

FERNANDO BARTHOLOMEU FERNANDES

**AS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES DURANTE O GOVERNO  
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – 1995/2002**

2006

FERNANDO BARTHOLOMEU FERNANDES

**AS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES DURANTE O GOVERNO  
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – 1995/2002**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Professor Doutor Antônio José Escobar Brussi

Brasília, agosto de 2006

Para Ana Célia, João Pedro e Ana Clara.

## RESUMO

FERNANDES, Fernando Bartholomeu. As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002. Brasília: UnB, 2006.

O presente trabalho pretende mapear as relações civil-militares no Brasil, ao longo do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), avaliando as alterações produzidas nesse período por medidas que visaram consolidar o controle civil sobre os militares, sendo enfatizada a importância da elaboração da Política de Defesa Nacional e a criação do Ministério da Defesa. São levantados indicadores da maneira como a questão militar foi conduzida pelo Presidente FHC por meio do exame das Mensagens ao Congresso Nacional, do orçamento federal e da inserção das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem.

## ABSTRACT

FERNANDES, Fernando Bartholomeu. The civil military relations during the Cardoso Presidential Term – 1995/2002. Brasília: UnB, 2006.

This work describes the evolution of the civil-military relations in Brazil during Fernando Henrique Cardoso's Presidential terms (1995-2002) and evaluates the changes that reinforced the civilian control of the military. The issuing of the National Defense Policy and the creation of the Defense Ministry, both regarded as significant indicators of the growing civilian control were detailed as well as the government procedures to drive the Defense Ministry toward foreign issues even though the Armed Forces have been deployed to face domestic civil unrest.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Responsabilidades na Defesa Nacional	20
Gráfico 2 – Valores destinados à Defesa – Pessoal e Investimento	82

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Controle civil dos militares em função da origem e a intensidade das ameaças	24
Quadro 2 – Possibilidades resultantes do controle civil dos militares	25
Quadro 3 – Predições da teoria estrutural para as variáveis intervenientes	26
Quadro 4 – Matriz de Stepan para relações civil-militares	36
Quadro 5 – O período 1985 – 1994, segundo A. Stepan	60
Quadro 6 – O período 1985 – 1994, baseado em M. Desch	60

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor destinado à Defesa, em Milhões de Dólares (corrigidos para 2003)	77
Tabela 2 - Percentual do PIB destinado à Defesa	78
Tabela 3 - Proporção de militares das Forças Armadas por habitantes	79
Tabela 4 - Valor destinado à Defesa, em Milhões de reais (nominal) e inflação anual (IGP-DI/FGV).	80
Tabela 5 - Valor destinado à Defesa, em Milhões de reais (nominal) e inflação anual (IGP-DI/FGV).	81

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Articulação das FA sob o MD	107
Figura 2 – Estrutura do Ministério da Defesa	108

## LISTA DE SIGLAS

ABIN	AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA
ABNT	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS
AI	ATO INSTITUCIONAL
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
EB	EXÉRCITO BRASILEIRO
FA	FORÇAS ARMADAS
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
GSI	GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL
LC	LEI COMPLEMENTAR
MD	MINISTÉRIO DA DEFESA
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PDN	POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL
PPA	PLANO PLURIANUAL

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	1
<b>2</b>	<b>TEORIAS E MODELOS DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES</b>	6
2.1	DO GUERREIRO AO MILITAR	7
2.2	TEORIAS E MODELOS DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES	10
2.2.1	<b>Os fundamentos</b>	10
2.2.2	<b>Novas propostas no final do Século XX</b>	16
2.3	A TEORIA DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NA AMÉRICA LATINA	26
2.4	REFLEXÕES SOBRE AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL RECENTE	34
2.5	A QUESTÃO DA EFETIVIDADE	39
2.6	CONCLUSÃO	43
<b>3</b>	<b>A VOLTA AOS QUARTÉIS E O GRADUALISMO COMO OPÇÃO</b>	46
3.1	ANTECEDENTES	47
3.1.1	<b>Redemocratização e militares: os governos Sarney, Collor e Itamar</b>	52
3.2	OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)	62
3.2.1	<b>Mensagens ao Congresso Nacional</b>	63
3.2.2	<b>Orçamento</b>	73
3.3	CONCLUSÃO	86
<b>4</b>	<b>AS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS: O MINISTÉRIO DA DEFESA E A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL</b>	89
4.1	A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (PDN)	89
4.2	O MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)	98
4.3	CONCLUSÃO	114
<b>5</b>	<b>AS FORÇAS ARMADAS EM ÂMBITO DOMÉSTICO</b>	116
5.1	O GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL	129
5.2	CONCLUSÃO	135
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	136
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	142

## 1 INTRODUÇÃO

Essa não é a era da doutrina; é a era do julgamento prático.  
J. K. Galbraith

O presente trabalho pretende mapear as relações civil-militares, no Brasil, ao longo dos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

As relações civil-militares são um tema complexo e amplo, cuja abordagem pode assumir diversos perfis. Ora relaciona-se ao grau de interação das instituições militares e civis, ora se foca em questões políticas, ora em aspectos de gestão, ora aborda, sob uma roupagem sociológica, o relacionamento entre militares e civis, o comportamento daqueles perante a sociedade. Assim, a definição deste trabalho não se pode limitar a uma formulação geral, relações civil-militares, sem que seja caracterizado um modelo a ser aplicado.

Assim, e seguindo uma quase tradição na abordagem deste tema na América Latina da segunda metade do século XX, o ponto fulcral de nossa observação sobre os fatos estará posicionado na questão do controle civil dos militares. Isso será analisado sob a perspectiva do grau de prerrogativas mantidas ou obtidas pelos militares, do grau de contestação militar ao poder político civil, bem como do nível de efetividade das Instituições militares, construída a partir da interação entre estes e os civis. Para essa análise serão utilizados, fundamentalmente, os conceitos formulados por Samuel Huntington e Alfred Stepan, naquilo que se convencionou chamar de modelo Huntington-Stepan de controle civil<sup>1</sup>.

O corte temporal verificado, compreendido pelos governos Fernando Henrique Cardoso, procurou isolar um período de governo democrático em sua gênese, sem qualquer vinculação à interferências militares para sua constituição e que, pela legitimidade

---

<sup>1</sup> SANTOS, Maria Helena de Castro. *The Brazilian Military in Post-Democratic Transition*. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**. N. 3-4, Jul/Dez. 2004. Pg 116

democrática pela qual foi constituído e no estágio de desenvolvimento das instituições nacionais, pôde prescindir, *ab initio*, do apoio militar como suporte fundamental.

Torna mais instigante o estudo das relações civil-militares desse período o fato do presidente ter sido opositor ao regime militar<sup>2</sup>, desde sua origem e ao longo de toda sua duração e ainda, em 1994, ter sido eleito com a expectativa de que fosse o vetor e o motor de uma série de propostas de modificações, de reorganização do Estado brasileiro. Assim, poderíamos, *a priori*, considerar magnificadas as possibilidades de atrito com o segmento militar. A neutralização dessa ameaça teria tornado necessária a construção cuidadosa, por ambos os lados, civil e militar, de uma relação eminentemente política e pactuada, no caso das Forças Armadas, por parte de seus comandantes, junto às forças internas, e, no caso do governo, junto aos seus aliados políticos e forças sociais interessadas.

Não obstante, e coerentemente com o cenário latino americano da década de 1990 em que as Forças Armadas se preocuparam mais com a defesa de seu *status quo* corporativo do que em influir politicamente<sup>3</sup>, já em 1994, a importância dos militares como atores políticos era percebida como bastante limitada. Isso fica claro na resposta dada pelo presidente Fernando Henrique ao ser perguntado sobre o papel dos militares naquele momento: “Do ponto de vista político, muito pequeno”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Fernando Henrique Cardoso foi Presidente da República Federativa do Brasil por dois mandatos consecutivos (de 01/01/1995 a 01/01/2003), vencendo os respectivos pleitos por maioria absoluta de votos. Nascido no Rio de Janeiro em 1931, sociólogo graduado na Universidade de São Paulo, afirmou-se desde o final dos anos sessenta como um dos mais influentes intelectuais latino-americanos na análise de temas como os amplos processos de mudança social, desenvolvimento e dependência, democracia e reforma do Estado. A partir de uma bem-sucedida carreira acadêmica e intelectual, Cardoso teve participação ativa na luta pela redemocratização do Brasil. Eleito Senador do Estado de São Paulo, foi Membro Fundador do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 1988 e liderou a bancada desse partido no Senado até outubro de 1992. Foi Ministro do governo do Presidente Itamar Franco nas pastas das Relações Exteriores (10/92 a 05/93), e da Fazenda (05/93 a 03/94). Disponível em <[http://www.ifhc.org.br/bio\\_p.htm](http://www.ifhc.org.br/bio_p.htm)>. Acesso em 15 de janeiro de 2006.

<sup>3</sup> HUNTER, Wendy. Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil. In PION-BERLIN, David. **Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001. Pg 46

<sup>4</sup> Presidente Fernando Henrique Cardoso em entrevista ao jornalista Roberto Pompeu de Toledo, *apud* Oliveira, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005.

Essa percepção parece ser resultado da evolução que as relações civil-militares sofreram no período anterior, entre 1985 e 1994, condicionada pelo posicionamento dos atores políticos, pelo desenvolvimento das instituições envolvidas e da própria evolução da sociedade brasileira ao longo da nossa história recente. Por outro lado, tanto quanto uma realidade objetiva, isso refletia a criação de um discurso legitimador, produtor de uma realidade em que os militares, antes figuras quase onipresentes da política brasileira, não tivessem ingerência.

Assim, para fazermos um exame daquilo que foram as relações civil-militares nos governos Fernando Henrique Cardoso, seguiremos a seqüência a seguir.

Inicialmente, será feito um levantamento das teorias e modelos referentes às relações civil-militares relevantes para nossa abordagem. Esse tema, objeto de preocupação tão antiga quanto a própria política, teve um desenvolvimento teórico recente bastante importante e que buscou adequar-se às condições mais específicas das diversas conjunturas em que ocorria. Nesse capítulo ficarão estabelecidos os critérios que utilizaremos na avaliação das relações civil-militares ao longo desse trabalho. Serão fundamentais as definições de controle civil e a interpretação do significado de efetividade<sup>5</sup> do aparelho militar.

No segundo capítulo, é feita uma avaliação do processo histórico decorrido entre o término do regime burocrático-autoritário e a eleição do presidente Fernando Henrique, em 1994. Introdutoriamente, as características e a evolução das relações do poder político com as Instituições militares serão abordadas e avaliadas, com base nos fundamentos acima estabelecidos. A finalidade dessa abordagem será a de caracterizar o contexto, no âmbito das relações civil-militares, em que Fernando Henrique receberia a faixa presidencial.

Procuramos caracterizar as relações civil-militares ou como elas se manifestaram, a partir do Executivo Federal, por meio da análise das Mensagens ao Congresso Nacional e da

---

<sup>5</sup> A questão da efetividade será definida no Capítulo I.

evolução da questão orçamentária da Defesa. Dessa análise se podem colher uma série de sinais sobre a convergência entre o que o Poder Executivo declara a respeito de sua relação com os atores envolvidos na Defesa Nacional, particularmente os militares, e o que foi, efetivamente, transformado em ação, ao longo dos governos FHC.

No terceiro capítulo, discorrer-se-á mais detidamente sobre a importância prática da formulação de uma Política de Defesa Nacional e da criação do Ministério da Defesa, fatos ocorridos, respectivamente, em 1996 e 1999. Como instrumentos adotados globalmente, ainda que com um gradiente considerável de idiossincrasias locais, possuem um *core* conceitual que os habilita a serem usados como indicadores, com a finalidade de avaliar se, de fato, representaram um avanço nas relações civil-militares no Brasil.

O quarto capítulo dedicar-se-á à análise da face das relações civil-militares onde aparecem as maiores ambigüidades no comportamento dos atores envolvidos, mas que, por outro lado, têm sofrido, de forma gradual, alterações significativas em sua abordagem e em sua dinâmica: o emprego doméstico das Forças Armadas, como garantes dos Poderes Constitucionais e na garantia da lei e da ordem.

Tendo lançado nosso olhar com maior ênfase sobre o comportamento do Poder Executivo Federal em seu relacionamento com as Forças Armadas, buscamos, por fim, concluir em que nível houve um efetivo controle civil dos militares e como isso interferiu na construção da efetividade das Forças Armadas brasileiras no cumprimento de sua missão. Ao nos ocuparmos desta questão, acabamos por vislumbrar o que poderia ser um projeto de reorganização das relações civil-militares, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso.

A ênfase na construção de um conceito de Defesa, materializado e instrumentalizado pela elaboração da Política de Defesa Nacional e pela criação do Ministério da Defesa, simultaneamente a uma gradual marginalização das modalidades domésticas de emprego das

Forças Armadas, ao menos ao nível do discurso, apontam para uma, por vezes sutil, guinada na inserção dessas no quadro político nacional, sua subordinação objetiva, sua incorporação como instrumento de políticas nacionais e setoriais. Em poucas palavras, a aproximação das relações civil-militares, no Brasil, daquelas que se apresentam nos principais países do mundo ocidental.

## 2 TEORIAS E MODELOS DAS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES

As relações civil-militares são um dos temas mais antigos na Ciência Política<sup>6</sup>. Desde a antiguidade clássica<sup>7</sup> vamos encontrar menções aos problemas vinculados à gestão dos guerreiros por parte das lideranças civis. Tal questão está vinculada à própria natureza da organização política fundamental: o Estado.

“Todo Estado fundamenta-se na coação, disse em seu tempo Trotsky (...) Isso é de fato correto”<sup>8</sup>. O Estado, como agrupamento político, assim, envolve e supõe o uso da força. A existência de um Exército é entendida como um dos pressupostos do próprio Estado, ao impossibilitar a organização armada autônoma da população, frequentemente polarizada por interesses não coincidentes e sobre ela exercer uma coerção eficaz. Nessa perspectiva, o aparelho militar surge indubitavelmente associado ao interesse nacional, traduzido pela elite governante<sup>9</sup>.

Apesar da gradual sofisticação da coação para mecanismos legais, nos quais a violência objetiva aparece somente como uma possibilidade sutil, a permanência de parcela de poder vinculada ao emprego da força ou seu respaldo vem, então, suscitando a permanente discussão sobre a relação entre os atores políticos de uma dada sociedade e seus atores armados.

A possibilidade da ditadura militar foi uma preocupação também para os filósofos políticos modernos,<sup>10</sup> que viram ameaças às liberdades individuais que poderiam resultar de

---

<sup>6</sup> COHEN, Eliot A. **Comando Supremo**. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 2004. Pg 260

<sup>7</sup> Em A República, de Platão, debate as dificuldades inerentes à criação de uma classe guardiã que seria, de pronto, “gentil para com os seus e cruel para com os inimigos”, homens que, como “cães nobres”, serviriam como guardiões ideais da cidade. Platão. **A República**. São Paulo: Martin Claret Editora, 2002. Livro II

<sup>8</sup> WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, v. 2, p. 525.

<sup>9</sup> BALTAZAR, Maria da Saudade. **O Estado das Relações Civil-militares em Democracia**. In: Congresso Português de Sociologia, IV, 2000, Coimbra. Disponível em <[www.aps.pt/ivcong-actas/Acta029.PDF](http://www.aps.pt/ivcong-actas/Acta029.PDF)>. Acesso em 10 jul. 2005.

<sup>10</sup> HAMILTON Alexander; MADISON, James e JAY, John. **O Federalista**. Porto Alegre: Lider, 2003.; Smith, Adam. **A Riqueza das Nações**. Florianópolis: Momento Atual, 2003. Interessante a passagem do “A Riqueza das Nações” de Adam Smith, quando ele declara preferir exércitos permanentes àqueles de conscritos e, mais adiante, quando declara que quanto mais rico um país, mais deveria ser gasto com o exército.

grandes exércitos regulares. Como nos diz Tocqueville, sobre a América recém-independente: “Nada é tão perigoso como um exército em meio a uma nação pacífica; o excessivo amor da comunidade pela quietude continuamente coloca a constituição a mercê da soldadesca”<sup>11</sup>.

Nesse momento, iniciava-se a separação entre o político e o guerreiro. Até aí, a elite militar era recrutada entre a elite político-econômica, e esta coincidência de elites traduzia-se no controle absoluto da classe dirigente civil sobre a instituição militar ou, com mais propriedade, uma indiferenciação entre a definição dos fins e a gestão dos meios<sup>12</sup>.

## 2.1 DO GUERREIRO AO MILITAR

A criação de uma força armada, tal qual a conhecemos atualmente, liga-se ao desenvolvimento das sociedades humanas e a sua divisão em classes<sup>13</sup>. O controle das Forças Armadas por um poder político de base democrática é um desafio típico do Estado Moderno e, nessas condições, a influência dos militares na esfera política é uma problemática que se coloca, crescentemente, há pouco mais de um século.

O surgimento das especializações como consequência do desenvolvimento capitalista da economia mundial, em paralelo à burocratização crescente dos Estados, determinando a existência de diferentes ramos profissionais, separou o guerreiro do político, provocando a distinção entre meios e fins, entre o poder e a espada. A profissionalização militar, no sentido sociológico do termo, como consequência do desenvolvimento técnico-científico, a industrialização, a crescente competitividade entre Estados, pressupõe a necessidade de profissionalização crescente dos militares e em particular do corpo de oficiais, permitindo então a diferenciação entre a esfera política e a militar, bem como a separação de

---

<sup>11</sup> TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1998. Pg 332

<sup>12</sup> Países de regime monárquico com estratificação rígida tiveram esse processo retardado. Países como Alemanha, Império Austro-Húngaro e Rússia, em fins do Séc XIX, não tinham nítida essa distinção, ainda.

<sup>13</sup> ENGELS, Friederich. **Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico**. São Paulo: Editora Moraes, s/d.

competências e atribuições. Como diz Huntington: “O problema do Estado moderno não é a revolta armada mas a relação do especialista com o político”<sup>14</sup>.

Desta forma, aquilo que se convencionou chamar relações civil-militares, conquanto não seja uma questão recente na discussão política<sup>15</sup>, viu sua importância, abrangência e profundidade aumentarem consideravelmente desde a metade do século XX, no quadro que se seguiu à II Guerra Mundial.

Nessa abordagem contemporânea das relações civil-militares, as duas questões centrais estão relacionadas ao controle civil do poder militar e a efetividade desse poder militar como sustentáculo da sobrevivência das estruturas políticas. Assim, trata-se de ter militares tão fortes que protejam a sociedade, mas não tão fortes que sofram a tentação de submetê-la.

Como a profissão militar se distingue de todas as outras pela natureza da sua missão – a administração organizada da violência armada – isso coloca ao poder político um conjunto de questões cruciais, como a de se assegurar que os objetivos das Forças Armadas são congruentes com os objetivos globais do Estado, a de que as suas atividades obedecem a um rigoroso normativo específico e a de que os seus orçamentos não excedem o estritamente necessário ao funcionamento de um aparelho dissuasor de ameaças, sem pôr em risco a imagem tutelar do Estado<sup>16</sup>.

É nas sociedades democratizadas, com “grande cultura política”, onde a apetência pela intervenção direta dos militares no poder é mais reduzida, que a subordinação das Forças Armadas ao controle civil se manifesta de uma forma mais evidente. Isto é, a convivência entre Forças Armadas e Poder Político se determina na base de um respeito mútuo e,

---

<sup>14</sup> HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1998. Pg. 25

<sup>15</sup> A questão do controle político civil dos militares está também presente na obra germinal de Nicolau Maquiavel, **O Príncipe**. Nessa obra, o autor elabora uma série de orientações de conduta a um hipotético príncipe, discorrendo, entre outros assuntos, pelo tema de como tratar suas forças militares para mantê-las confiáveis. MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Rio de Janeiro: Ediouro, s/d. Pg 75 e seguintes.

<sup>16</sup> BALTAZAR, Maria da Saudade. **O “Estado” das Relações Civil-Militares em Democracia**. In: Congresso Português de Sociologia, IV, 2000, Coimbra. Disponível em [www.aps.pt/ivcong-actas/Acta029.PDF](http://www.aps.pt/ivcong-actas/Acta029.PDF). Acesso em 10 jul. 2005.

principalmente, na base de uma estruturação sólida das instituições caracterizadoras da democracia que possibilitam quadros de intervenção próprios e separados, embora condicionados pelo pressuposto da subordinação do poder militar ao poder político.

Porém, o modelo de relacionamento que se estabelece entre as Forças Armadas e a sociedade e, em particular, com as autoridades políticas, encontra-se longe de se constituir como referência consensual e estável. Situação que denota seguramente uma multiplicidade de fatores explicativos, dada a natureza complexa das relações civil-militares.

Não obstante a falta de consenso relativo à intervenção militar no processo político, a intervenção direta ou indireta das Forças Armadas verifica-se em qualquer Estado ou sistema de governo<sup>17</sup>, e são casos excepcionais aqueles que revelam uma atuação militar, em particular, em nível das altas patentes militares, que se limite à Defesa Nacional. Mesmo em democracias consolidadas, por razões diversas, altos chefes militares chegaram a ter influência na área política: Eisenhower, De Gaulle, entre outros, são exemplos desta afirmação, ainda que , “nesses casos, isso foi uma questão de homens de armas que se tornaram políticos e não acesso ao poder político por apoio de suas forças militares”<sup>18</sup>.

Se o controle civil dos militares, dentro de um quadro mais abrangente de controle do próprio Estado pela sociedade civil, nos países democráticos maduros, é uma discussão sempre desejável, essa o é ainda mais nas democracias emergentes, onde essa questão é, ainda, bastante complexa e cujo estudo encontra-se quantitativa e metodologicamente limitado<sup>19</sup>. Ainda mais porque, particularmente nesses países, não fica, normalmente, claro se a questão envolve relações civil-militares ou se estamos diante de conflitos intracivis, disputas intramilitares ou, ainda, de uma guerra entre coalizões civil-militares.

---

<sup>17</sup> FINER, S. E. **Los Militares en la Política Mundial**. Buenos Aires: Editora Sudamericana, 1969. Pg 116 e seguintes

<sup>18</sup> LOPES, Ernesto. Objective and subjective Control Revisited. In PION-BERLIN, David. **Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001. Pg 90

<sup>19</sup> PEIXOTO, Antonio C. *Exército e política no Brasil: uma crítica dos modelos de interpretação* in **Os Partidos Militares no Brasil**. ROUQUIÉ, Alain (org.). Rio de Janeiro: Record, 1980. Pg 28

Nesse primeiro capítulo, passaremos a buscar definições de como qualificar o controle civil e de como a efetividade dos militares está relacionada a essa discussão.

## 2.2 TEORIAS E MODELOS DAS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES

### 2.2.1 Os fundamentos

Em sua origem e até meados do Século XX, havia uma certa dificuldade em definir a questão do controle civil, cujos primeiros parâmetros já se fizeram presentes na diferenciação entre fins e meios, da teoria clausewitziana<sup>20</sup>. Finalmente, a questão do controle civil vai receber um aporte teórico germinal em Huntington, num livro<sup>21</sup> que fixou os termos do debate das relações civil-militares nos últimos cinquenta anos. Isso se dá quando diferencia, a partir do surgimento do militar profissional, a caracterização de dois tipos distintos de controle civil: o controle subjetivo, caracterizado pelo aumento do poder civil *vis-à-vis* sua contraparte fardada e o controle objetivo, caracterizado pela criação de um universo específico, militar, subordinado ao poder político. Este, caracterizado pela criação de um universo específico, militar, subordinado ao poder político, está vinculado à questão da profissionalização, pela especialização profunda do militar, transformando suas organizações em efetivos instrumentos de poder do Estado<sup>22</sup>. Aquele, trazia como subproduto a descaracterização do militar.

O controle civil objetivo, considerado pelo seu formulador como a única modalidade de controle efetiva e desejável, mostra-se dependente da formação de um corpo profissional de oficiais. Ainda, “a essência do controle civil objetivo é o reconhecimento de um profissionalismo militar autônomo”<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> CLAUSEWITZ, Carl V. **Da Guerra**, São Paulo: Martins Fontes, 1996. Capítulo I.

<sup>21</sup> HUNTINGTON (1998) op. cit..

<sup>22</sup> Ibid. Pg 91

<sup>23</sup> Ibid. Pg 102

Esse corpo altamente profissional de oficiais estará, para Huntington, pronto a obedecer, a aceitar a autoridade dos grupos legitimamente detentores da autoridade do Estado<sup>24</sup>. Em troca da ausência dos militares do cenário político, situação da qual se beneficiam, os civis aceitam se omitir de interferir no mundo castrense.

Há, em Huntington, uma evidente preocupação com a questão do controle civil. Entretanto está lá, também, uma preocupação clara com o aspecto efetividade.

Rejeitar a idéia de Huntington de isolar as questões de política daquelas da administração e operações militares é abrir caminho para um militar que é politizado e, em virtude de sua estatura e de sua disciplina, um ator potencialmente dominante na condução de questões internas e externas. Nos Estados com tradições democráticas menos enraizadas tais mudanças escancarariam as portas para a intervenção militar direta na política. Huntington está certo quando diz que o partidarismo diminuiria, no final, a proficiência militar.<sup>25</sup>

Assim, Huntington não se caracteriza por ser antimilitarista. O autor diferencia e especifica as responsabilidades de civis e militares, estes responsáveis por possibilitar a consecução da vontade nacional, legitimamente manifestada e conduzida.

Voltando a Huntington, a questão da omissão dos civis em relação às áreas específicas da *expertise* militar suscitou dúvidas e provocou reações diversas de autores, como Peter Feaver, para quem somente o dirigente civil pode decidir qual o nível aceitável de risco a sociedade está disposta a correr, mesmo em assuntos de natureza militar. “Os militares quantificam o risco e os civis o julgam. Somente civis podem dizer qual a probabilidade de sucesso eles podem arriscar enquanto os militares vão definir, tecnicamente, o nível dos armamentos necessários”<sup>26</sup>.

Também Robert Dahl afirma que os civis são política e moralmente competentes para tomar decisões, mesmo quando não possuem conhecimentos técnicos relevantes<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Ibid. Pg 102.

<sup>25</sup> COHEN ( 2004) op cit. Pg 287

<sup>26</sup> FEAVER, D. Peter. **The civil military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control.** Armed Forces & Society. Inverno 1996. Pg 149 e seguintes.

<sup>27</sup> DAHL, Robert, *apud* FEAVER, 1996 op. cit. Pg 153

A obediência é outro ponto complexo, cuja consecução pode ser sempre questionada. Se o poder de coerção do Estado repousa na força de seus militares, como limitá-lo para que não se volte contra a própria sociedade e em favor dos interesses dos próprios militares?

Huntington declara:

As instituições militares de qualquer país são condicionadas por duas forças: um imperativo funcional, oriundo das ameaças à segurança dessa sociedade, e um imperativo social, advindo das forças sociais, ideologias e instituições dominantes dentro da sociedade. Instituições militares que refletirem somente os valores sociais, podem ser incapazes de executar adequadamente suas funções militares. Por outro lado, pode ser impossível dominar instituições modeladas somente com base em imperativos funcionais. A relação entre essas duas forças é o núcleo dos problemas das relações civis militares.<sup>28</sup>

Do profissionalismo militar, em Huntington, deriva sua opinião de que é impossível ser um especialista em ciências militares e em política partidária. Assim, a participação político-partidária do militar seria disfuncional, minando seu profissionalismo<sup>29</sup>.

Ainda, para o mesmo autor, o militar deve ser neutro politicamente, servindo para os fins do Estado e se configurando, seu campo de atuação numa área autônoma.

É certo que o tipo de relacionamento entre civis e militares proposto por Huntington tem sido com freqüência criticado, em especial pelo modo extremado como aborda a questão da profissionalização militar, todavia considera-se útil reportarmo-nos aos principais elementos que formam a sistematização da sua proposta conceitual, para identificar as principais dificuldades que emergem nas novas democracias no que concerne a essa problemática.

Para aquele teórico, os atributos das relações civil-militares nas democracias industriais envolvem:

- a. um alto nível de profissionalismo militar e reconhecimento pelos chefes militares dos limites da sua competência profissional;
- b. a subordinação efetiva do exército aos líderes políticos civis, que tomam as decisões básicas em política militar, quer no plano nacional quer no internacional;
- c. o reconhecimento e aceitação, por aquela liderança, de uma área de competência profissional e autônoma para as Forças Armadas; e

<sup>28</sup> HUNTINGTON, 1998. Op cit. pg 21

<sup>29</sup> Ibid. Pg . 102 e seguintes

d. como resultado, a minimização da intervenção militar na política e da intervenção política nas Forças Armadas.<sup>30</sup>

Outro autor fundamental à construção da teoria das relações civil-militares foi Morris Janowitz. Sua obra de entrada, *O Soldado Profissional*, foi publicada em 1960. Com um cunho mais sociológico, as observações de Janowitz nascem da análise do caráter e do comportamento do militar norte-americano da década de 1960. Suas conclusões são que a nova guerra, que se apresentava e que exigia dos exércitos uma organização cada vez mais “empresarial”, conduzia o profissional militar a um comportamento mais próximo do civil, como um gestor dessa engrenagem administrativa, reduzindo a intensidade possível do chamado “controle objetivo”, particularmente em seu aspecto de “isolamento”<sup>31</sup>.

Ele verifica, em seu trabalho, uma transição, em exércitos de sociedades avançadas (o exército americano serviu-lhe de objeto de estudo), do líder heróico para o líder gerencial, fruto dessa condição moderna da aplicação da força. As diferenças entre o militar, marcantes em Huntington, aqui perdem potência e a divergência de valores entre civis e militares deixa de ser uma contingência.

Janowitz, propõe o que chama de organização militar miliciana (*constabulary force*), preparada para um emprego limitado da força, em circunstâncias estritamente definidas<sup>32</sup>.

De acordo com Janowitz, o soldado profissional está, por excelência, “acima da política” em assuntos domésticos, o que assegura ao líder eleito a neutralidade dos seus servidores militares<sup>33</sup>. Entretanto, permanece o risco que, em função do poder que adquire e sob determinadas condições, o militar possa forçar sua vontade na comunidade que o criou, lembrando que a tomada direta do poder político pelos militares é uma preocupação tradicional da teoria das relações civil-militares. Como forma de arrefecer esse ânimo, crê que

---

<sup>30</sup> Ibid. Pg 102 e seguintes

<sup>31</sup> COHEN, Eliot A, op. cit. pg 267

<sup>32</sup> JANOWITZ, Morris. **The Professional Soldier**. Nova Iorque: Free Press, 1971, Pg. 9 a 11

<sup>33</sup> Ibid. Pg 417 e seguintes

os valores exigidos de um militar não podem se limitar ao seu patriotismo, nem a sua ideologia política (aí incluído seu corporativismo), sendo necessário somar, a esses dois, uma chamada “consciência cívica” como forma de moderar seus próprios interesses por meio de interpretações racionais e esclarecidas de uma realidade doméstica e internacional interdependente.<sup>34</sup> Uma vez mais, diverge de Huntington quanto às características do militar.

Seguindo essa linha, trabalhos mais recentes das relações civil-militares foram além: a própria natureza da ocupação militar, antes legitimada por valores e normas, teria passado para uma legitimação em termos de mercado, com o pagamento consistente com percepção de necessidade dos serviços prestados<sup>35</sup>.

Tal descaracterização da ocupação militar tenderia a ter, como consequência, a própria descaracterização da questão do controle civil.

Essa mutação do militar em direção ao gerente, ao burocrata, parece ser mais possível em sociedades onde o emprego cotidiano militar não esteja relacionado à sua sobrevivência, nem seja tão abrangente que catalise todos os seus integrantes de suas forças militares no sentido de uma aliança em torno de valores próprios, num dado momento<sup>36</sup>.

Além dessa observação, há limitações comuns à aplicação dos pressupostos elaborados por esses dois autores. Tanto Huntington como Janowitz fazem considerações mais adequadas às conjunturas de sociedades altamente institucionalizadas, coincidentemente, também, as mais ricas e militarmente poderosas. Assim, em países que não tenham esse perfil, há limitações importantes à aplicação dessas teorias.

---

<sup>34</sup> JANOWITZ, Morris e WESBROK, Stephen D. (Org). **The Political Education of Soldiers**. Beverly Hills, Sage Publications, 1983. *apud* PEREIRA, Antonio C. **Por uma Política de Defesa**. Caderno Premissas, n. 14, Campinas, Dez 1996.

<sup>35</sup> MOSKOS, Charles C. **From Institution to Occupation: Trends in Military Organization**. Armed Forces & Society, Outono 1977. Pg 41-55

<sup>36</sup> O diagnóstico de Janowitz não parece poder ser aplicado adequadamente em países ou sociedades cuja existência esteja, em grande medida baseada em sua capacidade militar: Israel, os países surgidos da fragmentação da Iugoslávia, no momento de sua criação são exemplos de sociedades onde o militar permanece mais o guerreiro que o gerente. Casos em que as Forças Armadas foram envolvidas em tal medida no combate em que seus valores foram realçados, neutralizando a liderança gerencial e reforçando o papel do líder guerreiro, “heróico”, como as situações por que passou o exército francês durante a guerra na Argélia, na década de 1960, são exemplos complementares de situações em que não seria aplicável o modelo de Janowitz.

Também se deve notar que esses trabalhos se detiveram ao estudo das relações civil-militares em tempo de paz ou, consideradas as condições de grande assimetria características dos conflitos contemporâneos, esses não alteravam o caráter gerencial da aplicação da violência pelos militares desses países, trabalhos milicianos para Janowitz<sup>37</sup>, ou conseqüência da extinção da batalha, como sugere John Keegan<sup>38</sup>.

Uma exceção, quanto a esse aspecto, foi a obra, também fundamental ao entendimento das relações civil-militares, *Men on Horseback*, de S.E. Finer<sup>39</sup>. Nessa obra, Finer argumenta as dificuldades de controlar os militares em tempo de conflito, no qual a vantagem está toda ao lado dos militares: sua maior coesão, disciplina, centralização, além de valores muito próprios, tais como bravura, patriotismo, por um lado, e a insegurança dos civis, que preferem deixar os assuntos da condução da guerra por conta dos militares, por outro. “A guerra é muito importante para ser deixada aos generais. Poucos civis parecem concordar com isso e, menos ainda, os generais.”<sup>40</sup>

Assim, sendo tremendamente mais negativo quanto às possibilidades do controle civil<sup>41</sup>, Finer qualifica os militares como um grupo absolutamente político, para os quais a profissionalização extrema não impede sua autonomia e participação política.

Finer também procura definir, hierarquizando, as formas de participação política dos militares, desde o que ele chamou de influência militar sobre os governos civis, até a

---

<sup>37</sup> JANOWITZ, Morris . Op cit. Pg 417

<sup>38</sup> KEEGAN, John. **A Mascara do Comando**. BIBLIEx: Rio de Janeiro, 1999. Pg 381 e seguintes. Essa observação de Keegan está vinculada ao emprego de armas atômicas, o que teria reduzido toda e qualquer possibilidade da liderança militar em combate à obsolescência. Entretanto, a historia recente, em seus inúmeros conflitos convencionais, contraria essa conclusão.

<sup>39</sup> FINER, S. E. **Los militares em la política mundial**. Editora Sudamericana, Buenos Aires, 1969. O nome **Men in Horseback** refere-se ao título original da obra, pelo qual ela ficou mundialmente conhecida. A obra lida para a reasliizacao deste trabalho trata-se de sua versão em espanhol, publicada na Argentina.

<sup>40</sup> FINER, S. E. Op cit. pg. 98.

<sup>41</sup> COHEN, Eliot A, op cit. pg 270

suplantação dos regimes civis pelos militares. Essas formas de intervenção estão vinculadas, para Finer, ao grau de cultura política das sociedades nacionais respectivas<sup>42</sup>.

### 2.2.2 Novas propostas no final do Século XX

O final do Século XX esteve marcado por desenvolvimentos históricos que alteraram, de forma profunda, o mundo político e que, comumente, são identificados em número de dois: expansão da democracia, o colapso do comunismo soviético e o fim da Guerra Fria.

Esses fenômenos provocaram a superação do padrão de relações internacionais vigente até então, e de igual modo contribuíram para modificar, de forma profunda, a política doméstica dos diversos países, conseqüentemente, as relações civil-militares começam a assumir, paulatinamente, contornos renovados.

Dentre os países que formavam o chamado Terceiro Mundo, agora, vários encontram-se sob a rubrica de democracias novas ou emergentes, categoria que também inclui os países pós- comunistas do leste europeu e da Ásia.

Por seu turno, o colapso da URSS e o conseqüente fim da Guerra Fria provocaram a necessidade de repensar, em escala mundial, os papéis e missões das Forças Armadas. Verificou-se uma tendência geral para a redução de pessoal e de despesas militares, o que pode originar um clima de intranqüilidade nas instituições militares. Este decréscimo de recursos, desacompanhado de uma efetiva reengenharia de processos e uma readequação dos militares a um rol de responsabilidades diferenciadas, tende a tornar a tarefa de adaptação à nova conjuntura mundial mais difícil. A influência do ambiente internacional, em que os processos políticos internos ficam submetidos a protocolos internacionais, é uma realidade com a qual as estruturas de Defesa dos diversos países devem se defrontar, inevitavelmente. O

---

<sup>42</sup> FINER, S. E. Op cit. pg. 172 e seguintes.

clamor pelo respeito devido aos protocolos dessa nova conjuntura aparece, mesmo, em documentos de *think tanks* conservadores, como a *RAND Corporation*<sup>43</sup>:

corrupt, swollen, and incompetent defense and military establishments deserve a share of the blame for the conflicts, oppression, and poverty that still plague many countries and that can create insecurity far from their borders...the international community has a legitimate role and heavy responsibility.

O papel dos militares também mudou. Hoje, militares se acham engajados, por exemplo, em missões de paz e em tarefas humanitárias, por exemplo. A discricionalidade que os militares podem conservar pode criar problemas políticos durante a implementação dessas novas tarefas. Por outro lado, a subordinação total ao processo de tomada de decisão político pode ocasionar a ineficácia e a perda de oportunidade da própria ação, quando desencadeada<sup>44</sup>.

Com o advento do terrorismo como ameaça prioritária na agenda de segurança mundial e a concepção dos conceitos de “novas ameaças”, os níveis de securitização se viram elevados substancialmente, tornando a obediência à autoridade civil crucial, configurando a existência de uma classe de oficiais profissional uma necessidade fundamental.

Se a problemática das relações civil-militares se transformou por ação destes fatores de índole genérica, isto não quer significar que os impactos que originaram não se tenham manifestado de forma substancialmente diferente de país para país.

Face à aceitação generalizada da democracia, estas pressões provocam, em cada país, a necessidade de uma redefinição dos papéis e das missões militares. Contudo, a necessidade

---

<sup>43</sup> GOMPERT David C., OLIKER Olga, TIMILSINA Anga **Clean, Lean and Able - A Strategy for Defense Development**. RAND Corp. Jan 2004. Em última análise, o documento justifica intervenção internacional onde os meios domésticos não sejam capazes de controlar organizações ou atividades que tragam perigo ao sistema internacional.

<sup>44</sup> Exemplo recente foi verificado na dinâmica de intervenção estrangeira nos conflitos separatistas-étnicos ocorridos no processo de fragmentação da Iugoslávia, na década de 1990. A demora dos governos europeus, a falta de objetividade nos posicionamentos políticos e a ambigüidade das operações militares desencadeada pela missão das Nações Unidas, com o emprego das forças da OTAN, possibilitaram a ocorrência de um número considerável de atrocidades contra a população civil dos diversos grupos em conflito. Para uma visão mais completa do episódio, ver BOULDEN, Jane. **Peace Enforcement: The United Nations Experience in Congo, Somalia, and Bosnia** Westport: Praeger Publishers, 2001.

de prontidão das Forças Armadas para o combate não deixou de se constituir como a tarefa central, razão de sua existência.

Esta nova conjuntura internacional, cujos parâmetros fundamentais foram estabelecidos após o fim da Guerra Fria, tem levado à reavaliação da natureza do ambiente de segurança externa nos diferentes países. E, embora não negando a importância da principal missão de defesa externa, o poder político foi diminuindo progressivamente o volume de despesas militares e de pessoal nas suas Forças Armadas<sup>45</sup>. E, paralelamente, a instituição militar, na maioria dos países, tem vindo a assumir as denominadas tarefas não militares em número francamente mais expressivo do que no passado<sup>46</sup>.

O incremento de tais papéis militares tem provocado alguma reflexão acerca dos impactos da aceitação de missões não tradicionais pelas Forças Armadas no incremento ou diminuição das condições para a consolidação da democracia<sup>47</sup>.

A teoria ocidental acerca das relações civil-militares remete-nos frequentemente para as formas conflituosas que eclodem entre governos e elites militares a respeito da formulação das políticas de Defesa e do controle das Forças Armadas nacionais. Porém, as democracias ocidentais resolveram em grande parte esta disputa. Assim e na prática, os problemas que emergem entre eles são de natureza organizacional e envolvem conflitos acerca da distribuição de orçamentos e dimensão dos estabelecimentos militares e seus recursos humanos, e não sobre a legitimidade do poder civil decidir objetivos nacionais ou dirigir as Forças Armadas.

Nas designadas democracias maduras, o uso da força militar para propósitos político-partidários é totalmente inesperado, situação que se justifica pela compreensão dos limites da

---

<sup>45</sup> Após 1991, as Forças Armadas dos países europeus da OTAN sofreram reduções drásticas em seus efetivos e recursos, levando a um distanciamento considerável entre as capacidades bélicas entre os Estados Unidos e seus sócios europeus na Organização. Ao longo da segunda metade da década de 1990, foi desenvolvido o Projeto *Bridging the Gap*, cujo objetivo era reduzir essa lacuna.

<sup>46</sup> BALTAZAR. Op cit.

<sup>47</sup> Ibid.

ação da subordinação militar ao poder civil, que vem se consolidando ao longo dos tempos quer nos políticos quer nos militares; ou seja, cada Estado possui o seu regime de normas, princípios e regras que orientam os líderes políticos e militares para políticas razoáveis e executáveis.

Para essas novas condicionantes, as bases lançadas por Huntington, estabelecendo o equilíbrio de poder e a independência entre os grupos civis e oficiais militares, sofreram uma releitura por autores mais contemporâneos que argumentam que o entendimento deve ser o de responsabilidades compartilhadas.<sup>48</sup>

Douglas Bland<sup>49</sup>, por exemplo, considera que, em uma democracia, o relacionamento entre civis e militares apresenta aspectos principais: controle da política de defesa e das Forças Armadas através do poder Legislativo, clivagem entre esferas políticas e militares e restrição do uso partidário das Forças Armadas. Nada positivamente inovador em relação aos autores anteriores.

Entretanto, singularizando este autor, uma característica nos Estados democráticos seria a responsabilidade partilhada da Defesa Nacional: os governos estabelecem os objetivos de defesa e proporcionam os recursos necessários à sua concretização, enquanto os líderes militares desenvolvem e orientam as Forças Armadas para que tais objetivos sejam alcançados. Entretanto, não se limitam a isso as responsabilidades de cada um desses grupos. As responsabilidades seriam compartilhadas em todos os planos das atividades vinculadas à Defesa.

A fim de ilustrar esta idéia, poder-se-á enunciar que, especialmente em situações de conflito, o comando das Forças Armadas no terreno é claramente uma responsabilidade militar. Mesmo assim, tais operações apresentam sempre uma contextualização de natureza

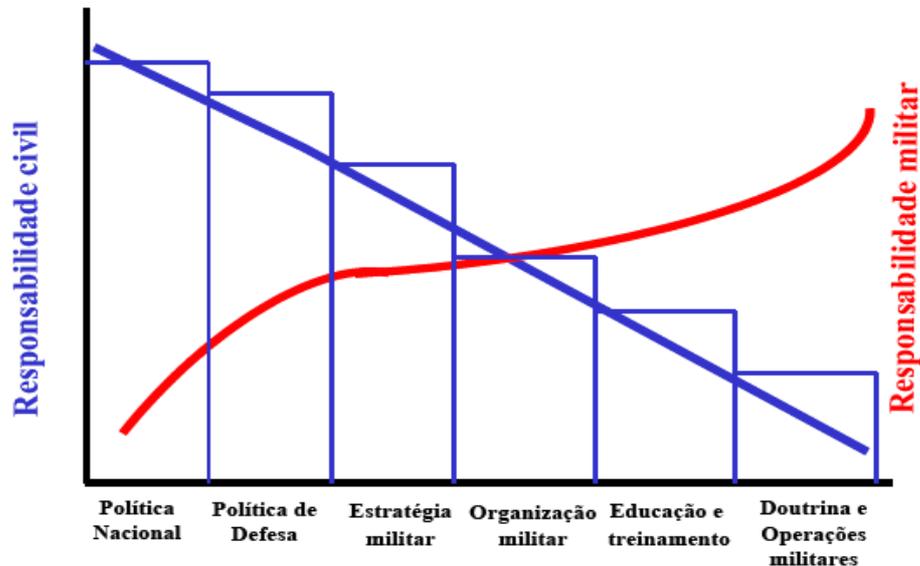
---

<sup>48</sup> BLAND, Douglas L. **A Unified Theory of Civil-Military Relations**” in *Armed Forces & Society*, vol 26, nº1: 7 - 26.

<sup>49</sup> *Ibid.*

política, ao assegurarem que essas operações militares se desenvolvem em conformidade com os objetivos nacionais<sup>50</sup>.

Gráfico 1 – Responsabilidades na Defesa Nacional.



Fonte: Margaret Daly Hayes, “Desafios para a gestão dos recursos da defesa nas sociedades democráticas”. Seminário sobre Economia e Gestão de Recursos de Defesa. Brasília: mimeo, maio de 2002, p. 8. Apud Fuccille (2003)

A cooperação entre estes dois setores apresenta-se necessária e real, dada a complexidade de assuntos como o da Defesa Nacional e conflitos bélicos e, conseqüentemente, tal complexidade é alargada à subordinação militar face ao controle civil. Responsabilidade partilhada é um conceito que revela autoridade política para dirigir os aspectos de defesa nacional e a execução de operações que são obviamente uma função militar. A aceitação deste tipo de responsabilidade, em Estados democráticos, encoraja o desenvolvimento de uma postura consensual face às orientações políticas, uma análise de parceria entre os líderes políticos e os chefes militares relativa à estratégia nacional e à

<sup>50</sup> BALTAZAR. Op cit.

distribuição de recursos de defesa; e é facilitada por mecanismos institucionais e processos de natureza política<sup>51</sup>.

A maioria das democracias maduras desenvolveu procedimentos para separar o governo eleito e a lealdade das Forças Armadas. Geralmente, os soldados juram submissão a idéias que figuram, por exemplo, na Constituição Nacional. Este ato legal ou habitual é mais do que uma cerimônia porque significa que as Forças Armadas têm uma lealdade acima e além do governo.<sup>52</sup>

Ou como coloca Huntington, mais focado no processo interno, militar, no qual se manifesta o *ethos* guerreiro:

Dentro das Forças Armadas, só a lealdade ao ideal de competência profissional é constante e unificadora: lealdade do indivíduo ao ideal do Bom Soldado. Lealdade da unidade às tradições e ao espírito do Melhor Regimento. As forças mais eficientes e a mais competente oficialidade são aquelas motivadas mais por esses ideais do que por objetivos políticos ou ideológicos, só se forem motivados por ideais militares serão as Forças Armadas servidoras obedientes do Estado, como será garantido o controle civil... O Exército profissional, que luta bem porque entende ter como dever lutar bem, é muito mais confiável do que o político, que só luta bem enquanto sustentado por um objetivo mais alto.<sup>53</sup>

A chamada “Teoria da responsabilidade” surge como uma tentativa de elaboração de uma teoria geral e unificadora das relações civil-militares, com vistas à supressão das limitações inerentes à conceitualização proposta até ao momento, e para que possa responder adequadamente às necessidades dos líderes políticos e militares e restante da sociedade.

A interface entre responsabilidades civis e militares, embora reconhecido amplamente por outros teóricos, assume uma condição especial ao ser identificado como uma partilha que “ocorre a várias dimensões e o seu grau de variabilidade depende do assunto e dos hábitos da cada Estado. E existem quatro matrizes de decisão central na administração da defesa: estratégica (decisões sobre os fins e meios de defesa); organizacional (decisões sobre os recursos de defesa e responsabilidades internas); social (decisões sobre Forças e Sociedade;

<sup>51</sup> BALTAZAR. Op cit.

<sup>52</sup> BLAND, 1995: 115 in GILMAN, Ernest e HEROLD, Detlef E. (Org). **Democratic and Civil Control Over Military Forces – Case Studies and Perspectives**. Roma: Nato Defense College, 1995.

<sup>53</sup> HUNTINGTON, 1998. Op cit. Pg 92

e operacional), decisões sobre o emprego das Forças. Líderes políticos e militares são responsáveis por tais decisões e conseqüentes resultados em todos estes campos”<sup>54</sup>.

Bland apresenta uma distinção fundamental em relação à Huntington no sentido de que as responsabilidades passam a ser compartilhadas em todos os níveis. No entanto, seria questionável se ela não demonstra uma certa ingenuidade em relação a essa distribuição de responsabilidade, em situações como aquela que envolveu o comando norte-americano na Coreia e o governo do presidente Truman<sup>55</sup> ou, como muito recentemente (abril de 2006), nas manifestações de militares de alta patente norte-americanos, na reserva, em relação à forma como estaria sendo conduzida o conflito no Iraque<sup>56</sup>.

O conceito de controle civil nas democracias remete-nos para um significado mais abrangente do que com freqüência lhe é atribuído, não se limitando ao designado controle governativo e político-administrativo através de mecanismos institucionais específicos, mas leva-nos a considerar a opinião pública e as atitudes individuais como um fator de evidente importância.

Assim, convergindo para Huntington, a subordinação militar às autoridades civis depende em grande parte da liderança profissional das Forças Armadas.

---

<sup>54</sup> BLAND, Douglas L. **A Unified Theory of Civil-Military Relations**” in *Armed Forces & Society*, vol 26, nº1. pg 11

<sup>55</sup> Em um confronto que ganhou bastante publicidade durante a Guerra da Coreia, contrapondo o Gen Douglas MacArthur ao Presidente Harry S. Truman, MacArthur criticou abertamente o modo pelo qual a administração conduzia o esforço de guerra, chegando a ameaçar invadir a China, desafiando, assim, a política da liderança civil. Como resultado das ações do general, em 11 de abril de 1951, o Presidente Truman demitiu MacArthur de comandante supremo do Comando das Nações Unidas. Truman explicou como, em sua perspectiva, MacArthur não apoiava as exigências constitucionais e não desempenhava seus deveres lealmente: "O debate pleno e vigoroso dos assuntos da política nacional é um elemento vital no sistema constitucional de nossa democracia livre. É fundamental, contudo, que os comandantes militares precisem ser governados pelas políticas e diretrizes que lhes são expedidas consoante o modo determinado pelas leis e pela Constituição. Em épocas de crise, esta consideração é especialmente obrigatória." "Truman Dismisses MacArthur," *CNN Interactive*, on-line, 14 de outubro de 2005, acessado em <http://www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/episodes/05/documents/macarthur>

<sup>56</sup> (...)Seis generais da reserva pediram nestas últimas semanas a demissão do secretário de Defesa, acusando-o de responsabilidade pelos erros cometidos no Iraque. Eles criticam, sobretudo, a sua arrogância e sua recusa a aceitar as instruções dos militares. O presidente George W. Bush rejeitou categoricamente a idéia de uma demissão de Donald Rumsfeld e afirmou que sua decisão era "definitiva". (...) AFP, 18/04/2006, acessado no sítio [http://www.assuntosinternacionais.rj.gov.br/noticiario\\_detalhe.asp?ident=337](http://www.assuntosinternacionais.rj.gov.br/noticiario_detalhe.asp?ident=337), em 25 de abril de 2006

Até aqui, vimos formulações que tratam das relações intra-estatais de uma forma quase unilateral. Militares e políticos disputando ou cooperando, cada qual buscando definir seu espaço. Por mais que a haja determinantes externos a essa arrumação, essas não foram absorvidas como fundamentais.

Para preencher essa lacuna, vamos encontrar, no modelo que Michael C. Desch<sup>57</sup> chamou de estrutural, uma abordagem que coloca ênfase no nível de ameaça de origem doméstica e de origem internacional e de como isso condiciona as relações civil-militares em termos de controle civil.

Quando tratamos de ambientes internacionais conturbados e cheios de ameaças, o senso comum, convergente ao ponto que nos coloca H. Lasswell<sup>58</sup>, faz prever que o controle dos militares se tornará mais difícil do que em ambientes internacionais calmos. O término da Guerra Fria, nesses termos, faria dos militares mais facilmente controlados do que antes.

Desch nos apresenta uma posição contrária a essa: a ausência de conflito, mesmo que latente, aliada à falta de uma doutrina integral que substituísse a antiga doutrina vigente durante a Guerra Fria tornou, mesmo nos EUA e Rússia, o controle dos militares pelos civis uma atividade mais difícil<sup>59</sup>.

Dessa maneira, Desch nos apresenta uma hipótese diferente dos demais modelos de relações civil-militares, a partir da qual ele desenvolve o que chamou de teoria estrutural das relações civil-militares.

Suas premissas são a integração de variáveis domésticas e internacionais para definir as condições sobre as quais se desenvolvem as relações civil-militares e, particularmente, a questão do controle civil.

---

<sup>57</sup> DESCH, Michael. **Threat Environments and Military Missions** in DIAMOND, L e PLATTNER, Marc F. (org) *Civil Military relations and Democracy*. Baltimore: John Hopkins University, 1996. Pg 12 a 27.

<sup>58</sup> LASWELL, Harold. **The Garrison State**. American Journal of Sociology nº 4, Janeiro de 1941. Pg 455-68

<sup>59</sup> DESCH, Michael. **Civilian control of the Military**. Baltimore: John Hopkins University, 1996. Pg 11.

Desch propõe que aspectos estruturais, sobretudo as ameaças, afetam lideranças individuais, os militares, o Estado e a Sociedade, condicionando o nível de controle civil. Esses aspectos se caracterizam por serem externos ou domésticos.

Esquemáticamente, podemos posicionar, em dois eixos cartesianos, as ameaças internas ou domésticas, desde baixa até alta intensidade e as ameaças internacionais, evoluindo no desde alta intensidade ate baixa intensidade.

O que propõe essa teoria é que a conjunção das ameaças, segundo sua origem e intensidade, favorece ou dificulta o controle civil dos militares. Assim, numa situação em que se tenha uma percepção baixa de ameaças internas e alta de ameaças externas, a possibilidade de controle dos militares é a melhor possível. O seu revés é verdadeiro: numa conjuntura de ameaças internas altas e baixa ameaça externa, o controle dos militares será uma situação de difícil consecução e manutenção.

Quadro 1 – Controle civil dos militares em função da origem e a intensidade das ameaças

		<b>Ameaças Externas</b>	
		<b>Alta</b>	<b>baixa</b>
<b>Ameaças Internas</b>	<b>alta</b>	Q3 (baixa)	Q4 (pior)
	<b>baixa</b>	Q1 (boa)	Q2 (média)

Essa teoria encontra aplicação no ambiente da América Latina, onde as condições externas foram, em geral, de baixa percepção de ameaças, contrastando com a percepção interna, em que o grau de ameaça esteve variando desde a baixa até a alta, tornando o controle civil uma questão problemática para as lideranças civis.

Na faixa de variação possível, dentro dessa condição de baixa percepção de ameaças externas vis-à-vis uma variável percepção de ameaças internas, o controle civil poderia variar, por esse modelo, entre um controle possível ao improvável, dependendo da capacidade das lideranças civis de lidar com a questão militar (Quadro. 2).

Quadro 2 – Possibilidades resultantes do controle civil dos militares

		Ameaças Externas	
		alta	baixa
Ameaças Internas	alta	Q3 ----- militar    civil	Q4  militar
	baixa	Q1  civil	Q2 ----- equilibrado    civil

Como conseqüência das condições existentes nas combinações possíveis de ameaças internas e externas e de como isso se manifestaria nas condições internas dos países, Desch destaca, sempre em relação à temática do controle civil dos militares, aspectos relevantes a essa discussão como a experiência dos líderes civis, a coesão de civis e militares, a aplicação de medidas de controle de cunho objetivo ou subjetivo e ainda a orientação doutrinária dos militares e como ela é influenciada pelos civis (Quadro. 3). Essa conjunção entre ameaças internas e externas seria determinante sobre aspectos anteriormente citados, permitindo, dessa forma, sua predição.

Quadro 3 – Predições da teoria estrutural para as variáveis intervenientes.

		<b>Ameaças Externas</b>	
		<b>alta</b>	<b>baixa</b>
<b>Ameaças Internas</b>	<b>alta</b>	<b>Q3</b> Líderes experientes? Cívis divididos Controle difuso? Militares unidos? Orientação difusa? Idéias divergentes?	<b>Q4</b> Líderes inexperientes Cívis divididos Controle subjetivo Militares unidos Orientação interna Idéias divergentes
	<b>baixa</b>	<b>Q1</b> Líderes experientes Cívis unificados Controle objetivo Militares unidos Orientação civil Idéias convergentes	<b>Q2</b> Líderes inexperientes? Cívis divididos Controle difuso? Militares desunidos Orientação difusa? Idéias divergentes?

O modelo de Desch, recente, apesar de tentar se individualizar, diferenciando-se das demais, se apóia em parte das teorias pré-existentes de Huntington.

O próprio Huntington percebe:

“Conflitos internos produzem relações civil-militares de natureza diversa daquelas estimuladas por guerras externas. Sendo iguais as outras variáveis, quanto mais um Estado organiza um sistema de controle objetivo, mais este estará preparado para prover sua segurança externa e para conduzir guerras no estrangeiro. Conflitos domésticos, por outro lado, demandam controle subjetivo.”<sup>60</sup>

Como se pode observar, apesar de linhas diversas, como aquelas adotadas por Janowitz e Finer, as teorias mais recentes, como em Bland e Desch, pagariam tributo aos pontos fundamentais formulados em Huntington sobre a questão da subordinação militar.

### 2.3 A TEORIA DAS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NA AMÉRICA LATINA

Como já foi mencionado, o desenvolvimento apresentado sobre a teoria das relações civil-militares esteve calcado sobre as condições existentes nas sociedades ocidentais mais avançadas. Assim, em que pese seu valor referencial e normativo, são, entretanto, pouco

<sup>60</sup> HUNTINGTON, Samuel P. **Patterns of Violence in World Politics** in HUNTINGTON (org) *Changing Patterns of Military Politics*. Glencoe: Free Press, 1962 Pg 22

explicativas das condições vividas em países cuja estrutura política e institucional não possuem um grau mais avançado e estável.

Janowitz afirmava, em 1964, que, por outro lado, a América Latina não podia ser comparada, em suas relações civil-militares, aos novos países surgidos da descolonização que se seguiu à Segunda Guerra. As sociedades latino-americanas guardariam “mais de um século de luta e acomodação” envolvendo atores civis e militares”,<sup>61</sup> que as tornavam específicas em sua dinâmica civil-militar.

Dessa forma, dada a diferença entre os países democráticos maduros, para os quais se desenvolveu o núcleo duro das definições e modelos em relações civil-militares, o resto do mundo e, em particular, a América Latina, esse conjunto teórico original deve ser estendido para ser explicativo. Há diferenças consistentes entre esses tipos de sociedades na qualidade e nas características das relações civil-militares desenvolvidas.

Essa limitação foi bastante discutida e motivou uma série de trabalhos procurando ora adequar as conclusões desses autores ao que se tinha, empiricamente, nos países subdesenvolvidos, ora buscando construir modelos explicativos próprios às especificidades descritas.

Em verdade, pelas condições políticas apresentadas nessas sociedades, nas décadas de 60 e 70 do século XX, particularmente, as relações civil-militares e, em especial, o controle civil foi um tema não somente recorrente, como também ofuscou todos os outros aspectos da discussão. A existência de inúmeros países vivendo, nesse período, sob governos autoritários de base militar, serviu de motivação para o aprofundamento na área.

Superados esse momento da história, particularmente na América Latina, percebe-se um maior ajustamento das relações civil-militares.

---

<sup>61</sup> Janowitz, Morris. **The Military in the Political Development of New Nations**. Chicago: Chicago University Press, 1964. Prefácio.

Assim, as teorias contemporâneas das relações civil-militares, no que se pode aplicar à América Latina, pode-se dizer, tiveram três momentos distintos.

Num primeiro momento, na metade do século XX, os estudos redundaram em teorias de forte conotação normativa, como vimos na primeira parte deste capítulo. Conceitos foram elaborados por pesquisadores como Huntington (1957) e serviram de base para o entendimento dos fenômenos e da natureza das relações civil-militares, de maneira generalizada. Marcante para todo o restante do desenvolvimento dessa fase da teoria das relações civil-militares foi o conceito de profissionalismo militar e de como esse profissionalismo definiria os padrões de controle civil possíveis ou desejáveis.

Num momento seguinte, no âmbito dos países em desenvolvimento, verificou-se que a aplicação dessa primeira geração de teorias não atendia à dinâmica das interações entre as estruturas civis e as instituições militares. Vivia-se um momento particular da história em que a bi-polaridade leste-oeste tinha um papel determinante nas ações dos atores domésticos, nesses países.

Na América Latina, grassavam regimes militares de cunho ditatorial de direita, em diversos graus de rigidez autoritária. O estudo desses fenômenos, que caracterizou a segunda geração das teorias sobre as relações civil-militares, valorizou ainda mais a questão da subordinação militar aos civis. Entretanto, o cunho normativo foi substituído por um viés interpretativo ou descritivo, alternando o tom em função de um engajamento marcado por componentes ideológicos que, de qualquer forma, foram a característica das discussões desse período. Sem querer avaliar até que ponto essas teorias ajudaram a entender ou justificar o declínio dos regimes militares, no continente, e sua superação por regimes democráticos consistentes em maior ou menor escala, percebe-se um envelhecimento e uma datação das proposições dessa época.

A “avalanche democrática” marcou a primeira metade da década de 1990. No entanto, a fragilização dessas democracias, já a partir do final da mesma década, fez ressurgir a ameaça de intervencionismo militar. Para essa nova conjuntura, seriam necessárias outras ferramentas de análise.

Num terceiro momento, atual, estabelece-se uma discussão mais isenta, do ponto de vista ideológico, e com base em modelos mais elaborados da ciência política atual, como a teoria da escolha racional<sup>62</sup>, procuram-se as bases das relações civil-militares atuais. Procurando reverter os problemas oriundos do viés ideológico do período anterior, ganha ênfase, nessa nova fase, o papel dos grupos civis, o processo decisório, as condições socioeconômicas da sociedade em questão, a importância dos compromissos internacionais, perdendo, os próprios militares, a centralidade que costumaram ter nessa discussão. Em outras palavras, as relações civil-militares, em que pese sua especificidade, somaram-se a tantas outras interações politicamente importantes.

Como uma das conclusões a que se pode chegar nessa terceira onda de modelos, podemos dizer que o nível socioeconômico de uma dada sociedade define o espaço de participação dos militares em nível de decisão política. Assim, quanto maior o desenvolvimento socioeconômico, maior a disposição dos atores militares em abandonar espaços de poder não “profissionais”<sup>63</sup>, havendo uma dinâmica que indica, para conjunturas de alto nível de desenvolvimento socioeconômico, o desmanche dos regimes militares, como, para conjunturas com desenvolvimento socioeconômico mais baixo, indica-se a emergência de coalizões civil-militares.

---

<sup>62</sup> A sempre lembrada Wendy Hunter, cuja obra **Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers** (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997) compara os militares brasileiros a “tigres de papel”, tornou-se uma espécie de ponto de referência crítico para diversos autores contemporâneos.

<sup>63</sup> Podemos fazer a mesma observação ao avesso, enfatizando que, quanto maior o desenvolvimento econômico da sociedade, menor a disposição e maior a capacidade dos atores políticos e econômicos em restringir o acesso de atores militares à arena política.

Por sua parte, as Forças Armadas latino-americanas encontram-se divididas entre duas forças conflitantes<sup>64</sup>. A primeira, de caráter regional, está vinculada ao concerto de acordos políticos e econômicos, bem como a uma crescente interdependência entre os países do sub-continente. Esse arranjo limita ou prescreve as possibilidades de ações protagonizadas pelos militares. A outra, de caráter doméstico, está relacionada à fragilidade dos suportes sociais, políticos e econômicos às recém-implantadas democracias, tornando-as vulneráveis a apelos ou ofertas com viés antidemocrático, cuja resistência pela população, cansada da aparente ineficiência democrática e ansiosa por soluções mais imediatas, tem-se apresentado decrescente.

Nesse ambiente, os militares sofrem pressões para ambos os sentidos: para se absterem da política, pela ainda generalizada hostilidade aos militares no poder, além da conveniência de deixar aos civis os custos de políticas fracassadas, por um lado e, por outro, a tentação crescente de tentar resolver alguns problemas.

No passado, a intromissão dos militares em atividades domésticas não propriamente militares foi considerada uma ameaça para a democracia e para o controle civil. Esse não parece ser o caso, atualmente.

Existe, atualmente, o que Pion-Berlin chamou um “novo pragmatismo nas relações civil-militares na região”<sup>65</sup>. Da parte dos governos civis, eles empregam os militares onde precisam e adotam outras alternativas onde podem. Da parte dos militares, as justificativas para se engajarem em tarefas não propriamente militares se baseiam na obtenção de recursos orçamentários, salários ou equipamento.

Não há aplicação de grandes formulações teóricas ou ideologias nessa relação. Para os militares, a Doutrina da Segurança Nacional é passado. Para os políticos, o custo da falta

---

<sup>64</sup> PION-BERLIN, David. **A New Civil-Military Pragmatism in Latin America**. Santiago: REDES 2003, pg.45. Trabalho apresentado em outubro de 2003. disponível em [www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Pion-Berlin\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Pion-Berlin_article-edited.pdf) e acessado em 15 de janeiro de 2006

<sup>65</sup> Ibid . Pg 45

de outros instrumentos impõe que, mesmo relutantemente, os militares sejam uma opção viável em situações extremas.

Entretanto, a situação dos militares dentro desse emprego de infra-estrutura *ad hoc* é o de execução de políticas (*decision taker*) e não o de elaboração dessas políticas (*decision maker*)<sup>66</sup>. Assim, não há redução do poder civil. As teorias que se fixam em avaliar, nessa conjuntura, o aumento da autonomia militar e a redução do nível de subordinação aos civis parece, assim, cometer um erro de interpretação que os encaminha a conclusões incorretas.

Estabelece-se a existência de três classes genéricas de dilemas colocados aos militares de países em desenvolvimento, em razão das limitações organizacionais e materiais que enfrentam seus Estados: aqueles de caráter de segurança, os ligados ao desenvolvimento e aqueles ligados à governança.<sup>67</sup>

Em países com meios limitados para exercer um combate eficaz contra o narcotráfico, o terrorismo e mesmo o crime organizado ou comum, deixar de considerar a hipótese de emprego dos militares nesses assuntos de segurança não parece uma opção razoável, mesmo sob os riscos inerentes, ao menos teoricamente, de um crescimento na importância e na autonomia daqueles.

Mesmo o controle das fronteiras terrestres, repetido à exaustão, mesmo em círculos governamentais com poder de decisão, como sendo tarefa para as forças militares, não se configura como tal, em absoluto, em países organizados e que possuem serviços desenvolvidos com aquela finalidade.

Não se pode descartar, também, a existência de interesses corporativos no voluntarismo militar eventualmente existente em situações dessa natureza, vinculados ao acesso a recursos disponíveis, via orçamento, à influência política e ao poder burocrático conseqüentes.

---

<sup>66</sup> Ibid . Pg 55

<sup>67</sup> Ibid . Pg 50

Quanto aos dilemas com base nos problemas de desenvolvimento da infra-estrutura, os governos são levados a empregar suas Forças Armadas para tarefas as mais diversas, desde distribuição de água à construção ou reparo de estradas e ao socorro a populações carentes.

Consideram-se os dilemas ligados ao suporte à governabilidade como os mais sensíveis à intervenção militar. Ocorre, normalmente, quando os militares acabam tendo que intervir para a conservação da ordem, quando os instrumentos políticos e institucionais não conseguem mais dirimir conflitos que afetam de forma intensa a própria governabilidade.

Casos diversos há, na América Latina, em que o desacordo entre Presidente e Congresso, entre os Poderes ou entre esses e organizações sociais poderosas levou ao limite a manutenção da ordem, forçando a intervenção de uma força maior, temporariamente, para o reequilíbrio das forças e para o desenlace das situações-limite geradas.

Dessa forma, os governos de países em desenvolvimento acabam por ter que enfrentar o dilema de empregar as suas Forças Armadas em atividades outras que não aquelas classicamente destinadas a elas.

Mais que isso, de fato, as ameaças são consideradas de tal forma diversas daquelas anteriormente colocadas e para as quais as forças de segurança se organizaram, que a própria idéia de “missões clássicas” para Forças Armadas não parece atender mais a necessidade de sua conformação, treinamento e equipamento.

De qualquer maneira, as intervenções militares recentes, na América Latina, com poucas e evidentes exceções, foram solicitadas em apoio aos dirigentes eleitos, dentro do estado de direito.

Importante notar que a ocupação de espaços não se faz por escolha dos militares, não atende a projetos próprios e não servem para o aumento das esferas de influencia dos militares, às expensas dos civis que os empregam.

Assim, a América Latina, vive um momento em que, por um lado, as garantias regionais contra uma tomada do poder pelos militares são imensas, por outro, também o são as tentações pelo aumento da participação dos militares em atividades domésticas. Entretanto, dentro do escopo desse “novo pragmatismo” nas relações civil-militares, não há interesse dos militares em ir além da obtenção de aumentos de orçamento disponível, desprovidos que estão de um projeto político que os orientasse em aventuras maiores: permanecem executantes de políticas e não decisores.

Pode-se considerar que os espaços conseguidos assim, o alargamento orçamentário, a total aceitação da subordinação aos civis nas tarefas que lhes são delegadas, indicam a conservação de uma autonomia intra-institucional desejável e que, pelo valor que se lhe é dado, bem confirma a análise das Forças Armadas e seu comportamento sob o prisma organizacional<sup>68</sup>: respeitados os limites de seu arbítrio interno, isolado dos conflitos externos e gerido dentro de suas próprias regras, normalmente fundadas no respeito à hierarquia e no culto à disciplina.

Essas constatações deixam subjacente a permanência de espaços de autonomia bastante extensos sob domínio das burocracias militares nacionais, ao abordar a maneira sob a qual o poder político se vale de seus instrumentos militares em tarefas não propriamente militares. Refere-se a eles como estruturas autônomas, dispostas, por um motivo ou outro a se adequarem parcialmente às demandas do poder político civil, como se não fossem as estruturas militares organismos vinculados, ou melhor, submetidos à percepção política das ameaças e adequados a essa percepção

---

<sup>68</sup> COELHO, Edmundo C. **Em Busca de Identidade: O Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000. Pg 38 - 45

## 2.4 REFLEXÕES SOBRE AS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NO BRASIL RECENTE

No Brasil, a questão das relações civil-militares ocupou-se, fundamentalmente, do estudo da autonomia/dependência das Forças Armadas em relação à Sociedade e ao Estado. A questão fundamental e complementar da efetividade foi e, em grande medida, continua sendo uma questão estudada e definida pelos próprios militares.

Desse ponto de partida, formaram-se duas correntes principais de estudo sobre os militares nacionais: a concepção instrumental, tradicional, e a abordagem institucional-organizacional, mais recente.

Dentro da tradição instrumental, desenvolveram-se diversos trabalhos que podem ser enquadrados em três segmentos representativos<sup>69</sup>:

- a. instrumentalidade oligárquica, em que os militares atuam em proveito das classes dominantes, sejam agrárias, econômicas ou comerciais, fazendo do militar seu agente repressor;
- b. identificação de classes médias, em que os militares representariam as aspirações dos segmentos médios da sociedade, considerando a importância fundamental das características do recrutamento dos oficiais, particularmente; e
- c. moderadora, que se fundamenta na idéia de que os militares vão atuar de acordo com as demandas predominantes da opinião pública.

Não sem motivo, buscava-se entender e traduzir a natureza do grupo social e da instituição que, pela força, dominava ou mantinha uma influência capital sobre Estado brasileiro, sendo ator destacado em todos os fatos políticos relevantes, ao longo da República. A partir do início da Dec de 1960, com mais motivo, estudava-se a natureza da ação militar como uma questão fundamental, inclusive, para entender a natureza de seu envolvimento

---

<sup>69</sup> Essa classificação se baseia em COELHO (2000), pg 32 e seguintes.

político após 1964, caracterizado pela maneira considerada inédita em relação à forma de intervenção militar adotada até então, na história republicana brasileira.

Buscando uma nova abordagem da questão, no início da década de 70, surge um trabalho fundamental à análise da *rationale* militar em sua manifestação política: “Em busca de Identidade”, de Edmundo Campos Coelho, um autor fundamental na linha institucional-organizacional. As tendências intervencionistas das Forças Armadas, no Brasil, estão vinculadas, segundo Coelho<sup>70</sup>, ao que ele chamou de identidade difusa: na falta de oportunidades de desempenhar seus papéis tradicionais, no campo externo, o Exército, particularmente, dedicou-se a outras tarefas e identidades. Isso começou a mudar durante o regime militar (1964-1985), quando, em razão de uma formidável expansão da economia e da diversidade de interesses organizados, por um lado, e pela sensação de incompetência em suas tarefas prioritárias, profissionais, por outro, inviabilizou-se, gradualmente, a interferência direta dos militares na política. Para Coelho, razões corporativas marcaram tanto o desencadeamento do golpe em 1964, como a volta aos quartéis, em 1984.

O Brasil serviu, ainda, de objeto de estudo para trabalhos fundamentais ao entendimento das circunstâncias políticas na América Latina, desenvolvidos pelo pesquisador norte-americano Alfred Stepan<sup>71</sup>.

Alfred Stepan sugeriu que a análise das relações civil-militares deveria ser, principalmente, função de duas variáveis: o grau e abrangência das prerrogativas militares e o grau e nível de contestação militar às ordens civis.

Stepan entende as prerrogativas militares como<sup>72</sup>:

---

<sup>70</sup> COELHO, Edmundo C. **Em Busca de Identidade: O Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000

<sup>71</sup> **Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado**. Planeta: Buenos Aires, 1988;. **Os Militares: da Abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984; **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. **Os militares na política: mudanças de padrões na vida brasileira**. São Paulo: Artenova, 1975.

<sup>72</sup> **Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado**. Planeta: Buenos Aires, 1988; Pg 116 e seguintes

àqueles espaços sobre os quais, existindo ou não contestação, os militares, como instituição, pressupõem que adquiriram o direito ou privilégio, formal ou informal, de exercer um controle efetivo. Neste sentido, se consideram no direito de controlar sua organização interna, de desempenhar um papel nas áreas extramilitares dentro do aparelho de Estado, ou mesmo de estruturar as relações entre o Estado e a sociedade política ou civil.

Assim, seria possível verificar a situação das relações civil-militares na concorrência de dois eixos: o das prerrogativas militares e o do grau de contestação militar ao governo civil. Teríamos, graficamente, a conjunção desses dois vetores estabelecendo quatro quadrantes principais que, em maior ou menos medida, definiriam a situação de uma dada sociedade, num dado momento, quanto ao critério de qualidade das relações civil-militares.

Quadro 4 – Matriz de Stepan para relações civil-militares

Prerrogativas militares	alta	Q4 (acomodação civil desigual)	Q3 (posição praticamente insustentável para líderes políticos)
	baixa	Q1 (Controle civil entre os militares)	Q2 (posição insustentável para líderes militares)
		baixa	alta
		Contestação militar	

Suas proposições serviram de base para o desenvolvimento do estudo das relações civil-militares no continente, procurando, a partir de evidências empíricas colhidas na conjuntura brasileira, formular um modelo analítico para as relações civil-militares naquelas sociedades ou similares, ajustando princípios do modelo huntingtoniano<sup>73</sup>.

São inúmeros os trabalhos posteriores que se baseiam nas premissas do modelo de Stepan<sup>74</sup>. Esse modelo, na conjuntura em que foi apresentado, mais do que meramente uma ferramenta de avaliação parece ter servido de base a um processo sistematizado das políticas desencadeadas em diversos países da América do Sul em seus processos de redemocratização.

<sup>73</sup> HUNTINGTON (1999) Op cit.

<sup>74</sup> A adaptação das premissas de Stepan para as condições brasileiras teve em Jorge Zaverucha seu mais divulgado implementador, em várias obras ao longo da década de 1990. SANTOS, Maria Helena de Castro em seu trabalho **The brazilian military in post-democratic transition** ( ver Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, n. 3-4, jul/Dez 2004) nomeia, inclusive, o chamado modelo HUNTINGTON-STEPAN de relações civis militares.

Assim, no processo de “retorno aos quartéis” movidos na Argentina, Uruguai e, em menor grau, no Brasil e Chile, podem-se verificar ações diretas no sentido de agir sobre os pontos presentes nesses indicadores, buscando seu enquadramento nas áreas avaliadas como de prerrogativas militares baixas.

Intrínseco a esse processo de afirmação da supremacia civil no quadro pós-autoritário, como “procedimento”, está a exclusão gradual dos militares dos assuntos referentes à sociedade, para que estes passem a ocupar-se de assuntos internos e/ou institucionais<sup>75</sup>.

São, assim, inúmeros os trabalhos locais, posteriores, baseados nas proposições de Stepan. Essas proposições foram aplicadas, por exemplo, por Jorge Zaverucha, em inúmeros trabalhos<sup>76</sup>, sobre as condições apresentadas no processo de transição democrática e nos governos pós-autoritários, no Brasil, tendo como base os dois vetores de Stepan: o grau e abrangência das prerrogativas militares e o grau e nível de contestação militar às ordens civis.

Para Zaverucha, ainda em 2000, ao término do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a combinação que melhor se adaptaria à realidade brasileira seria a existência de baixa contestação militar e altas prerrogativas militares, situação que teria persistido desde a chamada redemocratização.

Considerou como prerrogativas preservadas pelos militares:

- Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, a lei e a ordem;
- Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna;
- Militares controlam principais agências de inteligência, com parca fiscalização parlamentar;
- Polícia Militar sob parcial controle das Forças Armadas;
- Bombeiros sob parcial controle das Forças Armadas;

<sup>75</sup> Entre outros autores, esta perspectiva é trabalhada por Juan J. Linz e Alfred Stepan, em *A Transição e Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 89 e sgs. Apud Fuccille (2003)

<sup>76</sup> ZAVERUCHA, Jorge. São obras do autor, além de inúmeros artigos, os livros: **Rumor de sabres : controle civil ou tutela militar**. São Paulo : Ática, 1994; **Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no final do séc XX**. Recife: Bargaço, 1998; **Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000;

- Alta possibilidade de civis serem julgados por tribunais militares, mesmo que cometam crimes comuns ou políticos;
- Baixa possibilidade de militares da ativa serem julgados por tribunais comuns;
- Falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos de defesa nacional;
- Ausência do Congresso na promoção de oficiais-generais;
- Forças Armadas são as principais responsáveis pela segurança do Presidente e Vice-Presidente da República;
- Presença militar em áreas de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação etc.);
- Militares da ativa ou da reserva participam do gabinete governamental;
- Inexistência do Ministério da Defesa;
- Forças Armadas podem vender propriedade militar sem prestar contas totalmente ao Tesouro;
- A política salarial do militar é similar a existente durante o regime autoritário; e
- Militar tem o direito de prender civil ou militar sem mandado judicial e sem flagrante delito.<sup>77</sup>

Em que pese o autor interpretar a questão do controle civil dos militares como um aspecto fundamental da democracia, o próprio autor desloca o eixo da discussão desde as relações civil-militares para a qualidade possível das novas democracias, em razão de aspectos variados, que fogem ao escopo desse trabalho. Essa situação se explicita quando, em 2006, Zaverucha declara:

É preciso distinguir governo de regime democrático. Regime é um conceito mais amplo. Envolve instituições que não são submetidas ao crivo eleitoral. Por exemplo, Judiciário, Ministério Público, Forças Armadas, polícia etc. Governo, por sua vez, está associado a eleições democráticas diretas. Eleição é condição necessária, mas não suficiente para definir uma democracia como consolidada. A Constituição de 1988 conservou a falta de uma das principais características do Estado moderno: a clara separação entre a força responsável pela guerra externa (Exército) e a Polícia Militar, encarregada da manutenção da ordem interna. Chegou-se ao ponto de apagar do texto constitucional a expressão "policia militar", sendo substituída por "militar estadual". A diplomacia brasileira acaba de patrocinar um golpe no processo eleitoral haitiano; a ABIN está sendo militarizada; as polícias se encontram desacreditadas; a Defensoria Pública funciona pifamente; o sistema prisional... etc. Lamentavelmente, o que está consolidada é a não consolidação da democracia brasileira.<sup>78</sup>

Fica claro em sua abordagem que a qualidade da democracia remete a questões culturais e políticas, nas quais o concurso dos militares, tal como o entendemos, passou a ter, na década de 90, uma importância bastante reduzida.

<sup>77</sup> ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000; pg 37

<sup>78</sup> ZAVERUCHA, Jorge. **Democracia não consolidada** Folha de São Paulo, 24 de fevereiro de 2006,

Ao longo de diversos exemplos e reflexões, o mesmo autor entende que a presença dos militares é fruto do medo da instabilidade política, ou ingovernabilidade, remetendo-nos à discussão da dialética entre liberalização e democratização<sup>79</sup>, evocada no período de transição dos governos militares para os governos civis, em meados dos anos 80. “Prefere-se a estabilidade política ao aprofundamento da democracia”<sup>80</sup>.

## 2.5 A QUESTÃO DA EFETIVIDADE

Retornando aos pontos iniciais aos quais estamos nos dedicando, verifica-se que o desenvolvimento do estudo das relações civil-militares nos países desenvolvidos do Ocidente esteve sempre marcado por duas vertentes. A primeira, tradicional, diz respeito ao controle civil das instituições militares. Essa premissa estará presente em todos os modelos explicativos, chegando alguns à condição de normativos<sup>81</sup> pela indicação que propunham de como operacionalizá-la. A segunda vertente presente nos modelos oriundos e objetivando as forças daquela parte do mundo está vinculada à questão da efetividade do poder militar, à função primária de uma Força Armada: estar preparada para “prover a segurança externa da nação”<sup>82</sup>.

Tais modelos, entretanto, não se mostraram satisfatoriamente aplicáveis às condições encontradas nos países em desenvolvimento.

Dessa constatação, partiu-se para uma formulação teórica pertinente, cujo desenvolvimento deu-se numa fase da história da América Latina em que as instituições militares de uma quantidade considerável de países mostravam-se politicamente protagônicas.

---

<sup>79</sup> STEPAN, Alfred. **Os Militares: da Abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. Pg 12

<sup>80</sup> ZAVERUCHA, J. . **FHC, Forças Armadas e Polícia: Entre o Autoritarismo e a Democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2005.

<sup>81</sup> É o caso dos conceitos de subordinação objetiva e subjetiva, de Huntington, em **O Soldado e o Estado** (1999), por exemplo.

<sup>82</sup> GOODMAN, Louis W. *Military Roles: Past and Present*. In Diamond, Larry e Plattner, Marc. **Civil Military Relations and democracy**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996. Pg 30.

Dentro dessa conjuntura, os modelos elaborados surgiram com um viés de engajamento, valorizando sobremaneira a questão do controle civil e, no limite, questionar a própria existência de Forças Armadas, em detrimento da vertente da efetividade, apesar da importância que esse aspecto tem nas próprias possibilidades de implementação da subordinação do militar ao poder civil, político.

Trabalhar com o indicador efetividade torna necessária uma definição do que se entende por tal.

A discussão da efetividade fica dificultada em uma conjuntura em que não há comprovação empírica, nem sua possibilidade. Como caracterizar uma organização militar como efetiva se ela não executou suas atribuições propriamente militares? Em última instância, se ela não foi à guerra?

Não havendo guerras recentes nem tampouco o emprego do potencial de violência das Forças Armadas em conflitos não caracterizados como guerra e, ainda, sendo de difícil mensuração a capacidade dissuasória aplicada em nível internacional, dessas mesmas forças, dadas as condições políticas vigentes no âmbito das relações exteriores do Brasil, sobretudo na América Latina, torna-se difícil, em princípio, verificar aquilo que poderia atender por efetividade.

Uma linha de ação seria a comparação com outras forças similares de outros países. Assim, da comparação da doutrina, do equipamento disponível e dos recursos humanos empenhados, poderíamos ter uma resposta sobre o padrão comparativo atingido pelas Forças Armadas de um dado país. Entretanto, essa abordagem está centrada na própria força, sem menção às ameaças para as quais esses países se preparam. Buscar países com características similares poderia minorar esse problema, mas não eliminá-lo.

A efetividade, como será entendida nesse trabalho, será a maneira como o militar estará preparado para atender às demandas específicas do poder político, em assuntos de

natureza militar. Assim, podemos entendê-la como o controle objetivo de Huntington, visto às avessas: civis definem tarefas ou cenários para os quais os militares devem se preparar. A efetividade se verifica nos níveis em que essa preparação se torna eficaz e se explicita na alocação de recursos, na disposição das forças no terreno, no direcionamento que se dá ao preparo para o emprego.

Essa construção se adapta perfeitamente ao conceito de subordinação objetiva. Por um lado, subordina-se o militar ao definir-lhe seu campo de atuação e permitir-lhe autonomia autárquica<sup>83</sup>. Por outro, se lhe possibilita a efetividade ao definir o que se deseja dele. Utilizando as próprias palavras de Huntington, sobre o controle militar objetivo:

No sentido objetivo, controle civil é a maximização do profissionalismo militar. Mas precisamente, é aquela distribuição de poder político entre grupos militares e civis, distribuição que conduz ao aparecimento de atitudes e comportamento profissionais entre a oficialidade.... A essência do controle civil objetivo é o reconhecimento do profissionalismo militar autônomo.<sup>84</sup>

E que continua: “Controle civil objetivo não só reduz o poder dos militares ao nível mais baixo possível vis-à-vis com todos os grupos civis, como também maximiza a probabilidade de se alcançar segurança militar”<sup>85</sup>.

A efetividade, assim definida, depende de duas condições básicas: primeiro, o estabelecimento de uma orientação clara, por parte da liderança civil, sobre os objetivos a serem atingidos pelos militares, ou uma clara definição de seu papel como garante da autoridade estatal. Segundo, a aceitação, por parte da instituição militar, dessa orientação, demonstrada claramente, no direcionamento dos esforços das Forças no sentido de colocarem-se aptas para o atendimento dos objetivos impostos.

Não se trata, portanto, de uma corrida pura e simples, por parte das Forças Armadas, por recursos tecnológicos avançadíssimos ou por um superdimensionamento do tamanho e do

---

<sup>83</sup> OLIVEIRA(2005) op. cit. Pg 80

<sup>84</sup> Ibid. Pg 102

<sup>85</sup> Ibid. Pg 104

poder de fogo da Força. A guerra a ser travada ou para a qual se deve estar preparado deve ser definida pelo poder político civil, que arcará com seus custos. O poder de fogo, organização, treinamento, tecnologias deverão ser compatíveis com essa circunstância e a isso poderemos graduar em níveis de efetividade.

Essa definição, além dos pontos citados, vai ser, também, consubstanciada no estabelecimento de medidas de desempenho congruentes com o nível de preparo e de prontidão desejados pelo poder político e, naturalmente, dentro dos limites que este poder está disposto a pagar. Em se tratando de uma sociedade democraticamente organizada, esses níveis refletem a percepção dos riscos e ameaças e o consenso do nível de *trade-off* aceito, retornando ao velho dilema “canhões ou manteiga”.

Assim, ao tratar do tema relações civil-militares, sob o prisma da efetividade, o que tentaremos avaliar é a produção de boas políticas e a consubstanciação disso em medidas efetivas, seja de dotação orçamentária, seja de orientação doutrinária, de forma coerente e convergente. Por outro lado, a preparação autônoma das FA para ameaças auto-impostas, ainda que em nível comparativo com outras FA, não atenderia o aspecto de efetividade.

Fica subjacente a esse aspecto que tanto o controle civil como a efetividade das Forças Armadas somente podem ser alcançadas mediante um posicionamento ativo e interessado da liderança política civil: o primeiro porque, sem essa atitude, a efetividade não existe, de fato. A segunda porque, sem isso, perde seus parâmetros de medida. O trecho a seguir mostra, em 1999, a percepção do analista sobre a orientação dada às Forças militares brasileiras, com claras conseqüências sobre sua efetividade:

Na ausência de concepção estratégica e de política militar, as Forças Armadas tentam adivinhar o que o País quer, ao realizar os respectivos planejamentos. Boa parte dos dilemas e angústias dos militares decorre de uma indefinição fundamental: para que servem as Forças Armadas do Brasil? Mesmo que a resposta seja a mais profissional possível, ou seja, a de que servem para a guerra, virá fatalmente uma segunda incerteza: que guerra? A ameaça é difusa. Então, para que se preparam as Forças Armadas? Militares da ativa, incluindo ministros, chegam a lamentar, em tom mais ou menos jocoso, o fato de o Brasil não enfrentar ameaças bem definidas e não ter tido conflitos recentes. A definição da ameaça propiciaria base clara para a

discussão sobre a estruturação do orçamento para a defesa, o dimensionamento do efetivo e sua distribuição pelo território nacional, o equipamento das Forças Armadas e assim por diante (...)<sup>86</sup>

A questão da efetividade ficou ausente da discussão acadêmica das relações civil-militares até bastante recentemente, quando, a partir da segunda metade dos anos 90, passamos a identificar uma produção que, motivada pela elaboração da PDN, em 1996, e pela criação do MD, em 1999, passou a abordar a questão militar também sob o enfoque quase técnico do poder bélico militar<sup>87</sup> e o surgimento ou revigoramento de grupos de estudos estratégicos fora da esfera militar<sup>88</sup>.

## 2.6 CONCLUSÃO

Conforme vimos, nos países ocidentais desenvolvidos, as teorias acerca das relações civil-militares, mesmo que por meio de abordagens diferentes, do insulamento profissional como norma à co-responsabilidade como ideal, possuem, em comum, um eixo de discussão que se centra nas questões do controle político dos militares e da efetividade das instituições armadas.

Aplicado às condições existentes nos países periféricos, seja da América Latina, seja do Leste Europeu, seja do Sudeste Asiático, esse corpo teórico foi sendo gradualmente adaptado às condições históricas, culturais e conjunturais vividas nessas regiões.

Na América Latina, nas décadas de 1970 e 80, essa adaptação apresentou uma convergência para a questão da subordinação militar ao poder civil em detrimento da

---

<sup>86</sup> "Desprestígio leva à angústia das Forças". O Estado de S. Paulo, 14/03/1999.

<sup>87</sup> Trabalhos dessa natureza foram elaborados, entre outros, a respeito de tecnologia militar, no Centro de Pesquisas Estratégicas "Paulino Soares de Sousa", da UFJF e, a respeito de planejamento estratégico militar Grupo de Estudos Estratégicos da COPPE/Universidade do Brasil-UFRJ. Menciono especialmente Domício Proença Júnior, Érico Esteves Duarte e Eugênio Diniz do COPPE, pela abordagem inédita da PDN. Para essa abordagem, Ver DINIZ, Eugênio e PROENÇA Jr., Domício. **Política de Defesa do Brasil**. Brasília: Editora da Unb, 1998 e .PROENÇA Jr, Domício e DUARTE, Érico E. **Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira REDES 2002**. Brasília, Brazil, Aug/2002.

<sup>88</sup> Podemos mencionar, no âmbito acadêmico público, o Centro de Pesquisas Estratégicas "Paulino Soares de Sousa", da UFJF, o Grupo de Estudos Estratégicos da COPPE/Universidade do Brasil-UFRJ e o Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE) da UNICAMP.

efetividade em Defesa, em paralelo ao esforço no sentido de conhecer e analisar as dinâmicas intra-institucionais militares. No contexto das “democracias tardias”, em cuja conjuntura estaremos inseridos, dois aspectos fizeram com que o fator “controle civil” fosse tremendamente mais explorado e desenvolvido pelos pesquisadores da área, em detrimento da questão da efetividade:

a) a escassa existência de ameaças externas às sociedades e aos países da região e a pouca capacidade dessas sociedades em projetar seu poder em outras áreas do mundo. Assim, a questão da efetividade perde seu apelo inerente; e

b) a constante intervenção militar, ou sua ameaça, no desenvolvimento político das sociedades a que pertence. Particularmente nos quarenta últimos anos do século XX, em que a configuração bipolar facilitou uma análise maniqueísta das realidades e um quase automático alinhamento dos atores sob a mesma configuração.

No Brasil, em razão de uma conjuntura similar à descrita anteriormente, foram basilares os pressupostos do pesquisador Alfred Stepan na formulação de indicadores do grau de subordinação dos militares perante o poder político civil. Essa abordagem permitiu apresentar avanços conceituais, num universo teórico dominado, sobretudo pela interpretação instrumental das Forças Armadas. Também a aplicação dos modelos institucionalistas ao comportamento das Forças Armadas no país foi de grande valia para seu entendimento mais adequado e completo.

Nos próximos capítulos, procuraremos aplicar, no contexto brasileiro, a começar pelos governos civis pós-período militar e, depois, no governo Fernando Henrique Cardoso, aquilo que vem servindo de base para o entendimento das relações civil-militares:

- o controle civil, objetivo e subjetivo, seguindo as definições de Huntington;

- o grau de conservação de prerrogativas militares e a questão da contestação militar em relação aos governos civis, conforme fundamentado por Stepan e adaptado à conjuntura brasileira por Zaverucha; e

- a questão da efetividade, buscando caracterizar se houve a convergência entre os objetivos e prioridades estabelecidos e como isso se manifestou na condução das Forças Armadas.

### 3. A VOLTA AOS QUARTÉIS E O GRADUALISMO COMO OPÇÃO.

As relações civil-militares são mais abrangentes do que propriamente as relações do poder executivo com as instituições militares. Incluem, objetivamente, as relações do Poder Legislativo com a questão da Defesa, a inserção dos militares na sociedade e podem ser abordados sob diferentes prismas: político, sociológico, antropológico.

Por razões tão simples quanto claras, na maior parte dos países, é com o Poder Executivo que se dá o primeiro e principal contato entre as instituições militares e a direção política civil. Apesar de saber que esse primeiro contato não seria suficiente para explicar completamente a forma como os militares se submetem à direção civil, nem como esses procuram defender seus interesses institucionais autônomos, nem tampouco como a questão da Defesa está posicionada na agenda política nacional.

De qualquer forma, quando se considera o caso brasileiro, o recorte da evolução das relações civil-militares, por meio dos períodos dos governos presidenciais, pode ser adotado como adequado pela grande capacidade que o chefe do executivo teve de estabelecer a agenda e conduzir, com maior ou menor sucesso, mas, normalmente, com protagonismo, as alterações institucionais que o país tem experimentado.

Essa ação protagônica do Poder Executivo tem-se apresentado gradual e incremental, caracterizando-se mais por um *continuum* que por variações bruscas. Para isso, interferem as características estruturais do regime democrático representativo, também aplicáveis às relações civil-militares.

Para tratarmos das relações civil-militares durante os governos FHC, se faz necessário estabelecermos como estas se estruturaram ao longo da história nacional. Dessa forma, neste capítulo procuraremos abordar, inicialmente, como se desenvolveram, previamente, as relações civil-militares, no Brasil, desde o primeiro governo civil, pós regime

militar (José Sarney – 1985 – 1990), passando pelos governos de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) e de Itamar Franco (1992 – 1994).

### 3.1 ANTECEDENTES

Podemos vislumbrar algo que se poderia classificar como relações civil-militares, no Brasil<sup>89</sup>, a partir do término da guerra do Paraguai, com uma maior ou menor influência militar na vida política nacional em razão de fatores tanto do ambiente político como de condições internas da categoria militar, em sua gradual institucionalização e conseqüente participação e permanência na vida política nacional.

Assim, ao longo do período que vai do fim do Império, da proclamação da República à Revolução de 30, marcando o final do que se chamou República Velha, houve diversas crises e rebeliões armadas<sup>90</sup>, cujos personagens principais foram gestados no ambiente militar. Isso não significou, entretanto, que as Forças Armadas houvessem se empenhado institucionalmente nesses eventos,<sup>91</sup> com as notáveis exceções da Proclamação da República e à defesa dos governos militares republicanos (Marechais Deodoro e Floriano, respectivamente)<sup>92</sup>, quando o Exército se engajou desde sua cúpula, corporativamente,<sup>93</sup> e no combate a insurreições populares (Canudos, Contestado) quando o Exército foi enviado para reprimir aquelas revoltas.

---

<sup>89</sup> Antes, a identificação entre posição social, prestígio e poder político e mando militar não permitia caracterizar essas relações da forma como se convencionou fazê-lo mais modernamente, no mundo ocidental.

<sup>90</sup> Tal dinâmica fez J Murillo de Carvalho referir-se às forças militares de então como “Poder Desestabilizador”, em clara contraposição ao papel imputado às Forças Armadas de “poder moderador”. CARVALHO, J Murilo. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. Pg 13 e seguintes

<sup>91</sup> A oportunidade de acesso ao conhecimento e a posições de mando dentro do Estado, dada a pessoas de origens diversas, sobretudo das camadas da baixa classe média urbana, a identificação com exemplos vindos do exterior e a identificação no grupo social militar foram fatores preponderantes. Entretanto o que se deseja caracterizar aqui é que a estrutura militar burocrática, hierárquica e disciplinada, representada por seus chefes mais elevados, não esteve per si, empenhada nessas agitações.

<sup>92</sup> Sobre a participação do exército para o final do Império, os governos militares e a posterior assunção das oligarquias civis à posição de direção política nacional, ver SCHULZ, John. **Exército na Política: Origens da Intervenção Militar**. São Paulo: EDUSP, 1994, pg 121 a 195

<sup>93</sup> Em menor escala e de natureza diversa daquela aqui abordada, também podem ser considerados nesse conjunto os atritos surgidos da participação político-partidária do Mal Hermes da Fonseca, que polarizaram civis e militares, demonstrando seus preconceitos mútuos. Sobre *Hermismo*, ver MURILO. Op. Cit. Pg 47.

Nesse período, por influências diversas, que passam pela origem social dos oficiais<sup>94</sup>, pelo contato com missões militares estrangeiras, pelas conseqüências de grandes eventos internacionais como a 1ª Guerra Mundial, os militares, em especial a baixa oficialidade, formaram as vanguardas reformistas, de diferentes matizes, a contestar a ordem vigente. Basicamente, estavam unidos na disputa com as elites políticas e burocráticas bacharelescas pela condução do Estado, descontentes com a descentralização característica da relação entre o governo federal e os estados, conduzidos, esses, por sua elite oligárquica civil e contrastada por um crescente espírito de corpo, particularmente visível no Exército.

Tal situação culminou na revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas, político gaúcho, mas com forte respaldo nas forças militares reformistas, identificadas com a liderança do então Ten Cel Góes Monteiro<sup>95</sup>.

Foi durante os 16 anos da primeira fase getulista que o Exército, particularmente, se estruturou e se reconheceu como instituição<sup>96</sup>. Ao longo dessa fase, tendo enfrentado uma revolta com objetivos ou motivações ambivalentes ocorrida em São Paulo, de grupos reformistas liberais e grupos oligárquicos descontentes com os rumos da revolução de 1930<sup>97</sup>, uma chamada “Intentona Comunista” e um alegado *putsch* de direita, promovido pelo Movimento Integralista Brasileiro, além de terem respaldado o auto-golpe que instituiu o Estado novo getulista, as Forças Armadas se organizaram, se capilarizaram na sociedade e no território, neutralizaram suas competidoras locais (Forças Públicas, sucedâneo das antigas Guardas Nacionais, extintas em 1918), fizeram adotar o serviço militar universal e obrigatório, se institucionalizaram, erigindo um corpo ideológico que lhes dava, a um tempo, unidade e organicidade.

---

<sup>94</sup> CARVALHO José M.. Op. Cit. Pg 14 a 22.

<sup>95</sup> Notável o fato de que a principal liderança militar revolucionária fosse apenas tenente-coronel. A cúpula militar, composta pelos generais Tasso Fragoso e Menna Barreto e o Almirante Isaías de Noronha, já diante do êxito do movimento revolucionário, depôs o presidente Washington Luís e formou uma junta de governo que não teve outra opção senão, dez dias depois, passar o poder ao líder golpista, Getúlio Vargas.

<sup>96</sup> COELHO, Edmundo C. op. Cit. Pg 110 a 117

<sup>97</sup> A chamada Revolução Constitucionalista de 1932.

Não por acaso, em 1945, foram as Forças Armadas que destituíram o líder civil da revolução de 1930, àquela altura ditador, tendo o primeiro presidente eleito de um período formalmente democrático sido o Ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra. A partir de então, as instituições políticas teriam que interagir com a instituição militar, conduzida por seus próceres mais destacados, antigos tenentes da década de 1930 e, na ocasião, já ocupando os postos mais elevados.

Até 1964, a ação das instituições militares se fez sentir em muitos aspectos da vida política e social do país. Se o exercício do “poder moderador”<sup>98</sup> pelos militares é claro na órbita política, caracterizando-se por uma dinâmica em que as intervenções militares se revestiam de um caráter pontual e conservador, vindo a se firmar, nesse período, como característica das relações civil-militares<sup>99</sup>, o referencial militar, em seu núcleo de “princípios”, pode ser observado, ainda, em vários campos da vida social brasileira<sup>100</sup>.

Mesmo o movimento cívico-militar desencadeado em 1964 teve, por parte dos atores civis participantes, a perspectiva de ser mais uma intervenção pontual, um momento de características bonapartistas<sup>101</sup>. Mas não foi. Interagindo com um ambiente internacional polarizado e radicalizado ideologicamente pela Guerra Fria, estimulados pelos EUA, nação hegemônica no hemisfério ocidental, e, sobretudo, contando com um ideário unificador e norteador de um verdadeiro projeto militar de desenvolvimento nacional, derivado da Doutrina de Segurança Nacional, da Escola Superior de Guerra (ESG), os militares permaneceram no poder político por 21 anos, sendo substituídos, em 1985, por um presidente

---

<sup>98</sup> STEPAN, Alfred. **Os militares na política: mudanças de padrões na vida brasileira**. São Paulo: Artenova, 1975. Pg 46 e seguintes

<sup>99</sup> A questão do poder moderador dominou a temática dos trabalhos sobre a participação dos militares na política nacional do período entre 46 e 64. sua abordagem vai desde a forma como se portam os militares até a percepção da maneira como grupos políticos civis se aproximam dos militares em épocas de crise.

<sup>100</sup> Sobre preceitos morais, questões de natureza econômica etc, os militares assumem um papel bastante destacado no quadro social, diferindo bastante do status social que lhes era atribuído, por exemplo, na “república velha”.

<sup>101</sup> Referencia ao “18 Brumário” durante o período de Luis Napoleão, na franca de meados do séc XIX. Ver MARX, K. **O Brumário e Cartas Kugelmann**. São Paulo: Paz e Terra, 1997

civil, eleito pelo Colégio Eleitoral<sup>102</sup>. Esse foi o ponto culminante de um processo de liberalização<sup>103</sup> conduzido pelos próprios militares, por meio do grupo dominante dentro das instituições militares<sup>104</sup>. Essa transição no Brasil, negociada “pelo alto”, vai se refletir no futuro modelo de relações civil-militares que temos até os dias de hoje<sup>105</sup>.

Entretanto, nesse momento, em meados da década de 1980, a realidade social, econômica, militar e política do Brasil tinha se alterado profundamente em relação àquela sobre a qual as Forças Armadas exerceram seu poder “moderador”, em décadas passadas, e seu arbítrio direto, no passado imediato.

A industrialização, a urbanização, o surgimento de uma classe média urbana autônoma, o crescimento dos níveis educacionais, a diversificação da atividade econômica, a crescente demanda social por participação política, o surgimento de grupos mobilizados politicamente, a modernização da sociedade, enfim, somada a um ambiente externo crescentemente intrusivo nas realidades nacionais<sup>106</sup>, por um lado, e arrefecido dos extremismos ideológicos, por outro, reposicionou os atores políticos no quadro nacional.

Também os militares deixavam o exercício direto do poder político bastante diferentes, institucional e ideologicamente, em relação ao momento em que, duas décadas antes, o tinham assumido. Os grandes nomes dentre os militares já se tinham retirado da cena política, alguns dos quais desiludidos dos rumos que o movimento de 31 de março de 1964

---

<sup>102</sup> As seis eleições para a Presidência da República que ocorreram durante o Regime Militar foram indiretas, sendo que os presidentes das eleições de 1964, 1966 e 1969 foram eleitos pelo Congresso Nacional por força dos AIs 1, 2 e 16 e os presidentes das de 1974, 1978 e 1985 foram eleitos pelo Colégio Eleitoral instituído pelo art. 76 da Constituição de 1967. Este artigo previa que o Colégio Eleitoral seria composto dos membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembléias Legislativas dos Estados.

<sup>103</sup> Para considerações sobre a diferença conceitual entre liberalização e democratização, ver STEPAN, Alfred. **Os militares na política: mudanças de padrões na vida brasileira**. São Paulo: Artenova, 1975. Pg 12 .

<sup>104</sup> Ver STEPAN, Alfred. **Os Militares: da Abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. Pg 41 e seguintes.

<sup>105</sup> Luís Alexandre Fuccille. **A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente**. Disponível em <[www3.ndu.edu/chds/journal/PDF/2003/Fuccille-Article.pdf](http://www3.ndu.edu/chds/journal/PDF/2003/Fuccille-Article.pdf)>. Acesso em 25 Jun 05.

<sup>106</sup> Isso remete não só a uma crescente interdependência econômica entre os países, como também ao crescimento e legitimação de movimentos internacionais por democracia, direitos humanos, etc.

tinha tomado<sup>107</sup>. As regras de promoção e permanência no serviço ativo, particularmente para os mais altos postos, baixadas por Castelo Branco, em 1965, inibiram a formação de uma nova geração de líderes políticos dentro das Forças. Como cita Stepan<sup>108</sup>:

aqueles que ainda acreditam que alguns militares brasileiros são singularmente experientes no plano político e capazes de desempenhar o papel moderador, devem ter em mente essas novas realidades institucionais e estar atentos ao fato que, se por acaso estiverem tentados mais uma vez a chamar os militares dos quartéis, os generais convocados não terão a capacidade de mobilização a experiência política de outrora. Serão mais semelhantes a suas contrapartidas no resto da América Latina: generais sem rosto, cuja principal aspiração ao poder é sua recente chegada ao topo da burocracia de alguma força armada.<sup>109</sup>

Ideologicamente, a Doutrina de Segurança Nacional se esvaía como suporte ideológico da ação política concertada dos militares<sup>110</sup> e, internamente, podiam-se sentir, inclusive, questionamentos crescentes sobre a perda de capacidade bélica em razão da excessiva descaracterização da atividade militar, durante os anos dos governos militares. A derrota argentina nas ilhas Malvinas (1982) magnificou essa leitura.<sup>111</sup>

Também, em comparação com o período entre 1930 e 1960, o “quociente intelectual” dos militares, em relação ao universo da sociedade nacional, havia decaído substancialmente<sup>112</sup>.

Integrando as informações mencionadas, temos um país muito maior e mais complexo e militares menos aptos e dispostos a exercer um papel ao qual gerações anteriores de oficiais tinham se dedicado.’’

---

<sup>107</sup> Emblemáticas algumas importantes manifestações de militares, sobretudo da reserva, sobre seu descontentamento com os caminhos tomados pelos governos militares, com, por exemplo, as declarações do Gen Cordeiro de Farias, documentadas em GÓES, W e ASPÁSIA, C. **Meio Século de combates. Diálogos com Cordeiro de Farias**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981. Pg 613.

<sup>108</sup> STEPAN, Alfred. **Os Militares: da Abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. Pg 99

<sup>109</sup> Ainda que isso seja verdade, há particularidades do comportamento social do militar, vinculados aos valores institucionais e a características da carreira que não podem deixar de ser considerados. Nenhum general deixa de ter, em média, 40 anos de carreira militar, vínculos horizontais e verticais com seus congêneres que determinam de uma maneira muito própria seu comportamento e sua percepção do mundo.

<sup>110</sup> A redução da Guerra Fria e a posterior queda da URSS deixavam sem força os pressupostos básicos da DSN.

<sup>111</sup> STEPAN, Alfred. Op.cit.. Pg 100.

<sup>112</sup> Ibid. Pg 84

Assim, as relações civil-militares, a partir de meados da década de 1980, para serem convenientemente estudadas, devem ser colocadas sob uma perspectiva inédita no contexto brasileiro do século XX .

Talvez, nesse momento, possamos, pela primeira vez, falar, no que tange à subordinação militar ao mando do poder político civil, do exercício objetivo desse mando<sup>113</sup> e da constatação de graus diferenciados, avaliáveis, de efetividade do poder militar. Isso sem deixar de avaliar, também, o caráter das prerrogativas mantidas ou consentidas aos militares e da contestação que estes exerceram ao poder civil instituído.

### **3.1.1 Redemocratização e militares: os governos Sarney, Collor e Itamar**

O período que se seguiu desde o final do governo do Gen João Batista de Oliveira Figueiredo (1980-1985) até a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (janeiro de 1995) foram, do ponto de vista das relações civil-militares um período bastante dinâmico, em que diversas abordagens diferentes para a questão puderam ser desenvolvidas e testadas.

Nesse período, deu-se continuidade a um processo de normalização da vida institucional, com a retomada de procedimentos próprios da formalidade democrática, já iniciado nos dois últimos governos militares (generais Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo).

Marcante foi, em 1988, a promulgação da Constituição Federal, produto de uma Assembléia Nacional Constituinte (ANC), eleita com essa finalidade em 1987.

Nesse período, também, as relações civil-militares foram trazidas, de novo, para uma dinâmica apropriada, com a transição dos militares desde uma posição de protagonismo político para, gradualmente, uma posição de subordinação ao poder político civil, ainda que conservando uma considerável autonomia funcional, aspecto que alguns autores identificam

---

<sup>113</sup> Dentro do conceito de Huntington de subordinação objetiva.

como negativo em relação ao desejável controle civil e outros a consideram normal e justificada dentro do critério do controle objetivo de Huntington.

Este período foi inaugurado pelo Governo Sarney, que foi caracterizado por sua fragilidade fundacional. O presidente, ex-integrante do partido da situação durante os governos militares e emedebista tardio, candidato à vice-presidência de Tancredo Neves, assumiu um cargo para o qual não fora eleito.

As condições que garantiram sua posse, reconhecidamente baseada no suporte dado pelas Forças Armadas<sup>114</sup> e em uma arquitetura política precária, tornou o governo tremendamente vulnerável, sujeito à composições políticas e à uma chamada “tutela militar”<sup>115</sup>, personificada no então ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves<sup>116</sup>. Assim, o processo de desmilitarização ao longo do governo Sarney sofreu uma limitação de origem, acentuada pelas características do mandatário e aprofunda a desorganização do quadro econômico, processo detalhado a seguir.

A disputa pela eleição do sucessor do presidente João Batista de Oliveira Figueiredo, último dos presidentes-generais, representou um momento de ruptura dentro da normalização política iniciada dez anos antes. O presidente, abstendo-se de interferir na escolha do candidato de seu partido de sustentação<sup>117</sup>, potencializou a composição da frente de oposição que, numa eleição indireta, construiu a sustentação quase hegemônica em torno do candidato Tancredo Neves. Como vice-presidente, a chapa de oposição trazia Jose Sarney, recentemente

---

<sup>114</sup> ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000; pg 106

<sup>115</sup> OLIVEIRA, Eliézer R. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e Democracia**. Campinas: Papirus, 1994. Pg 111. Adequado, também trazer o entendimento de que tutela milita se entende pela manifestação específica do papel militar na preservação da ordem social num momento em que a corporação castrense não mais se encontra no exercício do poder de Estado sem, no entanto, haver perdido a importância orgânica no conjunto dos órgãos do mesmo. Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira, “O Aparelho Militar: papel tutelar na Nova República”. In: João Quartim de Moraes, Wilma Peres Costa e Eliézer Rizzo de Oliveira, **A Tutela Militar**. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1987. *apud* Fuccille (2003), pg 6.

<sup>116</sup> ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de sabres : controle civil ou tutela militar**. São Paulo : Ática, 1994

<sup>117</sup> STEPAN, Alfred. **Os Militares: da Abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. Pg 75 e 79

bandeado para o MDB e que, durante todo o período militar, esteve vinculado ao partido de sustentação do regime.

Com as circunstâncias da doença de Tancredo Neves, as vésperas de sua posse, criou-se o impasse gerado sobre quem seria empossado ou, até, se haveria posse.

A solução do impasse, sem surpresa, foi fruto da composição das lideranças da oposição e da cúpula militar. Respaldo pelas Forças Armadas, decidiu-se pela posse de Sarney, para cumprimento do mandato completo de 5 anos.

Dessa forma, fica caracterizada a primeira das vulnerabilidades: seu governo nasceu sob o patrocínio das lideranças políticas civis, mas também sob o respaldo dos comandantes militares, com especial destaque ao Ministro do Exército, General Leônidas Pires Gonçalves.

Um segundo aspecto que surge como limitador do alcance transformador do governo Sarney está vinculado às características do próprio presidente. Sua carreira política começou no Maranhão, sob a égide militar e com fortes traços conservadores. Assim, no que se percebeu como tutela militar, durante o seu governo, podemos perceber traços de convergência e concordância voluntárias, onde alguns querem enxergar uma relação conflitiva<sup>118</sup>.

Um terceiro aspecto bastante tangível esteve vinculado à falha dos planos econômicos propostos, após um grande engajamento popular em sua implementação. A vulnerabilidade criada pelo fracasso desses planos e pelo descontrole da economia, com a disparada dos índices inflacionários, tornou o governo Sarney refém de quem lhe pudesse sustentar. Nesse momento, surgem as Forças Armadas como respaldo, evitando uma saída emergencial como aquela adotada na Argentina, pelo presidente Raul Alfonsín<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> ZAVERUCHA (1994) Op. cit.

<sup>119</sup> (...) o governo Alfonsín na Argentina, foi pontuado por diversos escândalos de corrupção e teve seu período de comando reduzido com a saída antecipada do presidente, em 1989, quando a inflação anual Argentina batia os 3.079,2% anuais (...) CAPPARELLI Sérgio, RAMOS Murilo César e SANTOS Suzy. **A Nova Televisão no Brasil e na Argentina**. InTexto / UFRGS, nº4, disponível em: <http://www.intexto.ufrgs.br/v1n4/a-v1n4a1.html> e acessado em 25 de janeiro de 2006.

Essa acomodação entre militares e civis no poder possibilitou um reordenamento de posições e, do ponto de vista dos militares, o reforço de seu entrincheiramento em torno de certas prerrogativas políticas, de continuidade do que se projetava desde os governos militares de Geisel e Figueiredo. Essa situação iria ter conseqüências em todo o período posterior, particularmente porque puderam ser consolidadas por ocasião da elaboração da Constituição de 1988<sup>120</sup>.

A definição das atribuições das Forças Armadas na Constituição de 1988 foi um aspecto fundamental para a configuração futura das relações civil-militares. A manutenção da possibilidade de intervenção interna, como garantes últimos da lei e da ordem, sob iniciativa dos poderes constitucionais, seguindo uma tradição que vem de constituições anteriores<sup>121</sup>, foi duramente atacada pelos críticos da ingerência militar em situações dessa natureza. A cristalização das atribuições militares foi considerada o resultado de um embate entre o que desejavam os constituintes e o que autorizaram os militares, num momento em que estes conservavam um considerável poder político<sup>122</sup>.

Entretanto, essa esquematização parece simplificar exageradamente as posições dos atores envolvidos: por um lado parece superestimar a capacidade de intervenção dos militares no processo, por instrumentos outros que não sua assessoria parlamentar, cuja ação se assemelhava ao que outros grupos de pressão desempenhavam, e por outro, subestima a autonomia da ANC e desconsidera a percepção ou opinião dos constituintes sobre a necessidade, diante das características da organização social e política do país, da segurança representada pela manutenção das FA como garantidoras da ordem e da lei, em situações

---

<sup>120</sup> Para uma análise aprofundada da articulação dos interesses militares no processo constituinte, ver OLIVEIRA, Eliézer R. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e Democracia**. Campinas: Papirus, 1994. Pg 127 a 186

<sup>121</sup> A possibilidade de emprego das Forças Armadas na solução de conflitos internos esteve presente em todas as Constituições republicanas.

<sup>122</sup> Além disso, podemos destacar a eficiência militar em aderir e utilizar os instrumentos democráticos de lobby, durante o processo de elaboração da constituição, como descrevem OLIVEIRA (1994) op cit e COSTA, Arthur T. Maranhão da. **O Lobby Militar e as Relações Civil-militares Durante a Assembléia Nacional Constituinte**. Dissertação de Mestrado. Ipol/UnB, 1998

extremas. Pode-se supor que não tinham, em sua maioria, a certeza de que os instrumentos policiais e judiciários disponíveis, particularmente no nível federal, seriam suficientes para a conservação da ordem interna,<sup>123</sup> em certas situações-limite.

Além disso, não parece razoável imaginar que, em situações de extrema necessidade, a despeito de qualquer regulamentação, existente ou não, aqueles que detêm instrumentos válidos permaneceriam alheios ou omissos.

Assim, as vulnerabilidades crescentes do governo Sarney o levaram a conviver com as prerrogativas militares herdadas do período anterior, de forma a evitar elevar o nível de contestação militar que, sem dúvida, se somaria a contestações de outras origens, afetando radicalmente a já conturbada governabilidade.

Ainda assim, e a despeito disso, devemos destacar a maneira como foi regulamentado o direito de greve, durante o governo Sarney, a despeito da enfática resistência militar<sup>124</sup>. Isso sinaliza uma fragilidade do modelo de tutela, nesse período, em que ele poderia ser interpretado como uma simplificação, ou uma generalização contestável. Nesse caso específico, seria mais aplicável o conceito de Wendy Hunter<sup>125</sup>, quando esta vê um posicionamento pragmático por parte dos políticos civis, em que custos, perdas e ganhos são medidos, a cada novo movimento, em sua repercussão junto, particularmente, à opinião pública.

Em final de 1990, foi eleito para a Presidência da República, o político e ex-governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello, dentro de um quadro de inflação descontrolada.

O governo Collor apresentou, em seu princípio, um perfil diverso daquele apresentado pelo governo Sarney em relação ao militares. Entretanto, tendeu à acomodação à

---

<sup>123</sup> Essa colocação realça a questão do chamado “poder moderador” pela perspectiva civil.

<sup>124</sup> Hunter, ver HUNTER, Wendy. **Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

<sup>125</sup> Ibid

medida que seu apoio institucional e político foram sendo perdidos. Uma vez mais, aqui, se replicará o modelo segundo o qual governos com baixo ou decrescente suporte político e institucional buscam apoio nas Forças Armadas para manter-se.

O governo Collor iniciou-se sob os auspícios de um maciço apoio popular, baseado numa plataforma de combate à corrupção, alavancada pela fama de “caçador de marajás”, criada para o ex-governador de Alagoas. Esse respaldo inicial deu força ao novo governo para adotar medidas drásticas, como o seqüestro dos valores particulares depositados no sistema bancário (Plano Collor), como medida de controle e combate à inflação.

Naquilo que, por razões conjunturais, foi analisado como vinculado ao âmbito das relações civil-militares, extinguiu o Serviço Nacional de Informações (SNI). Entretanto, esse fato não pode ser considerado como fundamental nesse relacionamento e nem desencadeou reações contestatórias sérias por parte das instituições armadas<sup>126</sup>. Extinguiu, ainda, a Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional e rebaixou o status ministerial da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA).<sup>127</sup>

As relações entre o presidente e seus ministérios militares seguiram uma dinâmica de altos e baixos, representados, ora por visitas a organizações militares e vôos em aviões de caça, ora por intromissões espetaculares em projetos desenvolvidos pelas Forças, com foi o caso do evento na Serra do Cachimbo<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Não foram localizadas críticas à medida tomada pelo Presidente da República por parte de autoridades militares, na ocasião.

<sup>127</sup> Para uma cronologia desses acontecimentos, ver ZAVERUCHA Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, especialmente pp. 59-109.

<sup>128</sup> Em fins de 1986, no governo do presidente José Sarney, publicou a descoberta, no sul do Pará numa região conhecida como Serra do Cachimbo, de uma base da Aeronáutica que continha perfurações de 320 metros de profundidade, revestidas de cimento, cuja finalidade poderia ser a de fazer testes com artefatos bélicos nucleares. Além de tudo isso, o Centro Tecnológico da Aeronáutica desenvolvia o projeto de um foguete brasileiro destinado, em princípio, a ser um veículo lançador de satélites, mas que poderia ser adaptado para carregar ogivas nucleares. Todos esses dados indicavam claramente que o projeto nuclear militar estava perseguindo a idéia da Bomba Atômica. Em 1991, durante o governo Collor foram fechadas todas as instalações da Serra do Cachimbo.

O fato de maior relevância no estudo das relações civil-militares durante o governo Collor foi, paradoxalmente, o comportamento dos atores civis e militares em seu desfecho: o *impeachment*.

A condução do processo pelo Congresso Nacional teve um completo respaldo das Instituições militares<sup>129</sup>, que não demonstraram interesse em exercer um papel protagônico no evento, não permitindo, entretanto, por seu posicionamento legalista, que outra solução fosse dada senão aquela que seguisse o rito legal pré-estabelecido, qualquer que fosse seu resultado<sup>130</sup>.

Com o impedimento de Fernando Collor, assumiu seu vice-presidente, Itamar Franco, do PMDB mineiro.

Durante os dois anos restantes da presidência Itamar Franco, houve o que se pode considerar um refluxo na desmilitarização da burocracia federal em relação ao período Collor. Um número considerável de militares foi convidado para assumir posições ministeriais e nos primeiros escalões da administração pública. A corrupção na administração pública tinha motivado o impedimento de um presidente e foi diagnosticada como uma questão de prioridade para o novo governo. Para o presidente, a nomeação de militares estava vinculada a uma medida profilática em relação à corrupção<sup>131</sup>.

Foram, também, reorganizadas as DSI, braços do serviço de inteligência federal, nos ministérios civis<sup>132</sup> e foi nomeado um militar para o cargo de secretário de assuntos estratégicos<sup>133</sup>, sinalizando uma remilitarização da atividade.

Nesse período, a contestação ao governo, exercida por pessoal militar, foi canalizada para dois vetores principais: gestão governamental e recursos. O primeiro, vinculado a

---

<sup>129</sup> SANTOS, Maria Helena Castro. **The Brazilian Military in the Post-Democratic Transition**. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Ano 18. Nº 3-4 Jul-Dez 2004. Pg 124

<sup>130</sup> Para uma posição diversa, ver ZAVERUCHA (2000) op. cit. Pg 105 - 109.

<sup>131</sup> SANTOS 2004. Op. Cit. Pg 124

<sup>132</sup> Ibid, pg 125

<sup>133</sup> Alm . Mário César Flores.

descontentamentos relativos à gestão do Estado e focado na percepção aguçada dos militares a respeito de disfunções como a corrupção, foi personificado por militares na reserva, em geral, de alta patente e agrupados em torno de agremiações como o Clube Militar do Rio de Janeiro. Com relação a esse grupo, parece possível destacar que o emprego de militares inativos em cargos públicos, como forma alegada de conter ou combater ilícitos na administração pública, exacerbou a sensibilidade dos militares, sobretudo da reserva, e os fez sentirem-se como interlocutores válidos e relevantes na discussão de como conduzir a máquina estatal. Tal discussão não se vincula ao seu papel social e profissional e não há evidências de que tivesse eco, nas corporações militares, para além do retórico. Assim, não mobilizavam a Força, sendo seu poder apenas aquele oriundo da sensibilização de grupos sociais para seu discurso.

Outro vetor, mais amplamente disseminado nas Forças, foi representado pelos descontentamentos referentes à questão dos vencimentos e do “sucateamento” do equipamento bélico disponível em razão da baixa prioridade orçamentária dada à área militar. Ainda que reivindicações dessa natureza partissem, também, do pessoal da reserva, era no pessoal da ativa que tais reclamos tinham maior eco. Tal cenário não deixa de indicar um recolhimento dos militares da ativa, sobretudo às questões mais vinculadas ao campo estrito da profissão: salários e condições de trabalho.

Avaliando os vetores de contestação militar ao poder político civil e de prerrogativas conservadas pelos militares, no período que engloba os governos Sarney, Collor e Itamar, segundo Zaverucha<sup>134</sup>, as condições encontradas enquadrariam a situação do Brasil conforme o quadro abaixo.

Nas condições apresentadas, o Brasil apresentaria um quadro caracterizado por uma acomodação civil desigual, conseqüência de um alto grau de prerrogativas conservadas pelos

---

<sup>134</sup> ZAVERUCHA (2000) Op. Cit.

militares e um grau baixo de contestação, fruto, segundo o autor, da falta de interesse recíproco em alterar as condições de equilíbrio.

Quadro 5 – O período 1985 – 1994, segundo Stepan.

Prerrogativas militares	alta	Período 1985 - 1994 (acomodação civil desigual)	
	baixa		
		baixa	alta
		Contestação militar	

Já a análise do período calcada no modelo de Desch<sup>135</sup>, fundamentada nas ameaças de cunho doméstico e de cunho internacional, nos daria o seguinte resultado para o período dos governos Sarney, Collor e Itamar.

O baixo nível de ameaças externas e internas enquadraria o Brasil no quadrante dois, propiciando o que o autor prevê como conseqüências prováveis dessa conjunção:

Quadro 6 – O período 1985 – 1994, baseado em Desch

		Ameaças Externas	
		alta	baixa
Ameaças Internas	alta		
	baixa		1985 - 1994 Líderes inexperientes? Civis divididos Controle difuso? Militares desunidos Orientação difusa? Idéias divergentes? ----- equilibrado civil

<sup>135</sup> DESCH, Michael (1999) Op. Cit

Das características apresentadas, ressaltam-se os aspectos de controle difuso e de orientação difusa, impactando na possibilidade de obtenção de níveis adequados de efetividade, também afetada pelos meios escassos<sup>136</sup> disponibilizados às funções de Defesa.

Na ausência de uma política governamental para a Defesa e com a manutenção de um alto grau de autonomia por parte dos militares, a aparente passividade dos militares para com os mecanismos de controle, possíveis mas não implementados, por falta de interação prática, factual, do controle político, deixava o cenário passível de diferentes interpretações. Dessa forma, permite-se, por exemplo, que Eliézer conclua que “as Forças Armadas se encontravam mais adaptadas aos tempos democráticos do que preparado está o corpo de dirigentes civis (incluindo o Poder Legislativo) com relação à Defesa Nacional”<sup>137</sup>, posição contestada por Zaverucha que chamou a aparente subordinação dos militares de “a paz dos pântanos”, em que não haveria interesse dos militares em contestar o governo civil, nem dos civis em limitar a autonomia militar<sup>138</sup>.

Ao término do governo Itamar, o retrato institucional que poderíamos tirar, considerando as estruturas estatais existentes e sua dinâmica, e o quadro legal regulatório das relações civil-militares era o seguinte:

- Existência de cinco ministérios militares: Marinha, Exército, Aeronáutica, EMFA e Casa Militar;
- ausência de uma política nacional de defesa;
- orçamentos independentes e não integrados, no âmbito do Executivo;
- avaliação orçamentária de caráter quantitativo, por parte do Legislativo Federal;
- insulamento em âmbito militar de projetos de alcance estratégico, como o Projeto Calha Norte;
- Prevalência militar nas atividades de Estudos Estratégicos e Inteligência; e

---

<sup>136</sup> Remete à questão orçamentária, discutida mais adiante, neste mesmo capítulo.

<sup>137</sup> OLIVEIRA (2005) Op. cit. pg xxii.

<sup>138</sup> ZAVERUCHA (2000) Op. cit. pg 306

– Previsão constitucional de emprego de tropas federais na garantia da lei e da ordem com deficiente regulação em legislação ordinária.

Essa foi a situação encontrada por Fernando Henrique Cardoso quando eleito presidente. A partir dessas condições, as alterações foram condicionadas nos oito anos seguintes de seu governo: de janeiro de 1994 a dezembro de 2002. Um período relativamente longo, que foi marcante em relação à organização do Estado<sup>139</sup>, inclusive no que diz respeito às relações civil-militares e no qual o presidente viveu uma conjuntura nacional e internacional bastante diversa daquela enfrentada por seus antecessores.

### 3.2 OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Inicialmente, como já mencionado, devemos lembrar que Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1994 com amplo apoio popular e fundamentado, basicamente, no êxito do plano econômico desencadeado durante sua passagem pelo Ministério da Fazenda. Diferentemente de Fernando Collor de Mello, que em comum também possuía o apoio popular ou eleitoral, Fernando Henrique tinha características pessoais e políticas bastante diversas e soube compor, com seu então partido médio, o PSDB, uma ampla coalizão de poder, aspecto que o respaldava, não somente a dar continuidade ao plano econômico, o “Real”, como também a efetivamente dirigir transformações mais profundas na organização do Estado brasileiro.

Ao longo desses 8 anos, caso quiséssemos abordar como o governo (Poder Executivo) se orientou perante a sociedade e seus representantes, além de vários outros indicadores disponíveis, poderíamos utilizar dois procedimentos de elaboração anual pelo Executivo e enviados ao Congresso. Um de caráter informativo, a Mensagem ao Congresso

---

<sup>139</sup> A tentativa de reforma administrativa, levada a efeito por Bresser Pereira, a criação das agências executivas, a maior independência do Banco Central, a privatização de empresas públicas e a abertura do mercado de serviços públicos à iniciativa privada, a reforma previdenciária são alguns exemplos de modificações tentadas (algumas com sucesso) ao longo dos governos FHC.

Nacional, outro que constitui a própria essência do que, efetivamente, é desejado pelo governo e é acordado entre as forças sociais atuantes, o Orçamento Público Federal.

Assim, do estudo desses documentos, entre 1995 e 2002, foi retirada uma série de indicações da evolução do tratamento dado pelo governo ao tema da Defesa Nacional e, conseqüentemente, ao diálogo mantido com suas Forças Armadas.

### 3.2.1 Mensagens ao Congresso Nacional

As Mensagens ao Congresso Nacional são documentos enviados anualmente ao Congresso, pelo Presidente da República e que, à similaridade do que se passa nos EUA, onde é um instrumento do sistema de *checks and balances*, característico do relacionamento entre os Poderes daquele país, procura demonstrar para o Legislativo federal o “estado da nação” e o entendimento do Executivo daquilo que foi feito e do que se vislumbra para o ano vindouro. Por esse motivo, são divulgados no início das sessões legislativas, entre janeiro e fevereiro de cada ano.

Esses documentos, dirão os críticos, são peças de propaganda do governo, portanto não se prestariam a uma análise adequada da realidade da condução da coisa pública pelo Executivo Federal. Entretanto, entendemos que não deixa, por seu conteúdo e suas omissões, de demonstrar como o governo se vê, quais são suas prioridades e, também, como ele gostaria de ser visto.

Por possuir uma periodicidade anual, a Mensagem ao Congresso Nacional permite uma avaliação razoável da evolução dos temas de interesse e a maneira como foram tratados ao longo do governo. No nosso caso, dos governos FHC.

A intenção, ao apresentar um balanço das mensagens elaboradas durante o governo FHC, é demonstrar como, em seu agregado, o governo manifestava a problemática da Defesa e como isso era comunicado ao Poder Legislativo.

Como veremos, esse mecanismo de mensagem ao Congresso viu, no que tange à Defesa Nacional, uma transição interessante ao longo do governo FHC: de ser ignorada, em 1995, passando por uma abordagem quantitativa, numa linguagem que induz sua origem aos próprios militares, durante os anos em que precederam à criação do ministério da Defesa, até, nos dois últimos anos do governo, particularmente, a uma apresentação caracterizada por um enfoque mais político, com uma abordagem similar àquela apresentada sobre outras tantas áreas, numa perceptível assimilação das ações de Defesa ao arcabouço político do governo que as idealizou, geriu e apresentou.

Dessa forma, em sua primeira mensagem ao Congresso, em janeiro de 1995, o governo FHC não mencionou a Defesa<sup>140</sup>. No documento mandado ao Congresso em Janeiro de 1995, a Defesa não somente não é individualizada como também não tem sua problemática incorporada a outros temas como, por exemplo, Política Externa. Assim, o tema Defesa, bem como seus principais executores, os militares, são ignorados. Isso demonstra o grau de prestígio político e importância social devidos a essa questão e seus agentes, por ocasião da primeira manifestação do governo recém eleito e o Parlamento.

Em 1996, o governo FHC fez constar de sua Mensagem ao Congresso uma pequena menção à Defesa Nacional, onde, a exemplo de outras áreas, se mostrava um balanço das ações passadas na Defesa, bem como se previam os projetos em andamento e as diretrizes para o desenvolvimento da atividade, no futuro imediato. Constam desse pequeno testemunho de metas que:

A modernização das Forças Armadas, através de investimentos em meios de combate modernos, tecnologia e sistemas logísticos integrados, constitui o foco da política do Governo no que se refere à defesa nacional.

Dar-se-á prioridade à estruturação de um núcleo dotado de capacidade operacional e poder dissuasório, sendo fortalecida a presença militar na Amazônia.

É propósito do Governo construir um "Aparelhamento Militar" que permita manter adequado poder dissuasório e de garantia da Defesa Nacional. Com esse objetivo foram desenvolvidas ações nas três Forças.

---

<sup>140</sup> Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1995

Promoverá, ainda, a preservação da base industrial do material de defesa, pela revitalização da indústria bélica nacional.<sup>141</sup>

Na ausência, naquela ocasião, de uma política de Defesa Nacional, a Mensagem ao Congresso acabava sendo uma importante manifestação de intenções e, talvez, o principal documento no qual se poderiam fiar os legisladores, caso decidissem fiscalizar os resultados do governo federal na área de Defesa, ao menos no sentido de ligar as realizações concretizadas e a intenção manifestada previamente nesse sentido.

Percebe-se, como ocorrerá em anos posteriores, que os temas de preocupação para as Forças Armadas são transcritos para o documento da Presidência: equipamento, capacitação e Amazônia.

O trecho também menciona a “política do governo” para a Defesa Nacional. Nessa altura, não somente não existia uma PDN como também as ações na área de Defesa eram, basicamente, oriundas dos próprios militares, com pouca ou nenhuma discussão, cabendo a esses, inclusive, o esforço de sensibilização dos decisores civis, no sentido de canalização de recursos.

Em 1997, é feita a primeira menção, na Mensagem ao Congresso Nacional, à recém formulada Política de Defesa Nacional.

Concisa na forma e abrangente no conteúdo, a Política de Defesa Nacional proposta pelo Governo Federal representa importante avanço conceitual por refletir considerações de ordem militar e civil. Anuncia a necessidade de uma política de defesa sustentável, estabelecendo vínculo entre a segurança do Estado e o bem-estar da sociedade.<sup>142</sup>

Também, além dos assuntos de natureza estritamente militar como os usuais programas de reaparelhamento e desenvolvimento de materiais de emprego militar, é feita menção às atividades subsidiárias desenvolvidas pelos militares.

As Forças Armadas vêm participando do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, bem como do desenvolvimento de projetos voltados para a recuperação

---

<sup>141</sup> Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1996

<sup>142</sup> Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1997

de "meninos de rua". Foram firmados convênios com o Ministério da Saúde para apoiar a ação de assistência no campo das doenças sexualmente transmissíveis e a instalação das Redes de Telemedicina nas Regiões Norte e Centro-Oeste, proporcionando o suporte em locais de difícil acesso, a elevação da qualidade dos serviços médicos, o controle estatístico de endemias e epidemias, a geração de empregos e a formação de mão-de-obra especializada.<sup>143</sup>

Interessante notar que não há menção à participação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

Dando continuidade ao que sempre se apresentou como prioritário aos militares, particularmente do Exército, mas também da Força Aérea e, em menor intensidade, da Marinha, é feita menção à Amazônia, por meio do projeto, então, de maior envergadura na região: o Projeto Calha Norte. O projeto Calha Norte, apesar de sua gênese militar, a essa altura, já se tinha tornado um projeto de âmbito civil, pela necessária e desejável participação de outros órgãos públicos. No primeiro governo FHC, esse projeto, iniciado em meados dos anos 80, recebeu nova injeção de recursos, recuperando-o do estado de virtual abandono a que tinha sido relegado pelos governos anteriores.

O Programa Especial Calha Norte prosseguirá sua atuação de apoio ao desenvolvimento de áreas isoladas da Região Norte, com medidas em setores de abastecimento de água, geração e distribuição de energia elétrica, implantação e conservação de infra-estrutura viária, extensão de serviços de telecomunicações e ampliação dos recursos sociais básicos nas áreas de saúde, saneamento e educação<sup>144</sup>.

No ano seguinte, 1998, também aparece com destaque a orientação exercida pela Política de Defesa Nacional no desenvolvimento, ao longo do ano, das tarefas desenvolvidas pelos ministérios militares.

A participação em operações internacionais de manutenção da paz, a contribuição ativa para o fortalecimento da integração regional, a intensificação do intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas e a busca de um nível de pesquisa científica e tecnológica de modo a diminuir a dependência externa do País quanto aos recursos de natureza estratégica de interesse para a defesa, foram importantes diretrizes e objetivos das recentes Políticas de Defesa Nacional e Militar Brasileira alcançados em 1997.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Ibid

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1998.

Também é mencionado o estudo desenvolvido pelo EMFA no sentido da criação do Ministério da Defesa.

Foram concluídos os estudos exploratórios que auxiliaram na decisão política do Governo de criar o Ministério da Defesa. A estrutura a ser adotada no Brasil não será uma importação, pura e simples, de modelo de outros países, mas deverá preservar os avanços conquistados, suas tradições, seus usos e costumes, visando, entre outros objetivos, racionalizar o preparo e o emprego das Forças Armadas.<sup>146</sup>

A redação adotada denota uma busca de continuidade que nos coloca diante da questão sobre a sua autoria e as intenções subjacentes: produzido o texto acima pelos próprios militares, denota a preocupação em conservar as estruturas e procedimentos vigentes. Aprovado por civis, indica o cuidado em não ferir suscetibilidades prematuramente.

Ao mencionar estudos para a criação de um chamado Serviço Civil, como opção ao Serviço Militar obrigatório para aqueles cidadãos não aproveitados no primeiro, interessante ressaltar a forma com que o EMFA refere-se a si próprio, enfatizando sua experiência para a condução de um dado projeto. Considerando o risco de extinção que o projeto do MD fazia pairar sobre o EMFA, tal menção é menos do que acidental.

O Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA e a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos estão estudando a criação do Serviço Civil. A presença do EMFA nas diversas reuniões para discussão do projeto é consequência da experiência adquirida na condução do Sistema do Serviço Militar.<sup>147</sup>

Também, entre outras informações sobre atividades desenvolvidas, não poderia deixar de estar presente menção à Amazônia, nesse caso, por meio do SIVAM

O Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM, parte integrante do SIPAM, promoveu levantamentos em campo, estudos do solo, serviços de topografia, geotecnia e projetos básicos de engenharia, para a implantação da infra-estrutura de suporte ao sistema, tais como: estações receptoras e centros de coordenação, de vigilância e de apoio logístico.

Merecem menção especial a aprovação dos requisitos operacionais preliminares do sistema, a adaptação da aeronave nacional EMBRAER-145 para plataforma de vigilância aérea e o desenvolvimento da aeronave leve de ataque AL-X, suporte do policiamento aéreo nas ações do SIVAM.

Foram iniciados trabalhos para aproveitamento dos meios de sensoriamento remoto existentes no País, visando ao estabelecimento de moderno sistema de imagens, a

---

<sup>146</sup> Ibid

<sup>147</sup> Ibid

par da estruturação e do estabelecimento de sistema de vigilância terrestre, integrando também o Exército ao SIVAM.<sup>148</sup>

Em 1999, ano em que foi criado o Ministério da Defesa (MD), a Mensagem ao Congresso Nacional, no que tange à Defesa, foi bem mais minuciosa e abrangente em relação àquela apresentada em anos anteriores. Como sua produção ainda não se deu no MD, mas sim do Estado Maior das Forças Armadas, pode-se perceber uma certa intenção de destacar esse órgão que, na ocasião, propunha, como opção, sua transformação, pura e simples, em MD, numa fórmula conhecida à época como “3+1”, ou, ainda, uma formulação mais conservadora, em que o MD se somaria aos ministérios existentes, naquilo que foi chamado de modelo “4+1”<sup>149</sup>.

Nessa mensagem é feita menção ao envio, para o Congresso, de propostas de emenda constitucional e de lei complementar visando à criação do MD: “Foram encaminhadas ao Congresso Nacional em novembro de 1998 as Propostas de Emenda Constitucional e de Lei Complementar, visando à implantação do Ministério da Defesa”<sup>150</sup>.

De qualquer maneira, a proposta a que se refere o trecho acima é aquele que, aprovado, deu origem ao MD tal como o conhecemos.

A maneira como os gastos em Defesa são mencionados indicam a intenção de justificá-los, comparando-os aos de outros países, sempre de forma desvantajosa para o Brasil.

O Brasil possui um aparato de defesa de dimensões contidas e um dispêndio militar modesto, que levam em conta o fato de sua inserção estratégica imediata ser na América do Sul, considerada uma das regiões menos armadas do mundo, em termos de forças convencionais.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Ibid

<sup>149</sup> Modelos “3+1” e “4+1” foram propostas aventadas durante o período de estudos para a criação do MD, particularmente dentro das estruturas militares e que entendiam que o MD, em sendo criado, deveria compartilhar com os ministérios militares e com o EMFA o status ministerial. Suprimia-se, dessa forma, a idéia de subordinação das Forças Armadas ao MD. Tais propostas, apesar de tentarem se fundamentar, não foram verdadeiramente consideradas pelo Presidente da República.

<sup>150</sup> Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1999

<sup>151</sup> Ibid

Também a Política de Defesa Nacional é incensada nessa mensagem, apesar das inúmeras críticas que recebia em razão de sua fragilidade e falta de definições mais específicas. Como ponto positivo, indica a intenção de abrir a discussão das questões de defesa a um diálogo mais participativo, por parte da sociedade.

Em novembro de 1996, pela primeira vez na história, foi anunciada uma Política de Defesa Nacional (PDN) para amplo conhecimento da sociedade brasileira e da comunidade internacional. Esse evento significou um importante marco na evolução do pensamento estratégico nacional, tanto em termos políticos quanto militares. Do ângulo político, sinalizou que as considerações sobre defesa não se devem mais restringir a círculos especializados, mas envolver também a sociedade como um todo, por meio de uma discussão informada, transparente e democrática. Do ponto de vista conceitual, significou o amadurecimento de uma reflexão estratégica conjunta por parte dos setores civis e militares dentro do Governo, resultando numa convergência de perspectivas frente às importantes transformações em curso nos cenários mundial, regional e nacional.<sup>152</sup>

Um outro ponto interessante foi a inclusão do item “Relações Internacionais” entre aqueles abordados em Defesa Nacional, claramente enfatizando um direcionamento nesse sentido para as ações de Defesa, como claramente expresso na PDN.

Sintomático do ânimo e das condições materiais das Forças Armadas, nesse momento, entretanto, é a menção feita, nos comentários sobre aquisição de material para a Força Terrestre, ao aspecto motivacional da tropa, colocado como aspecto principal da aquisição, na construção da frase apresentada.

A aquisição de mais 46 VBC Leopard 1 A1, a colocação em estado operacional dos 91 VBC M 60 arrendados ao Exército dos EUA e a previsão de compra de 40 VBOAP M 109 A3, além de elevar o moral da tropa, determinam uma progressiva modernização da força terrestre e permitem o adestramento da tropa utilizando materiais empregados nos exércitos dos países mais adiantados.<sup>153</sup>

Foram individualizados, na mensagem de 1999, os seguintes subitens:

- Relações Internacionais
- Política de Defesa Nacional
- O Ministério da Defesa
- O Projeto Sipam/Sivam
- A Presença do Estado na Faixa de Fronteira

---

<sup>152</sup> Ibid

<sup>153</sup> Ibid

- Plano de Ciência e Tecnologia das Forças Armadas
- Sistema de Comunicações Militares por Satélite — SISCOMIS
- Sistema de Catalogação da OTAN
- Aerolevanteamento
- Programa de Reparcelhamento da Marinha
- Programa de Reparcelhamento da Aeronáutica
- Reestruturacão do Exército
- Programa de Reparcelhamento do Exército
- Programa Antártico Brasileiro — PROANTAR
- Melhoría da Infra-Estrutura Nacional e Açã Social
- Infra-Estrutura Aeroportuária

Em 2000, a maior ênfase está na criação do MD, transformado em órgão central da gestão da PDN e consolidador das ações desenvolvidas pelas Forças Armadas. Também merecem destaque as menções ao apoio à política externa do Brasil por parte das ações desenvolvidas pelas Forças Armadas e o enquadramento das atividades da Defesa, em geral, dentro do sistema de planos plurianuais, no PPA 2000-2003, o chamado “Avança Brasil”.

A criação do Ministério da Defesa, agregando organicamente as três Forças Singulares, é importante marco para o aperfeiçoamento do preparo e atualização do País para as modernas necessidades da defesa, responsabilidade de toda a Nação.

A estrutura do Ministério da Defesa preserva os avanços conquistados, as tradições, usos e costumes, visando, entre outros objetivos, racionalizar o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Como órgão central da política de defesa nacional, cabe-lhe, no âmbito interno, otimizar a capacidade de defesa do País, a modernização e a racionalização das Forças Armadas, além de promover o relacionamento ágil e harmônico com a sociedade nas áreas de sua atuação.

A atuação do Ministério da Defesa, por meio das Forças Armadas, tem apoiado a política externa brasileira em seu objetivo de projetar o Brasil no concerto das nações e aumentar sua inserção no processo decisório mundial.

De fato, coerentes com a política de defesa nacional, as Forças Singulares adequaram seus planos estratégicos, e prepararam-se para enfrentar desafios futuros, privilegiando a atuação no Atlântico Sul, na Amazônia e em operações de manutenção de paz e humanitárias.

As Forças Singulares desenvolvem diversas ações de assistência e cooperação à sociedade civil, consolidadas no PPA 2000-2003, nos programas Assistência e Cooperação da Aeronáutica à Sociedade Civil, Assistência e Cooperação da Marinha à Sociedade Civil, Assistência e Cooperação do Exército à Sociedade Civil, contribuindo com os órgãos responsáveis em ações de defesa civil, assistência

social, assistência médico-odontológica em comunidades ribeirinhas, transporte de carga e pessoas e construção de infra-estrutura.<sup>154</sup>

Consistente com a observação feita anteriormente, há, sobre a estruturação do MD, menção à preservação de “avanços conquistados, tradição, usos e costumes”. Questionamentos sobre afirmações dessa natureza permanecem.

Como se pode perceber, também, Amazônia, por influência da Força Aérea e Exército, Atlântico Sul, por influência da Marinha, e participação em operações de paz e humanitárias caracterizam as vertentes as quais as Forças deveriam se dedicar em razão das diretrizes existentes na PDN.

Em 2001, a apresentação e o conteúdo da Mensagem ao Congresso Nacional sofreram modificações qualitativas consideráveis. O conteúdo se tornou menos específico e passou a tratar dos assuntos dentro de um enfoque mais estratégico. Também houve uma troca entre fatos tangíveis que anteriormente eram mencionados para diretrizes e generalizações. A mensagem se tornou uma grande (inclusive em tamanho, 10 páginas destinadas à Defesa) peça de divulgação e propaganda<sup>155</sup>.

Em 2002, último ano do Governo FHC, a mensagem ao Congresso Nacional, no capítulo destinado à Defesa Nacional, procurou fazer um balanço da gestão do presidente na área. Foram mencionados, com ênfase, a criação do MD, da PDN, o desenvolvimento de projetos de defesa na área da Amazônia, como o Calha Norte e o SIPAM/SIVAM, além dos sempre presentes balanços sobre reequipamento das Forças Armadas<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Presidência da Republica. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 2001

<sup>155</sup> Aconselha-se ver: Presidência da Republica. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 2001

<sup>156</sup> Presidência da Republica. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 2002

Em nenhum dos oito anos analisados foi feita qualquer menção à participação do Exército<sup>157</sup> nas atividades de segurança pública, referentes aos inúmeros deslocamentos realizados, particularmente, em substituição às polícias militares grevistas.

Se críticas podem ser feitas à maneira como a Mensagem é constituída, essas estarão centradas em como um mecanismo que poderia ser de comunicação e coordenação entre os Poderes, viu-se transmutado em propaganda oficial, onde não havia espaço para problemas ou deficiências ou carências, para cuja superação poderia ser bastante útil o concurso do Senado e da Câmara dos Deputados. Conseqüentemente, no que concerne à Defesa, das Mensagens anuais enviadas, percebe-se sua subutilização como instrumento de coordenação.

Corroborando essa observação, verifica-se que, durante o período em que a parte referente aos ministérios militares foi elaborada pelo EMFA, dados numéricos e informações específicas foram mais numerosos no documento. Com o advento do MD, talvez apenas coincidentemente, o conteúdo passou a ter um tom de propaganda mais pronunciado. Assim, o Legislativo, cujo interesse por assuntos de Defesa já é deficiente, não teve, brindado pelo Executivo, por meio de suas Mensagens, uma ferramenta efetiva de contato como a realidade da atividade no âmbito desse Poder.

Por outro lado, podemos considerar que esse tom de propaganda seja, também, sinal da intenção em elevar as políticas de Defesa Nacional a uma posição mais elevada, na qual existe a necessidade de haver um discurso e uma discussão de outro nível entre os agentes decisores. Assim, nessa mesma linha de raciocínio, podemos vislumbrar a intenção de incorporar a PDN e sua materialização no rol das obras do governo FHC.

Se estiver correta, essa hipótese acena com a elevação e a incorporação das preocupações de Defesa ao conjunto de realizações da direção política do Executivo, um

---

<sup>157</sup> Em 2002, é feita menção, na parte referente à aeronáutica: “Ainda, em função da greve dos policiais do Estado da Bahia, foi realizada a Operação Bahia, voando 473 horas, transportando 2.753 passageiros e 44 toneladas de carga em apoio aos continentes militares deslocados para aquele estado.” Os passageiros eram, basicamente, pessoal militar do Exército, da Brigada de Infantaria Para-quedista.

progresso considerável em termos de abordagem das ações na área de defesa que, assim, estariam mais disponíveis à discussão pela sociedade, como também mais suscetíveis à *accountability* desejável .

### 3.2.2 Orçamento

“Não negligencies nada do que pode contribuir para a disciplina, a saúde e a segurança de teus soldados. Zela para que suas armas estejam sempre em bom estado. Faz com que os víveres sejam saudáveis e abundantes. Se as tropas estiverem mal armadas, se os víveres escassearem, e se não tiveres previamente todos os suprimentos necessários, dificilmente vencerás.”

Sun Tzu

O orçamento nacional é, por excelência, a concretização da vontade política de um país. Na prática, toda proposta política consiste apenas em discurso até o momento em que esteja incluída na pauta orçamentária, o que abrange as propostas voltadas para a Defesa Nacional. A análise do orçamento torna-se, assim, uma forma bastante eficaz de verificar em que medida o discurso se torna efetivo<sup>158</sup>.

O ideal em relação ao gasto público é que ele reverta em benefícios à sociedade. Da teoria dos bens econômicos, obtem-se o conceito do bem público, assim considerado por ser não-rival e não-exclusivo. Por bem não-rival entende-se aquele que, ao ser consumido, utilizado ou demandado por alguém, não chega a impedir ou reduzir sua disponibilidade para outros. Por bem não-exclusivo entende-se aquele cujo proveito ou uso não pode ser impedido pelo seu provedor<sup>159</sup>. A defesa nacional, neste sentido, constitui-se como um bem público, ou seja, o fato de um cidadão usufruir da defesa não significa que outro cidadão não possa fazer o mesmo (bem não-rival) e o provedor da defesa, normalmente o Estado, não é capaz de

---

<sup>158</sup> ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Economia e Orçamento para a Defesa**. REDES Research and Education in Defense and Security Studies, August 7-10, 2002, Brasília, Brazil. Pg 7. Disponível em <http://www.ndu.edu> . Acessado em 16 de dezembro de 2005.

<sup>159</sup> MANKIWI, Gregory. **Principles of Economics**. Fort Worth, USA: The Dryden Press apud ALMEIDA (2002) Op. cit.

impedir um ou outro cidadão de usufruir do mesmo bem (bem não-exclusivo).<sup>160</sup> A Defesa, assim, constitui bem público, justamente, pela ausência de exclusividade e de rivalidade, não sendo possível limitar seus benefícios a uma pessoa ou grupo determinado, nem esgotar a sua utilidade pelo uso simultâneo de todos os envolvidos<sup>161</sup>.

Essa definição, apesar de ideal, desconsidera os inúmeros interesses conflitantes existentes na alocação de recursos e nas interpretações diversas de como atingir, de maneira mais adequada, objetivos nem sempre coincidentes. Interesses esses que, inevitavelmente, se manifestam. Entretanto, desperta para a necessidade, na prática orçamentária da Defesa, dos mesmos pressupostos de participação e *accountability*, característicos de outras áreas.

Assim, no estudo das relações civil-militares durante os governos FHC, podemos nos questionar a respeito dos seguintes aspectos:

- Ocorreu, no nível da elaboração orçamentária, um maior controle das atividades das Instituições militares?
- Qual seria, dadas as especificidades da atividade militar e da expertise necessária, o grau de controle possível?
- Como as normas de orientação estratégica se manifestam ou se operacionalizam no orçamento?

Ao responder essas questões, buscamos definir aspectos como: o papel da Política de Defesa Nacional na produção da agenda da Defesa; o balanço da execução orçamentária e suas conseqüências, e a evolução do orçamento das FA, em valores agregados e, subsidiariamente, a utilização do orçamento como ferramenta de controle civil.

---

<sup>160</sup> ALMEIDA (2002). Op. cit. Pg 7

<sup>161</sup> FRANKO, Patrice. **The Economics of Defense: An Introduction**. Waterville, USA: Colby College, 2000. . Apud ALMEIDA (2002) pg 3

Na América Latina, a discussão orçamentária ocorre no âmbito do Poder Executivo e a harmonização de políticas parece menos estruturada do que o desejável<sup>162</sup>. Uma realidade político-institucional instável e pressões de curto prazo têm impedido o surgimento de um consenso nas discussões acerca do orçamento. Em muitos casos, prevalece a discussão bilateral entre o chefe do Poder Executivo e o respectivo ministro da área de atuação governamental, com participação apenas secundária do Poder Legislativo ou, ainda, a discussão pouco transparente entre o chefe do Poder Executivo e forças políticas de diferentes matizes.

Os gastos com a Defesa não constituem exceção a essa regra. Os conceitos puramente militares, normalmente desenvolvidos em círculos fechados de conhecimento, pouco divulgados por receio das autoridades envolvidas ou como resultado do baixo nível de interesse social, podem representar, em maior ou menor medida um obstáculo à obtenção de níveis desejáveis de *accountability*.

ALMEIDA sintetizou o relacionamento entre a Defesa e o sistema orçamentário “de modo particularmente feliz”<sup>163</sup>:

O orçamento como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Sendo o orçamento, por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados<sup>164</sup>

A construção do orçamento de Defesa se submete, idealmente, a fatores como a situação política, as pressões externas, as limitações econômicas, a capacidade de pesquisa e desenvolvimento, a existência de ameaças e os compromissos internacionais. Ainda há que se

---

<sup>162</sup> ALMEIDA (2002). Op. Cit. Pg 12

<sup>163</sup> PEDERIVA, João Henrique. A defesa brasileira e o orçamento. **Security and Defense Studies Review**, v. 4, n. 2, fall 2004. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/journal>> Acesso em 10 dez. 2004. Pg 1

<sup>164</sup> ALMEIDA, C. W. L. **Economia e orçamento para a defesa nacional**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 90, pg. 22-32, out-dez 2001. pg. 31.

considerar, nesse processo, condicionantes estruturais da defesa, fatores geopolíticos, que influenciam todas as decisões. Entre eles, estão a extensão territorial, a extensão marítima, a extensão das fronteiras e a população. Quando eles não são levados em consideração pelos formuladores da política de defesa, a tendência é o orçamento de defesa não refletir as reais necessidades do país<sup>165</sup>.

Por outro lado, no caso da Defesa, particularmente, a análise do orçamento, em geral, consiste no estudo das cifras neles apresentadas e no estabelecimento das porcentagens que esses números representam em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), à população, à superfície territorial etc.

No Brasil, no período estudado e, particularmente, após 1996, tínhamos uma política de Defesa para servir de base para o planejamento orçamentário militar. Entretanto, não se pode deixar de perceber questões que indicam práticas dirigidas à consecução da subordinação militar ao poder político civil por meio da redução orçamentária drástica. Nesse caso, o procedimento foi comum a outros países da América Latina: “no início da transição se ensaiaram três políticas que foram comuns não só na Argentina... uma dessas foi asfixiar os recursos econômicos das FA”<sup>166</sup>.

Dessa forma, ao invés de buscar orçamentos condizentes, mesmo que reduzidos, com base na PDN, o que se pode verificar foi o corte puro e simples dos recursos destinados aos militares. A opção que parece bastante clara é a de, não havendo interesse em realmente otimizar a função Defesa, pelo estudo criterioso das necessidades, mas simplesmente inviabilizar ou tornar bastante limitadas as possibilidades políticas das instituições militares, ainda que pese ser compreensível que, em razão da exigüidade de recursos disponíveis e da

---

<sup>165</sup> Exército Brasileiro – Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). Centro de Estudos Estratégicos (CEE). **Orçamento de Defesa – Situação Internacional e Perspectivas**. 5 de setembro de 2001. Pg 1

<sup>166</sup> DIAMINT, RUT. “En América latina los militares regresan por otras vías”. Jornal Clarín, Buenos Aires, 13 mai 2001; RIAL, Juan. *Armies and Civil Society in Latin America* in DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc (edit.). **Civil-Military Relations and Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996. Pg 5

infinidade de deficiências e problemas sociais, a Defesa ser, normalmente, deixada com uma baixa prioridade na alocação de recursos.

No caso do Brasil, para fins de exemplificação, podemos apresentar as seguintes informações sobre a formação do orçamento de Defesa: o custeio da Defesa Nacional fica a cargo da União e, mais precisamente, a partir de 1999, na esfera do Ministério da Defesa. No período, em média, somente 46% dos gastos vincularam-se efetivamente à função Defesa Nacional. Essa proporção se deve aos altos percentuais de comprometimento orçamentário com itens como seguridade social e saúde.

A Tabela 1 representa a evolução do orçamento de defesa entre os anos 1995 e 2002, para países selecionados.

Tabela 1 - Valor destinado à Defesa, em Milhões de Dólares (corrigidos para 2003)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Brasil</b>	8249	7116	8726	8223	7587	8042	9323	10670
<b>Chile</b>	1757	1823	1984	2115	2240	2371	2461	2625
<b>Argentina</b>	1987	1881	1813	1803	1858	1821	1791	1480
<b>Colômbia</b>	1950	2028	2173	2255	2508	2537	2862	2757
<b>Espanha</b>	9160	8949	9031	8876	9108	9434	9555	9784
<b>França</b>	46089	44981	45145	43936	44308	43796	43667	44564
<b>Reino Unido</b>	43101	42877	40945	40450	40344	40533	41356	43212
<b>África do Sul</b>	2662	2314	2128	1917	1816	2120	2371	2538
<b>Austrália</b>	7778	7684	7820	8203	8606	8581	8921	9382

Fonte: SIPRI, em [http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_database1.html](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html), acessado em 14 Fev 06.

Em relação aos países apresentados, nota-se a diferença considerável de recursos destinados à Defesa pelas potências (Reino Unido e França) relacionadas. Cada uma delas gastou, aproximadamente, 25% a mais que o somatório de todos os outros países apresentados.

Na América Latina, é marcante a quantia despendida pelo Brasil em relação aos demais países citados, sobretudo em relação à Colômbia, que enfrenta um processo de guerra civil há mais de quarenta anos.

Interessante notar a semelhança dos valores apresentados entre Brasil, Austrália e Espanha, particularmente entre os dois primeiros, que são países com perfil e pretensões de potência regional, entre outros aspectos.

O percentual do PIB canalizado para a Defesa (Tabela 2) aproxima os países, com exceção do Chile e da Colômbia. O primeiro, por características próprias do processo de redemocratização do país, no qual se mantiveram diversas prerrogativas criadas no período militar. O segundo, pela já mencionada situação de conflagração interna. Uma vez mais, verifica-se a semelhança entre Brasil e Austrália.

Tabela 2 – Percentual do PIB destinado à Defesa

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Brasil</b>	2,1	1,7	2	1,9	1,7	1,7	1,9	2,1
<b>Chile</b>	3,1	3,1	3,2	3,4	3,7	3,7	3,7	3,8
<b>Argentina</b>	1,6	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4	1,2
<b>Colômbia</b>	2,6	2,8	2,9	3,1	3,5	3,4	3,8	3,6
<b>Espanha</b>	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
<b>França</b>	3	2,9	2,9	2,7	2,7	2,5	2,5	2,5
<b>Reino Unido</b>	3	2,9	2,7	2,6	2,5	2,4	2,4	2,5
<b>África do Sul</b>	2,2	1,8	1,6	1,4	1,3	1,4	1,5	1,6
<b>Austrália</b>	2	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9

Fonte: SIPRI, em [http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_database1.html](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html), acessado em 14 Fev 06.

A análise dos dispêndios em Defesa de maneira agregada não permite uma avaliação adequada do perfil dos gastos em Defesa de um dado país. Outros aspectos devem ser levantados.

No Brasil, a permanência do sistema de conscrição, não mais adotado em países como Espanha e Austrália individualiza sua posição. A conscrição é a manifestação de que

conceitos clássicos das relações entre sociedade e militares são conservados, no Brasil. Como consequência, podemos dizer, mantemos um aparato de Defesa numeroso, com aproximadamente 290 mil integrantes, ainda que esse número seja relativamente baixo, em proporção à nossa população, conforme se pode observar na tabela 3, referente ao ano de 1999.

Tabela 3 – Proporção de militares das Forças Armadas por habitantes

<b>País</b>	<b>População (milhões)</b>	<b>Efetivo FA (milhares)</b>	<b>População/ Militar</b>
<b>EUA</b>	275	1.366	201
<b>FRANÇA</b>	59,5	294	202
<b>REINO UNIDO</b>	58,9	212	277
<b>ESPANHA</b>	39	166	237
<b>ARGENTINA</b>	37	71	525
<b>BRASIL</b>	168	288	584
<b>CHILE</b>	15	87	173

Fonte: Exército Brasileiro – Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME), Centro de Estudos Estratégicos (CEE). ORÇAMENTO DE DEFESA – SITUAÇÃO INTERNACIONAL E PERSPECTIVAS. 5 de setembro de 2001

Em 1999, primeiro ano de existência do Ministério da Defesa, na Mensagem ao Congresso, a Presidência da República assim se referiu ao estado das forças militares brasileiras:

O efetivo militar total autorizado é de 321 mil pessoas, sendo 200 mil no Exército, 50 mil na Marinha (incluindo aí 15 mil fuzileiros navais) e 71 mil na Aeronáutica. O orçamento militar para 1998 foi de R\$ 15,58 bilhões, equivalente a 1,72% do PIB e a 3,55% dos Orçamentos da União. Não é muito. Representa, por exemplo, um percentual do PIB inferior ao do Uruguai (2,30%) ou do Chile (3,50%) e uma relação de gastos militares/população de US\$ 97,38 — menor que a da Argentina (US\$ 120,43) e a do Chile (US\$ 124,71). Mesmo o Japão, considerado um dos países mais pacifistas do mundo, que contém seu orçamento militar dentro de um teto de 1% do PNB, o custo per capita de sua defesa é de US\$ 336,05. Cabe observar, ainda, que no caso brasileiro cerca de 2/3 do dispêndio militar representam gastos com pessoal e pensionistas.<sup>167</sup>

<sup>167</sup> Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1999

Orçamentos convertidos ao dólar americano, como nas tabelas precedentes, podem esconder imprecisões importantes.

A fim de clarificar a grandeza das variações orçamentárias no ambiente interno, podemos considerar os valores gastos anuais corrigidos pelos índices inflacionários no período.

Na tabela abaixo (tabela 4), temos esses valores nominais e, considerados o orçamento de 1996 como base, numa escala de 100, podemos verificar as variações que sofreu a alocação de recursos para a Defesa, no período estudado.

Tabela 4 – Valor destinado à Defesa, em Milhões de reais (nominal) e inflação anual (IGP-DI/FGV).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Gastos Nominais executados</b>	13320	13301	17440	16960	16408	18617	23062	28620
<b>Inflação anual</b>	14,77	9,33	7,48	1,71	19,99	9,8	10,4	26,41
<b>Índice corrigido (1995 =100)</b>	100	87	104	94	90	85	96	108

Fonte: SIPRI, em [http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_database1.html](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html), acessado em 14 Fev 06 e FGV/índices inflacionários.

Percebe-se que, com exceção a 1996 e 2000, os gastos estiveram sempre ao redor do valor corrigido de 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, mas cujo orçamento fora aprovado no governo anterior.

Mais uma vez, a informação de carácter agregado não permite uma transparência adequada do que se está fazendo dos recursos alocados. Vimos, por exemplo, que um

percentual importante do orçamento de Defesa está empenhado em pagamento de pessoal. Na tabela e no gráfico a seguir, podemos ver como se comportaram os gastos de pessoal e os investimentos feitos na área de Defesa, considerando, uma vez mais, 1995 como o valor de referência, para atualização dos valores nominais sobre os quais foi aplicada a inflação calculada para o período.

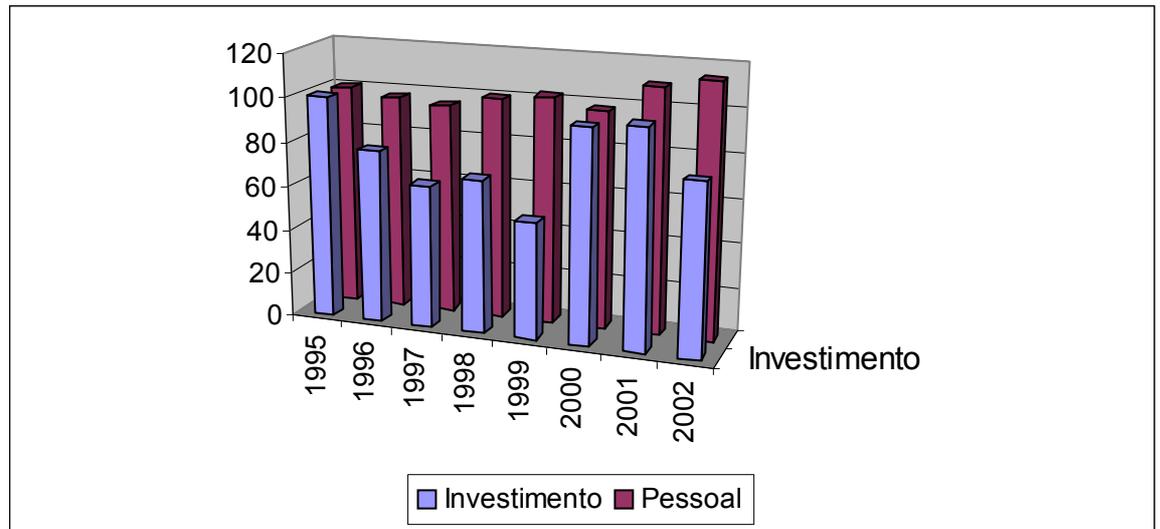
Tabela 5 - Valor destinado à Defesa, em Milhões de reais (nominal) e inflação anual (IGP-DI/FGV).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gastos Nominais totais executados	13276	14145	15020	16663	17869	20755	25556	28224
Índice corrigido (1995 =100)	100	93	90	93	98	95	106	106
Gastos Nominais totais executados – pessoal	9413	10513	11266	12757	13210	15120	18725	21334
Índice corrigido (1995 =100)	100	97	95	100	102	98	110	114
Gastos Nominais totais executados – Investimento	1099	984	888	1021	798	1730	1958	1694
Índice corrigido (1995 =100)	100	78	64	69	53	96	98	77
Inflação anual	14,77	9,33	7,48	1,71	19,99	9,8	10,4	26,41

Fonte: SIPRI, em Divisão de Orçamento e Finanças do Ministério da Defesa (DIOFI/MD), apud Fuccille:2006, e FGV/índices inflacionários.

A variação dos valores acima é mais bem visualizada no gráfico a seguir, onde o valor 100 corresponde ao montante de recursos destinados à Defesa, nos agregados de despesa com pessoal e investimento, em 1995.

Gráfico 2 – Valores destinados à Defesa – Pessoal e Investimento



Percebe-se, dessa análise, que o valor gasto com pessoal foi relativamente constante ao longo do período, o que indica que houve correções salariais que acompanharam, aproximadamente, a inflação. Já no que concerne aos recursos destinados a investimentos, nos anos de 1996 a 1999 e, novamente, em 2002, estes foram extremamente inferiores ao registrado em 1995, causando conseqüências óbvias e sérias sobre as possibilidades de conservação do poder de combate dos militares. Tal situação remete à observação de Wendy Hunter<sup>168</sup> de que *“the Armed Forces have sought also to defend their salaries and budgetary appropriations (...) over explicitly military matters like force structure and weapons acquisition.”*

Neste contexto de redução orçamentária e, no caso brasileiro, de desvalorização cambial, as FA do Brasil necessitaram tomar medidas que diminuíssem o impacto de ambos os fatores sobre sua eficiência. Para enfrentar o problema, as FA escolheram a “estratégia de manter núcleos mínimos de modernidade, criados a partir dos meios existentes”<sup>169</sup>. É o que,

<sup>168</sup> HUNTER, Wendy. Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil. In PION-BERLIN, David. **Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001. Pg 46

<sup>169</sup> Exército Brasileiro (2001) Op. Cit Pg 22

no Exército, se chama Força de Ação Rápida. Essa posição se dá mais no campo da gestão interna dos recursos, utilizando-se, os militares, de uma criteriosa, entretanto autônoma capacidade de decidir suas prioridades de alocação de recursos.

De qualquer forma, há quem esteja atento para alterações mais profundas, de caráter estratégico, como faz ver o Secretário de Organização Institucional do MD, Antonio Carlos Ayrosa Rosière:

Do total (destinado às Forças Armadas, no orçamento federal), 75,5% destinam-se a gastos com pessoal e encargos sociais; 6,6% para o pagamento de juros e amortizações; 11,3% para outras despesas correntes; 3,8% para investimentos; e 2,7% esterilizados sob a forma de uma “reserva”...O primeiro fato que salta às vistas é o alto nível de gastos com pessoal e encargos sociais – 75,5% do total... Verifica-se, portanto, que a questão dos gastos com pessoal nas Forças Armadas decorre da dimensão do seu efetivo físico, que envolve uma estratégia de dissuasão e presença nacional. Dessa forma, retornando às questões abordadas no início do texto, a discussão desse item terá que ocorrer obrigatoriamente no campo da concepção estratégica para a área de defesa.<sup>170</sup>

Percebe-se, no período, que a existência do documento “Política de Defesa Nacional” não significou, necessariamente, sua implementação, residindo aí, mais que nas limitações orçamentárias propriamente ditas, as maiores limitações ao aprofundamento do controle civil objetivo. A tentativa de controle por meio do estrangulamento dos recursos se mostra socialmente nefasto e institucionalmente menos invasivo, portanto preservando a capacidade da própria instituição militar de estabelecer suas próprias prioridades. Assim, ao longo dos oito anos do governo FHC, não houve a efetivação de um questionamento sobre o que faziam os militares. Por outro lado, muito do que faziam foi dificultado ou inviabilizado por conta de restrições orçamentárias.

Há, também, questões de caráter metodológico que remetem ao atual estágio de desenvolvimento e de participação (leia-se fiscalização) por parte dos financiadores das contas públicas, os pagadores de impostos e seus representantes. Em prejuízo da sua

---

<sup>170</sup> ROSIÈRE Antonio Carlos Ayrosa, **Alocação de Recursos na função Defesa**. Documento apresentado Ciclo de Debates em Itaipava, em 19 de junho de 2004. Acessado em [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br), em 10 Out 04. O autor é Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa desde a sua criação.

relevância, o orçamento federal prestigia o aspecto financeiro e avalia os insumos (*inputs*) e os processos, em detrimento da eficácia dos produtos (*outputs*) e dos impactos sociais (*outcomes*), essas sim, informações de cunho operacional ou estratégico<sup>171</sup>. Isso se revela em todos os segmentos orçamentários federais e se mostra, também, naqueles referentes à Defesa.

Em um estudo bastante pormenorizado do orçamento de Defesa, com base no orçamento federal de 2001, João Henrique Pederiva levantou inúmeros aspectos que foram estendidos ao período abrangido por esse trabalho, se mostrando consistentes.

Assim, descreve Pederiva, o Plano Plurianual estrutura-se a partir dos programas e apresenta elevado interesse político, tendo o Poder Executivo decidido selecionar alguns dos programas do PPA e denominá-los de Avança Brasil. O objetivo declarado para essa seleção foi o de acompanhar de modo mais intenso os programas escolhidos. Desse subconjunto, só alguns programas receberam a qualificação de prioritários, sendo que nenhum deles consta na esfera da função Defesa Nacional. Dessa constatação, conclui Pederiva com propriedade que a Defesa não alçou à condição de elemento estratégico<sup>172</sup>.

Da mesma forma, percebe Pederiva, a orientação política para que as relações diplomáticas preponderem nos procedimentos ligados à função Defesa Nacional não se evidencia na discriminação agregada dos valores orçamentários.

Segundo a composição do PPA 1999-2003, o chamado “Avança Brasil”, o Macroobjetivo 27 – Garantir a Defesa Nacional como Fator de Consolidação da Democracia e do Desenvolvimento – compõe-se de catorze programas.

A consolidação das propostas orçamentárias das Forças Armadas cabe ao Ministério da Defesa, observando-se as prioridades estabelecidas na política de Defesa Nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 12 da LDO 2001).

---

<sup>171</sup> PEDERIVA, João Henrique. A defesa brasileira e o orçamento. **Security and Defense Studies Review**, v. 4, n. 2, fall 2004. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/journal>> . Acesso em 10 dez. 2004. Pg 130

<sup>172</sup> Ibid. Pg 131

Na PDN, o papel da diplomacia é explicitado como protagônico na resolução de pendências internacionais:

4.2. Para tanto, a presente política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, baseada nas seguintes premissas: fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente; estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos; rejeição à guerra de conquista; e busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.

4.3. A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz.

Em razão dessa situação, parece ser coerente o alerta que nos faz Cavagnari:

A política externa brasileira é coerente com o perfil de potência média. Seu objetivo maior é liderar o processo de integração regional, desde que essa liderança implique, apenas, a busca do consenso – sem custos nem riscos. No campo político-estratégico, a diplomacia procura destacar esse perfil como se fosse sinônimo de potência pacífica. Por ser o País vulnerável a condicionalidades e constrangimentos, aposta, de certo modo, na desqualificação da força como meio de solução dos conflitos de interesses. Embora reconheça que a capacidade estratégico-militar ainda é significativa na avaliação do poder, para ela nada impede o Brasil de construir um projeto diplomático baseado na sua capacidade de persuasão – “centrado na paz como instrumento das relações internacionais”. Assim, nas relações de força, a diplomacia se apresenta como a única e não a primeira linha de resistência na defesa do interesse nacional. Ou seja: ela descarta a força militar do jogo político-estratégico, ao desqualificar a ação militar como substituto eventual da ação diplomática.<sup>173</sup>

Note-se que, no período estudado, o Ministério das Relações Exteriores não participou da função orçamentária Defesa Nacional. Dessa forma, o orçamento não respalda a pretensão de a diplomacia contribuir para a Defesa Nacional. Tampouco corroboram o pensamento de que a diplomacia possa substituir a força militar<sup>174</sup>.

Ainda calcado em Pederiva, suas colocações se estendem por aspectos mais técnicos da execução orçamentária e cuja percepção não se faz de forma fácil ou simples, demandando uma análise mais apurada dos dados disponíveis, num nível de agregação menor. Assim, percebe o pesquisador que, a despeito de, por exemplo, em 2001, ter havido um grau de

---

<sup>173</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. **Subsídios para Revisão da Política de Defesa Nacional**. Campinas: NEE/Unicamp, 2000. Disponível em <http://www.unicamp.br/nee/art11.htm>. Acessado em 26 de janeiro de 2006. Este texto é um estudo feito a pedido do Ministério da Defesa para redefinição da atual Política de Defesa Nacional.

<sup>174</sup> PEDERIVA (2004), Op Cit. Pg 131

desacerto<sup>175</sup> do planejamento institucional pelo total do órgão (100,28%), essa quase justeza na realização dos empenhos esconde as discrepâncias significativas no grau de execução (entre 62,28% e 118,82%) das unidades orçamentárias. Tais discrepâncias entre o planejado e o realizado “comprometem a confiabilidade da peça orçamentária no planejamento nacional, pois evidenciam sua inobservância estrita, sem considerar que atentam contra o caráter determinativo do planejamento, segundo disposição constitucional”<sup>176</sup>. Essas conclusões podem ser generalizadas, sem prejuízo da realidade, para todo o período estudado.

### 3.3 CONCLUSÃO

Comparando um documento declaratório, como as mensagens ao Congresso Nacional, com outro, constitutivo da realidade alocativa dos recursos disponíveis, pode-se verificar a distância entre o que se pode dizer e o que se é capaz ou se está disposto a executar.

Para adequar a linguagem econômica à análise da Defesa, podemos partir do pressuposto de que a Defesa é um bem colocado à disposição da sociedade<sup>177</sup>. Assim podemos utilizar todo um ferramental existente para procurar entender a gestão da Defesa, sob o ponto de vista orçamentário. Essa proposta, ainda que não esteja revestida do caráter de resposta absoluta a todos os questionamentos que envolvam a política de defesa de um país, uma vez que não somente a lógica econômica age sobre a determinação dos gastos com defesa, havendo que se considerar a lógica política, mais complexa e de mais difícil determinação, oferece a oportunidade de estudo do tema sob uma ótica integradora em relação à política nacional.

---

<sup>175</sup> De forma resumida, o desacerto é a diferença entre o valor orçado e o valor executado. No exemplo, o valor total gasto foi ligeiramente superior ao valor orçado. Isso se dá em razão de suplementação orçamentária.

<sup>176</sup> PEDERIVA (2004), Op Cit. Pg 123

<sup>177</sup> ALMEIDA (2002) Op Cit. Pg. 7

Uma dificuldade adicional, no campo da Defesa, que pode ser suplantada pela elaboração de objetivos e índices de obtenção desses objetivos, está relacionada à questão de que, enquanto os gastos com Defesa costumam ser facilmente identificados e quantificados, o resultado obtido, muitas vezes, é de difícil percepção e de complicada mensuração.

Assim, diante dessa premissa inicial de que a Defesa é um bem e um serviço público, nos é colocado à disposição um ferramental conceitual eficiente para a análise de como os recursos alocados para sua produção se tornam efetivos.

Não se trata, dadas as possibilidades desse procedimento, de somente observar dados numéricos, de forma comparativa: percentual do PIB, do orçamento, valores alocados para a atividade. Tudo isso ilustra a situação, mas deixa lacunas qualitativas sem respostas.

Ao ser adotada uma linha de ação que privilegie uma análise qualitativa dos gastos, percebem-se, ao longo do período estudado, uma série de limitações que afetaram a forma como se constituiu ou se tentou exercer o controle civil sobre os militares por meio do orçamento.

Um mecanismo utilizado para esse controle foi o estrangulamento de recursos, puro e simples. Sua efetividade, considerando que não houve um aprofundamento no estabelecimento de prioridades para os militares, com base em uma mais específica PDN, ou uma maior efetividade do MD em relação aos comandos as Forças Singulares, redundou em prejuízo para a qualidade do serviço prestado, sem a contrapartida política desejada. Há que se notar, também a pequena elasticidade dos gastos militares, dos quais 75% tem caráter impositivo, sendo representado por pagamento de pessoal (ativa, reserva e pensionistas em geral). Assim, esse estrangulamento acaba tendo um efeito maior sobre as capacidades operacionais das Forças, sobre o produto a ser ofertado à população, refletindo-se, também, nos vencimentos do pessoal militar.

Retomando as questões principais deste trabalho, podemos concluir que, gradualmente, houve a intenção expressa de criar um discurso para a área da Defesa que a adequasse ao perfil previsto em sua política, ignorando as inserções militares em assuntos de segurança pública, enfatizando os aspectos operacionais e sua integração com a política externa, mencionando, ainda o apoio militar às atividades de caráter social e emergencial, portanto, em tese, aprofundando o perfil de controle objetivo.

Por outro lado, a forma como foi gerenciado o orçamento de defesa não se prestou, na prática, a essa mesma finalidade, não cooperou nas melhores condições à obtenção de efetividade por parte dos militares e não alterou o equilíbrio entre contestação militar ao poder político civil e autonomia institucional, uma vez que preservou a capacidade militar de decidir onde priorizar os investimentos. Pode-se considerar que, no que tange ao aumento da contestação militar ao poder político civil, esse aspecto compensa a exigüidade de recursos colocados à disposição das Forças.

Apesar dessa primeira conclusão, é inegável a contribuição em termos estruturais, deixada pela era Cardoso a seus sucessores, na área de defesa e das relações civil-militares, representadas pela elaboração da Política de Defesa Nacional (PDN) e pela criação do Ministério da Defesa (MD), que estaremos abordando no próximo capítulo.

#### **4. AS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS: O MINISTÉRIO DA DEFESA E A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL**

Durante os anos Cardoso, implementaram-se dois marcos das relações civil-militares. Mais que isso, dois pilares de gestão que as sociedades mais desenvolvidas possuem para a condução de sua Defesa. Em 1996, foi elaborada a Política de Defesa Nacional (PDN) e, em 1999, foi criado o Ministério da Defesa (MD). Com isso, aproximou-se, o Brasil, das tendências mais recentes de gestão de assuntos de defesa e condicionaram-se as relações civil-militares em protocolos internacionalmente reconhecidos<sup>178</sup>.

Ambos, a PDN e o MD, de importância fundamental para a construção e manutenção de mecanismos de controle objetivo, têm a virtude de, sendo inovações, não sofrer vícios de procedimentos ou doutrinas mais antigas.

Nesse capítulo, serão discutidas a formulação da PDN e a criação do MD e como, a partir desses momentos, esses instrumentos se inserem como peças fundamentais na relação civil-militares.

##### **4.1 A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (PDN)**

O inédito documento Política de Defesa Nacional, produzido em 1996 e substituído somente em 2005, já no Governo Lula, foi elaborado como um marco balizador das ações governamentais na área de Defesa e como base para o planejamento militar. Nas palavras do futuro ministro da Defesa, Geraldo Magela Quintão:

(...)Foi primeira vez que se colocou em um texto, em um ato declaratório uma orientação estratégica brasileira que até então não havia. E tudo foi feito centrado naqueles princípios da constituição. Vejo isso como o maior avanço que se fez nesse país em termos de Defesa neste país, fruto do Estado Democrático de Direito, que

---

<sup>178</sup> Dentre as críticas formuladas à maneira como foram criados o MD e a PDN, está presente a de que essas iniciativas tiveram como motor a necessidade de apresenta-las para interlocutores externos, mais do que o firme propósito de modificar condições interna, configurando-se, isso, numa fragilidade original desses instrumentos.

passamos a viver a partir da Constituição de 1988, e da liderança incontestada do Presidente (Fernando Henrique Cardoso) (...)<sup>179</sup>

Com um perfil conservador em termos de interpretação conceitual da atividade de Defesa<sup>180</sup>, a Política de Defesa Nacional não significou uma inovação profunda, nem uma ruptura com conceituações anteriores<sup>181</sup>. A PDN está dividida em 5 partes: introdução, o quadro internacional, objetivos, orientação estratégica e diretrizes.

O Presidente Fernando Henrique, ao tornar público esse documento, resumiu seus princípios e realçou os critérios que seriam, quanto ao grau elevado de generalização apresentado pelo documento, motivo de críticas por analistas especializados<sup>182</sup>:

Eu estou aprovando, hoje, a Política de Defesa Nacional proposta pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional. As idéias nela contidas são conseqüências de uma análise completa dos quadros nacional e internacional nos dias atuais, e de cenários em médio prazo. Assim, concluiu-se que ela deveria centrar-se numa postura estratégica dissuasória, de caráter defensivo, baseada nas seguintes premissas: fronteira e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente, estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional; rejeição à guerra de conquista; busca de solução pacífica de controvérsias, com uso da força somente como recurso de autodefesa.<sup>183</sup>

Em sua introdução, são estabelecidos alguns parâmetros que servirão de base ao restante do documento tais como seu fulcro nas ameaças externas, a prioridade para a resolução pacífica de controvérsias e o balanço entre as necessidades aceitas como tal e a disponibilidade limitada de meios<sup>184</sup>. Assim, teremos na apresentação da PDN:

1.3 A Política de Defesa Nacional, voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar.

1.4. A Política de Defesa Nacional, tema de interesse da sociedade como um todo, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal e está em consonância com a atitude externa do País, que se fundamenta na busca da solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança internacionais.

<sup>179</sup>Ministro Geraldo Quintao apud SANTOS, Iris Walkiria. Defesa Nacional in **A era FHC, um balanço**. Organizado por B. Lamounier e R. Figueiredo. São Paulo, Cultura Editores associados. 2002. Pg 464

<sup>180</sup> COPE, John A. ; DENNY, Laurita . **Defense White Papers in the Americas: A Comparative Analysis**. Institute for National Strategic Studies. 2002. Pg 5

<sup>181</sup> OLIVEIRA (2005). op. cit. Pg 337.

<sup>182</sup> Nesse sentido se inserem os Prof Geraldo Cavagnari e Domicio Proença Jr, ambos em vários trabalhos.

<sup>183</sup> Cardoso, Pres F. H. Discurso na cerimônia de anúncio da PDN. Pal Planalto, Brasília, DF, 07/11/1996. apud OLIVEIRA (2005). op. cit. Pg 338.

<sup>184</sup> BRASIL, Presidência da República. Política de Defesa Nacional. 1996

(...)

1.6. A implementação de uma política de defesa sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de auto-proteção, depende da construção de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e compatibilize as prioridades nos campos político, social, econômico e militar, com as necessidades de defesa e de ação diplomática.

1.7. Nesse processo, cabe conciliar as necessidades de Defesa com a disponibilidade de meios, mediante aprovação de recursos pelo Congresso Nacional e, sempre que possível, com o envolvimento dos segmentos acadêmico, científico-tecnológico e industrial do País.

Para alguns críticos, essa introdução deixa claro que esse documento não se trataria de uma Política de Defesa, mas de um documento declaratório, de demarcação da posição brasileira quanto ao tema<sup>185</sup>.

Em sua segunda parte, “O Quadro Internacional”, a PDN faz, em treze parágrafos, uma apreciação do ambiente internacional, buscando caracterizar a conjuntura internacional da época, bem como a posição da diplomacia e da capacidade militar brasileira. Assim, nesse item, a PDN estabelece o entendimento básico da realidade que deve servir de parâmetro às formulações estratégicas derivadas:

2.1. Com o fim da confrontação Leste-Oeste, verifica-se, no atual processo de acomodação de forças, o surgimento de um ambiente internacional multipolar indefinido e instável...

2.2. O término da Guerra Fria tornou obsoletas as generalizações simplificadoras decorrentes da bipolaridade, ideológica e militar, até então vigente....

2.3. (...) continuam a ter relevância conceitos tradicionais como soberania, autodeterminação e identidade nacional.

(...)

2.5. O quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes. Não é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável...

2.6. A América do Sul, distante dos focos mundiais de tensão, é considerada a região mais desmilitarizada do mundo...

(...)

2.11. O País não está, no entanto, inteiramente livre de riscos...

(...)

2.13. A capacidade militar e a diplomacia são expressões da soberania e da dignidade nacionais...

Em sua terceira parte, “Objetivos”, são finalmente, enunciados os fins da Defesa Nacional:

---

<sup>185</sup> PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico Esteves. **Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira**. Grupo de Estudos Estratégicos, COPPE – UFRJ. 2002. Pg 164

### 3.3. São objetivos da Defesa Nacional:

- a) a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
- b) a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas;
- c) a preservação da coesão e da unidade da Nação;
- d) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
- e) a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;
- f) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e
- g) a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

A última parte da PDN lista um total de vinte diretrizes bastante genéricas, sendo que somente algumas dizem realmente respeito a uma Política de Defesa. Menciona-se desde a necessidade de maior participação em foros internacionais até a promoção do conhecimento “científico na região antártica e a participação ativa no processo de decisão de seu destino”<sup>186</sup>.

Assim, apresentam-se como Diretrizes da PDN:

- a) contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;
- b) participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão;
- c) aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional;
- d) promover a posição brasileira favorável ao desarmamento global, condicionado ao desmantelamento dos arsenais nucleares e de outras armas de destruição em massa, em processo acordado multilateralmente;
- e) participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;
- f) contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional;
- g) atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul;
- h) intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas;
- i) manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento sócio-econômico do País, em harmonia com sua destinação constitucional;
- j) proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar;
- l) priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste;
- m) aprimorar a organização, o aparelhamento, o adestramento e a articulação das Forças Armadas, assegurando-lhes as condições, os meios orgânicos e os recursos humanos capacitados para o cumprimento da sua destinação constitucional;
- n) aperfeiçoar a capacidade de comando, controle e inteligência de todos os órgãos envolvidos na defesa nacional, proporcionando-lhes condições que facilitem o processo decisório, na paz e em situações de conflito;
- o) aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo;

---

<sup>186</sup> Ibid. Pg 174

- p) garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições eficazes de preparo das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na defesa nacional;
- q) fortalecer os sistemas nacionais de transporte, energia e comunicações;
- r) buscar um nível de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de capacidade de produção, de modo a minimizar a dependência externa do País quanto aos recursos de natureza estratégica de interesse para a sua defesa;
- s) promover o conhecimento científico da região antártica e a participação ativa no processo de decisão de seu destino;
- t) aprimorar o Sistema de Mobilização para atender às necessidades do País, quando compelido a se envolver em conflito armado; e
- u) sensibilizar e esclarecer a opinião pública, com vistas a criar e conservar uma mentalidade de Defesa Nacional, por meio do incentivo ao civismo e à dedicação à Pátria

Há ainda a parte 4, Orientação estratégica, onde são estabelecidas premissas, que complementam e definem a prioridade da diplomacia na solução de contenciosos e a opção por uma “estratégia dissuasória” de caráter defensivo.

“ (...)

4.2. ...a presente política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo.

4.3. A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz.

4.4. O caráter defensivo não implica que, em caso de conflito, as Forças Armadas tenham que se limitar estritamente à realização de operações defensivas.

4.5. ... O desenvolvimento científico e tecnológico é fundamental para a obtenção de maior autonomia estratégica e de melhor capacitação operacional das Forças Armadas.

4.6. ...As Forças Armadas deverão estar ajustadas à estatura político-estratégica da Nação e estruturadas, de forma flexível e versátil, para atuar, com presteza e eficácia, em diferentes áreas e cenários.

4.7. Às Forças Armadas, que têm sua missão atribuída pela Carta Magna, cabe defender a Nação, sempre que necessário, assegurando a manutenção de sua integridade e soberania...”

A adesão dos militares à idéia de uma política de Defesa foi bastante clara. Instrumento de subordinação objetiva, o estabelecimento de diretrizes para os planejamentos militares, longe de suscitar contestação por parte de seus executantes, constituiu uma orientação desejada e, normalmente bem vinda. A Marinha do Brasil, por exemplo, comentou da seguinte maneira as diretrizes da Política de Defesa Nacional, conceituando as ações decorrentes de sua elaboração:

A Política de Defesa Nacional (PDN) representa importante marco para a coordenação de esforços, direcionamento de vontades, estabelecimento de metas e elaboração do planejamento de todas as organizações com responsabilidades na Defesa.

A Marinha procurava suprir a lacuna representada pela ausência de documento desse teor, emanado do Comandante Supremo, por intermédio da condução de detalhado planejamento estratégico. Esse planejamento, apesar das dificuldades e deficiências decorrentes de uma elaboração intramuros, comprovou eficácia ao ser verificado que as ações decorrentes, em curso no âmbito da Força Naval, guardam aderência às diretrizes constantes da PDN, não havendo necessidade de modificações relevantes nos programas e projetos do Ministério.<sup>187</sup>

A despeito do avanço representado pela elaboração de tal documento, a primeira PDN brasileira<sup>188</sup> teve uma recepção, em geral, bastante crítica por parte dos especialistas, para os quais foi considerada insuficiente<sup>189</sup>. Foram ressaltadas a falta de especificidade e, em se tratando de uma Política de Defesa, a anulação tácita dos recursos de força como instrumento de poder. Essa anulação, entretanto, nota Cavagnari, seria uma forma de suavizar sua real possibilidade, para “consumo externo”:

“Três conceitos básicos da política de defesa confirmam, de certo modo, a hipótese que exclui a força do jogo político-estratégico, ao congelar seu atual perfil estratégico como garantia de renúncia à via da potência para sua inserção internacional – como se a fraqueza militar do País fosse definitiva, e sua vulnerabilidade a condicionalidades e constrangimentos fosse permanente. Daí a importância desses três conceitos – dissuasão defensiva, autodefesa e compromisso ético com certos princípios – para manutenção da coerência da política de defesa com a política externa.

Com a preocupação de não parecer ofensivo nas relações internacionais, adjetivou-se o termo dissuasão – ou seja, adotou-se o conceito de dissuasão defensiva. É claro que se está falando da dissuasão convencional. É uma conclusão óbvia, já que o País renunciou à posse da arma nuclear. Mas, mesmo assim, ela deverá produzir o mesmo resultado da dissuasão nuclear: o aniquilamento da intenção ofensiva do adversário. Por definição, a dissuasão é ofensiva na medida em que poderá impor, no momento da resposta, custos inaceitáveis a ele. Não é sinônimo de defesa vigorosa – essa, por sua vez, é parte dela, já que resguarda no momento da agressão a capacidade ofensiva para a ação subsequente. Logo, dissuasão defensiva é uma contradição por definição. O abandono do adjetivo, porém, não valida a adoção da estratégia da dissuasão por um país com o perfil de potência média. Enquanto o Brasil mantiver esse perfil, a dissuasão não será mais que um recurso de retórica militar.”<sup>190</sup>

<sup>187</sup> Nota da MB sobre a PDN (1996).

<sup>188</sup> Em maio de 2005, durante o governo o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, foi lançada a Segunda PDN.

<sup>189</sup> SANTOS, Iris Walkiria. *Defesa Nacional in A era FHC, um balanço*. Organizado por B. Lamounier e R. Figueiredo. São Paulo, Cultura Editores associados. 2002. Pg 464

<sup>190</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat *Introdução crítica à atual política de defesa*. Carta Internacional, Funag-USP, ano IX, n. 96, fevereiro de 2001, p. 11-12

Outro enfoque sobre a questão é apresentada por Santos<sup>191</sup>, para quem “Fernando Henrique fez essa nova política voltada para a defesa externa. A postura estratégica brasileira era, a partir daí, dissuasória e de caráter defensivo”. Da mesma forma, Oliveira:

“De fato, esta é inovadora no domínio das relações civil-militares, e abre o caminho para a criação do Ministério da Defesa. A Política de Defesa, que passa a orientar a preparação militar, orchestra-se com a política externa, ambas procurando a construção de um novo perfil estratégico do Brasil no plano internacional.”<sup>192</sup>

A PDN foi elaborada, em 1996, pelo Executivo, mais especificamente, pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), com a participação de diplomatas, militares e outros funcionários do Congresso Nacional e baixada para execução pelo Presidente Fernando Henrique<sup>193</sup>.

Considerando-se a composição desse grupo, percebe-se a concorrência de interesses diversos:

- militares, com um extenso leque de demandas não somente setoriais, conjuntas, mas, também, fracionadas no nível das Forças Singulares;
- diplomatas, cuja percepção dos efeitos sobre as relações externas, sobretudo com os países vizinhos, na América do Sul, é o fator mais relevante na elaboração de suas posições; e
- atores políticos, submetidos ao escrutínio popular e responsáveis pela orientação principal a ser dada à PDN, procurando compatibilizar, com isso, as demandas de caráter técnico e estratégico das burocracias militares e os aspectos relevantes levantados pela diplomacia.

Essas considerações, sem serem exaustivas, apenas ilustram um quadro geral das interferências de cada um dos atores empenhados e cujos interesses, de alguma forma, tiveram que ser contemplados. O resultado foi uma PDN sujeita às críticas anteriormente

---

<sup>191</sup> SANTOS (2004). Op cit pg 131

<sup>192</sup> OLIVEIRA (2005). op. cit. Pg 337.

<sup>193</sup> Ibid. Pg 337.

mencionadas. As deficiências do documento podem ser creditadas às dificuldades encontradas na obtenção de consensos<sup>194</sup>. Foi o melhor que se pode obter num momento em que Marinha e Força Aérea discutiam sobre a velha questão da operação de aeronaves.<sup>195</sup>

Com relação ao controle do Legislativo, externo, sobre a PDN, o Brasil, assim como os EUA, por exemplo, não o tem, sendo o controle legislativo exercido por meio do controle orçamentário. Por outro lado, o Canadá, Chile, Argentina e África do Sul têm seu documento de Defesa aprovado pelo Congresso<sup>196</sup>. Apesar da pouca repercussão ou da pouca atenção dada ao assunto pelo poder Legislativo, houve quem notasse essa situação:

As responsabilidades destes dois poderes pela Política de Defesa Nacional são efetivamente distintas: o Executivo a formula e implementa, enquanto o Legislativo mal avalia e fiscaliza. No entanto, a consolidação do regime democrático poderá acarretar o incremento das funções do Legislativo na direção da co-responsabilidade pela Política de Defesa nacional: neste caso, continuaria sendo proposta pelo Presidente da República, mas deveria passar pela aprovação do Congresso Nacional.<sup>197</sup>

Por outro lado, essa situação parece ser justificada por Eliézer, quando esse declara que:

O Poder Legislativo tem alguma participação, mas o Poder Executivo praticamente monopoliza a sua definição (da PDN), pois o chefe de Estado é o dirigente último das instituições militares. Brasil, Chile, Argentina, França, Espanha e, notavelmente, os Estados Unidos seguem este modelo.<sup>198</sup>

A ausência de orientação para o preparo e emprego em situações de caráter doméstico, deixando de contemplar parcela significativa das atribuições legais das Forças Armadas, estaria vinculada ao caráter conservador da PDN, já mencionado, em termos de percepção de ameaças ao Estado e à sociedade que demandariam e justificariam o emprego militar.

Expressões como instabilidade e imprevisibilidade do quadro internacional, América Latina como região destituída de grandes tensões estratégicas e de objetivos

<sup>194</sup> SANTOS (2004). Op cit pg 132

<sup>195</sup> SANTOS, Iris Walkiria.op.; cit. Pg 480

<sup>196</sup> COPE, John A. ; DENNY, Laurita . **Defense White Papers in the Americas: A Comparative Analysis**. Institute for National Strategic Studies. 2002.

<sup>197</sup> Dep. Jose Genuino. “Apolítica de Defesa Nacional”. OESP, 28/06/1997, p. 2., apud OLIVEIRA (2005) Op. Cit. Pg 339.

<sup>198</sup> OLIVEIRA (2005) Op. Cit.. Pg 376/377.

nacionais informam a Política de Defesa Nacional, mas há uma novidade referente aos valores arraigados na área militar: a referência prioritária à defesa externa não é acompanhada (como o fora de hábito) do conceito de “inimigo interno”<sup>199</sup>.

Ainda pode-se notar a gradual implementação de medidas que evitem ou tornem mais distante o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem<sup>200</sup>: “Assim, não convém criar um modelo *pret-à-porter* para substituir forças policiais em crise; os governadores são responsáveis perante seus estados e o país pela adoção de políticas adequadas de segurança pública”<sup>201</sup>.

E, ainda, em outro trabalho, o mesmo autor observa : “A tese da criação de uma guarda nacional teria a finalidade de evitar o envolvimento do Exército em situações de crise interna que poderiam ser melhor resolvidas sem o concurso do aparelho de força por excelência do estado brasileiro?”<sup>202</sup>

De um modo geral, as Políticas de Defesa Nacional são produtos das sociedades democráticas do pós-Segunda Guerra Mundial, nas quais as questões militares deixaram de ser afeitas apenas aos militares.

Assim, concisamente, a Política de Defesa Nacional brasileira, voltada para ameaças externas, teve por finalidade fixar os objetivos para a defesa da nação. Esse documento é importante como marco político da história recente do país, que realmente possibilitou um avanço considerável na discussão de um sistema de defesa nacional do Brasil.

As críticas são diversas: seu teor é genérico, sua estrutura não obedece a um quadro conceitual claro e não oferece caminhos ou parâmetros para a reestruturação do aparato bélico brasileiro. Mas a Política de Defesa Nacional não é inócua, considerando-se que este é o primeiro passo que corresponde a uma relevante mudança de atitudes do poder de Estado.

---

<sup>199</sup> OLIVEIRA (2005) Op. Cit. Pg 350

<sup>200</sup> A organização da Força Nacional de Segurança Pública, já no Governo Lula indica uma continuidade nessa orientação do poder político federal em reduzir a participação das FA em ações de garantia da lei e da ordem e, sobretudo, ações de segurança pública.

<sup>201</sup> OLIVEIRA (2005) Op. Cit. Pg 356.

<sup>202</sup> Ibid. Pg 359.

À guisa de conclusão, podemos considerar essa primeira PDN brasileira mais como um documento de política declaratória de assuntos exteriores do que realmente uma referência para uma real política de defesa brasileira<sup>203</sup>. Sua existência, entretanto, determina a criação de mecanismos pelos quais ela e suas sucedâneas definirão e orientarão as políticas militares, por definição subordinadas.

Entre 2001 e 2002, houve a iniciativa, muito importante, do ministro da Defesa, Geraldo Quintão, infelizmente não concluída em sua gestão: a atualização da Política de Defesa Nacional, adotada pelo presidente Cardoso em 1996. Para essa discussão, ele solicitou contribuições de um grupo de acadêmicos, políticos, jornalistas, militares e outros especialistas. Num exemplo raro de persistência de iniciativas dessa natureza para além do período de um governo, em 2005, em pleno governo Lula, a PDN foi atualizada, tendo uma série de suas declaradas debilidades sido corrigida.

#### 4.2 O MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)

“A implantação do Ministério da Defesa não se resume e não se encerra no ato de sua criação. Constitui um processo de evolução contínua, necessária e salutar”.

Fernando Henrique Cardoso

Mais tangível que normas cuja implementação tem sua observação dependente de uma atenção maior e se submetem, muitas vezes à disposição e à disciplina de quem as cumpre, a criação de um órgão executivo, como o Ministério da Defesa, ultrapassa a importância da PDN na percepção comum como instrumento de condução da Defesa nacional, do controle civil e da direção política dos militares.

---

<sup>203</sup> PROENÇA, Domício Jr e ESTEVES, Érico (2002) Op cit. Pg 164.

O Brasil teve criado seu MD em 1999, primeiro ano do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, e esta deverá passar à posteridade como a principal transformação nas relações civil-militares implementadas durante os governos FHC.

Já no início do primeiro governo do presidente Fernando Henrique, eram raros os países que não reuniam suas Forças Armadas sob um único órgão de defesa, subordinado ao Chefe do Executivo: os Ministérios da Defesa. Na ocasião, esse dispositivo existia em 161 dos 179 países do mundo, sendo que, das 18 nações que não o possuíam, apenas 2 representam países de grande relevância no cenário internacional: Japão e México<sup>204</sup>.

Esses órgãos, em sua maioria, foram criados no mundo, no contexto pós-II Guerra Mundial. A essas estruturas institucionais caberia abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental. A Segunda Guerra Mundial pode ser considerada o marco histórico que evidenciou a necessidade de uma efetiva integração das Forças de Mar, Terra e Ar, deixando caracterizada a predominância das operações conjuntas e combinadas no Teatro de Operações da guerra moderna.<sup>205</sup>

Porém, a discussão sobre a criação de um Ministério da Defesa, integrando a Marinha, o Exército e a Aeronáutica é antiga. A Constituição de 1946 já citava a criação de um Ministério único, com a atribuição de integrar a atividade militar no Brasil. Assim, passado cerca de um ano do término da guerra, o Brasil criou, em 1946, o Estado-Maior Geral, que passou a denominar-se, em 1948, Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Alguns anos mais tarde, referindo-se a essa estrutura, as palavras de um dos mais importantes líderes militares da primeira metade do século XX já vaticinavam sobre a quase inevitabilidade do que, hoje, conhecemos por MD:

Não criamos o Ministério da Defesa Nacional para realizar a coordenação político-administrativa. Entretanto, tudo indica que a evolução natural das coisas deverá

---

<sup>204</sup> FUCILLE, Luís Alexandre. **A criação do Ministério da Defesa no Brasil**: entre o esforço modernizador e a reforma pendente. Disponível em <[www3.ndu.edu/chds/journal/PDF/2003/Fucille-Article.pdf](http://www3.ndu.edu/chds/journal/PDF/2003/Fucille-Article.pdf)>. Acesso em 25 Jun 05. Pg 2

<sup>205</sup> Pg 25 e seg.

conduzir-nos a adotar, no futuro, esta forma de centralização administrativa, já realizada pela maioria dos outros países” (General Góes Monteiro, Conferência na Escola Superior de Guerra. 1952).

O EMFA, por falta de poder decisório, não logrou atingir a desejada integração, restringindo-se às atribuições de assessoria do Presidente da República<sup>206</sup>.

O ex-presidente da República, Marechal Castelo Branco, defendia a tese da criação de um Ministério da Defesa. Tal posicionamento já se fazia notar antes mesmo de assumir a presidência, em 1964:

Há um princípio, segundo o qual a todo empreendimento (planejamento, operação militar) corresponde uma administração. Não é possível alterar em qualquer escalão sem que as alterações tenham uma administração correspondente para apoiá-las e acioná-las. O que encontramos entre nós é que, em cada Força, o Ministro tem o seu Estado-Maior. Para as Forças Armadas, o que existe é o Presidente da República e o Estado-Maior das Forças Armadas. Não existe uma administração das Forças Armadas. A Constituição descarregou-a nos Ministérios Militares. Qual a solução? É o Ministério das Forças Armadas. Dizem que este é uma solução para país rico. Penso que é o país pobre que dele mais precisa para melhor coordenar e melhor distribuir o pouco dinheiro destinado às Forças Armadas. O Ministério das Forças Armadas é uma necessidade, não um luxo. Mas, hoje, seria demais. Não há ainda um ambiente apropriado. Não há mesmo oportunidade para o feliz êxito de sua criação. Nem mesmo há um ambiente político propício. Creio até, que o estabelecimento, hoje, do Ministério das Forças Armadas, constituísse um mal para a nossa organização militar. (Gen. Humberto de Alencar Castello Branco, pronunciamento na ECEME, 1958).

Uma vez presidente, ele assinou o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que previa a promoção de estudos para elaborar o projeto de lei criando o Ministério das Forças Armadas, no bojo das diretrizes para uma Reforma Administrativa. Esse ato definiu a intenção governamental de criar o Ministério das Forças Armadas. Por certo, aquele reconhecido chefe militar e estadista inspirou-se na sua vivência na Força Expedicionária Brasileira, ocasião em que teve contato com a solução uniministerial adotada por vários países.

A declaração de outro importante chefe militar desse momento deixa claro como o MD surgia como um tema que, se dentro de uma pragmática corporativista podia ser

---

<sup>206</sup> Ibid. pg 15

questionado no meio militar, sob o enfoque operacional-profissional, surgia como uma demanda.

As corridas para as pesquisas e para as encomendas de material não podem existir em um sistema nacional de segurança do País, nem também a superposição e a multiplicidade de órgãos para o mesmo fim, com a conseqüente multiplicação de despesas. O Ministério da Defesa ou das Forças Armadas será certamente a solução natural e completa do importante problema que permitirá, com o máximo de economia para a nação, o máximo de eficiência da organização e do aparelhamento de sua defesa, assegurada a mais ampla e conveniente integração administrativa, logística e técnica”. (General Pery Beviláqua, Ministro-Chefe do EMFA, discurso de passagem do cargo, em 1965).

Mesmo assim, o embrião não germinou. Os dispositivos que regulavam a implantação do Ministério das Forças Armadas foram revogados em 1969.<sup>207</sup>

Durante a Assembléia Constituinte de 1988, o assunto voltou à discussão e mais uma vez foi arquivado<sup>208</sup>. Em verdade, as Forças Armadas se manifestaram na Constituinte pela preservação pura e simples de todas as missões, papéis e conceitos com os quais se identificaram tradicionalmente<sup>209</sup>. Os militares, como é normal a toda organização burocrática complexa, resistem às mudanças – e à incerteza democrática civil –, orientando sua ação social para a redução do grau de incerteza de seu futuro institucional. Fuccille nota que o argumento mais comum, então, da óptica dos militares, era que

A criação do Ministério da Defesa, unificando e subordinando a si os (...) Ministérios Militares, não trará quaisquer vantagens para o país sob o ponto de vista de eficiência operacional das Forças Armadas, bem como de economia no orçamento federal, sendo muito duvidoso que o traga sob o enfoque político.<sup>210</sup>

A discussão para criação do Ministério da Defesa não aparecera com clareza durante a campanha presidencial de 94, a despeito do que se afirma eventualmente, de que tal planejamento já estava incorporado ao plano de governo do candidato Fernando Henrique. O

<sup>207</sup> Ibid. pg 6

<sup>208</sup> Interessante notar um aspecto da argumentação pró-MD, durante a ANC. A nova Constituição, ao prever um plebiscito sobre o regime e a forma de governo, abriu a possibilidade de implantação do Parlamentarismo. Neste caso, haveria a inconveniência de os Ministros Militares, como componentes do Gabinete, serem substituídos a cada mudança do Primeiro-Ministro. O Ministério da Defesa representava, então, a solução para assegurar a continuidade administrativa das Forças Singulares. Realizado o plebiscito em 1993, permaneceu a forma Presidencialista de Governo, sendo mantido o “*status quo*”.

<sup>209</sup> Oliveira (2005) Op cit. Pg 136

<sup>210</sup> Ministério da Defesa – Apresentação do Ministério da Marinha na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Brasília: Ministério da Marinha, maio de 1987, p. 1. apud Fuccille (2003) Op cit.

então candidato mantivera-se cauteloso com respeito à temática militar e de Defesa Nacional, cautela que traduzia, talvez, o propósito de acomodar-se às posições mais conservadoras de sua aliança eleitoral<sup>211</sup>.

Entretanto, uma vez eleito, essa decisão se mostrou tomada. O próprio presidente declara em entrevista concedida a Oliveira (2002):

O que posso me recordar é o seguinte: os ministros Mauro César Pereira (Marinha), Zenildo Lucena (Exército) e Mauro Gandra (Aeronáutica) foram escolhidos com a condicionante de apoiarem o Ministério da Defesa. Portanto, antes de tomar posse eu já tinha tomado a decisão de criá-lo.<sup>212</sup>

Nessa mesma época, é sintomática a declaração de militares sobre a constituição futura de um MD:

Para a mais ampla e abrangente integração é impositiva a criação do Ministério da Defesa, porque para efetivá-la será necessária a competência de um escalão superior. Porém, em consequência da debilidade política e econômica da Nação, é contraindicada, no momento, a criação do Ministério da Defesa. Parece ser mais prudente e aconselhável optar-se por um menor nível de integração, abarcando o imprescindível, que não necessitará de um Ministério da Defesa.<sup>213</sup>

O Presidente da República pretendia criar o Ministério ainda no primeiro mandato. A idéia, declarável, ao menos, era otimizar o sistema de Defesa Nacional, formalizar uma Política de Defesa sustentável e integrar as três Forças, racionalizando as suas atividades<sup>214</sup>, além de alinhar-se, no contexto internacional com países mais avançados, com vistas a tornar o Brasil competitivo na disputa por vaga no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU): “A criação do Ministério da Defesa dá condições ao país para se credenciar, a se candidatar a uma vaga no Conselho de Segurança da ONU.”<sup>215</sup>

Note-se que a questão do controle civil não é mencionado. Como assinala Eliézer

Retomando o pensamento do presidente Cardoso, a criação do Ministério da Defesa não teria relação com a subordinação militar ao poder civil. Essa tese afirma que o novo ministério é o formato mais adequado à subordinação militar. Ocorre que a

<sup>211</sup> Oliveira (2005) Op cit. Pg 128

<sup>212</sup> Fernando Henrique Cardoso, em entrevista para Oliveira (2005) Op cit. pg. 431

<sup>213</sup> General-de-Brigada Eden Lucas Pereira, “Ministério da Defesa - Decorrência da Forma de Governo ou Imposição da Integração das Forças Armadas”, **Revista da ESG**, n. 28, 1994. Apud OLIVEIRA (2005)

<sup>214</sup> Histórico do MD. [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br). Acessado em 27 Jul 05.

<sup>215</sup> Dep Inocencio de Oliveira. Brasil. Diário da Câmara dos Deputados. 27/05/1999. pg 24 e 25. apud Fuccille (2003)

tese da subordinação incomoda o presidente da república, que não se sente bem com ela e não a acolhe.

Em algumas ocasiões o presidente reafirmou seu ponto de vista; o ministério não foi criado para estabelecer ou reforçar o comando civil sobre as Forças Armadas, que sempre existiu por força dos arranjos constitucionais. Certamente, o presidente abstrai o regime autoritário, no qual prevaleceu uma relação inversa: as Forças Armadas subordinaram as instituições civis.

Na posse do ministro Quintão, o presidente afirmou que jamais se cogitou de criar o Ministério da Defesa para reafirmar o comando civil sobre as Forças Armadas. Não seria necessário: a obediência à Constituição e ao comandante supremo por ele definido, que é o presidente da república, constituem a base do respeito democrático das Forças Armadas à soberania popular, expressa pelo Presidente. A questão da criação do Ministério da Defesa era, pois, como é, operacional e estratégica.<sup>216</sup>

Inicialmente, o EMFA foi designado para conduzir estudos que articulassem a criação do ministério da Defesa brasileiro. Os Ministérios da Defesa da Alemanha, da Argentina, do Chile, da Espanha, dos EUA, da França, da Grã-Bretanha, da Itália e de Portugal foram selecionados para análise aprofundada, após levantamentos sumários de mais de uma centena de diferentes estruturas ministeriais. Esses países foram selecionados porque possuíam algum tipo de identificação com o Brasil, como extensão territorial, população, efetivo das Forças Armadas, dentre outras.

Este não foi um trabalho conduzido sem sobressaltos. A criação do Ministério da Defesa constituiu um processo tenso, por vezes conflitivo, no qual se demonstram a autoridade política do presidente e a subordinação dos comandantes das Forças Armadas, já a partir de 1º de janeiro de 1995, posse do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Entretanto, a conduta do EMFA na condução dos estudos prospectivos se mostrou bastante lenta. Somente em setembro de 1997, foi apresentado, ao presidente, o relatório desses estudos, do qual se pode depreender a cautela dos militares em relação à criação do ministério, somada a uma demonstração de apego a critérios técnicos para a sua justificação: o Ministério da Defesa deveria promover a racionalização do preparo e do emprego das Forças Armadas, não de forma abrupta, para não provocar traumas e eventuais resistências, mas por

---

<sup>216</sup> Oliveira (2005) Op cit. pg. 302

meio de um processo de transição<sup>217</sup>. Tanto os traumas como as resistências são consideradas, em sua maioria, no lado militar do processo. Não sem motivo, uma vez que:

Há razões históricas na oposição ao Ministério da Defesa, pois os militares sempre temeram a perda de estatura e de influência política junto a outros organismos do Estado, de poder no plano da sociedade e de valor simbólico no plano da construção da nacionalidade, além do receio, entre as forças, das possíveis preferências de um ministro ou da influência que uma Força pudesse exercer sobre ele, em detrimento das outras...além deste receio de desprestígio a perda do status histórico dos ministros militares, parecia ainda prevalecer o temor de que o Exército acabasse por ampliar seu poder por meio do Ministério da Defesa. Tendo a função de ministro uma natureza civil, a ser desempenhada por civis e militares da reserva, o cargo de chefe do Estado-Maior Geral (ou com nome equivalente) deveria ser ocupado por oficial general de quatro estrelas da ativa, em sistema de rodízio. Finalmente, há o que receio de que uma mudança de tal envergadura – como seria o Ministério da Defesa – viesse confrontar a autovisão que os militares têm do seu próprio papel na sociedade. Isto é: a responsabilidade pela defesa externa, defesa interna, garantia dos poderes, manutenção da lei e da ordem – uma espécie de papel moderador ou padrão interventor.”<sup>218</sup>

Por outro lado, em nome do aperfeiçoamento da gestão da Defesa, não foram poucas as manifestações de apoio à criação do novo ministério:

De tudo que foi falado ou escrito até hoje sobre o Ministério da Defesa, depreende-se que não há uma verdadeira integração entre as Forças Armadas. Teoricamente, caberia ao EMFA realizá-la. No entanto, ele não dispõe de força legal para tal. O máximo que consegue é expedir documentos cujo teor vão ao encontro dos anseios de cada Força, que não contrariam o interesse de nenhuma delas. Logo, muita coisa que poderia representar um interesse maior é omitida, tornando suas ordens, diretrizes e planejamentos incompletos. O mais preocupante é que, em razão de não possuir ascendência funcional sobre os Ministérios Militares, o EMFA deixou, ao longo dos cinquenta anos de sua existência, de produzir vários documentos de elevado significado estratégico. Somente agora, na atual gestão (do general Leonel, último chefe do EMFA), estão sendo elaborados alguns deles, com a participação, em sua confecção, de representantes das três Forças. Saliente-se que isso só é possível graças ao estabelecimento, em 1996, pelo Presidente da República, da Política de Defesa Nacional.<sup>219</sup>

Percebe-se, também, no trecho destacado, a percepção existente do papel fundamental da PDN. Tudo isso corrobora para a idéia de que “a tensão fundamental ou ponto crítico na estruturação de um Ministério da Defesa parece ser aquele em que as opiniões políticas e o profissionalismo militar se cruzam”<sup>220</sup>.

<sup>217</sup> Ibid pg. 147

<sup>218</sup> Ibid pg 142

<sup>219</sup> BONAT, Hamilton. Op cit. Pg 32

<sup>220</sup> Ver PEREIRA, Antonio Carlos, “A Educação dos Civis para a Defesa”. Campinas: Caderno Premissas: (17-18), 7-16, 1998.

Houve, também, posicionamento contrários à criação do MD por parte de civis de diferentes segmentos. Por exemplo, o ilustre Carlos Chagas manifestou-se da seguinte forma sobre o tema:

O objetivo da criação do Ministério da Defesa, um corpo estranho em nossa tradição histórica, é expulsar as Forças Armadas das maiores decisões nacionais, negando-lhes voz e voto nos conciliábulos ministeriais, substituídas por um civil que, por melhores qualificações pessoais que possa ter, será sempre um representante do governo globalizante, jamais de instituições permanentes, encarregadas de zelar pela soberania nacional.<sup>221</sup>

Mas, mesmo da oposição política, no Congresso Nacional, o projeto do MD recebeu apoio. O então Dep. Aldo Rabelo se refere da seguinte maneira, na ocasião, à criação do Ministério:

Em países como o Brasil, sob forte pressão de forças externas poderosíssimas, as Forças Armadas tendem a cumprir papel importante na defesa da soberania nacional (...) O Brasil tem um imenso território e caminha para se tornar uma grande nação, que ocupará o seu lugar não somente no nosso hemisfério como no mundo. E precisará, para tanto, que o comando das Forças Armadas tenha prerrogativas e direitos não para intervir indevidamente na vida política e social do país, mas que constituam status político que lhes dê condições de influenciar nas decisões fundamentais em relação à segurança e à defesa da soberania de nossa pátria (...) Que as Forças Armadas sejam preservadas, dotados os seus comandos da capacidade de orientar a Política de Defesa Nacional”<sup>222</sup>

O mencionado deputado era considerado um dos legisladores mais preparados para tratar de assuntos de Defesa, como testemunha o então chefe da Casa Militar, General Cardoso, para quem o deputado, então presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, tinha “uma perfeita noção de estado”.<sup>223</sup>

De forma gradual, foram superadas as resistências dos militares (ao menos aquelas declaradas ou declaráveis) ao MD, restando ainda uma condução protelatória por parte do EMFA. Para dar continuidade aos estudos de criação, senão para acelerar os trabalhos e torná-los mais objetivos, o Presidente Fernando Henrique criou o Grupo de Trabalho Interministerial, sob a chefia do Ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho. Ainda, baixou

<sup>221</sup> CHAGAS, Carlos. A Grande conspiração. Jornal de Brasília, 24 de janeiro de 2000. Apud OLIVEIRA (2005) op cit pg 119

<sup>222</sup> Dep Aldo Rabelo, apud OLIVEIRA (2005) op cit pg 187

<sup>223</sup> Gen Cardoso, apud OLIVEIRA (2005) op cit pg 488

Diretriz Presidencial, definindo o formato da implantação do Ministério da Defesa de maneira peremptória.

1. Criar o Ministério da Defesa, que enquadrará as Forças Armadas Singulares, tendo em vista otimizar o sistema de defesa nacional.
2. Iniciar sua implantação entre Outubro e Dezembro de 98.
3. Extinguir os atuais Ministérios Militares.

Com a constituição Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por representantes do EMFA, Casa Militar, Exército, Aeronáutica e Marinha, pelo lado militar, e Itamaraty, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Casa Civil, pelo lado civil, sob a responsabilidade de um homem da estrita confiança do presidente, Clóvis Carvalho, mais opiniões foram incorporadas ao projeto de MD, que começou a ser estruturado. Como assinala Fuccille, é possível perceber, na composição do GTI, que, apesar da animosidade, sobretudo entre a Marinha e as demais Forças, o desequilíbrio pró-militares é patente<sup>224</sup>. Apesar disso, pelos resultados alcançados,

a superação das dificuldades no meio militar significou, na perspectiva da Casa Civil – leia-se, do presidente da República – o emprego de um método (derivado talvez da experiência empresarial do ministro Clóvis Carvalho) muito distante da experiência militar, no interior de uma estrutura *ad hoc* que foi o GTI e, finalmente, com o propósito efetivamente declarado nas diretrizes presidenciais: adaptar as Forças Armadas ao Ministério da Defesa. Está assim preparada a nova condição em que o país ingressará: a dependência política das Forças Armadas em relação ao poder civil. Não apenas uma submissão estrutural e constitucional, mas, sobretudo, uma situação de baixa prioridade política na qual não se cumprirá um conjunto de expectativas militares que se encontram nos formatos 3+1 e 4+1: (a) a preservação da influência militar no governo; (b) a condição militar do ministro da Defesa na fase de implantação do novo ministério; (c) a obediência de um prazo médio (isto é, cerca de dois mandatos presidenciais) para a adoção deste ministério.<sup>225</sup>

Nomeado o ex-senador Elcio Álvares, a partir de 1º de janeiro de 1999, Ministro Extraordinário para os Assuntos da Defesa, o Ministério da Defesa foi instituído, oficialmente, seis meses depois (em 10 de junho), por meio dos seguintes diplomas legais:

- Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
- Medida Provisória nº 1799-6, de 10 de junho de 1999; e
- Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999.

<sup>224</sup> FUCCILLE Luís Alexandre. (2003) Op cit . pg 16

<sup>225</sup> OLIVEIRA (2005) op cit Pg 159-160

Na mesma data, foi o Estado-Maior das Forças Armadas extinto e os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica foram transformados em Comandos. Posteriormente, essa legislação foi complementada pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria nº 2144/MD, de 29 de outubro de 1999.

Analistas, à época, foram bastante positivos na avaliação desse processo: “O Ministério da Defesa traduz plenamente a perspectiva do presidente Fernando Henrique Cardoso e, vale repetir, representa a mais profunda reforma na Defesa Nacional jamais operada na história republicana do Brasil”<sup>226</sup>.

O organograma mais genérico da nova relação entre Forças Armadas e seu comandante máximo ficou como segue, com a interposição do Ministério da Defesa, semelhante ao da maior parte dos países que adotam essa estrutura:

Figura 1 – Articulação das FA sob o MD



Internamente, o trabalho do EMFA e, posteriormente, do GTI, produziu a seguinte estrutura organizacional adotada pelo Ministério da Defesa<sup>227</sup>.

<sup>226</sup> OLIVEIRA (2005) op cit pg 159

<sup>227</sup> Em relação a esse organograma, a configuração atual do MD sofreu alterações referentes às seguintes normas: Decreto nº 5201, de 02.09.2004; Decreto nº 5291, de 08.03.2005; Lei nº 10683, de 08.05.2003; Decreto nº 5419, de 13.04.2005; e Portaria nº 1108, de 21.09.2005 - DOU nº 186, de 27.09.2005 "Regimento Interno")

Figura 2 – Estrutura do Ministério da Defesa



Fonte: Fuccille (2003) op cit.

Com sua estruturação por meio da Medida Provisória 1.799-6/99, as funções previstas do Ministério da Defesa são bastante amplas e estão vinculadas à :

- Política de Defesa Nacional;
- política e estratégia militares;
- doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas;
- projetos especiais de interesse da Defesa Nacional;
- inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa;
- operações militares das Forças Armadas;
- relacionamento internacional das Forças Armadas;
- orçamento de defesa;
- legislação militar;
- política de mobilização nacional;
- política de ciência e tecnologia nas Forças Armadas;
- política de comunicação social nas Forças Armadas;
- política de remuneração dos militares e pensionistas;
- fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento e de produção e exportação em áreas de interesse da defesa;
- atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública, no combate a delitos transfronteiriços ou ambientais, na defesa civil e no desenvolvimento nacional;
- logística militar;
- serviço militar;
- assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas;

- constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas;
- política marítima nacional;
- segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar;
- política aeronáutica nacional e atuação na política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais;
- infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária.

Por outro lado, restaram aos Comandos das Forças Singulares as atividades gerais de planejamento, orientação, controle operacional e administrativo, avaliação, treinamento de cada uma, enfim, o comando das respectivas Forças, conforme apresentadas a seguir:

O Comando da Marinha do Brasil (MB) deverá:

- I – formular a política naval e a doutrina militar naval;
- II – propor a constituição, a organização e os efetivos, bem como executar o aprestamento das forças navais;
- III – formular o planejamento estratégico e executar o emprego das Forças Navais na defesa do país;
- IV – orientar e realizar estudos e pesquisa de seu interesse;
- V – contribuir para a formulação e condução de Políticas Nacionais que digam respeito ao mar;
- VI – orientar e controlar a marinha mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à Defesa Nacional;
- VII – prover a segurança da navegação aquaviária e a salvaguarda da vida humana no mar;
- VIII – produzir material bélico de seu interesse;
- IX – realizar o adestramento militar e a supervisão de adestramento civil no interesse da segurança da navegação nacional;
- X – executar a inspeção naval; e
- XI – implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, Federal ou Estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas (art. 31).

De forma idêntica, compete ao Comando do Exército:

- I – formular a política e a doutrina militar terrestre;
- II – propor a constituição, a organização e os efetivos, bem como aparelhar e adestrar as forças terrestres;
- III – realizar estudos e pesquisas de seu interesse;
- IV – formular o planejamento estratégico no que concerne à ação do Exército e executar ações relativas à defesa do país;
- V – participar na defesa da fronteira marítima e na defesa aérea;
- VI – participar no preparo e na execução da mobilidade e desmobilização nacionais;
- VII – fiscalizar as atividades envolvendo armas, munições, explosivos e outros produtos de interesse militar;
- VIII – produzir material bélico de seu interesse.

E, por fim, caberá ao Comando da Aeronáutica:

- I – formular e conduzir a política aeronáutica nacional, civil e militar;
- II – propor a constituição, a organização e os efetivos, bem como aparelhar e adestrar a Força Aérea Brasileira;
- III – formular o planejamento estratégico e executar ações relativas à defesa do país, no campo aeroespacial;
- IV – contribuir para a formulação e condução da Política Nacional de desenvolvimento das atividades espaciais;
- V – operar o Correio Aéreo Nacional;
- VI – orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação civil;
- VII – estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infraestrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;
- VIII – incentivar e realizar atividades de pesquisa e desenvolvimento relacionadas com as atividades aeroespaciais;
- IX – estimular a indústria aeroespacial;
- X – prover a segurança da navegação aérea.

Em razão da sua natureza funcional, todos os cargos de chefia, vice-chefia e subchefias do Estado-Maior são privativos de militares. Como a participação de civis na gestão da Defesa e, portanto, através de cargos no novo ministério, a previsão do provimento de cargos tornou-se, também, um ponto importante do trabalho de organização do novo órgão.

Assim, o art. 37 estabelece que:

- I – o cargo de chefe do Estado-Maior de Defesa será ocupado por Oficial-General da ativa, último posto, em sistema de rodízio entre as Forças Armadas;
- II – os de Secretários serão ocupados por civis ou por Oficiais Gerais da ativa, do último posto, em sistema de rodízio entre as Forças Armadas;
- III – o de Comandante da Escola Superior de Guerra e o de Vice-Chefe do Estado-Maior de Defesa serão ocupados por Oficiais Gerais da ativa, do penúltimo posto, em sistema de rodízio entre as Forças Armadas;”
- “IV – os de Subchefes do Estado-Maior de Defesa serão ocupados por Oficiais Gerais da ativa, do penúltimo ou do primeiro posto, em sistema de rodízio entre as Forças Armadas;
- V – o Chefe de Gabinete do ministro da Defesa e os Diretores de Departamentos serão ocupados por civis ou por Oficiais Gerais da ativa, do penúltimo ou do primeiro posto, em sistema de rodízio entre as Forças Armadas;
- VI – os de Subcomandante da Escola Superior de Guerra, de Chefe da Delegação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa e de Diretor do Hospital das Forças Armadas serão ocupados por Oficiais Gerais da ativa do primeiro posto, em sistema de rodízio entre as Forças Armadas.

Também se define a substituição eventual do ministro da Defesa, pois inexistente o cargo de vice-ministro. Deste modo, ele será substituído por um dos comandantes das forças singulares, de sua indicação (art. 39).

Como nota Fuccille, nessa estrutura são incorporados inicialmente pouquíssimos civis, concentrados em áreas não vinculadas diretamente com assuntos de natureza militar, como, por exemplo, a SEORI (Secretaria de Organização Institucional) e o Gabinete do Ministro. Foi alegado pelos próprios militares lotados no MD que tal fato ocorria “por não haver *expertise* civil no país para ocupá-los”. A definição de quais áreas serão ocupadas por civis foi demandada por estes para permitir a preparação dos recursos humanos adequados<sup>228</sup>.

Todos os conflitos prévios ao lançamento do novo e inédito ministério criaram uma grande expectativa em seu funcionamento, que foi nomeadamente frustrada com a designação do senador derrotado Élcio Álvares para a direção da pasta de Defesa. Além de “reforçar a percepção, bastante forte entre os militares, do solene desprezo que os políticos guardam com relação aos assuntos relacionados à defesa”<sup>229</sup>. Esperava-se que o cargo fosse poupado da barganha política típica da composição ministerial e fosse nomeada uma figura que personificasse a estatura do novo ministério.

Em razão da larga experiência como advogado e político, a gestão do ministro Alvarez se caracterizou, no tocante ao seu trabalho, na conformação de um contorno jurídico e constitucional à nova formatação da Defesa nacional. Sua saída ocorreu em meio a denúncias de envolvimento de um assessor direto seu em atividades ilícitas, no estado natal (Espírito Santo) do ministro<sup>230</sup>.

O sucessor de Álvares, o ex-advogado-geral da União Geraldo Quintão, completou o período do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em sua gestão, centrou-se em dois temas especificamente militares – o reforço da presença militar na Amazônia e a recuperação da capacidade operativa da Força Aérea Brasileira (FAB) –, e em três itens de caráter estratégico: a parceria com a diplomacia, a cooperação dos “notáveis” (referência à consulta de civis de universidades e da imprensa aptos a aportar “novas idéias e

---

<sup>228</sup> FUCCILLE (2003) op.cit. Pg 18

<sup>229</sup> Ibid Pg 13

<sup>230</sup> Ibid Pg 14

abordagens” à “cultura de defesa”) e o estabelecimento de acordos bilaterais no cenário sul-americano.

Para Fuccille<sup>231</sup>, apesar de “tratarem-se de iniciativas importantes e meritórias, a cultura intramuros da caserna tem continuado a predominar”, ao que Oliveira complementa, a respeito da divulgação ou da transparência para a sociedade dos assuntos referentes à Defesa, ter faltado ao ministro Quintão

um perfil de diálogo com a sociedade civil e a opinião pública, com a persistência adequada à implantação do Ministério da Defesa(...). Os comandantes militares foram relegados a um perfil estritamente de gabinete, ainda que se saiba que, com o caso do general Gleuber, não lhes faltasse conhecimento nem capacidade intelectual. Os militares ficaram mudos, e o ministro Quintão pouco falou .<sup>232</sup>

As avaliações sobre os quatro primeiros anos de funcionamento do MD são bastante díspares em caracterizar se houve, efetivamente, avanços e se a velocidade desses avanços foi adequada e, ainda, em que campos devemos esperar esses avanços. Como nos observa Oliveira, “o Ministério da Defesa tem constituído um sucesso político nos seus primeiros quatro anos, considerados os objetivos presidenciais que foram anunciados aos pouco a partir de 1999. Não o é em termos de preparo militar, pois este foi preservado no plano da autonomia autárquica da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Tampouco a autoridade do ministro da Defesa, reverenciada nas cerimônias militares é devidamente cultuada.”<sup>233</sup>

Sobre o poder efetivo do MD em avançar sobre os nichos de autonomia remanescentes nas Forças, no sentido e no nível considerado adequado à coordenação para o qual foi criado, os observadores se mostraram cétricos em suas críticas, enfatizando o risco do MD se transformar, gradualmente, em “nova repartição pública”, fazendo o ministro o papel

---

<sup>231</sup> Ibid Pg 14

<sup>232</sup> OLIVEIRA (2005) op. Cit. Pg 123

<sup>233</sup> Ibid, pg 124

de “despachante institucional das Forças Armadas perante o presidente da República e o Congresso”.<sup>234</sup>

Tomada de forma crítica, há limitações no nível de subordinação das Forças Singulares ao MD que causam, certa estranheza. A fraqueza do Estado-Maior de Defesa, que assessora o ministro, e este, por sua vez, que tendo ligação direta como comando das Forças, não pode determinar o desencadeamento de operações.<sup>235</sup>

Do ponto de vista das Forças Singulares, a existência do MD se revelou catalisadora de atividades de coordenação, como a criação de exercícios combinados anuais, trabalhos de compatibilização doutrinária e de equipamento, como também, e mais importante, do rompimento das mentalidades insuladas e corporativas que os membros das Forças singulares possuem, entre si e em relação aos civis. Percebe-se o surgimento de uma mentalidade de sistema de defesa<sup>236</sup>, particularmente no meio militar<sup>237</sup>.

Retornando às palavras do Presidente Fernando Henrique, apresentadas no início desse capítulo, o processo de implantação do MD é contínuo e não há determinismos em sua progressão, o que significa que ele está sujeito à estagnação e ao retrocesso, ambos indesejáveis sob o ponto de vista da sociedade da qual são sacados os meios despendidos para seu funcionamento e para a qual deve ser beneficiada pelos produtos gerados.

---

<sup>234</sup> ZAVERUCHA, Jorge. **Militares e Participação Política no Brasil do Final e Início do Século XXI**. Mimeo: 2001, pp. 11-2. Apud FUCCILLE (2003)

<sup>235</sup> LOPES, Roberto. Oportunidade para Civis na Condução de Defesa Nacional: o caso do Brasil. **Research and Education in Defense and Security Studies International Congress**. Washington/DC: mimeo, May 2001, p. 11. Apud FUCCILLE (2003)

<sup>236</sup> BÓNAT, Hamilton. (1997) Op cit Pg 54

<sup>237</sup> OLIVEIRA tem um ponto de vista diverso sobre esse tema: “não tenho indícios para afirmar que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica esteja, alternando suas doutrinas em função do Ministério da Defesa. É provável que continuem em seus projetos (de um modo geral, os projetos militares são de longo prazo) e os alterem ou não em razão de suas próprias necessidades. O “virtuosismo” do preparo militar é decorrente menos das novas convicções da Defesa Nacional do que da força da tradição de cada Força” OLIVEIRA (2005) op. Cit. pg 219

### 4.3 CONCLUSÃO

A elaboração da Política de Defesa Nacional, bem como a criação do MD, com as ressalvas e críticas que possam ser feitas e os eventuais retrocessos que possam advir, alçaram a questão das relações civil-militares a um nível inédito na história recente do país. As bases para o aperfeiçoamento não só no sentido do controle civil, um tema de importância decrescente, mas, principalmente, da eficiência da própria atividade de Defesa estavam lançadas.

Como Janowitz já salientou há algum tempo, para se lograr êxito nesse processo de subordinação civil é necessário que sejam mantidos, concomitantemente ao avanço do controle civil, os caminhos lícitos, institucionais, para a expressão dos interesses profissionais militares, bem como infundir nas Forças Armadas a confiança de que seus interesses institucionais essenciais estão sendo razoavelmente atendidos, aspectos para os quais os mecanismos comentados são absolutamente adequados.<sup>238</sup>

Da mesma forma, tanto o MD como, particularmente, a PDN tem a capacidade e a virtude de poderem desmascarar a impostura da distinção entre o “Ministério de Estado e não de governo”, vinculada à distinção entre funcionários públicos e servidores do Estado, construção essa que caracterizou os militares como representantes do segundo caso. Essa distinção não fica clara, pois ao vislumbrar “políticas de Estado” (mais duradouras e menos sujeitas às variações habituais da política), não se pode desconhecer que são os governos que organizam as políticas, a exemplo da Política de Defesa Nacional e do próprio Ministério da Defesa. Afinal, o presidente da República – comandante supremo das Forças Armadas – é

---

<sup>238</sup> JANOWITZ, Morris. **The Professional Soldier: A Social and Political Portrait**. New York and London: The Free Press and Collier-Macmillan Limited, 1971, p. lvi.

também chefe de governo que nomeia o ministro da Defesa e os demais ministros e lhes atribui objetivos gerais do seu governo e objetivos específicos de cada uma das pastas<sup>239</sup>.

Tal distinção, entretanto, se torna irrelevante quando o nível de atuação do funcionário do Estado está aquém do nível político, suposto, assim, que apenas cumpra, por meio de suas competências específicas, as deliberações obtidas em instâncias superiores.

O MD e a PDN constituíram e orientaram o emprego militar no sentido da Defesa Nacional, entendida de maneira estrita. Como estruturas novas, foram mantidas afastadas de dinâmicas de emprego interno, de garantia da lei e da ordem. No emprego das Forças em assuntos domésticos, assumiu um papel fundamental a Casa Militar, depois Gabinete de Segurança Institucional, como veremos no próximo capítulo.

---

<sup>239</sup> OLIVEIRA (2005) op. cit. Pg 271

## 5. AS FORÇAS ARMADAS EM ÂMBITO DOMÉSTICO

"No meu governo, com a Constituição na mão, vou convocar as FA para combater o crime".

Presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>240</sup>

Ao longo deste trabalho, vimos como, durante os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, houve mudanças significativas na estrutura do Estado Brasileiro, no tocante à Defesa e nas possibilidades de participação das Forças Armadas na formulação política não vinculada aos assuntos específicos da Defesa.

Pudemos ver, assim, como o governo FHC apresentou sua perspectiva para as Forças Armadas, nas seguidas Mensagens ao Congresso Nacional e como essas perspectivas se evidenciaram nos orçamentos federais. Também, por meio da elaboração da PDN, em 1996, e da criação do MD, três anos mais tarde, são manifestadas as intenções do governo e sua visão de como seria uma nova inserção das Forças Armadas no Estado Brasileiro e na sua relação com a sociedade.

Entretanto, as FA brasileiras, historicamente, têm cumprido missões de ordem interna e estas têm assumido as mais diversas formas. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, isto não foi diferente.

Como se pode observar, nos capítulos anteriores, todavia, seja na imagem desejada pelo Poder Executivo como detentor dos meios de coação do estado, manifestada nas seguidas Mensagens ao Congresso Nacional, seja nos termos de sua Política de Defesa Nacional, o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem foi sempre um ponto formalizado de forma, vamos chamar, envergonhada, pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>240</sup> "FH quer Forças Armadas no combate ao crime", *O Estado de S. Paulo*, 11/08/94.

As limitações do emprego na garantia da lei e da ordem, dentro de um quadro mais completo das missões constitucionais das Forças Armadas e das diretrizes emanadas da PDN, foram questionadas por diversos autores:

Assim, este tema (o emprego das Forças Armadas) divide-se em entre dois grandes ramos, o da Defesa Nacional e o da Segurança Pública, havendo por oportuno, forte necessidade de operacionalizar sua integração, uma vez que figura dentre as diretrizes da Política de Defesa Nacional, a manutenção da participação das Forças Armadas em ações subsidiárias e que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento sócio-econômico do País, em harmonia com sua destinação constitucional, aí inseridas as hipótese de garantir a lei e a ordem.<sup>241</sup>

Apesar disso, ou do que postularam alguns autores, como acima, esse emprego interno se viu apartado dos mecanismos de emprego na Defesa, não sendo verificado, nos níveis político ou estratégico, quaisquer intenções de integração.

É interessante perceber como as próprias instâncias decisórias executivas de alto nível não se confundiram: para a Defesa e ações subsidiárias de caráter cívico-social, atuava o MD; para empregos eventuais na garantia da lei e da ordem, o papel protagônico foi exercido pela Casa Militar, depois Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

Ao longo desse mesmo período, por outro lado, houve um crescimento significativo do número de oportunidades em que as Forças Armadas foram empregadas em crises de natureza doméstica, com um pico logo em sua primeira fase, no primeiro governo FHC. Apenas ao longo dos três primeiros anos de seu governo, o presidente Fernando Henrique empregou as FA mais vezes que o somatório de todos os empregos desencadeados pelos governos civis, desde 1985<sup>242</sup>. Essa situação gerou o que Fuccille chamou de *turning point*, quando “principalmente por intermédio do Exército, tínhamos um relacionamento

---

<sup>241</sup> VIEIRA, André Luís. **Aspectos jurídicos do emprego das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e ordem**. Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília. 2003. Pg Note-se que a garantia da lei e da ordem não está explícita na PDN.

<sup>242</sup> MESQUISTA NETO, Paulo de. “Fuerzas Armadas, Políticas y Seguridad Pública en Brasil: Instituciones y Políticas Gubernamentales”. In: Rut Diamint (Ed.), **Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella y Nuevohacer - Grupo Editor Latinoamericano, 1999. Apud Fuccille, 2003.

caracterizado pela constante participação da Instituição Militar em missões de ordem interna”<sup>243</sup>. Diversos foram os momentos em que Cardoso lançou mão da força armada na tentativa de resolução e/ou pacificação de conflitos, sobretudo os sociais<sup>244</sup>, ou interpretados como tal.

Podemos exemplificar os mais importantes:

- demarcação de áreas indígenas;
- a questão fundiária; e
- o agravamento do estado de insegurança pública, com os motins e revoltas<sup>245</sup>, que atingiram as corporações das PM Estaduais de vários estados da federação, como Minas Gerais, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Bahia, Pernambuco e Tocantins<sup>246</sup>.

Há que se ressaltar que tal emprego se deu, em diversas oportunidades, de forma pouco adequada do ponto de vista formal, visto que os ritos administrativos e políticos esperados foram comumente desprezados, naquilo que Zaverucha<sup>247</sup> enxergou como um aspecto visível da militarização da gestão de segurança pública, no nível federal. Um exemplo citado por aquele autor foi:

o pedido do governador de Tocantins, em maio de 2001, ao GSI, do envio de tropas militares federais para debelar a greve da polícia militar. Mais uma vez FHC enviou o general Cardoso, em vez do ministro da Justiça, para representar o governo federal durante a crise. Pela primeira vez na história republicana, o exército atuou como agente político durante uma greve da polícia militar Quem negociou o fim da greve foi o comandante militar do Planalto em vez do governador Siqueira Campos, que abdicou de sua competência abrindo o precedente.<sup>248</sup>

O contexto de apoio ou aceitação tácita da opinião pública para esse emprego foi fundamental para sua execução, restando reações pontuais e normalmente vinculadas a algum

<sup>243</sup> FUCCILLE (2003) Op cit. Pg. 8

<sup>244</sup> FUCCILLE, Luís Alexandre. **As Forças Armadas no Brasil: Nova Ordem Mundial, velho papel social?**. Conjuntura Política/Associação Brasileira de Ciência Política: (33), abril 2002

<sup>245</sup> Greve de militares ou assemelhados é fato tipificado como crime de revolta ou motim armado no art. 149 do Código Penal Militar.

<sup>246</sup> FUCCILLE, Luís Alexandre. **A Segurança Interna no Brasil Pós-Guerra Fria**. REDES 2001 Maio 22-25, 2001, Washington DC. Acessado em 25 Jul 2005 em [www.ndu](http://www.ndu).

<sup>247</sup> Zaverucha, Jorge., **(Des)Controle civil sobre os militares no governo Fernando Henrique Cardoso**. Lusotopie 2003. Disponível em [www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/somma2003.html](http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/somma2003.html) e acessado em 15 Jan 2006.

<sup>248</sup> Ibid .

excesso cometido por militares durante as mobilizações, mas não contra o emprego em si ou contra as autoridades responsáveis pela determinação de emprego.

Por outro lado, em razão desses empregos constantes, foram aguçadas as percepções dos profissionais militares para a necessidade de preparo, por um lado, e de respaldo legal, por outro.

Do ponto de vista do preparo, dentro daquilo que definimos como eficiência, temos uma demonstração prática não da autonomia militar, mas da busca, pelos militares, enquanto executantes e responsáveis, em última análise, pelas ações desencadeadas, de uma competência específica e das melhores condições materiais e de recursos humanos para fazer frente, de forma adequada, aos objetivos impostos pelo poder político civil.

Assim, justifica-se, por exemplo, que o Exército, em princípios de 1998, estabeleça nova diretiva no sentido de se aumentar, no programa de instrução militar, a carga horária destinada à chamada Defesa Interna<sup>249</sup> – uma herança dos tempos da Guerra Fria.

Da maneira como foi exposto, devemos voltar à questão da efetividade do aparelho militar federal e a dependência desse conceito à necessária definição, por parte do poder político civil, de diretrizes claras de preparo e prontidão. Durante a era Cardoso, a forma dissimulada, ou envergonhada, como já nos referimos ao tema, com que o aspecto de garantia da lei e da ordem foi tratado *vis-à-vis* seu emprego em uma escala inédita, não se presta à definição de elementos que permitam caracterizar a efetividade das ações desencadeadas. Apesar de ter-se fiado nesse instrumento numa quantidade inédita de vezes, mesmo comparando-se com o período dos governos militares, é a vertente enfeitada do emprego das forças militares que, em que pese a legislação pertinente ter sido gradualmente aperfeiçoada, nunca deixou de revelar a perspectiva de uma atuação *ad hoc*.

---

<sup>249</sup> “A nova concepção do sistema de instrução militar do Exército brasileiro”, Noticiário do Exército – A palavra da Força Terrestre, 30/01/98.

Ainda há a questão da compatibilidade do emprego das Forças Armadas em âmbito interno e externo e na relação que se estabelece de efetividade intransitiva, conforme atestado por Andreski<sup>250</sup>: “Existe uma incompatibilidade intrínseca entre o uso interno e externo das forças Armadas. Em outras palavras, quanto mais as FA são utilizadas internamente, menos capazes elas são para seu emprego numa guerra externa.”

Sob um outro enfoque, o emprego freqüente das Forças Armadas em questões internas é percebido por Fuccille como um aspecto dificultador da obtenção do controle civil sobre os militares, uma vez que poderia significar uma maior interferência militar na política, ou, uma maior dependência do Presidente em relação às suas Forças Armadas. Como escrevem Eliézer Rizzo de Oliveira e Samuel Alves Soares, "o emprego militar na ordem pública representa uma opção-limite que, de um lado, expressará a falência do instrumento policial tradicional e, de outro lado, estimulará uma dependência do presidente com relação à área de força militar do Estado"<sup>251</sup>.

Entretanto, em sendo um fenômeno previsível, não parece ter sido o caso, durante o período estudado. Ao contrário, os militares foram empregados sob completo domínio do poder político civil, com controle bastante criterioso do ministério público e com um grau de autonomia bastante baixo, no limite de dificultar aos comandantes operacionais o cumprimento das missões consignadas em razão das limitações de cunho legal. Para isso, competiram o emprego das Forças Armadas de uma maneira que podemos dizer prematura, não ocorrendo, então, as condições expostas no trecho acima: a falência do instrumento policial e o emprego dos militares como uma opção-limite.

Inicialmente, vamos definir as situações em que o emprego de tropas federais, pela natureza dos fatos, se impõe. Referimo-nos à existência de previsão constitucional para as

---

<sup>250</sup> ANDRESKI. *Peaceful dispositions of Military Dictatorship*, 3-4. Apud DESCH, (1999) op.cit. Pg 18.

<sup>251</sup> OLIVEIRA, Eliézer Rizzo e SOARES, Samuel Alves. **Forças Armadas, Direção Política e Formato Institucional**. Trabalho apresentado no Seminário Democracia e Forças Armadas nos Países do Cone Sul. FGV. Rio de Janeiro: 1999, p. 24.

chamadas intervenções federais nos estados da federação e para a decretação dos estados de exceção.

A intervenção federal se define como uma medida de exceção e controle da unidade federativa, configurando-se em perda temporária da autonomia do Estado-Membro e decretada de forma exclusiva e discricionária pelo Presidente, por intermédio de um ato de natureza estritamente política, porém, essencial à viabilização do sistema federativo (Moraes, 2001: 229). Essa supressão da autonomia dos entes federados tem sua previsão nos casos previstos no art 34 da CF/88.

- Art. 34 - A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
- I - manter a integridade nacional;
  - II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
  - III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
  - IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
  - V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
    - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
    - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
  - VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
  - VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
    - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
    - b) direitos da pessoa humana;
    - c) autonomia municipal;
    - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;
    - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde". (Constituição Federal de 1988).

Para um maior esclarecimento do cunho legal da intervenção federal nos entes federativos, transcrevemos, a seguir, entendimento formulado pelo então Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello,:

O instituto da intervenção federal, consagrado no texto de todas as Constituições republicanas brasileiras, representa um elemento fundamental, tanto na construção da doutrina do Estado Federal, quanto na *praxis* do federalismo. O mecanismo de intervenção constitui instrumento essencial a viabilização do próprio sistema federativo, e, não obstante o caráter excepcional de sua utilização - necessariamente limitada as hipóteses taxativamente definidas na Carta Política -, mostra-se impregnado de múltiplas funções de ordem político-jurídica, destinadas (a) a tornar efetiva a intangibilidade do vínculo federativo, (b) a fazer respeitar a integridade territorial das unidades federadas, (c) a promover a unidade do Estado Federal e (d) a preservar a incolumidade dos princípios fundamentais proclamados pela Constituição da República. A intervenção federal, na realidade, configura expressivo elemento de estabilização da ordem normativa plasmada na Constituição da

Republica. É-lhe inerente a condição de instrumento de defesa dos postulados sobre os quais se estrutura, em nosso País, a ordem republicano-federativa.<sup>252</sup>

O estado de defesa, decretado pelo Presidente da República, é o instrumento hábil para preservar ou restabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional ou atingida por calamidades naturais de grandes proporções.

A outra medida existente no sistema constitucional de crises é o estado de sítio, o qual só pode ser decretado pelo Presidente da República com autorização prévia do Congresso Nacional.

Os art. 140 e 141 da Constituição Federal de 1988 estabelecem o controle político posterior à decretação dessas medidas, exercido por uma comissão fiscalizadora do Congresso Nacional, cuja finalidade reside na apuração de ilícitos, abusos ou excessos por ventura cometidos pelas autoridades executoras ou pelo agente da medida.

Mesmo sob o império de uma medida extraordinária, não há de se falar em arbitrariedade, mas apenas em ausência do regime normal de constitucionalidade, substituído por um regime específico e igualmente legítimo.

Interessante notar que, da mesma forma como ocorre na intervenção federal ordinária, a decretação dessas medidas não impõe a atuação das Forças Armadas. Todavia, há a presunção de emprego das Forças Armadas, visto que se trata do mais eficaz de seus instrumentos coercitivos<sup>253</sup>. Sendo necessário seu emprego, este deve ter caráter excepcional e temporário. Em última análise, a atuação das Forças Armadas, na ordem social ou interna, se dará nos estritos limites da lei, observando-se as garantias individuais e coletivas, uma vez que é dever do Estado zelar pelos direitos fundamentais<sup>254</sup> do cidadão.

As Forças Armadas não são constitutivamente vocacionadas para a segurança interna; entretanto, devem estar em condição de executar operações com esta finalidade, em

---

<sup>252</sup> Processo de Intervenção Federal STF n.º 591-9/BA (DJ Nr. 177 - 16/09/1998, Pg. 42

<sup>253</sup> VIEIRA (2003) op. cit. Pg 49

<sup>254</sup> Com o estabelecimento dos estados de exceção, algumas garantias ficaram suspensas até a restauração do estado de normalidade.

decorrência do art 142 CF/88, devendo estar aptas ao pronto atendimento de situações de ordem institucional. Contudo, a preservação da ordem pública é de competência primária das forças policiais. O caso em que são decretados os estados de exceção configuram-se em oportunidades de emprego das Forças Armadas com a máxima legitimidade, atendendo aos princípios da democracia, que procuram, sempre, retardar ao máximo o uso da força, como mecanismo de solução de conflitos internos<sup>255</sup>. Como escreveu Canhaci, corroborando com esse entendimento:

Pode-se entender, inclusive, que esta seria a situação (*estado de sítio*) que realmente justificaria o emprego da Força Terrestre, e das Forças Armadas em geral, na manutenção e na garantia da ordem interna, evitando-se o seu emprego prematuro e regular, em ocasiões que outros instrumentos do Estado estariam aptos a manter a soberania interna do país”.<sup>256</sup>

Durante os governos FHC, apesar de razões fáticas que pudessem justificar a intervenção federal, por razões de natureza política, essa conduta nunca foi adotada e a participação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem se deu, normalmente, por meio de acordos de cooperação entre os governos estaduais atingidos e o governo federal.<sup>257</sup>

Legalmente, a possibilidade de emprego das Forças Armadas como instrumento de coerção interna esteve presente nas seguidas constituições republicanas. Percebe-se que, em 1988, as Forças Armadas não quiseram, também, verem-se alijadas de atuar na garantia da lei e da ordem, atuando para manter, na Constituição Federal de 1988, suas atribuições “históricas”.

---

<sup>255</sup> VIEIRA( 2003) Op cit Pg. 49

<sup>256</sup> CANHACI, Ricardo. **O Exército Brasileiro nas operações de garantia da lei e da ordem**. Rio de Janeiro: ECEME, 2002, p. 13-21.

<sup>257</sup> Do ponto de vista legal, há interpretações de que o emprego prematuro da Forças Armadas, caracteriza a intervenção federal, como no trecho a seguir: “...é possível concluir-se, salvo melhor juízo de ordem técnico-jurídica, que haverá intervenção federal sempre que o emprego das Forças Armadas derivar de circunstância que não envolva o reconhecimento, por parte do Executivo Estadual, do exaurimento dos recursos do aparato relacionado no artigo 144 da Constituição da República.” Emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e nas hipóteses do sistema constitucional de crises. MELLO, Vladimir Azevedo Limites e implicações de acessado em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7203>, em 15 mai 06.

Assim, se encontram na legislação brasileira os seguintes fundamentos ao emprego das Forças Armadas em âmbito interno, sem que isso configure, a priori, sua autonomização em relação à direção política civil exercida, basicamente, pelo Poder Executivo.

Da Constituição Federal de 1988, vamos encontrar o fundamento base desse emprego em seu Art 142:

Art. 142 – As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (Constituição Federal, 1988).

Também é fundamental entender o papel do Presidente da República em situações de grave risco para a ordem interna, conforme previsto no Art. 84 da CF/88:

Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República:  
IX – decretar o estado de defesa e o estado de sítio;  
X – decretar e executar a intervenção federal;  
XIII – exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;  
XVIII – convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.”

A maneira como esse emprego se deu, entretanto, não fez surgir, concomitantemente, uma legislação infraconstitucional que o regulasse. Fica subentendido, assim, que esse emprego esteve, em boa medida, fundamentado no arbítrio, ora dos militares per si, ora dos dirigentes civis do Poder Executivo, porém pouco submetido ao controle de outros órgãos. Foram necessários 10 anos, desde a Assembléia Constituinte de 1988, para que os militares federais tivessem a sua atuação legalmente definida nesse tipo de emprego durante o período Cardoso. Nesses anos, vamos notar uma modificação nesse padrão, com um crescente aperfeiçoamento das normas infraconstitucionais.

Um ator preponderante, como demandante da formalização dos limites das ações de garantia da lei e da ordem, foram as próprias Forças Armadas. E pode-se dizer que tal demanda surgiu, internamente, nas Forças, desde os escalões mais baixos empenhados, na prática, nas ações determinadas pelas autoridades legalmente competentes para tal.

O Poder Legislativo, que através de seus legitimados, como representantes do povo por sufrágio universal, devem atentar para a necessidade de uma legislação que garanta a segurança interna do país, a incolumidade das pessoas e do patrimônio, o fim da impunidade, preservar a ordem social, combater a violência urbana e rural e a injustiça social. Entretanto, constata-se pouca ou nenhuma sensibilidade legislativa para os problemas atinentes à questão da defesa (...) Os assuntos da caserna só trazem interesse aos próprios servidores militares e ao poder executivo. (Oliveira, 2002)

Após um número considerável de atuações em que a falta de respaldo legal tendia a produzir insegurança nos escalões de comando e executantes militares, houve pressões crescentes para que a tropa fosse respaldada em sua atuação. E isso não significava, apenas, justificar a presença da tropa na rua, como também estabelecer a garantia, aos executantes, da legalidade de suas ações, com limites claramente reconhecidos. Contam-se às dezenas os militares de todas as patentes que, findas as ações de garantia da lei e da ordem, continuavam, individualmente, respondendo a inquéritos e sendo levados a julgamento na Justiça Militar. Outros tantos que, julgados pela mídia, passaram o resto de suas carreiras militares sendo objeto de discriminação.

Essa demanda partindo do seio das Forças Armadas pela provisão de normas legais para sua atuação sinaliza, por outro lado, para a crescente contestação ao uso da força em questões internas. O que se mencionou acima, sobre o injudiciamento de militares é o reflexo, em verdadeira grandeza, da maior conscientização dos grupos adversos à ação do Estado, por meio das Forças Armadas, de seus direitos e das ferramentas legais disponíveis. Demonstra, também, os limites concretos das ações desencadeadas pelos militares em âmbito interno, a despeito das discussões sobre a legalidade dessas mesmas ações e o eventual apoio social que elas pudessem porventura possuir.

Assim, a carência de regulamentação infraconstitucional para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem ou outros de caráter doméstico foi sanada, em parte, com a publicação da Lei Complementar (LC) nº 97, de 09 de junho de 1999 e do Decreto nº 3897, de 24 de agosto de 2001.

A LC nº 97/99, em seu art 15, trata especificamente do emprego das FA, ou seja, do *modus operandi* de cada força singular, ante as hipóteses constitucionais:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação”:

I - diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos;

II – diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações combinadas, ou quando da participação brasileira em operações de paz;

III – diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal. (LC nº 97).

Sobre a sempre mencionada questão a respeito da necessidade de superação dos meios específicos de segurança pública para o emprego da força armada federal, há uma linha de argumentação que especificaria a possibilidade de emprego interno das Forças Armadas em dois ramos diversos: o da garantia dos poderes constituídos e o da garantia da lei e da ordem.<sup>258</sup>

Segundo os defensores dessa interpretação, a garantia dos poderes constitucionais traduz-se na “premência da atuação dos Poderes da República, em função da manutenção de seu livre arbítrio, de forma independente e harmônica, sendo essa atribuição específica das Forças Armadas.”<sup>259</sup>

Assim, não seria necessário caracterizar o esgotamento dos órgãos de segurança pública federal ou estadual. Já garantir a lei e a ordem caracteriza-se, resumidamente, pela iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, quando do esgotamento dos meios de

<sup>258</sup> TRINDADE, Valério Stumpf ; SILVA, João Antônio. **O emprego das FA e a legislação correlata: uma análise**. Revista Padeceme, Rio de Janeiro: nº 3, 2002, p. 20 - 30. Apud , VIEIRA, (2003), pg .39

<sup>259</sup> Ibid Pg 40

segurança, traduzido aí pela inexistência, insuficiência ou indisponibilidade das forças estaduais e federais de segurança pública (polícias).

Sob esse ponto de vista, portanto, a discussão comum sobre a questão da necessidade ou não do emprego das tropas federais tornar-se-ia desnecessária. Veremos mais adiante que, a legislação editada posteriormente parece contradizer essa apreciação.

A cada degrau de regulamentação, os problemas abordados se deslocam desde a noção mais genérica de emprego, para outros mais comezinhos, vinculados às ações em si. Assim, se a CF/88 autorizava, a LC 97/99 regulava quem manda, quem autoriza e quando, foi necessário ir além, para definir as atribuições ou franquias dadas ao pessoal militar em sua ação nas ruas como elemento de segurança pública *ad hoc*<sup>260</sup>.

Dessa forma, foi editado o Decreto nº 3897/01, que tratou, por seu turno, de aspectos jurídicos do emprego das tropas federais em operações tipo polícia, onde se discute os aspectos do poder de polícia para as tropas federais, quando em operações dessa natureza.

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.  
Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art.144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional”.

Com a publicação do Dec nº 3897/01, o entendimento predominante é de que o poder de polícia é inerente à missão constitucional atribuída a determinado órgão, não restando dúvidas quanto ao reconhecimento da legalidade e da legitimidade do uso do poder de polícia pelas Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, tanto em ações preventivas quanto repressivas, ressaltando ainda o caráter excepcional e temporário desta medida. “Não

---

<sup>260</sup> VIEIRA, André Luís(2003) op. cit. . pg 40

haveria sentido em o Estado incumbir uma instituição de garantir a lei e a ordem sem lhe assegurar os instrumentos necessários para o desempenho de tal missão”.<sup>261</sup>

Reforçando essa leitura da lei, temos o Parecer nº GM – 025/01, da Advocacia-Geral da União, que tal poder administrativo é inerente ao exercício na missão constitucional da segurança pública, qualquer que seja o órgão incumbido de exercê-la.

O Decreto 3897/01 prevê, também, o emprego de forças federais no apoio à segurança das eleições, dentro do escopo de garantir a lei e a ordem, em seu art 5º.

Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.

Parágrafo único. Nas situações de que trata este artigo, as Forças Armadas atuarão em articulação com as autoridades locais, adotando-se, inclusive, o procedimento previsto no art. 4º. (Decreto nº 3897/01)

Ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso, foram, ainda, atendidas pelas Forças Armadas solicitações de apoio a zonas eleitorais localizadas nos estados do Rio de Janeiro, Acre, Amazonas, Bahia, Pará, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins. Por ser um procedimento já tradicional das eleições em regiões mais afastadas dos grandes centros, pode ter passado despercebido que, também nesse caso, o emprego da tropa federal careceu de aprovação pelo Presidente da República.

As oportunidades em que foram empregadas as forças militares federais nessas modalidades de emprego estranhas ao conceito mais estrito de Defesa tiveram como ponto comum a participação protagônica, não do MD ou dos ministérios militares, mas sim da Casa Militar, transformada depois em Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

---

<sup>261</sup> TRINDADE, Valério Stumpf ; SILVA, João Antônio. **Considerações sobre o emprego das forças Armadas na garantia da lei e da ordem**. Revista Padece, Rio de Janeiro: nº 1, 2002, pg. 30 - 36.

O emprego desse órgão e a mutação que sofreu durante o período estudado corroboram a hipótese de que o emprego dos militares em questões internas foi altamente disciplinado pelas diretivas do governo federal, com uma clara instrumentalização da força e, conseqüentemente, a neutralização de impulsos autonomistas que pudessem ocorrer. Como se verificou quando estudamos a evolução das leis que regularam o emprego de forças militares, não parece razoável supor que tenha havido espaço para o exercício autônomo do poder por parte dos militares empenhados. Ainda, não tendo havido situações em que a ordem pública e as Instituições políticas estivessem, efetivamente, correndo risco de soçobrar, o emprego militar esteve longe de se caracterizar como um suporte fundamental ao poder político civil, à presidência da república, situação em que surgiria o perigo de que, conjunturalmente dependente do apoio militar, o presidente se tornasse “refém de seus generais”.

### 5.1 O GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Esse órgão da Presidência da República teve sua origem na revolução de 1930, quando se chamou Estado-Maior do Governo Provisório, criado durante o governo do Presidente Getúlio Dornelles Vargas, empossado na qualidade de Chefe do Governo Provisório. Após a eleição indireta, na forma do art. 1º das Disposições Transitórias da Constituição de 1934, o Governo e o Estado-Maior, que eram provisórios, foram efetivados. Em 1938, foi substituído pelo chamado Gabinete Militar.

Somente em 1974, deu-se ao chefe do Gabinete Militar a condição de Ministro de Estado, que foi cassada por decreto do Ex-Presidente Collor que, em 1990, extinguiu o cargo de Ministro de Estado Chefe, substituído pelo status de cargo de natureza especial de Chefe do Gabinete Militar. Por meio da Medida Provisória (MP) 309, de 19 de outubro de 1992, convertida na Lei 8.490/92, passou o Gabinete Militar a chamar-se Casa Militar. Neste mesmo instrumento legal, criou-se o cargo de Ministro de Estado da Casa Militar da

Presidência da República, que passou a ter status de Ministro de Estado, que foi mais uma vez perdido por ocasião da criação do Ministério da Defesa em início de 1.999.

Finalmente, pela MP nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999, a Casa Militar passou a chamar-se Gabinete de Segurança Institucional, criando-se o cargo de Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Por ocasião da extinção da Casa Militar, dando lugar ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Zaverucha destaca que “os titulares das quatro pastas da Casa Militar permaneceram no cargo: o Subchefe Militar, general Jorge Alves, o Secretário Nacional Antidrogas, Walter Maierovitch, o Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais, Capitão de Mar-e-Guerra José Alberto da Cunha Couto e o Secretário de Inteligência, coronel Ariel Rocha de Cunto. Três militares em quatro posições, mesmo sendo o ministério de investidura civil”<sup>262</sup>. Com isso, esse autor procura destacar a inserção de militares na esfera decisória política.

Durante os governos Fernando Henrique Cardoso, a Casa Militar ou Gabinete de Segurança Institucional, órgão da Presidência da República, teve como área de competência os seguintes assuntos:

- assistência direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições;
- prevenção da ocorrência e articulação do gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional;
- assessoramento pessoal ao Presidente da República em assuntos militares e de segurança;
- coordenação das atividades de inteligência federal e de segurança da informação;

---

<sup>262</sup> ZAVERUCHA, Jorge., **(Des)Controle civil sobre os militares no governo Fernando Henrique Cardoso**. Lusotopie 2003. Disponível em [www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/somma2003.html](http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/somma2003.html) e acessado em 15 Jan 2006.

– segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República e dos respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, assegurado o exercício do poder de polícia; e

– segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente da República e do Vice-Presidente da República.

Importante, também, mencionar que o GSI teve sob sua responsabilidade:

– coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica, bem como daquelas relacionadas ao tratamento, à recuperação e à reinserção social de dependentes;

– supervisionar, coordenar e executar as atividades do Sistema Nacional Antidrogas -SISNAD, no que se refere aos assuntos de que trata o inciso I deste parágrafo;

– executar as atividades permanentes, técnicas e de apoio administrativo necessárias ao exercício da competência do Conselho de Defesa Nacional - CDN, de conformidade com o disposto na Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991.

O GSI sofreu uma série de alterações em sua constituição, ao longo da gestão FHC. Entretanto, seus órgãos constitutivos mais relevantes foram<sup>263</sup> a CREDEN, a SCAAM e a SAEI.

A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo, tinha o GSI como sua secretaria-executiva e, por objetivo, formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas, inclusive aquelas pertinentes:

I – à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa;

---

<sup>263</sup> Os verbos usados no pretérito indicam a intenção de caracterizar as ações no período tratado por este trabalho (1995-2002). As alterações ulteriores, ou sua ausência, não foram consideradas, salvo quando afetarem aspectos relevantes, no período mencionado.

- II – à integração fronteiriça;
- III – às populações indígenas e aos direitos humanos;
- IV – às operações de paz;
- V – ao narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional;
- VI – à imigração; e
- VII – às atividades de inteligência.

Também cabia à Câmara o permanente acompanhamento e estudo de questões e fatos relevantes, com potencial de risco à estabilidade institucional, para promover informações ao Presidente da República.

Para isso, a CREDEN era integrada pelos seguintes membros:

- I – Ministro de Estado da Justiça;
- II – Ministro de Estado da Defesa, que participa acompanhado dos comandantes das Forças Armadas;
- III – Ministro de Estado das Relações Exteriores;
- IV – Chefe da Casa Civil da Presidência da República; e
- V – Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que a presidirá.

A Secretaria de Coordenação e Acompanhamento de Assuntos Militares (SCAAM) tinha atribuições de proceder e acompanhar a realização de estudos para subsidiar o assessoramento pessoal do Ministro de Estado ao Presidente da República em assuntos de natureza militar. Entretanto, suas atribuições mais pertinentes estavam, em verdade, relacionadas ao cerimonial militar, na Presidência da República, coordenação das viagens presidenciais e acompanhamento do trâmite, na presidência, de assuntos de natureza militar.

À Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais competiam, entre outros temas, coordenar e supervisionar a realização de estudos relacionados com a prevenção da ocorrência e articulação do gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional.

O aumento de poderes do GSI é inegável durante os governos Fernando Henrique Cardoso. Como percebe Zaverucha (2002), “a Casa Militar (depois GSI), chefiada pelo general Cardoso, ganhou tantas atribuições que foi preciso, pela primeira vez na história republicana, a indicação de um general-de-brigada para ajudar o general-de-divisão Cardoso”<sup>264</sup>. Conforme vimos, além das atribuições mais conhecidas referentes à segurança presidencial, o GSI passou a chefiar a SENAD, a subsecretaria de Inteligência, que daria origem à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), e ainda faz as vezes de secretaria-executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN) e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

De qualquer maneira, o aspecto da designação de um subchefe do GSI, General de Brigada, enfatizado por Zaverucha como sinal desse fenômeno, foi simultâneo à flexibilização da condição do ministro-titular do gabinete que, a partir de então, não seria necessariamente militar. Se permaneceu sendo um General, não o foi por imposição legal e poderia ter, a qualquer momento, deixado de sê-lo.

Ainda, considerando as características do presidente Fernando Henrique Cardoso e o cenário político que enfrentou, parece pouco provável que a permanência do General Cardoso, que, apesar do nome, não tem grau de parentesco com o presidente, à frente do GSI esteja ligada à imposição das Forças Armadas. Sua permanência se deve, isto sim, às características pessoais e profissionais desse oficial. “O general Cardoso foi um superministro. Primeiro, ele é um homem de uma correção pessoal extraordinária, uma

---

<sup>264</sup> Ibid

dedicação enorme, uma bondade transparente. É extraordinário: é um missionário! E lealíssimo”<sup>265</sup>.

Deve ser lembrado que Cardoso chegou à Casa Militar como General de Brigada, primeiro degrau na hierarquia dos oficiais gerais e permaneceu nessa função pelos oito anos em que foi presidente Fernando Henrique Cardoso. No mesmo período, foram eliminados os cargos de ministros militares das Forças e do EMFA. Quando isso ocorreu, o Gen Cardoso era General de Divisão, portanto abaixo do posto mais elevado onde se encontram os integrantes do Alto-Comando de cada uma das Forças Singulares.

A ser comprovada a hipótese de intromissão militar no processo decisório federal de nível político, por meio da Casa Militar-GSI, um aspecto a ser considerado teria sido a eventual substituição do Gen Cardoso por um militar no posto mais elevado.

A transformação da Casa Militar em GSI, colocada numa perspectiva que incluía a criação do MD e o desaparecimento de quatro ministérios militares pode ser considerada como uma alteração consistente na inserção política dos militares. mas não somente nesses termos.

A Casa Militar, com suas atribuições, refletia a perspectiva de que a questão da segurança interna, da gestão de crises, é assunto de natureza militar. Invertendo a seqüência da colocação anterior, havia, igualmente, a perspectiva de que os militares tinham por atribuição a gestão dos assuntos mencionados. A transformação da Casa Militar em GSI, um órgão em que a questão sobre sua natureza civil ou militar deixa de fazer sentido, uma vez que responde e corresponde politicamente ao posicionamento governamental, demonstra bem as nuances do projeto do poder político civil, representado e conduzido pela figura do presidente, no sentido de uma nova inserção dos militares no funcionamento do Estado brasileiro.

---

<sup>265</sup> OLIVEIRA (2005) op. cit.. Pg 434.

Dessa forma, relativiza-se, nos cenários configurados ao longo do período estudado neste trabalho, a importância das inúmeras oportunidades em que as Forças Armadas foram empregadas em crises institucionais, particularmente nos estados da Federação, ou no trato de conflitos de índole social.

## 5.2 CONCLUSÃO

A ausência de situações de rompimento institucional grave, o que poderia levar a uma dependência do poder político civil em relação a seus militares, somada à completa imposição dos objetivos, por parte da presidência, nas ações desencadeadas pelas Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, caracterizou bem a situação de subordinação militar desejada, a despeito do número de vezes em que se serviu das forças militares para a solução de conflitos internos.

A manutenção intencional desse tipo de emprego dos militares em um nível *ad hoc*, de não institucionalização, de não incorporação ao discurso político, projetou um futuro no qual outros instrumentos pudessem ser buscados para exercer essas atividades. A gestão desse emprego, ainda que de forma não institucionalizada, pelo GSI, preservou as recém-criadas estruturas do MD alheias aos vícios que esse emprego inevitavelmente causaria.

As evidências estão demonstradas de que não foram oito anos em que o acaso, o imponderável ou a falta de objetivos imperou nas relações civil-militares. Antes disso, fica evidente a existência de um projeto articulado e consistente, a ser gradualmente implementado, dentro de uma visão estruturante do Estado nacional que transcende a duração de governos.

## 6 CONCLUSÃO

Como se interpreta a evolução das relações civil-militares? A história recente do Brasil e de inúmeros países da América Latina vai indicar, prevalentemente, que essa análise está vinculada ao controle dos militares pelo poder político civil. Como disse Huntington, o papel dos militares na sociedade tem sido freqüentemente discutido em termos desse “controle civil”. Sem dúvida, essa foi e é, ainda, uma discussão que tem um aproveitamento prático.

Ao longo desse trabalho, vimos como as proposições de Huntington sobre as relações civil-militares, não somente sistematizaram o entendimento contemporâneo dessas relações, como também tiveram um caráter normativo, na maneira como foram conduzidos os esforços políticos civis de enquadramento dos militares dentro de um perfil condizente com o estágio de desenvolvimento das instituições políticas e sociais do país.

Compondo com a teoria huntingtoniana e aplicável sobremaneira ao ambiente pós-autoritário na América Latina, os trabalhos de Alfred Stepan tiveram, também, um papel muito importante como indicadores de parâmetros, sobretudo, para o esforço civil de lograr a subordinação dos militares, fundamentando-se no relacionamento inversamente proporcional entre as chamadas prerrogativas militares (entendidas quase como privilégios) e a contestação militar aos governos civis, por um lado, e as possibilidades de aprofundamento democrático, por outro.

Para aperfeiçoarmos nosso entendimento da atitude militar diante deste contexto, julgamos, ainda, importante incorporar a essa discussão um aporte fundamental a partir da aplicação que Edmundo Campos Coelho<sup>266</sup> fez da teoria organizacional ao universo das instituições armadas brasileiras.

---

<sup>266</sup> COELHO, Edmundo C. **Em Busca de Identidade: O Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

Como conclusão desse balanço das teorias e modelos das relações civil-militares, procuramos caracterizar como essa tríade Huntington-Stepan-Coelho se completa na interpretação das interações civil-militares: por um lado, o que “deveria ser”, por outro, o que “deveria ser evitado” ou negociado e, por outro, a lógica de um ator fundamental, o militar, condicionada por sua *rationale* corporativa.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o aumento do número e da qualificação dos atores na arena política, da importância da organização jurídica na resolução de conflitos, do fortalecimento das instituições estatais e não-estatais, em âmbito interno, e a redução gradual dos conflitos interestatais, em âmbito externo, reduziram na mesma proporção as possibilidades de protagonismo militar em assuntos de natureza política. Em condições normais, em que o custo da repressão (cada vez mais elevado) supera o da competição, ainda que a gestão da violência tenha suas óbvias particularidades, as relações civil-militares crescentemente se assemelham às relações poder político com a burocracia estatal que o serve. E, em tal contexto, não há sombra de dúvida a quem cabe o papel de protagonista.

Durante o período dos governos Fernando Henrique Cardoso, como pudemos ver, houve sinais vindos da interação entre civis e militares que, analisados individualmente e dentro de um corte temporal de curto prazo, tenderiam a indicar ambigüidades e fragilidades na forma como o poder político civil se impôs aos militares. Também não faltaram vozes que viram concessões excessivas no tratamento dispensado pelo poder político civil às Forças Armadas, aumentando a sua autonomia autárquica.

A partir dessas considerações e ao longo de seus oito anos de duração (1995-2002), a presidência de Fernando Henrique Cardoso não teria sido diferente de seus antecessores, desde o retorno à democracia, em 1985, estabelecendo limites às possibilidades de aprofundamento democrático.

Nesse trabalho, entretanto, procuramos demonstrar como, neste período, houve uma consciente e coordenada ação governamental no sentido do estabelecimento da subordinação militar em nível mais elaborado, com a implementação de medidas estruturantes como a edição da Política de Defesa Nacional (1996), ainda que com as deficiências assinaladas, e a criação do Ministério da Defesa (1999), fato inicial de um processo contínuo. Necessário enfatizar que esses avanços, entretanto, admitem refluxos.

Foi possível, neste trabalho, identificarmos, inicialmente, a maneira como a Defesa foi apresentada à Nação, por meio das sucessivas Mensagens ao Congresso Nacional. Nestas, desenhou-se a perspectiva governamental de enfatizar aspectos operacionais das Forças Armadas dentro de um enfoque mais estrito, de Defesa. Assim, foi costumeira a menção à aquisição de equipamentos, projetos de modernização, gastos realizados em atividades operacionais de caráter convencional. Também são apresentadas, com certo júbilo, as ações de caráter cívico-social desencadeadas pelas Forças Armadas. Entretanto, não se apresentam as intervenções em questões de segurança pública ou interna levadas a efeito por intermédio dessas mesmas Forças.

Ao abordarmos o orçamento federal, no que se refere à Defesa, observamos, do ponto de vista civil, a pouca participação na fixação de prioridades de alocação de recursos e do ponto de vista dos militares, a percepção de limitações consideráveis na quantidade desses mesmos recursos colocados à sua disposição para o aperfeiçoamento das Forças.

Como condicionante importante, a realidade de que o pagamento de pessoal, incluindo pensionistas e inativos, respondeu por, na média do período compreendido pelos governos Fernando Henrique, 75% do total dispendido para a Defesa. Essa situação demanda, para ser alterada, modificações de caráter organizacional e estratégico que teriam exigido uma decisão e empenho políticos inéditos, opção que, evidentemente, não foi adotada.

Mas é fundamental observar, e aqui reside o cerne deste trabalho, que o período dos governos Fernando Henrique Cardoso construiu e preservou uma estrutura de gestão civil das Forças Armadas que proporcionaria aos seus sucessores uma economia de energia política considerável, caso esses decidissem aprofundar o controle civil. Por meio dessa estrutura e atendendo à definição huntingtoniana de controle objetivo, teremos por conseqüências, a subordinação militar, por um lado, e a efetividade do aparato militar federal, por outro.

A começar pela Política de Defesa Nacional (PDN). O documento de 1996 foi bastante criticado. Mas sua virtude foi ter sido escrita e, por conseqüência, ter estabelecido um processo no qual os planejamentos militares derivam dos pressupostos dessa Política. Evoluindo-se, posteriormente, seu conteúdo, evoluirão conseqüentemente os planejamentos e diretrizes derivadas. Assim, o pensamento político e estratégico nacional será filtrado e definirá o planejamento militar.

O Ministério da Defesa (MD), da maneira como foi criado, resistindo às pressões militares para não criá-lo, ou criá-lo coadjuvado pelos ministérios militares, seguindo as fórmulas “3+1” ou “4+1”, como foram chamadas à época, foi uma demonstração consistente do controle exercido pelo Presidente Fernando Henrique sobre seus militares. Além disso, estruturou-se um porvir em que o controle civil possa legitimar ainda mais a alocação de recursos para a Defesa.

Pode-se, ainda, questionar o emprego das Forças Armadas em uma plethora de situações conflituosas ocorridas nos estados durante, particularmente, o primeiro governo Fernando Henrique. Foi de uma perspectiva democrática e de completa subordinação do papel das Forças Armadas, mas num cenário em que diversos interesses políticos não encontraram pontos de convergência ou acordo, que surgiu a solução do emprego das Forças na superação de crises locais e localizadas, ocorridas ao longo dos oito anos do governo Fernando Henrique. Nessa nova e sutil sistemática de emprego cresceu de importância o papel

de gestor exercido pela Casa Militar, depois Gabinete de Segurança Institucional, reduziu-se o papel aparente dos Comandantes das Forças Singulares e não se envolveu o recém-criado Ministério da Defesa.

Considerando a importância da maneira como o poder político civil exerce seu controle sobre os militares para a avaliação geral da qualidade da democracia de uma dada sociedade, esse mecanismo de emprego assume um papel fundamental e denota a consciência, por parte direção política civil, em deliberadamente implementá-lo:

- sua mecânica permitiu o emprego das Forças Armadas em diferentes situações de crise, quando se demonstrou um absoluto controle dos militares, meio efetivo da vontade e de fins políticos, sob a gestão de um órgão de governo (Casa Militar, depois GSI) que, crescentemente, se assumiu político;

- houve reduzido envolvimento dos comandantes militares, reduzindo a legitimidade de sua interlocução sobre as condições de emprego das Forças, evitando a percepção de que os militares, nessas crises, tivessem relevância diferente da instrumental;

- ainda, ao não envolver o Ministério da Defesa, houve a preservação de suas estruturas do irrefreável e histórico apelo pela intervenção militar em crises domésticas; e

- ao manter essas intervenções intrinsecamente improvisadas e emergenciais, manteve-se a clara percepção do que seriam prioritários no preparo e emprego das Forças Armadas.

Foram, enfim, oito anos em que muito mudou nas relações civil-militares no Brasil. E muito mais se permitiu alterar, nos anos vindouros, pelas mudanças implementadas. Foi um período estruturante, acessório de um processo mais abrangente de evolução política e social, cujas marchas e contramarchas permitiram um avanço gradual, muitas vezes frustrantes em

sua lentidão mas que teve, nas relações civis militares, um ponto de destaque, no âmbito estatal<sup>267</sup>

Por fim, a abordagem das relações civil-militares nas sociedades democráticas latino americanas requer ser repensada. A questão da efetividade militar e, em termos mais abrangentes, da percepção que a sociedade brasileira demonstra das ameaças que a rodeiam, num cenário global conturbado, tem hoje as ferramentas necessárias para serem transformadas em ações, fatos. Falta, entretanto, uma identificação mais efetiva do senso de pertencimento que caracteriza uma Sociedade. Como bem coloca o Prof Shiguenoli Miyamoto<sup>268</sup>:

Visto em uma perspectiva histórica mais ampla observa-se, na realidade, que o país sempre esteve às voltas com dois grandes problemas. O primeiro deles, a inexistência de uma política militar global para o país (...) Em segundo lugar, a falta de um projeto nacional, entendido este como a conjugação de esforços entre Estado e sociedade na busca de um mesmo destino.

O primeiro dos problemas, mais simples, não pode ser resolvido plenamente sem, ao menos, o encaminhamento do segundo. O segundo, não admite solução fácil ou rápida.

---

<sup>267</sup> HUNTINGTON, Samuel. *Reforming Civil-Military Relations* in DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc (edit.). **Civil-Military Relations and Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996. Pg 5

<sup>268</sup> Shiguenoli Miyamoto. **A Política Brasileira De Defesa E Segurança: Algumas Considerações**. Departamento De Ciência Política. Universidade Estadual De Campinas. Texto preparado a pedido do Ministério da Defesa para o ciclo de estudos realizado com finalidade de revisão Política de Defesa Nacional (2004).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C. W. L. **Economia e orçamento para a defesa nacional**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 90, p. 22-32, out-dez 2001

\_\_\_\_\_. **Economia e Orçamento para a Defesa**. REDES Research and Education in Defense and Security Studies, August 7-10, 2002, Brasília, Brazil. Pag 7. Disponível em <http://www.ndu.edu> . Acessado em 16 de dezembro de 2005

BALTAZAR, Maria da Saudade. **O “Estado” das Relações Civil-Militares em Democracia**. In: Congresso Português de Sociologia, IV, 2000, Coimbra. Disponível em [www.aps.pt/ivcong-actas/Acta029.PDF](http://www.aps.pt/ivcong-actas/Acta029.PDF). Acesso em 10 jul. 2005.

BLAND, D. 1995: 115 in GILMAN, Ernest e HEROLD, Detlef E. (Org). **Democratic and Civil Control Over Military Forces – Case Studies and Perspectives**. Roma: Nato Defense College, 1995.

\_\_\_\_\_. **A Unified Theory of Civil-Military Relations”** in Armed Forces & Society, vol 26, nº1: 7 - 26. 1996

BOULDEN, Jane. **Peace Enforcement: The United Nations Experience in Congo, Somalia, and Bosnia** Westport: Praeger Publishers, 2001.

BRASIL.Presidência da Republica. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 2002

\_\_\_\_\_.Presidência da Republica. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 2001

\_\_\_\_\_.Presidência da Republica. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 2000

\_\_\_\_\_.Presidência da Republica. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1999

\_\_\_\_\_. Presidência da Republica. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1998

\_\_\_\_\_. Presidência da Republica. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1997

\_\_\_\_\_. Presidência da Republica **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1996

\_\_\_\_\_. Presidência da Republica. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Imprensa Nacional, Brasília 1995

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 Out. 88.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 97** de 09 Jun. 99. Trata da organização, do preparo e do emprego das Forças Armadas

\_\_\_\_\_. **Decreto N° 3897**, de 24 Ago. 01. Dispõe sobre as diretrizes quanto ao emprego de tropas

CANHACI, Ricardo. **O Exército Brasileiro nas operações de garantia da lei e da ordem**. Rio de Janeiro: ECEME, 2002

CAPPARELLI Sérgio, RAMOS Murilo César e SANTOS Suzy. **A Nova Televisão no Brasil e na Argentina**. InTexto / UFRGS, nº4, disponível em. <http://www.intexto.ufrgs.br/v1n4/a-v1n4a1.html> e acessado em 25 de janeiro de 2006.

CARVALHO, J Murilo. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat **Introdução crítica à atual política de defesa**. Carta Internacional, Funag-USP, ano IX, n. 96, fevereiro de 2001

\_\_\_\_\_. **Subsídios para Revisão da Política de Defesa Nacional**. Campinas: NEE/Unicamp, 2000

CLAUSEWITZ, Carl V. **Da Guerra**, São Paulo: Martins Fontes, 1996

COELHO, Edmundo C. **Em Busca de Identidade: O Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000

COHEN, Eliot A. **Comando Supremo**. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 2004.

COPE, John A. ; DENNY, Laurita . **Defense White Papers in the Americas: A Comparative Analysis**. Institute for National Strategic Studies. 2002.

COSTA, Arthur T. Maranhão da. **O Lobby Militar e as Relações Civil-militares Durante a Assembléia Nacional Constituinte**. Dissertação de Mestrado. Ipol/UnB, 1998

DESCH, Michael. **Civilian control of the Military**. Baltimore: John Hopkins University, 1996.

\_\_\_\_\_. **Threat Environments and Military Missions** in DIAMOND, L e PLATTNER, Marc F. (org) *Civil Military relations and Democracy*. Baltimore: John Hopkins University, 1996

DIAMINT, RUT. “**En América latina los militares regresan por otras vías**”. Jornal Clarín

DINIZ, Eugênio e PROENÇA Jr., Domício. **Política de Defesa do Brasil**. Brasília: Editora da Unb, 1998 e .PROENÇA Jr, Domício e DUARTE, Érico E. **Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira REDES 2002**. Brasília, Brazil, Aug/2002.

ENGELS, Friederich. **Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico**. São Paulo: Editora Moraes, s/d.

EXÉRCITO BRASILEIRO – Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). Centro de Estudos Estratégicos (CEE). **Orçamento de Defesa – Situação Internacional e Perspectivas**. 5 de setembro de 2001.

FEAVER, D. Peter. **The civil military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control.** Armed Forces & Society. Inverno 1996.

FINER, S. E. **Los militares em la política mundial.** Editora Sudamericana, Buenos Aires, 1969

FRANKO, Patrice. **The Economics of Defense: An Introduction.** Waterville, USA: Colby College, 2000.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **A Segurança Interna no Brasil Pós-Guerra Fria.** REDES 2001 Maio 22-25, 2001, Washington DC. Acessado em 25 Jul 2005 em [www.ndu](http://www.ndu.edu).

\_\_\_\_\_. **As Forças Armadas no Brasil: Nova Ordem Mundial, velho papel social?** Conjuntura Política/Associação Brasileira de Ciência Política, abril 2002

\_\_\_\_\_. **A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente.** Disponível em [www3.ndu.edu/chds/journal/PDF/2003/Fuccille-Article.pdf](http://www3.ndu.edu/chds/journal/PDF/2003/Fuccille-Article.pdf). Acesso em 25 Jun 05.

GENUÍNO, Jose. “Apolítica de Defesa Nacional”. OESP, 28/06/1997

GÓES, W e ASPÁSIA, C. **Meio Século de combates. Diálogos com Cordeiro de Farias.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

GOMPERT David C., OLIKER Olga, TIMILSINA Anga **Clean, Lean and Able - A Strategy for Defense Development.** RAND Corp. Jan 2004

GOODMAN, Louis W. *Military Roles: Past and Present.* In Diamond, Larry e Plattner, Marc. **Civil Military Relations and democracy.** Baltimore:John Hopkins University Press,1996.

HUNTER, Wendy. Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil. In PION-BERLIN, David. **Civil Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives.** Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001

\_\_\_\_\_. **Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers.** (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado.** Rio de Janeiro: Bibliex, 1998.

\_\_\_\_\_. **Patterns of Violence in World Politics** in HUNTINGTON (org) *Changing Patterns of Military Politics*.Glencoe: Free Press, 1962

\_\_\_\_\_. *Reforming Civil-Military Relations* in DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc (edit.). **Civil-Military Relations and Democracy.** Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996

JANOWITZ, Morris e WESBROK. Stephen D. (Org). **The Political Education of Soldiers.** Beverly Hills, Sage Publications, 1983

\_\_\_\_\_. **The Professional Soldier: A Social and Political Portrait.** New York and London: The Free Press and Collier-Macmillan Limited, 197

\_\_\_\_\_. **The Military in the Political Development of New Nations**. Chicago: Chicago University Press, 1964. Prefácio.

KEEGAN, John. **A Mascara do Comando**. BIBLIEx: Rio de Janeiro, 1999

LASWHEEL, Harold. **The Garrison State**. American Journal of Sociology n° 4, Janeiro de 1941

MANKIWI, Gregory. **Principles of Economics**. Fort Worth, USA: The Dryden Press, 2000

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Rio de Janeiro: Ediouro

MARX, K. **O Brumário e Cartas Kugelmann**. São Paulo: Paz e Terra, 1997

MOSKOS, Charles C. **From Institution to Occupation: Trends in Military Organization**. Armed Forces & Society, Outono 1977

OLIVEIRA, Eliézer R. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e Democracia**. Campinas: Papirus, 1994.

\_\_\_\_\_. **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005.

\_\_\_\_\_ e SOARES, Samuel Alves. **Forças Armadas, Direção Política e Formato Institucional**. Trabalho apresentado no Seminário Democracia e Forças Armadas nos Países do Cone Sul. FGV. Rio de Janeiro: 1999,

PEDERIVA, João Henrique. A defesa brasileira e o orçamento. **Security and Defense Studies Review**, v. 4, n. 2, fall 2004. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/journal>> Acesso em 10 dez. 2004

PEIXOTO, Antonio C. *Exército e política no Brasil: uma crítica dos modelos de interpretação* in **Os Partidos Militares no Brasil**. ROUQUIÉ, Alain (org.). Rio de Janeiro: Record, 1980

PEREIRA, Antonio C. **Por uma Política de Defesa**. Caderno Premissas, n. 14, Campinas, Dez 1996.

\_\_\_\_\_, **A Educação dos Civis para a Defesa**. Campinas: Caderno Premissas: (17-18), 7-16, 1998.

PION-BERLIN, David. **A New Civil-Military Pragmatism in Latin America**. Santiago: REDES 2003, pag.45. Trabalho apresentado em outubro de 2003. disponível em [www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Pion-Berlin\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Pion-Berlin_article-edited.pdf) e acessado em 15 de janeiro de 2006

RIAL, Juan. *Armies and Civil Society in Latin America* in DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc (edit.). **Civil-Military Relations and Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.

ROSIÈRE Antonio Carlos Ayrosa, **Alocação de Recursos na função Defesa**. Documento apresentado Ciclo de Debates em Itaipava, em 19 de junho de 2004.

SANTOS, Iris Walkiria. *Defesa Nacional* in **A era FHC, um balanço**. Organizado por B. Lamounier e R. Figueiredo. São Paulo: Cultura Editores, 2002

SANTOS, Maria Helena de Castro. *The Brazilian Military in Post-Democratic Transition*. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**. N. 3-4 , Jul/Dez. 2004.

SCHULZ, John. **Exército na Política: Origens da Intervenção Militar**. São Paulo: EDUSP, 1994.

SHIGUENOLI Miyamoto. **A Política Brasileira De Defesa E Segurança: Algumas Considerações**. Departamento De Ciência Política. Universidade Estadual De Campinas. Texto preparado a pedido do Ministério da Defesa para o ciclo de estudos realizado com finalidade de revisão Política de Defesa Nacional (2004).

STEPAN, Alfred. **Os Militares na política: mudanças de padrões na vida brasileira**. São Paulo: Artenova, 1975

\_\_\_\_\_. **Os Militares: da Abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984

\_\_\_\_\_. **Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado**. Planeta: Buenos Aires, 1988

TOCQUEVILLE, A. **Da Democracia na América**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1998.

TRINDADE, Valério Stumpf ; SILVA, João Antônio. **Considerações sobre o emprego das forças Armadas na garantia da lei e da ordem**. Revista Padece-me, Rio de Janeiro: nº 1, 2002

\_\_\_\_\_. ; SILVA, João Antônio. **O emprego das FA e a legislação correlata: uma análise**. Revista Padece-me, Rio de Janeiro: nº 3, 2002,

VIEIRA, André Luís. **Aspectos jurídicos do emprego das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e ordem**. Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília. 2003

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000

\_\_\_\_\_. **Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no final do séc XX**. Recife: Bargaço, 1998

\_\_\_\_\_. **Democracia não consolidada** Folha de São Paulo, 24 de fevereiro de 2006

\_\_\_\_\_. **Rumor de sabres : controle civil ou tutela militar**. São Paulo : Ática, 1994;

\_\_\_\_\_. **(Des)Controle civil sobre os militares no governo Fernando Henrique Cardoso**. Lusotopie 2003. Disponível em <http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/> e acessado em 15 Jan 2006