



Comunidades epistêmicas e de prática em defesa na Argentina e no Brasil: entre a organicidade e a plasticidade¹

Epistemic and practice defense communities in Argentina and Brazil: between the organic and plasticity

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.510

Samuel Alves Soares²
Marina Gisela Vitelli³

Resumo

Amparado em uma discussão conceitual sobre comunidades epistêmicas e sobre comunidades de prática, é objetivo do texto tratar de analisar a condução política das questões militares e de defesa na Argentina e no Brasil. Comunidades epistêmicas referem-se a grupos de pessoas com conhecimento socialmente legitimado que atuam junto a Estados para produzir políticas, enquanto as comunidades de prática aludem aos saberes e fazeres orientados, em última instância, para a busca de transformações nas estruturas sociais. Apresentados e desenvolvidos os conceitos, voltamo-nos para os casos em tela, percorrendo sobre cada um deles, para então indicar as diferenças de posturas nos dois países. Enquanto na Argentina formou-se uma comunidade epistêmica que influenciou sobre os contornos fundamentais da política de defesa no retorno da democracia, no Brasil não surgiu um ator semelhante, ainda que se argumente o surgimento de uma comunidade de prática, uma protocomunidade epistêmica. Ainda que dissonantes, os dois países vêm produzindo ações e visões compartilhadas que fortalecem mecanismos de cooperação na área.

Palavras-chave: Argentina; Brasil; Defesa; comunidades epistêmicas; comunidades de prática.

1 Uma primeira versão deste texto foi apresentada no XIII Congresso da Brazilian Studies Association, em 2016.

2 Professor Livre-Docente da Universidade Estadual Paulista-UNESP, professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) do qual é coordenador, pela UNESP e do curso de Relações Internacionais da mesma instituição. Pesquisador do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES/UNESP). Coordenador do Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos da UNESP. Pesquisador 2 do CNPq.

3 Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUCSP), Bolsista da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Doutora em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de Rosario.

Artigo submetido em 29/08/2016 e aprovado em 15/11/2016.





Abstract

Based on a conceptual discussion of epistemic communities and communities of practice, this article aims to analyze the political leadership over military affairs and defense in Argentina and Brazil. Epistemic communities refer to groups of people in possession of socially legitimated knowledge, who work with governments to produce policies, while communities of practice allude to knowledge and action oriented, ultimately, to the search for changes in social structures. After presenting and developing the concepts, we turn to the cases, approaching each of them, and afterwards we point out some differences in terms of each country's outcomes. While an epistemic community emerged in Argentina, with influence over the basic outlines of defense policy, a similar actor did not developed with the return of democracy in Brazil, although we argue about the emergence of a community of practice, an epistemic proto-community. In spite of having gone through different processes, both countries have developed shared visions and actions that strengthen cooperation mechanisms in the area.

Keywords: Argentina; Brazil; Defense; epistemic communities; communities of practice.

Introdução

Tanto na Argentina quanto no Brasil, os assuntos relativos às políticas de defesa têm ganhando espaço nas agendas de pesquisa de sociologia, ciência política e relações internacionais na última década. Aos estudos sobre os processos de transição à democracia desde os autoritarismos, seguiram outros trabalhos sobre o grau de sucesso alcançado pelas mudanças institucionais em favor da condução política (DIAMINT, 2008; SAÍN, 2010; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010), a relação entre a política de defesa e a política exterior dos governos democráticos (SAINT-PIERRE, 2010). Junto a trabalhos focados em um dos dois países, foram feitos também estudos em chave de comparação, contrastando semelhanças e diferenças em relação a questões como culturas estratégicas (SOARES; SOPRANO, 2014), as agendas políticas e acadêmicas (POCZYNOK, 2011).

No contexto dessa bibliografia, este trabalho se insere na discussão sobre os elementos que diferenciam as experiências pós-autoritárias dos dois países, especificamente no que se refere aos atores das respectivas políticas de defesa. Dentro do amplo grupo de estudos sobre o assunto, na Argentina tem se colocado o foco na participação de assessores parlamentares, envolvidos ao mesmo tempo em foros de discussão e pesquisa acadêmica (LALEFF ILIEFF, 2012; SOPRANO, 2012a; SOPRANO, 2012b; SOPRANO, 2013; VITELLI, 2015a). No Brasil, há análises





voltadas para avaliar o grau de condução política da defesa (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010) ou o afastamento entre a política externa e a política de defesa (ALSINA JR, 2003), evidenciando o distanciamento de atores das definições mais centrais nesse campo.

Tendo em consideração os avanços e os desafios pendentes nessas agendas de pesquisa, o objetivo deste texto é retomar os processos de condução das questões militares e da defesa de Argentina e Brasil a partir das concepções de comunidades epistêmicas, em primeiro plano, e subsidiariamente das comunidades de prática. A primeira opção é justificada porque é possível identificar atores, posições, interesses, crenças compartilhadas entre os membros comunitários – com base em uma organicidade construída – tal como se argumenta ser a situação da Argentina. Já as comunidades de prática caracterizam-se por maior plasticidade se comparadas conceitualmente às comunidades epistêmicas. Busca-se sustentar que tal é o caso do Brasil.

O texto está organizado em seis seções. Na primeira nos ocupamos de aprofundar o conceito de comunidades epistêmicas, procurando tensioná-lo na medida de seu uso mais restritivo, para na sequência indagar sobre o alargamento conceitual. A terceira seção remonta ao caso argentino, a quarta ao brasileiro. À guisa de conclusão, colocamos frente à frente os dois casos, para então traduzi-los em suas especificidades.

Os princípios do conceito: maior peso da visão científica

Ainda que seja possível rastrear o conceito de comunidades epistêmicas em trabalhos de John Gerard Ruggie (1975) e de Ernst Haas (1978), foi ao final dos anos 1980 e em princípios dos anos 1990 que esta conceitualização surgiu nos debates em relações internacionais, dando lugar a um conjunto de pesquisas empíricas que, em maior ou menor medida, dedicavam-se aos grupos de especialistas envolvidos em processos de coordenação internacional de políticas.

De maneira clara, o desenvolvimento do conceito se dinamizou em 1992, a partir da publicação do volume dedicado ao tema na revista *International Organization*, um dos mais importantes fóruns de discussão sobre teoria das relações internacionais em geral e sobre cooperação e regimes internacionais em particular. Foi nesse contexto que se analisou o papel desempenhado por especialistas em posição de negociação nos Estados na construção de regras





internacionais para assuntos de grande complexidade técnica. Não constituem mera casualidade que os estudos de caso publicados no número 1 do volume 46 da citada revista trataram do controle de armas estratégicas, da regulação internacional de emissão de clorofluorcarbonos e do sistema monetário internacional do pós-guerra.

Na publicação, coordenada por Peter M. Haas, junto com outros trabalhos subsequentes, houve a apresentação de uma perspectiva restritiva ao conceito, tão logo discutida por outros trabalhos com novos enfoques. Os questionamentos principais orientavam-se para interrogar até que ponto seria correto equiparar comunidades epistêmicas a grupos de cientistas, transmitindo a ideia de que o conceito designa comunidades de especialistas das ciências exatas, com vinculação prioritária com o âmbito acadêmico. Outras críticas arguíram sobre as implicações das primeiras conceitualizações com respeito à relação que existe entre tais comunidades e os governos. Dessa forma, surgiam perguntas como: as comunidades epistêmicas atuam como consultores externos? Qual é a relação com as burocracias especializadas do Estado? Pode uma comunidade epistêmica existir no interior do aparato estatal e ainda conservar sua essência conceitual?

Tal como explicou Haas, o enfoque sobre comunidades epistêmicas se baseia no pressuposto de que a identificação e reconhecimento de interesses dos Estados derivam de como os decisores, ou seus assessores, entendem os problemas em situações caracterizadas por incertezas. É desta maneira que os Estados estabelecem a amplitude de ações consideradas apropriadas em áreas que impliquem na formulação de políticas. (1992, p. 2).

Em função do exposto, e segundo a define Haas, uma comunidade epistêmica é “uma rede de profissionais que possuem reconhecida *expertise* e competência sobre um tema determinado e que reclamam autoridade sobre um conhecimento que é relevante para a formulação de políticas vinculadas a esse tema ou campo” (1992, p. 3). Concretamente, o conceito buscava responder à crescente participação de especialistas na formulação de políticas domésticas com repercussão internacional, em um contexto sistêmico marcado por incertezas relativas aos impactos das decisões estatais, produto da interdependência e da crescente complexidade das questões. Tais temas, em virtude de sua alta tecnicidade, tornavam imprescindível aos decisores recorrer a especialistas para o assessoramento prévio à formulação de políticas.

Haas (1992) propôs quatro elementos como definidores das comunidades epistêmicas. No que concerne às ideias compartilhadas com o grupo, essas se dividem em *crenças causais* e *crenças sobre princípios ou normas*. Ainda que as





primeiras sejam do tipo analítico, produto do conhecimento gerado em relação às problemáticas do domínio da comunidade, as quais servem para “elucidar as múltiplas vinculações entre ações de política e resultados desejados”, as segundas são de tipo normativo e “provêm uma base lógica fundada em valores para a ação dos membros”. Por sua parte, o conjunto de *critérios de validade* se referem aos pressupostos metodológicos da comunidade epistêmica, definidos intersubjetiva e internamente para produzir consensos sobre as maneiras apropriadas nas quais se origina e se desenvolve o conhecimento comum. Finalmente, a comunidade epistêmica se caracteriza por compartilhar *uma meta*, um propósito relacionado com a ação, a qual Haas descreve como “um conjunto de práticas associadas a uma série de problemas para os quais se enfoca a competência da comunidade”, valorizado como um aporte para a melhoria do bem-estar social (1992, p. 3). Para permitir distinguir a comunidade epistêmica de outro tipo de grupos, como os grupos profissionais, os grupos de interesses e as agências burocráticas, torna-se necessário identificar a totalidade dos quatro elementos.

Outro importante aporte conceitual desenvolvido no referido volume da revista foi o estudo de caso escrito por Adler sobre uma “comunidade epistêmica de controle de armas estratégicas”, no qual o autor apresenta cinco dimensões para estudar o agir dessas comunidades. As primeiras delas são as *unidades de variação*, definida pelo autor como “testes de novas variantes conceituais, interpretações e significados baseados em expectativas, as quais circulam nas comunidades políticas e acadêmicas”⁴. A dimensão seguinte é a *inovação*, que se refere tanto aos processos pelos quais as comunidades de intelectuais “empacotam” essas unidades de variações e disso criam um entendimento coletivo sobre o tema em questão (ADLER, 1992, p. 104), como também aos conceitos que surgiram desses processos, as *inovações intelectuais*. Tal dimensão ressalta as atividades desenvolvidas por comunidades epistêmicas vinculadas à criação de um novo pensamento, que em ocasiões supõe, mais que o surgimento de um novo conhecimento, a vinculação de ideias novas e velhas ou a resignificação do pensamento tradicional a partir de novas combinações de ideias preexistentes.

Em terceiro lugar, considera a *seleção*, isto é, os processos políticos que determinaram quais políticas foram efetivamente adotadas por um governo. Os decisores traduzem em políticas concretas as ideias da comunidade epistêmica que

4 Consideramos que um elemento importante a ser considerado nessa dimensão é a identificação de entendimentos do pensamento estabelecido questionados pela comunidade, confrontando-os com os argumentos incipientes do grupo, ao tempo que se assinalam as ações contextuais que afetaram a evolução do pensamento.





passaram pela prova dos interesses desses decisores, como também pelos filtros da dinâmica da política doméstica. A comunidade epistêmica alcança influência mediante uma atividade de *lobby*, de persuasão sobre a validade de suas ideias (1992, p. 124). A seleção política também implica que os membros da comunidade epistêmica podem ser recrutados para ocupar postos em um governo, como também podem ser criadas agências novas que se dedicam à temática abordada por uma comunidade epistêmica, se essa ainda não exista.

Passando ao nível externo da atuação das comunidades epistêmicas, Adler define a variável da *difusão*, a qual põe em destaque a transmissão das expectativas, os valores e outros tipos de ideias sobre outras nações, tanto por meios diretos (propostas de negociação, encontros de cúpula, conferências técnicas e foros científicos) como indiretos (declarações, debates, audiências legislativas, artigos na imprensa e publicações acadêmicas). Finalmente, as *unidades de modificação efetiva* destacam “o comportamento normativo padrão entre dois ou mais Estados que resultam em parte devido à inovação, à seleção e à difusão de expectativas” (ADLER, 1992, 105). De outro modo, nessa variável se percebe como as ideias geradas por comunidade epistêmica e eleitas pelo poder político doméstico, a partir da difusão internacional ou bilateral, se corporificaram em acordos, mecanismos e instituições de cooperação.

Certamente, tal esforço conceitual de Adler contribuiu para um melhor entendimento do fenômeno social que se designa através do conceito “comunidade epistêmica”, sublinhando o seu lado mais dinâmico. Precisamente, o aporte que realizam permite sustentar o processo que ocorre entre dois atores: a comunidade epistêmica e a classe política que adota a visão impulsionada pela primeira. Nesse sentido, entendemos que, metodologicamente, mais que variáveis, tais elementos deveriam ser entendidos como ferramentas para um estudo de *process-tracing* (COLLIER, 2011), isto é, rastrear um processo causal com uma sequência cronológica, mostrando a vinculação concreta entre tais variáveis – parte da cadeia causal proposta pela teoria.

A ampliação do conceito: a possibilidade de uma comunidade epistêmica da defesa

Levando em conta que, no seu surgimento, o conceito foi utilizado para analisar a participação de cientistas, nas políticas nacionais e processos de





barganha internacionais sobre assuntos de alta tecnicidade, surge o questionamento sobre a sua validade para estudar os atores da política de defesa, um assunto eminentemente político. Importa deixar claro que a concepção restrita do que é uma comunidade epistêmica não surgiu dos trabalhos de Haas, mas sim dos estudos de caso que se seguiram a sua conceituação. Não obstante, as discussões críticas sobre a visão restrita das comunidades epistêmicas em geral referenciaram-se aos trabalhos do autor. Entre tais aportes críticos, destacamos dois trabalhos: o de Andreas Antoniaades (2003) e o de Mai'a Davis Cross (2013). O fundamental da redefinição do conceito decorreu do questionamento da associação entre comunidade epistêmica e conhecimento científico, entendido como vinculado às ciências exatas e ao âmbito acadêmico-universitário, como também foi repensada a noção de incerteza e a necessidade de considerar a comunidade epistêmica como algo separado do governo. Abordaremos na continuação tais reflexões.

Em seu trabalho “Comunidades Epistêmicas, Epistemes e a Construção da Política (mundial)”, Antoniaades sustentou que, longe de caracterizar-se pelos cânones de cientificidade, o que importa é o conhecimento que se torna relevante para comunidades ou socialmente reconhecido, independente de seu caráter científico, no sentido indicado, ou não. Chegou a essa conclusão destacando uma dimensão de tais comunidades que havia sido deixada de lado nos estudos anteriores: a dimensão normativa do epistêmico, vista desde a relação entre poder e saber proposta por Michel Foucault e a teoria construtivista.

Assim, ainda que reconheça a relevância de estudar a maneira como as *comunidades epistêmicas ad hoc* – coalizões que buscam a resolução de um problema particular – influem sobre os processos de formulação de determinadas políticas, para entender a construção e a mudança da política mundial é necessário reconhecer a existência de comunidades de pensamento (*thought communities*) “organizadas por redes baseadas em conhecimento reconhecido, cujos membros compartilham um entendimento comum sobre um problema particular ou uma cosmovisão e buscam transformar suas crenças em discurso e em prática social dominante” (ANTONIADES, 2003, p. 26).

São várias as implicações de tal distinção. Em primeiro lugar, supõe separar o conceito do requisito de cientificidade do conhecimento. Ao sublinhar o reconhecimento social da autoridade do saber próprio da comunidade epistêmica, Antoniaades enfatiza a vinculação entre o grupo e o contexto social em que atua. Trata-se de uma autoridade reconhecida pela sociedade em que essa comunidade está enraizada e não em virtude de uma adequação a um método particular.





Destarte, a legitimidade do conhecimento provém do contexto externo, não da adesão no âmbito interno a um conjunto de regras e métodos. Por outro lado, a proposta do autor permite pensar em *comunidades epistêmicas em sentido holístico*, na medida em que buscam o estabelecimento e a perpetuação de crenças e visões em discursos sociais permanentes, oferecendo como um possível exemplo a comunidade epistêmica dos economistas keyenesianos.

O autor esclarece que na prática ocorre uma superposição das comunidades epistêmicas *ad hoc* e holísticas, ressaltando que essas últimas transmitem a ideia central de seu argumento: que o conceito de comunidades epistêmicas serve para conhecer o papel dessas na construção da política mundial. São, em última instância, comunidades de poder. Tal construção ocorre em dois níveis interligados: um de caráter cognitivo, a produção da realidade da política mundial; e outro de caráter prático, que é a maneira particular na qual influem sobre a formulação de políticas específicas. Decerto o primeiro nível é o mais fundamental, e seguindo uma lógica eminentemente construtivista, o nível cognitivo implica o controle sobre o fator-chave das interações sociais: o conhecimento socialmente reconhecido, que habilita o poder de impor discursos. Tal como adverte o autor, não se pode perder de vista que – a partir de suas crenças normativas e de seu conhecimento especializado – as comunidades epistêmicas desejam influir sobre a realidade social, “uma vontade que é constitutiva de sua existência”, o que para Antoniades constitui a dimensão normativa da ação das comunidades epistêmicas (2003, p. 30).

Davis Cross coincide com Antoniades e agrega um fator adicional. Por um lado, a autora entende que o importante é que haja um reconhecimento social da legitimidade desse conhecimento, como sucede com o saber próprio de autores não cientistas como os diplomatas, os juízes, os oficiais militares e os especialistas em defesa⁵. Por outro lado, o aporte da autora, que se deixa entrever nessa passagem, é que a chave é o *profissionalismo*, não a ciência. Tal característica é entendida pela autora como uma qualidade interna da comunidade que contribui para o seu grau de coesão, um fator-chave para a possibilidade de influir sobre as políticas que essa comunidade possa alcançar.

5 A autora assinala como exemplo os altos oficiais militares que participam de academias com projeção internacional, como West Point ou a Escola das Américas. Essas têm o potencial para transformar-se em comunidades epistêmicas, sempre e quando se proponham a perseguir objetivos de políticas baseando-se em suas normas profissionais compartilhadas e na sua *expertise*. Somente é possível identificar tal aspecto se é adotado um conceito amplo de conhecimento especializado, isto é, não necessariamente científico.





Sobre essa base, Davis Cross formula uma definição em termos mais amigáveis que os utilizados por Haas: “Em outras palavras, as comunidades epistêmicas são redes de especialistas que persuadem a outros sobre suas crenças causais e metas de políticas compartilhadas, em virtude de seu conhecimento profissional” (DAVIS CROSS, 2013, p. 142)⁶.

Em síntese, ainda que o que outorga especificidade e caráter explicativo ao conceito de comunidades epistêmicas é o quanto e como especialistas conseguem influir sobre a formulação de interesses estatais em virtude de contar com um conhecimento reconhecido como válido, isso não constitui razão para assumir que atores com conhecimento especializado não científico não possam ser igualmente persuasivos, e ainda operar de acordo com critérios iguais ou similares aos científicos.

Finalmente, com respeito ao tipo de vinculação estabelecida entre os especialistas e os governos, Haas (1992) havia sustentado que tais redes de especialistas são consultadas pelos atores governamentais, que selecionam politicamente os entendimentos advindos coletivamente dos membros da comunidade epistêmica. Todavia, nessa afirmação não estava claro um aspecto que se tornou evidente mais tarde: que em certas ocasiões as comunidades epistêmicas não permaneciam totalmente fora do Estado, senão que com ele estabeleciam uma relação de sinergia importante. Antoniades (2003) apontava que há situações em que ondas se consolidam no interior de uma burocracia, seja esta local, nacional ou transnacional, produzindo a institucionalização de sua influência no processo de formulação de políticas. Podem ter ainda um envolvimento indireto, quando atuam como consultores, assessores e fontes de informação, situação em que influem sobre a definição da agenda ou mudam a forma com que os temas já existentes sejam conceituados.

Por sua parte, Davis Cross sustenta que o importante é identificar que tipo de sinergia ocorre entre os governos e as comunidades de especialistas. Destaca inclusive que em certos momentos as comunidades epistêmicas estão localizadas

6 O componente de companheirismo ou espírito de corpo foi destacado como indicador por Davis Cross, que põe a ênfase no grau de profissionalização dos membros da comunidade, assim como nos elementos de socialização compartilhados, entendidos como indicadores da coesão interna do grupo, um elemento que a autora relaciona diretamente com o grau de influência sobre as políticas que tais comunidades podem exercer. Destarte, Davis Cross propõe interrogar-se sobre se as relações profissionais atingem patamares além daqueles dos papéis burocráticos formais: se esses membros somam um alto grau de *expertise* em suas posições institucionais; e se compartilham experiências de aprendizagem e treinamento; se se reúnem fora do trabalho, de maneira informal (2013, p. 154).





no interior das estruturas de governo, embora ainda conservem sua independência. Essas situações podem incrementar suas chances de influência sobre as políticas e, ainda mais, a participação no interior do governo pode mesmo servir de origem às comunidades epistêmicas.

Evitar o alargamento conceitual

Consideramos fundamental encontrar um equilíbrio entre, por um lado, a necessidade do refinamento conceitual e, por outro, o risco de cair em uma associação excessivamente estreita entre as comunidades epistêmicas e as comunidades científicas. O trabalho de definição conceitual é importante para tornar menos equívocos os fenômenos sociais designados por um conceito, já que existem outros atores coletivos com participação nas dinâmicas da cooperação internacional, com similitudes e diferenças.

Assim sendo, sustenta-se que as comunidades epistêmicas podem estar estabelecidas dentro de um Estado, porém cabe indagar como distingui-las de um grupo burocrático regular. De forma similar, seguindo-se a Davis Cross, em que medida o profissionalismo é uma variável crucial para entender essas comunidades? Como evitar confundi-las com as profissões? Propondo-se priorizar as crenças normativas, as visões de mundo, que diferenças há em relação a um partido político, a uma ideologia como as das *advocacy networks*?⁷ Se o fundamental é o momento do conhecimento, que critério tomar para não as igualar à comunidade acadêmica, algo que usualmente acontece devido à familiaridade dos termos?

Em primeiro lugar, é útil aclarar que o conceito designa um grupo de pessoas “de carne e osso”, isto é, deve ser possível identificar cada um de seus membros, distinguindo o nível de participação nas atividades do grupo, ou o grau de reconhecimento de cada um por parte de outros atores, sua permanência dentro do grupo ou a diversidade de afiliação institucional, podendo essa, inclusive, ser múltipla. Uma comunidade epistêmica pensada como um conjunto

7 Margaret Keck e Kathryn Sikkink definiram as *Transnational Advocacy Networks* como “redes de ativistas, distinguíveis em grande parte da centralidade que têm as ideias e os valores na motivação de sua criação”. Tais redes incluem “atores que trabalham internacionalmente sobre uma problemática, unidos por valores compartilhados, um discurso comum e intercâmbios densos de informação e serviços”. Essa interação centrada no intercâmbio de informação reforça “a capacidade de atores internacionais não tradicionais para mobilizar estrategicamente informação com o fim de criar novas questões e categorias e persuadir, pressionar e obter influência sobre outras organizações e sobre os governos” (KECK; SIKKINK, 1999, p. 89).





de pessoas tem um início no tempo, apesar de que se pode rastrear antecedentes não comunitários.

Em segundo lugar, como se indicou anteriormente, trata-se de um grupo de pessoas que possui um conhecimento socialmente reconhecido, o qual é produzido, reproduzido e modificado a partir de instâncias de interação nas quais participam esses membros de maneira mais ou menos regular. Em função de tal elemento epistêmico, a referência é sobre práticas associadas à reflexão, à pesquisa, à discussão e à publicação de resultados, todas entendidas em sentido amplo, isto é, não necessariamente devem coincidir com os cânones das atividades científicas, como a realização de projetos de pesquisa estruturados e a publicação em periódicos científicos.

Certamente, esse conhecimento é crucial para o conceito de comunidades epistêmicas e, seguindo Haas (1992), está conformado por crenças causais – ideias sobre as relações entre determinadas causas e determinados efeitos em uma área de ação política – e outro tipo de ideias mais normativas: como deveriam ser as políticas para obter o bem-estar da sociedade. Essa conceituação é fundamental para diferenciar as comunidades epistêmicas de outros coletivos. Por um lado, as crenças surgem de seu conhecimento e não de seus interesses ou ideais. A diferença com os segundos é que são crenças que passaram pela prova da reflexão e da discussão sem condicionalidades nem dogmas durante as instâncias já descritas. Conservam, portanto, um elemento relativo a princípios éticos, porém esses são difíceis de separar das crenças causais. Por outro lado, o que as diferencia de fenômenos sociais que podemos denominar como “correntes de pensamento” é o grau de profissionalização e de interação das comunidades, ainda que tais correntes *a priori* possam não cumprir tal requisito. Por exemplo, pode-se dizer que a política exterior de tal presidente se inspirou em um pensamento autonomista e, a de outro, no neoliberalismo. Ambas são conjuntos de crenças causais e normativas, mas não necessariamente indicam a existência de um grupo de pessoas organizadas para atuar com o propósito de influir sobre a orientação externa de um governo. Esta é uma pergunta empírica que deverá ser respondida com uma pesquisa concreta.

Contudo, se é importante entender que as comunidades epistêmicas possuem crenças normativas, um propósito orientado ao bem-estar geral e um grupo de pessoas interagindo, como diferenciá-las das *advocacy networks*? A chave está em que essas crenças e esse propósito são inseparáveis desse conhecimento socialmente reconhecido, surgido e trabalhado em instâncias ligadas ao cognoscível. As *advocacy*





networks, pelo contrário, realizam atividades mais similares à dos *lobbies* – neste caso, *lobbies* humanitários –, baseadas na comunicação e no convencimento em lugar da busca por contrastar teorias. Claramente, as comunidades epistêmicas não são *lobbies* porque esses defendem interesses particulares, enquanto que as aspirações das primeiras, fundadas em seu conhecimento específico sobre determinados temas, estão ligadas a resultados benéficos para a sociedade.

Por último, consideramos que, por vezes, as comunidades epistêmicas se formam ou existem no interior do Estado, mas, ao contrário das burocracias, tal pertencimento não é constitutivo do conceito, como são os tipos de crenças e o propósito comum. As comunidades epistêmicas podem ou não tomar parte de uma burocracia estatal, internacional ou transnacional. O que faz a diferença é a capacidade de influir sobre as políticas.

Uma comunidade epistêmica argentina da defesa

Em trabalhos anteriores sustentamos que a política de defesa argentina posterior à restauração da democracia em 1983 não pode ser entendida separada da existência de uma comunidade epistêmica (VITELLI, 2015a; VITELLI, 2015b). Tal comunidade se formou pela ação de um conjunto de atores políticos – acadêmicos e militares – com o propósito fundamental de dar lugar a uma política de defesa democrática. Depois de décadas de interrupções da ordem constitucional sob o controle das Forças Armadas, os partidos políticos, os militares não comprometidos com os crimes do “Proceso” e os acadêmicos que se aproximavam pela primeira vez da temática da defesa foram constituindo um coletivo em torno de ideias causais e normativas e à meta antes mencionada.

Ainda que a defesa não constitua um tema tecnicamente complexo, na Argentina de 1983 a incerteza e a complexidade eram os dados fundamentais da realidade política. A guerra das Malvinas e a queda do governo do “Proceso” deixavam duas prioridades claras: a construção da governabilidade democrática e a reinserção da Argentina na política internacional. Para o primeiro desafio, era fundamental reformular as relações civis-militares de maneira que as Forças Armadas nunca mais atuassem como um condicionante da vida política do país. No que se refere ao seu lugar na comunidade internacional, a Argentina deveria negociar seu retorno desde um lugar de desprestígio construído a partir das violações dos direitos humanos e da invasão das ilhas do Atlântico Sul.





Em função deste cenário, tanto o radicalismo, desde seu papel de governo, como o peronismo, desde seu lugar de oposição, se envolveram internamente em um processo de reflexão sobre a relação que deveria estabelecer-se entre civis e militares, assim como a orientação da política de defesa em relação aos seus vizinhos e ao mundo⁸. Tais debates foram levados ao Congresso por ocasião das negociações da Lei de Defesa Nacional, aprovada em 1988. Junto aos legisladores, os que assessoravam o processo, e que argumentavam em favor de uma ou outra concepção sobre a defesa na democracia, foram convertendo-se em autênticos especialistas, alguns aproveitando seu passado militar, outros, pela sua formação em direito, sociologia ou ciência política⁹. O debate não se circunscreveu ao recinto parlamentar: os legisladores e suas equipes de assessores participaram – e em certas ocasiões organizaram – de múltiplos eventos acadêmicos de reflexão e pesquisa sobre a questão militar, instâncias tanto nacionais como de alcance internacional, atividades a partir das quais foram se transformando nos detentores de um conhecimento especializado, socialmente reconhecido¹⁰.

O governo radical se aliou com um setor do justicialismo conhecido como peronismo renovador, em função da convergência relativa à crítica à doutrina de segurança nacional, formulação importada que estabelecia como prioridade das Forças Armadas o combate às derivações domésticas do conflito entre o capitalismo e o comunismo, um conflito total, permanente e sem fronteiras. Todas as forças da nação deviam estruturar-se com base no combate ao inimigo do Ocidente, até mesmo quando encarnados em cidadãos do país, fazendo desaparecer os limites entre a defesa externa e a segurança interior. A doutrina da segurança nacional e suas implicações para a vida política do país e para o pensamento estratégico das forças armadas constituem a principal *unidade de variação* sobre a qual trabalhou a então nascente comunidade epistêmica.

8 Junto com a atividade parlamentar, ambos partidos políticos foram constituindo, como parte de suas estruturas, oficinas permanentes destinadas à reflexão sobre a questão militar e a defesa nacional. No calor da crescente conflitividade entre os setores militares e os governos constitucionais, em particular na rebelião da Semana Santa, o justicialismo constituiu, em 1987, sua Secretaria de Defesa. Por sua parte, o radicalismo criou em outubro de 1988 sua Comissão de Defesa (MIGUENS; DRUETTA; TIBILETTI 1994, p. 223).

9 Nos referimos a Ramón Orieta, Luis Tibiletti, Gustavo Druetta e Mario Rossi – por parte do Partido Justicialista (PJ) – e José Manuel Ugarte, Ángel Tello e Andrés Fontana como assessores da União Cívica Radical. Alguns anos mais tarde se somaram outros nomes, como Marcela Donadío, Rut Diamint e Jaime Garreta.

10 Entre as mais relevantes, cabe mencionar as atividades organizadas pela Escola de Sociologia da Universidade de Buenos Aires e a Associação Argentina de Investigação sobre Forças Armadas e Sociedade (AAIFAS): o “Seminário sobre Sociedades Democráticas e Sociedades Militaristas” de 1984 e a “Conferência sobre Forças Armadas, Estado, Defesa e Sociedade”, de 1988.





Frente a este legado da Guerra Fria, o consenso a que chegaram o radicalismo e o peronismo renovador foi a completa subordinação do poder militar ao governo democrático e a correspondente circunscrição do âmbito da ação dos militares. Tal premissa, que constituiu a *inovação intelectual* fundamental da comunidade epistêmica, é a essência da lei 23.554 aprovada em 1988, principal indicador da *seleção política* das ideias desse coletivo. Pontualmente, o artigo nº 2 dessa norma designa como espaço de atuação das Forças Armadas os conflitos surgidos a partir de agressões de origem externa, enquanto a segurança pública seria o âmbito de ação das forças de segurança, regida pela lei de Segurança Interior, sancionada em 1991, também como fruto dos debates e complexas negociações entre os referidos atores, marcando o início da constituição da comunidade epistêmica argentina da defesa.¹¹

Em outras palavras, militares – na ativa ou na reserva –, assessores parlamentares e acadêmicos se articularam informalmente como um coletivo com os mesmos propósitos: dar lugar a uma política de defesa democrática, dependente da consecução de três metas: formular um patamar normativo que garantisse o controle civil das forças armadas; a formação de especialistas civis em temas de defesa; e a construção da política de uma defesa pacífica. A orientação estratégica defensiva da política de defesa foi fundamentada a partir de conceitos como a suficiência defensiva, a construção de confiança e transparência e a desarticulação das hipóteses de conflito com os países vizinhos, resumidos em um modelo de segurança cooperativo, e constituiu-se em uma crença advogada pelo grupo. O modelo se orientava pela prevenção dos conflitos a partir de medidas de transparência e confiança para reduzir ao mínimo as possibilidades e alcances das agressões, constituindo a legitimação conceitual dos mecanismos de medidas de fomento da confiança e da transparência e das instâncias de diálogo político sobre temas de defesa¹².

11 O limite entre a defesa externa e a segurança interior tornou-se plasmado no conceito de Segurança Estratégica Regional. Havia fortes críticas a proposições que visavam ampliar o campo que constituía a segurança por implicar sérios riscos para a vida democrática, já que se assemelhava à noção do estratégico como abarcando todos os âmbitos de uma sociedade política, tal como no período da doutrina de segurança nacional. Em virtude disso, propunham que a dimensão diretamente relacionada com o uso potencial do poder militar constituiria um referente exclusivo da noção de Segurança Estratégica.

12 Os membros da comunidade epistêmica cumpriram um papel central na proposta de funcionamento dos esquemas de diálogo bilateral sobre defesa: o Comitê Permanente de Segurança entre Argentina e Chile (COMPERSEG) e o Mecanismo Permanente de Análise Estratégica (MAE), entre Argentina e Brasil. Igualmente importante foi a participação em duas instâncias hemisféricas que promoveram o modelo de segurança cooperativa nas Américas: a Comissão sobre Segurança Hemisférica da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) e as Conferências Ministeriais de Defesa das Américas.





Mais adiante, e durante a década de 1990, parte dessa comunidade epistêmica criou uma organização civil vinculada ao trabalho das Comissões de Defesa do parlamento, porém delas distinta. Dessa forma, “SER en el 2000” se converteu em dinamizador de uma série de eventos de discussão de conceitos e posições sobre o que deveria ser uma política de defesa democrática, estabelecendo um diálogo com outras instituições acadêmicas, da sociedade civil e militares, em torno de coincidências e também de discordâncias. Essa comunidade epistêmica em formação dialogava em escala nacional, mas também começava a estabelecer fortes e diversificados laços de diálogo com instituições de outros países, em particular com Chile (Flacso-Chile); Brasil (Núcleo de Estudos Estratégicos-Unicamp, Secretaria de Assuntos Estratégicos); Estados Unidos (National Defense University) e Espanha (Ministério de Defesa)¹³.

Observe-se que as crenças mencionadas passaram por todas as etapas do processo que descreve Adler: em sua origem ocorreram debates em torno de unidades de variação (ideias anteriores, como a Doutrina de Segurança Nacional), as discussões representaram momentos de inovação conceitual, o governo as selecionou politicamente para incluí-las em normas e em estratégias de ação, ao tempo que a comunidade buscou a difusão desses conceitos, fundamentalmente para a região. A unidade de modificação efetiva que surgiu desse processo foi o diálogo político regional sobre defesa, institucionalizado a partir da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, entretanto impossível de entender sem compreender as instâncias prévias de discussão sobre segurança regional e sobre a construção de confiança e transparência.

Uma protocomunidade epistêmica de defesa no Brasil

Enquanto na Argentina o regime autoritário entrou em colapso após a derrota na Guerra das Malvinas, o processo no Brasil foi bastante distinto. Estabelecido, maiormente, intramuros do próprio regime, a autonomia militar foi mantida na

13 “SER en el 2000” organizou o Seminário Permanente sobre as Forças Armadas do ano 2000, ciclo que se prolongou durante seis anos em que foram realizados sessenta e cinco encontros de debates e discussão, com participação de especialistas da Argentina e do exterior, sobre uma diversidade de temas, entre eles: a situação nacional, regional e internacional; a política de defesa nacional, sua repercussão sobre as três forças e as relações civis-militares; os esquemas de segurança coletiva e alianças regionais; os conceitos estratégicos, como a dissuasão e a suficiência defensiva; os processos de integração regional, as operações de paz e os processos de reforma e reestruturação das Forças Armadas.





quase totalidade, trazendo à tona um significativo desafio ao sistema político, que era equacionar a *questão militar*, isto é, estabelecer marcos mínimos para as relações civis-militares. Gozando de autonomia e ausente um descrédito das instituições militares frente à opinião pública, o tema da defesa não se transformou em agenda política, e, desta forma, as definições estratégicas permaneceram condicionadas à caserna e de forma fragmentária, já que cada Força definia os objetivos, metas e rumos. Dessa maneira, os temas relacionados à área permaneciam enclaustrados nas instituições militares.

Um tratamento mais orgânico havia sido estabelecido nas lindes da Doutrina de Segurança Nacional, repetindo, de certa forma, a situação da Argentina. No caso brasileiro, contudo, uma maior sistematização pode ser notada tendo em vista o papel assumido pela Escola Superior de Guerra. A ESG não apenas reproduziu os ditames definidos nos Estados Unidos da América, como adicionou elementos singulares ao sistema político brasileiro, em especial a visão dos *autoritários instrumentais* (BRANDÃO, 2005), refratários ao considerado utopismo liberal de participação da sociedade nas decisões políticas, ou ainda, a fragilidade da concepção de emergência de uma sociedade civil, sendo mais razoável considerar a necessidade de fortalecimento do Estado, esse sim o aparato político consistente a ponto de “produzir” uma sociedade. A ESG guardava reminiscências de seu papel aglutinador de interesses de classes e integrador com o braço armado do Estado, as Forças Armadas (OLIVEIRA, 1976).

Ao adicionar tais elementos à formulação do War College, a ESG estabelecia parâmetros de definição do campo político e das excepcionalidades advindas de uma situação considerada de guerra no desenrolar da Guerra Fria. As instituições militares tomaram para si a tarefa soberana de estabelecer os momentos excepcionais (SCHMITT, 1992), como em 1964, o que configura a situação da necessidade de distinguir os campos da política entre amigos e inimigos. Para o pensamento militar, em sua matriz esguiana, as características de debilidade política e de fragmentação do social seriam atributos comuns à sociedade como um todo, reforçando as teses do autoritarismo instrumental. Somente as Forças Armadas se manteriam coesas e organizadas. Ao subsistir um quadro de incompreensão da importância do poder militar por parte da sociedade civil e do descaso pela segurança por parte da classe política, às instituições militares caberia a soberania na decisão sobre a emergência de crises e, por estes parâmetros, estariam reduzidas as possibilidades de subordinação do poder militar ao poder civil (SOARES, 2005). O ponto central é que tal mentalidade, ainda vigorante nos primeiros anos após o





início da redemocratização, apontava para as Forças Armadas a tarefa de definir os rumos da segurança.

Embora o pensamento esguiano tenha crenças causais e normativas, e tenha sido elaborado por um grupo de agentes com certa legitimidade social, deve se notar que não se trata do tipo de conhecimento associado às comunidades epistêmicas, que tem como um quesito indispensável ser pensamento livre, submetido à crítica pelos pares, de sorte a promover o sentido de variação. Já na origem afasta-se da conceituação de comunidades epistêmicas.

Com esse delineamento geral em vigor, a Constituição Federal de 1988 manteve como função das Forças Armadas a garantia da lei e da ordem, permitindo que houvesse deslizamentos jurídicos do artigo 142 daquele documento, ao artigo 144, que engloba o uso das referidas forças na segurança pública. Reside nesse aspecto uma das graves debilidades democráticas do país, já que não instituiu distinção entre a defesa – orientada para o exterior – e a segurança pública, umas das principais preocupações da comunidade epistêmica argentina da defesa. Na combinação entre a mentalidade militar, o documento de mais alto nível do país e as características da transição estava montado o quadro em que foram se delineando os termos para a definição inicial da orientação para a área. Esse peso ampliado das instituições militares nas definições nesse campo não significa, por certo, exclusividade nos processos de decisão. Aponta, entretanto, para uma característica singular do sistema político brasileiro à época do fim do regime de exceção. O desdobramento é que havia uma questão militar em tela, ocupando o nível dos decisores políticos e movimentando um conjunto amplo de acadêmicos voltados a analisar e mesmo propor alternativas para a redução da autonomia militar no campo mais geral da política, o que era acompanhado de temores de retrocessos.

Note-se que a questão militar não implica, diretamente, o tratamento das questões de defesa e de segurança internacional. Nesse caso, o aparato governamental brasileiro, ao iniciar a transição, concedeu pouca ou nenhuma atenção ao tema, ocupado com o desafio mais premente da questão militar em si. Somente em 1995, dez anos após o fim do regime autoritário, haveria um primeiro esboço de política de defesa, amplo o suficiente para não produzir resistências mais acentuadas e por isso tendendo ao amorfismo, mas que teve o mérito de inaugurar a prática da definição política da defesa. E posteriormente, em 1999, seria criado o Ministério da Defesa, uma decisão de destaque para configurar um exercício de condução política da área. Aponte-se essa decalagem de tempo





entre o término do regime autoritário e as primeiras ações concretas oriundas do poder político.

Será também nesse período que a temática da defesa, e não mais apenas a questão militar, passa a ganhar mais espaço nas análises acadêmicas. Há uma relativa sincronia entre esse movimento de ampliação e a criação de novos cursos de relações internacionais no país, até então em número muito restrito. Uma nova agenda de política externa e a perspectiva de que o país poderia e deveria ocupar um novo patamar de inserção internacional constituem o bojo conjuntural que impulsionava o debate sobre temas até então praticamente circunscritos ao meio militar. A partir de 1995, tal movimento se amplia consideravelmente e novos grupos de pesquisa¹⁴ se afirmam e ocupam importante espaço de reflexão na área.

Do ponto de vista adotado nesse texto, não se poderia considerar a existência efetiva de uma comunidade epistêmica em defesa. Os esforços, ainda que crescentes, eram também fragmentados e os impactos no processo decisório ainda merecem ser analisados em profundidade para que se possa conhecer o seu grau de efetividade. Entretanto, a ampliação do número de grupos de pesquisa, fóruns de debates, publicações atinentes à área ganham relevo. Um dos frutos mais visíveis desse processo foi a criação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa – ABED –, em 2005. É interessante apontar que a comunidade acadêmica de estudos de defesa no Brasil conseguiu se institucionalizar e multiplicar cursos sobre a temática, publicações importantes e projetos de pesquisa, alguns com financiamento do Ministério da Defesa, o que não aconteceu na Argentina. A comunidade acadêmica da defesa não conseguiu fornecer um influxo direto sobre as decisões políticas, sem o que não se pode considerá-la, efetivamente, como uma comunidade epistêmica de defesa.

Contudo, se não são perceptíveis aderências mais diretas com o conceito de comunidades epistêmicas, há que se tensionar as proposições e considerar uma perspectiva que atua em sentido inverso. Das formulações de Haas (1992) e Adler (2003) extrai-se que o mote para a atuação das comunidades epistêmicas são as demandas originadas no Estado. No caso brasileiro, o indicativo é que a origem não foi precipuamente no Estado, mas sim ensejada pelas próprias Forças Armadas. Não será aqui o lugar mais apropriado para aprofundar a discussão, porém ressalte-se que as Forças Armadas brasileiras saíram do regime autoritário

14 Grupos de pesquisa são inaugurados em distintas universidades brasileiras ao longo dos anos 2000, em especial. Sem indicar uma lista exaustiva, cabe destacar grupos na UNESP, USP, UNB, UFRGS, UFS, UFPA, UFSCar, UFF, UFPB, UEPB, UFPE, UFSC.





eivadas da concepção de que exercem um papel que seria precípua do Estado, isto é, que em momentos considerados de crises e incertezas, cabem-lhe as tarefas de imposição da ordem, conforme estabelecido na Constituição Federal. Estariam dessa forma dotadas do múnus estatal, e fundamentadas em uma autossuficiência proclamada.

Se essa análise é minimamente sustentável, a autonomia relativa das Forças Armadas no caso brasileiro permite situar a transição de outra forma. A incerteza, no caso argentino, fornecia o combustível para considerar medidas entendidas como emergenciais, com destaque para o controle civil das Forças Armadas, um dos propósitos principais da comunidade epistêmica. No Brasil, mormente pelas características conservadoras de seu sistema político, e somada a autonomia das Forças Armadas, a emergência transfigurou-se como complacência. Nesse sentido, pode-se propor que comunidades epistêmicas podem agir no sentido de definir agendas e não apenas a elas responder. Nesse caso, para evitar o alargamento conceitual, pode-se considerar que as próprias Forças Armadas constituíram uma *protocomunidade* epistêmica, autoinvestidas de conhecimento necessário para dar conta dos temas de defesa e, importante advertir, reconhecidas por parcelas significativas da sociedade.

Retomando a perspectiva histórica, a partir de 2005, o quadro vai se alterando significativamente. É lançada nova versão da Política de Defesa, nesse mesmo ano, e, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END). Em 2012, além de novas versões desses dois documentos normativos, a primeira edição de um livro branco de defesa. Importa destacar que a comunidade acadêmica brasileira participou, de alguma forma, do processo de debate. Todavia, do ponto de vista comparativo a outros países, como a Argentina, o debate foi bem menos inclusivo. Há que se notar, ainda assim, que certas concepções passam a configurar nos documentos normativos, e sua origem não mais reside exclusivamente nas Forças Armadas. A título de exemplo, passa a fazer parte das concepções brasileiras a perspectiva do alargamento dos campos das ameaças, próprio da Escola de Copenhague. São traços que permitem notar a ampliação do debate, porém sem que se possa identificar iniciativas orgânicas que constituam uma base referendada de legitimidade de um esforço consentâneo, próprias às comunidades epistêmicas. Os saberes desses atores – indivíduos e grupos ligados ao meio acadêmico – não atendem aos requisitos conceituais para que os consideremos como parte de uma comunidade epistêmica. Falta-lhes atender claramente aos quatro fatores considerados por Haas (1992).





Por outro lado, reforce-se que as instituições militares continuam a prevalecer na definição das linhas mais gerais da estratégia nacional de defesa. Duas razões contribuem para isso. Primeiro, porque constituem um aparato burocrático bem organizado e detentor de conhecimento técnico sobre algumas dimensões da defesa. Segundo, porque são militares a maioria dos funcionários do Ministério da Defesa. Ainda que deva registrar-se a relevância da Secretaria de Assuntos Estratégicos na elaboração da primeira versão da END, em análise detalhada do documento nota-se a perspectiva de cada uma das Forças, sendo que a estratégia contempla os projetos mais caros a cada uma das instituições militares, sem que necessariamente configurem um todo ajustado adequadamente. Assinale-se que sequer o documento versando sobre a política de defesa é referido no documento, indicando que a estratégia tem peso mais relevante e é reflexo das condicionantes institucionais e não propriamente uma tradução efetiva de condução política. A título de exemplo, a perspectiva de projeção de poder já estava presente em documentos da Marinha e do Exército desde a década de 1990, pelo menos. Ao estabelecer a dissuasão como linha mestra da estratégia – diferentemente da Argentina em que a estratégia é de corte defensivo – alinhava-se, de fato, a dissuasão com a projeção de poder. As implicações são várias, pois não deixam claro como tal estratégia se insere no âmbito regional, já que é contraditório estabelecer a dissuasão com quem se pretende cooperar.

Se acadêmicos não constituíram uma comunidade epistêmica, e menos ainda assessores parlamentares, já que não atuaram organicamente e ainda não atuam com desenvoltura nesse campo, além de faltar-lhes uma legitimidade social mais definida, há que se considerar outra alternativa conceitual. O processo de aprendizagem leva a constituição de novos saberes, na medida em que indivíduos ou grupos “compartilham uma preocupação ou uma paixão por algo que eles fazem e buscam aprender a fazer melhor” (WENGER, 1999), o que se configura como uma *comunidade de prática*. Adler chega a considerar as comunidades epistêmicas, entre outras, como subconjuntos de comunidades de prática (2008). A questão-chave do conceito refere-se à capacidade desses indivíduos ou grupos para transformar as estruturas sociais. É possível considerar que não há um empreendimento específico das comunidades de prática no sentido de definição clara de metas ou de objetivos consensuais. Há, nesse caso, uma conceituação bem mais flexível, pois pode abarcar também as *advocacy network*, por exemplo. O seu caráter plásmico autoriza identificar processos de aprendizagem e práticas, na perspectiva de que essas são “sustentadas por recursos comunitários, tais como





rotinas, sensibilidades e *discursos*” (2008, p. 199) (grifo nosso), isto é, agência e estrutura se sobrepõem e nem sempre é possível colocar os atores face a face.

Interpõe-se esse conceito, de maneira breve, como forma de propor que o grau de maturação das comunidades de prática não atinge o mesmo nível das comunidades epistêmicas. Dessa forma, é possível sustentar que os atores envolvidos nas questões de defesa no caso brasileiro – em certo sentido, militares e instituições militares, acadêmicos, funcionários de governo e de Estado – constituem-se em plasmas distintos, distantes de configurarem uma comunidade embebida de horizontes definidos e tendentes a certa univocidade. Bem ao contrário, são percepções distintas, quer para os que advogam que a um papel relevante no sistema internacional deva corresponder uma estrutura militar à altura de potências e que no plano regional a orientação deve ser de caráter instrumental, quer àqueles postulantes de uma perspectiva de fortalecimento do regionalismo como forma precípua de organizar-se para uma postura efetivamente defensiva, ou, no limite, dissuasória e de âmbito regional. E isso apenas para indicar duas possíveis posições, entre tantas outras.

Reflexões finais: entre a organicidade e a plasticidade

Argentina e Brasil transitam por veredas permeadas por assimetrias, distintas perspectivas, diversificadas narrativas a apontar objetivos e refletir identidades. Observados os processos históricos da condução das questões militares e das questões de defesa, há visíveis diferenças. Entretanto, ainda que sejam posturas e postulações diferenciadas, o papel regional desempenhado pelos dois países nos últimos trinta anos, e mais ainda a partir de 2003, com o ascenso de Néstor Kirchner e Lula da Silva aos respectivos governos, orientou-se para robustecer a região da América do Sul, além de uma relação recíproca cada vez mais distante da possibilidade de conflitos abertos. Entretanto, as disparidades e as questões ainda não totalmente resolvidas geraram duas ordens de questões no âmbito nacional e com desdobramentos regionais e mesmo globais.

A Argentina criou as condições para que se efetivasse um mecanismo suficiente de condução política da defesa dentro de parâmetros democráticos. Esse feito é claramente creditado ao papel desempenhado por uma comunidade epistêmica ativa e dotada de clareza política, pelo menos até dezembro de 2015. Até o momento organiza-se para contemplar uma estratégia defensiva, inclusive





aduzindo a que a defesa cooperativa regional é suporte e fortalecimento da defesa nacional, conforme se nota em seus documentos normativos.

No Brasil, por sua parte, houve o entendimento de governos de variados matizes que o formato de tratamento da questão militar funcionaria mais a contento se não houvesse uma forte revisão do passado, e que as questões de defesa são mais bem conduzidas em formato de *consórcio*, com uma presença marcante das Forças Armadas e de militares na definição dos objetivos políticos da defesa. Seriam comunidades de prática orbitando entre posturas singulares, sem que ainda sejam produzidos resultados alinhados a uma grande estratégia.

A fragilidade, contudo, não reside apenas nessa dimensão nacional, como é o caso brasileiro. Os avanços regionais ainda carecem de maior contato e troca de saberes entre comunidades de prática sul-americanas, quiçá de comunidades epistêmicas que possam, enfim, contribuir para promover identidades regionais. Por ora, os avanços institucionais são reveladores de maior aproximação, porém ainda distantes de pactuarem crenças regionais compartilhadas. Os países ainda se prendem aos valores tradicionais de afirmação das soberanias, hipostasiando os Estados e estabelecendo estratégias apropriadas aos tempos das formações territoriais, concepções pouco aderentes às novas realidades, em que as ameaças são difusas e não respeitam limites geográficos estabelecidos. De um ponto de vista regional, e a partir de novos marcos conceituais e políticos, a organicidade de uma – a Argentina – e a plasticidade de outro – o Brasil – já “não correspondem aos fatos”.

Referências Bibliográficas

- ADLER, Emanuel. The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International. *International Organization*, v. 46, n. 1, 1992, p.101-45. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2706953> > . Acesso em: 10/04/1996.
- ADLER, Emanuel. The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, an NATO's Post Cold War Transformation. *European Journal of International Relations*, v. 14, n. 2, 2008, p. 195–230. Disponível em: < <http://ejt.sagepub.com/content/14/2/195> > . Acesso em: 31/01/2010.
- ALSINA Jr, João Paulo Soares. Síntese Imperfeita. Articulação Entre Política Externa e Política de Defesa Na Era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, 2003, p. 68–77. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003&lng=en&nrm=iso > . Acesso em: 24/04/2004.





- ANTONIADES, Andreas. Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics. *Global Society*, v. 17, n. 1, 2003, p. 21-38. Disponível em: < www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0953732032000053980 > . Acesso em: 25/11/2015.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do pensamento político brasileiro. Dados, *Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 2, 2005, p. 231-69. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a01v48n2.pdf > . Acesso em: 23/02/2006.
- BRASIL. Política de Defesa Nacional, 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm > . Acesso em: 02/10/2005.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa, 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm > . Acesso em: 20/12/2008.
- COLLIER, David. Understanding Process Tracing. *Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, 2011, p. 823-830. Disponível em: < <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8407185&fileId=S1049096511001429> > . Acesso em: 23/05/2015
- DAVIS CROSS, Mai'a K. Rethinking epistemic communities twenty years later. *Review of International Studies*, v. 39, n. 1, 2013, p. 137-60.
- DIAMINT, Rut. La historia sin fin, el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*, n. 213, 2008, p. 95-111. Disponível em: < <http://nuso.org/articulo/el-control-civil-de-los-militares-en-argentina/> > . Acesso em: 12/10/2012
- HAAS, Ernst B. *Scientists and World Order: The Uses of Technical Knowledge in International Organizations*, Berkeley: University of California Press, 1978.
- HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, 1992, p. 1-35. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2706951> > . Acesso em: 02/06/2010
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, v.51, n. 159, 1999, p. 89-111.
- LALEFF ILIEFF, Ricardo. Los consensos legislativos sobre las Fuerzas Armadas en la democracia Argentina. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, vol. 7 n. 21, 2012, p. 20-37. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70923429003> > . Acesso em: 30/07/2013.
- MIGUENS, José Enrique, Gustavo DRUETTA, e Luis TIBILETTI. La reubicación de las FF.AA. en la sociedad democrática. En AAVV, *Por 100 años de democracia*. Buenos Aires: Eudeba, 1994, p. 215-34.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *As Forças Armadas: Política E Ideologia No Brasil: 1964-1969*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- POCZYNOK, Iván. Caminos cruzados. Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina 1983-2003. *Militares e Política*, n. 9, 2011, p. 24-51. Disponível em: < www.lemp.historia.ufrj.br/revista/Caminos_cruzados.pdf > . Acesso em: 20/06/2012.





- RUGGIE, John Gerard. International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, v. 29, n. 3, 1975, p 557-83. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002> . Acesso em: 23/05/2008.
- SAÍN, Marcelo. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A política de defesa e política externa: coerência ou desencontros? In VARGAS, Alejo, *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2010. p. 203-226.
- SCHMITT, Carl. *O Conceito de político*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SOARES, Samuel Alves. A construção da democracia e traços da mentalidade política militar (1985-1993). *Teoria & Pesquisa*, n. 46, 2005, p. 49-81.
- SOARES, Samuel Alves. SOPRANO, Germán. Políticas de Defesa de Argentina e Brasil no Começo do Século XXI: entre a Confiança Mútua e as Culturas Estratégicas em Dissonância. In PASOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos, VIEIRA, Noemi Ramos, y SIMONETTI, Miriam Cláudia Lourenção. (Orgs). *Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas*, 1ed. Marília: Cultura Acadêmica Editora, v.1, 2014,. v. 1, p. 187-209.
- SOPRANO, Germán. Debates legislativos y leyes sobre la defensa nacional y las FFAA. Un análisis comparado en tres períodos de la historia política argentina: 1895-1916, 1946-1955 y 1983-2001. En *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, La Plata, dezembro de 2012a.
- SOPRANO, Germán. La definición de una agenda de defensa para la democracia en Argentina. Trayectorias individuales y experiencias colectivas de políticos, militares y expertos civiles en el seminario y la revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000. In CANCINO, Hugo et al. (Editores), *Miradas desde la Historia social y la Historia intelectual. América Latina en sus culturas: de los procesos independistas a la globalización*. Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S.A. Segreti; Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Católica de Córdoba; Universidad Veracruzana, México. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, 2012b.
- SOPRANO, Germán Entre el Congreso y el ministerio. Análisis de las relaciones entre diputados y senadores nacionales, asesores legislativos, académicos y funcionarios civiles y militares en el proceso de definición de la política de defensa y militar en la argentina (1983-2001). En *IV Jornadas de Historia Política*. Universidad de la República, Montevideo, julho de 2013.
- VITELLI, Marina. Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional. *Relaciones Internacionales*, v. 24, n. 48, jun. 2015a p. 33-57.





VITELLI, Marina. Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur. Las identidades estratégicas y la seguridad regional. Cuadernos de Política Exterior Argentina (CERIR), n. 121, 2015b, p. 1-44.

WENGER, Etienne. *Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WINAND, Érica Cristina Alexandre; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História*, v. 29, n. 2, dezembro de 2010, p. 3-29. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002> . Acesso em: 02/02/2011.

