômeno da “paz violenta”, ou seja, o uso da força militar como uma tática de barganha para resolver disputas interestatais, mas que pode resultar numa guerra por conta de dinâmicas de escalada desconhecida, imprevista ou mal calculada por quem tomou a decisão inicial de usar essa força. No entanto, nota-se que a concepção de um subcontinente “pacífico” segue orientando a confecção dos documentos de defesa, ao menos no caso brasileiro.

Enquanto a PND, a END e o Livro Branco de Defesa Nacional indicam uma estreita conexão da defesa com a política externa brasileira, especialmente a projeção da imagem do Estado no exterior, a qual ficou praticamente circunscrita a alguns governos e não foi sustentada no tempo como política de Estado. Ao longo do governo mais progressista do PT, houve maior relevância no uso das Forças Armadas como instrumento de política externa e de maior projeção do país no exterior. No entanto, apesar de terem mostrado resultados positivos, tanto a participação em operações de paz da ONU como os arranjos de segurança e defesa na área prioritária da América do Sul sofreram um retrocesso nos últimos anos.

Além disso, a “projeção externa” das Forças Armadas sofre com os constantes constrangimentos. Como a capacidade dissuasória está relacionada com o poder e a capacidade das Forças Armadas de projetar poder, ela é afetada pelos efeitos negativos de orçamentos abaixo do necessário e constantes contingenciamentos aplicados pelos governos, e, com isso, projetos importantes se arrastam por décadas.

No campo interno, os interesses militares mantidos no texto constitucional de 1988 acabaram levando ao constante uso interno das forças armadas e o que foi pensado para ser episódico se tornou recorrente, independentemente dos grupos partidários que estiveram no poder. O uso interno das forças armadas pode ser explicado por um certo “movimento” pós-Guerra Fria que ocorreu nos países da região. Líderes políticos e ministros da Defesa foram incorporando sistematicamente novos temas e agendas, a partir de novos conceitos semânticos, o que acabou por aprofundar ambiguidades e ambivalências, como a Declaração de Segurança das Américas, de 2003, pela qual se reconheceu uma “nova concepção da segurança no hemisfério de caráter multidimensional” (Saint-Pierre 2015, 19). Com tal reconhecimento, tornaram-se indefinidos os limites normativos de regulação do emprego das Forças Armadas com cada governo, o qual tomava decisões a partir de suas interpretações desse novo conceito. Problemas decorrentes do tráfico de drogas e dos altos índices de violência, diante da fraqueza estatal, fizeram com que fossem atacados os sintomas e não as causas de tais problemas, empregando as Forças Armadas para produzir uma percepção de segurança na sociedade. Para Saint-Pierre (2015, 20), além do narcotráfico ou dos índices de violência não diminuírem, ocorre uma maior debilidade estatal e democrática, com uma percepção errônea de fortalecimento das Forças Armadas e possíveis riscos à proteção aos Direitos Humanos e à integridade física dos cidadãos.

Na prática, ao mesmo tempo que havia essa preocupação com o uso dos militares para fora, notadamente em operações de paz da ONU, como forma de estabelecer a identidade do Brasil no exterior e auxiliar na consecução de objetivos

de política externa, foi aperfeiçoado o aparato legislativo para o uso interno da força (ver Siman 2014). No fim, a criação de uma legislação específica tornou o uso das forças armadas como último recurso um princípio distante da realidade, já que acabou por normalizar uma situação que deveria ser excepcional (Villareal e Franchi 2020). Observa-se uma grande carga de trabalho voltada para o emprego interno, não apenas no planejamento, na preparação e na execução das operações, mas também no âmbito intelectual. A intervenção no Rio de Janeiro, por exemplo, resultou num amplo projeto de atualização doutrinária de GLO realizado por um grupo de instrutores de diversas escolas do Exército (Padeceme 2019).

O ápice do constante emprego interno foi, no nosso entendimento, a intervenção federal militarizada no Rio de Janeiro. Não houve o emprego de militares de maneira ostensiva em todo o estado nem em ocupações prolongadas de áreas sensíveis à segurança pública com tropas militares, e o foco foi a reorganização e o reequipamento da Polícia Militar. No entanto, há uma literatura especializada que compreende a militarização como o uso da gramática, dos métodos, das doutrinas e do pessoal militar em ações no espaço público civil (Mathias 2004; Zaverucha 1999, 2008). O próprio fato de a Escola de Comando e Estado Maior do Exército ter sido chamada, entre outros estabelecimentos de ensino militares, para elaborar o Planejamento Estratégico da Intervenção (Padeceme 2019) permite o uso do termo “militarização” no sentido mais amplo como forma de evidenciar o uso de pessoal militar na burocracia civil e suas possíveis consequências para o controle civil democrático.

Conclusão

O argumento central do artigo é que, apesar do porte econômico do país e da ambição apresentada nos documentos de defesa, uma série de desafios compromete a consecução dos objetivos. A aquisição de capacidades para aumentar a dissuasão como estratégia de defesa da pátria é constantemente comprometida pelas imposições orçamentárias. A conexão entre defesa e política externa ficou mais evidente apenas em alguns momentos da política nacional, como nos governos de Lula da Silva. Assim, a flutuação entre um maior protagonismo e uma certa relegação a segundo plano permite dizer que o emprego dos militares em prol da política externa está mais relacionado à política de governo que a uma política de Estado.

O emprego dos militares nas chamadas “Operações de GLO” e em atividades subsidiárias no interior do país se tornou recorrente. Houve, então, o que pode ser compreendido como uma disfunção no emprego das forças armadas. Apesar de não haver uma ação específica prevista na END sobre as operações de GLO, o que se verificou, na prática, foi o aumento do uso interno das forças armadas em questões relacionadas à segurança pública. Desde meados de 1990,

e independentemente do governo, houve o uso intenso das Forças Armadas no interior do país. Essas operações deixaram de ser pontuais e subsidiárias para ser rotineiras, o que levou, além da produção de uma legislação específica, a arranjos estruturais, à incorporação de treinamentos específicos e de doutrina nesse sentido. Com o emprego frequente delas contra o crime organizado no interior do país, aumentou a preocupação com o crime organizado internacional, especialmente nas áreas de fronteira. Além da presença militar em algumas áreas do país onde outros agentes públicos não se fazem presentes, como em partes da Amazônia, o Ministério da Defesa passou a realizar operações conjuntas focadas nesse tema.

Dessa forma, na dicotomia ação externa-uso interno das forças armadas, tem prevalecido a segunda dimensão, que se dá por decisão política e para fins políticos, distorcendo sua finalidade principal, a defesa contra ameaças externas, bem como dificultando o uso dessas forças em apoio à política externa do país. Além disso, é possível perceber, após a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro em 2018 e com o início do atual governo, que houve o aumento da atuação de militares na política, cujas consequências ainda necessitam de mais tempo para serem analisadas.

Referências

1. Abdul-Hak, Ana P. N. T. 2013. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: Funag.
2. Aguilar, Sérgio L. C. 2008. "Políticas de defesa e orçamentos militares no Cone Sul". Em *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*, editado por Maria Celina d'Araújo, Samuel Alves Soares e Suzeley Kalil Mathias, 101-121. Campinas: Mercado de Letras.
3. Aguilar, Sérgio L. C. 2009. "A reforma da Organização das Nações Unidas". *Tensões Mundiais* 5: 13-37. <https://doi.org/10.33956/tensoesmundiais.v5i9%20jul/dez.667>
4. Aguilar, Sérgio L. C. 2010. *Segurança e defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Ideias.
5. Aguilar, Sérgio L. C. 2013. "The South Atlantic: Brazil-Africa Relations in the Field of Security and Defense". *Austral*, 2: 47-67. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.41288>
6. Aguilar, Sérgio L. C. 2015. "A participação do Brasil nas operações de paz: passado, presente e futuro". *Brasiliiana*, 3 (2): 113-141.
7. Aguilar, Sérgio L. C. 2018. "A questão da desistência do Brasil em participar da missão de paz na África". *Campo Grande News*, 12 abril, acesso em 2 nov. 2020. <https://www.campograndenews.com.br/artigos/a-questao-da-desistencia-do-brasil-em-participar-da-missao-de-paz-na-africa>
8. Alsina Jr., João. P. Soares. 2003. "A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (2): 52-86. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>
9. Andrade, Israel de Oliveira, Lange, Valério Luiz, Filho, Oscar Medeiros e Lime, Raphael, eds. 2019. *Desafios contemporâneos para o Exército brasileiro*. Brasília: Ipea.

10. Argentina. 2016. *Decreto 228/2016*. Declárase la Emergencia de Seguridad Pública. 21 janeiro. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional.
11. Aron, Raymond. 2002. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
12. Battaglini, Jorge M. 2012. “The coexistence of peace and conflict in South America toward a new conceptualization of types of peace”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (2), 131-151. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000200008>
13. Brandão, André Sodré Lira *et al.* 2018. “O Exército brasileiro em operações na faixa de fronteira no contexto da segurança integrada”. *Padeceme*, 12 (21), 107-122. <http://www.eceme.eb.mil.br/images/docs/Padeceme/PADECEME-2018-2.pdf>
14. Brasil. 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, acesso em 2 nov. 2020. <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/307anc23set1988.pdf#page=57>
15. Brasil. 1996. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República.
16. Brasil. 1999. *Lei Complementar n. 97*, de 9 de junho de 1999, acesso em 2 nov. 2020. www.planalto.gov.br/CCIVIL03/leis/LCP/Lcp97.htm
17. Brasil. 2001. *Decreto n.º 3.897*, de 24 de agosto de 2001, acesso em 2 nov. 2020. <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/2001/d3897.htm>
18. Brasil. 2004a. *Lei Complementar n.º 117*, de 2 de setembro de 2004, acesso em 2 nov. 2020. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2004/leicomplementar-117-2-setembro-2004-533982-norma-pl.html>
19. Brasil. 2004b. *Decreto n.º 5.144*, de 16 de julho de 2004, acesso em 2 nov. 2020. <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Atos2004-2006/2004/Decreto/D5144.htm>
20. Brasil. 2005. *Decreto n.º 5.484*, de 30 de junho de 2005, acesso em 2 nov. 2020. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm
21. Brasil. 2006. *Segurança Nacional: legislação e doutrina*, acesso em 2 nov. 2020. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/154491>
22. Brasil. 2010. *Lei Complementar n.º 136*, de 25 de agosto de 2010, acesso em 2 nov. 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm#:~:text=Lcp%20136&text=Alterar%20a%20Lei%20Complementar%20n,Ministro%20de%20Estado%20da%20Defesa.
23. Brasil. 2013a. *Decreto Legislativo n. 373*, de 25 set. 2013, acesso em 2 nov. 2020. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-publicacaooriginal-141221-pl.html>
24. Brasil. 2013b. *Portaria Normativa no. 3.461*, de 19 de dezembro de 2013. Garantia da Lei e da Ordem, MD33-M-10. Brasília.
25. Brasil. 2015. *Portaria Normativa no.005 — EME*, de 5 de janeiro de 2015. Manual de Campanha - Operações de Pacificação. Brasília: Exército Brasileiro.
26. Brasil. 2016. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Presidência da República.
27. Brasil. 2018. “VLS-1”. *Agência Espacial Brasileira*, Brasília, 22 abril, acesso em 2 nov. 2020. <http://www.aeb.gov.br/programa-espacial-brasileiro/transporte-espacial/vls-1/>
28. Brasil. 2020a. *Programa de Desenvolvimento de Submarinos*. Brasília, acesso em 2 nov. 2020. <https://www.marinha.mil.br/prosub/projeto-e-construcao>
29. Brasil. 2020b. *Ministro das Relações Exteriores — Discursos*. Brasília, 8 maio 2020, acesso em 2 nov. 2020, <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/21532-intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-por-ocasio-da-reuniao-informal-do-conselho-de>

- seguranca-das-nacoes-unidas-relativa-aos-75-anos-do-fim-da-2-guerra-mundial-8-de-maio-de-2021-2
30. Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Sussex: Lynne Rienner Publishers.
 31. Carvalho Neto, João Fidalfo, Farias, Thiago da Silva e Vianna, Pedro Costa Guedes. 2019. “Análise espacial da atuação da Operação Pipa no semiárido da Paraíba”. *Revista OKARA: geografia em debate*, 13 (1): 36-58.
 32. Cashman, Greg. 1993. *What Causes War? An introduction to theories of international conflict*. Lanham: Lexington Books.
 33. “Cenário Defesa 2020-2039 — Orçamento limitado por teto pode deixar Forças Armadas mais obsoletas e preocupa militares”. 2018. *Defesanet*, 21 jan., acesso em 27 out. 2020. <http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/28224/Cenario-Defesa-2020-2039---Orçamento-limitado-por-teto-pode-deixar-Forcas-Armadas-mais-obsoletas-e-preocupa-militares/>
 34. Cervo, Amado e Bueno, Clodoaldo. 2008. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB.
 35. Cheibub, Zairo B. 1985. “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”. *Revista Dados*, 28 (1): 113-131.
 36. Coelho, Edmundo Campos. 1976. *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
 37. Costa, Frederico Carlos de Sá. 2013. “Forças Armadas, a fundação e a manutenção da ordem: uma relação estéril”. *Perspectivas*, 4: 41-59.
 38. Costa, Frederico e Mendonça, Thaiane. 2018. “Exército Brasileiro e o setor de segurança: uma atualização da Doutrina de Segurança Nacional”. Em *os desafios da política externa e segurança no século XX*, editado por Sérgio Luiz Cruz Aguilar e Isabela Zorat Alonso, 167-190. Marília: Oficina Universitária/São Paulo: Cultura Acadêmica.
 39. Costa, Igor Pinheiro de Araújo, Maêda, Sérgio Mithihiro do Nascimento, Teixeira, Luiz Frederico Horácio de Souza de Barros, Gomes, Carlos Francisco Simões e Santos, Marcos dos. 2020. “Escolha de navio de assistência hospitalar no combate à pandemia da covid-19”. *Revista de Saúde Pública*, 54 (79): 1-10. DOI: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054002792>.
 40. Costa, Rodolfo. 2019. “Ministério da Defesa sofrerá contingenciamento de 43% no orçamento”. *Correio Braziliense*, 8 maio, acesso em 2 nov. 2020. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/05/08/interna_politica,753704/ministerio-da-defesa-sofrera-contingenciamento-de-43-no-orcamento.shtml
 41. D'Araújo, Maria C. 2010. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: FGV.
 42. Exército Brasileiro. 2013. *Projetos Estratégicos*. Brasília.
 43. Fuccille, Alexandre, Barreto, Lis e Thomazella, Ana E. 2016. “Diplomacia e Defesa no governo Lula: o diálogo tardio”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. DOI: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.69531>
 44. GFP — Global Firepower. 2020. *2020 Military Strenght Ranking*, acesso em 2 nov. 2020. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>
 45. IISS — International Institute for Strategic Studies. 2018. *The Military Balance*. London: Taylor & Francis.
 46. LaSinTec. 2020. *Boletim (Anti)Segurança* 4, Osasco: Unifesp, acesso em 9 dez. 2020. <https://lasintec.milharal.org/2020/10/15/antisseguranca-quatro/>

47. Lima, Maria R. S. 2010. “Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro”. Em *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*, editado por Nelson Jobim, Sérgio Etchegoyen e João Paulo Alsina Jr., 401-418. Rio de Janeiro: FGV.
48. Mares, David R. 2001. *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. Nova York: Columbia University Press.
49. “Boinas-azuis se despedem da Unifil após Brasil sair da missão de paz no Líbano”. 2020. *UN News*, 2 dez, acesso em 12 fev. 2021. <https://news.un.org/pt/story/2020/12/1734842>
50. Mariath, Leonardo *et al.* 2018. “As atribuições subsidiárias do Exército Brasileiro – a realização de outras atribuições pelo Exército Brasileiro, no contexto da Segurança Integrada”. *Padeceme*, 12 (21): 51-62. <http://www.eceme.eb.mil.br/images/docs/Padeceme/PADECEME-2018-2.pdf>
51. Mathias, Suzeley K. 2004. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação 1963-1990*. São Paulo: Editora Unesp.
52. Mendonça, Thaiane. 2017. *Pacificação e contrainsurgência: as forças de pacificação do Exército brasileiro nos Complexos do Alemão e da Penha (2010-2012)*. Dissertação de Mestrado. Niterói: Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, Brasil.
53. Menezes, Delano Teixeira. 1997. *O militar e o diplomata*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
54. Menin, José Luis Gonçalves. 2007. “As ações subsidiárias das Forças Armadas na Amazônia e seus reflexos na segurança e no desenvolvimento”. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 23 (47): 41-56.
55. Ministério da Defesa. 2019a. *Histórico de GLO*. Brasília: Chefia de Operações Conjuntas.
56. Ministério da Defesa. 2019b. *Projetos Estratégicos de Defesa*, acesso em 24 mar. 2020. <https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos>
57. Ministério da Defesa. 2019c. *Proteção das Fronteiras*, acesso em 24 mar. 2020. <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras>
58. Ministério da Defesa. 2020. *Ações Subsidiárias do Exército*, acesso em 24 mar. 2020. <https://www.defesa.gov.br/programas-sociais/acoes-subsidiarias/acoes-subsidiarias-realizadas-pelo-exercito-brasileiro>
59. Moreira, Adriano. 1993. *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.
60. Moura, Luis Mauro Rodrigues *et al.* 2018. “A Garantia da Lei e da Ordem no contexto da segurança integrada”. *Padeceme*, 12 (21): 31-50. <http://ebrevistas.eb.mil.br/PADECEME/issue/view/229/2-2018>.
61. Oliveira, Guilherme Ziebell de, Brites, Pedro Vinícius Pereira e Munhoz, Athos. 2010. “O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul”. *Fronteira*, 9 (18): 49-66. <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/6378>.
62. ONU — Organização das Nações Unidas. 2020. *Peacekeeping*, acesso em 12 dez. 2020. <https://peacekeeping.un.org/en/resources>.
63. Osorio, Juan D. Abella e Torrijos, Vicente. 2019. “La diplomacia para la seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: reflexiones desde el concepto de diplomacia de defensa”.

- Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15 (1): 129-144. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.4013>.
64. Padeceme. 2019. “O projeto de atualização doutrinária nas operações de Garantia da Lei e da Ordem”. *Padeceme*, 14 (23): 1-181. <http://ebrevistas.eb.mil.br/PADECEME/issue/view/321/2%20-2019>
65. Paim, Rodrigo de Almeida, França, Rodrigo Lima e Franchi, Tássio. 2019. “Operações de Garantia da Lei e da Ordem e de Faixa de Fronteira: breve análise do ordenamento jurídico atual”. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 34 (72): 141-166.
66. Pion-Berlin, David e Trinkunas, Harold. 2011. “Latin America’s Growing Security Gap”. *Journal of Democracy*, 22 (1): 39-53.
67. Ribeiro, Cristiane. 2012. “Livro conta história da pacificação dos complexos do Alemão e da Penha”. *Agência Brasil*, 28 nov., acesso em 27 out. 2020, <https://www.ebc.com.br/2012/11/livro-conta-historia-da-pacificacao-dos-complexos-do-alemao-e-da-penha>
68. Rodrigues, Alex. 2019. “Brasil recebe primeiro dos 36 caças Gripen comprados para a FAB”. *Agência Brasil*, 10 set., acesso em 27 out. 2020. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/brasil-recebe-primeiro-dos-36-cacas-gripen-comprados-para-fab>
69. Rodrigues, Thiago. 2016. “Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil”. Em *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*, Volume 2, editado por Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos e Alexandre Fuccille, 55-88. São Paulo: Cultura Acadêmica.
70. Saint-Pierre, Héctor Luis. 2010. “A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro”. *Análise de Conjuntura Observatório Político Sul-Americano*, 8: 1-17.
71. Saint-Pierre, Héctor Luis. 2015. “Breve Reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas”. *Revista Voces en el Fénix*, 48: 14-21.
72. Saint-Pierre, Héctor Luis, Donadelli, Laura. 2014. “El empleo de Fuerzas Armadas en asuntos internos”. Em *El Narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales*, editado por Günther Maihold e Stefan Jost, 61-75. México: Edimpro.
73. Silveira, Virgínia. 2015. “Contingenciamento e corte de verbas afetam projetos”. *Valor Econômico*, 5 nov., acesso em 27 out. 2020. <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2015/11/05/contingenciamento-e-corte-de-verbas-afetam-projetos.ghtml>
74. Siman, Maíra. 2014. “A ‘pacificação’ como prática de ‘política externa’ de (re) produção do *self* estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah)”. Tese de doutorado na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil.
75. Sipri — Stockholm International Peace Research Institute. 2019. *Military expenditure by country*, acesso em 2 nov. 2020. <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%9393%2019%20in%20constant%20%282018%29%20USD.pdf>
76. Succi, David. 2020. “O doméstico e o internacional como discurso normativo: a legitimação do uso da força”. *Revista Carta Internacional*, 15 (1): 56-79. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v15n1.2020.975>
77. Tian, Nan, Kuimova, Alexandra, Fleurant, Aude, Wezeman, Pieter e Wezeman, Siemon. 2018. *SIPRI Trends in World Military Expenditure*, acesso 2 nov. 2020. https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-05/sipri_fs_1805_milex_2017.pdf

78. Vigevani, Tullo, Oliveira, Marcelo e Cintra, Rodrigo. 2003. “Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração”. *Tempo Social*, 15 (2): 30-61. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>
79. Villa, Rafael A. Duarte e Viana, Manuela Trindade. 2010. “Security issues during Lula’s administration: From the reactive to the assertive approach”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53: 91-114. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300006>
80. Villa, Rafael A. Duarte e Pimenta, Marília Carolina B. de S. 2016. “A longa paz na América do Sul: questionamentos às teses da paz negativa na região”. *Papel Político*, 21 (2): 435-468. DOI: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.pap021-2.lpas>
81. Villareal, Roberto Xavier Jiménez e Franchi, Tássio. 2020. “Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: estudio comparado de legislación en Ecuador y Brasil”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15 (2): 57-72. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.4620>
82. Zaverucha, Jorge. 1999. “Frágil democracia e a militarização do espaço público no Brasil”. Submetido no XII Encontro Anual da ANPOCS. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Minas Gerais, Brasil. https://app.uff.br/riuff/bitstream/115847/1/JZaverucha_Fragil.pdf
83. Zaverucha, Jorge. 2008. “De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência”. *Revista de Sociologia Política*, 16 (31): 177-195. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200013>
84. “12ª Bda Inf L (Aeromovel) — Exercício Anhanguera”, *Defesanet*, 21 maio 2019, acesso em 12 set. 2020. <http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/32983/12%C2%AA-Bda-Inf-L-%28Aeromovel%29---Exercicio-Anhanguera-2019/>



Sérgio Luiz Cruz Aguilar é Livre. Docente em Segurança Internacional. Professor Associado da Universidade Estadual Paulista (Unesp) – Campus de Marília-SP e dos programas de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUC/SP) e de Ciências Sociais (Unesp). Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. Foi diretor da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). ✉ sergio.aguilar@unesp.br

Thaiane Caldas Mendonça. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUC/SP). Mestre em Estudos Estratégicos pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF) e bacharel em Relações Internacionais pela UFF. Bolsista da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). ✉ thaiane.cm@gmail.com