

Luís Alexandre Fuccille*

⇒ Estado e Forças Armadas no Brasil do século XXI: uma agenda (ainda) pendente**

Resumo: O propósito do presente trabalho é avaliar em que medida a reforma militar empreendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) pode ser vista como parte de um esforço mais amplo de redesenho do aparelho de Estado (fim da “Era Vargas”) e busca de uma subordinação militar ainda pendente no processo de transição pós-autoritarismo. Nossa hipótese inicial é que a inovação introduzida pela instituição do Ministério da Defesa não é desprezível, podendo representar profundas alterações tanto de ordem política como diplomáticas, administrativas, estratégicas e operacionais, que necessitam seriamente ser avaliadas. Buscar compreender como a democracia entra como uma variável interveniente no desenho da defesa nacional no quadro brasileiro pós-1985 via análise da criação do Ministério da Defesa é a tarefa que pretendemos levar a cabo neste artigo, sem perder de vista que o controle civil pleno dos militares é condição necessária, ainda que insuficiente, para a consolidação e aprofundamento do regime democrático brasileiro.

Palavras chave: Estado; Forças Armadas; Transição política; Brasil; Séculos XX-XXI.

As relações entre as Forças Armadas, a sociedade e o Estado no cenário latino-americano têm apresentado significativas alterações conforme o período histórico em análise. Após a conclusão, na década de 1980, do último ciclo de regimes autoritários na região, e após uma série de trabalhos exaustivos sobre a natureza e os tipos de transição, os analistas parecem ter chegado à conclusão de que os militares, não obstante as profundas alterações econômicas, políticas, sociais e mesmo militares levadas a cabo naqueles governos, merecem uma atenção menor no novo quadro mundial de redemocratização. Acreditamos que tal conclusão é precipitada, tornando-se, assim, imperativa uma avaliação mais substantiva do papel hoje reservado às Forças Armadas na região, com particular destaque para o Aparelho Militar brasileiro.

Nessa direção, optamos por abordar como se apresentam a questão estatal *vis-à-vis* o universo da caserna nos dias de hoje no Brasil, a visão e o comportamento dos militares

* Gerente do Departamento de Política e Estratégia do Ministério da Defesa do Brasil. Pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos e doutorando em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); pesquisador-associado do Arquivo Ana Lagôa da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: fuccille@unicamp.br.

** Este artigo expressa opiniões pessoais e não a posição institucional do Ministério da Defesa onde atuou. Sou profundamente grato à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo financiamento deste trabalho.

frente às mudanças decididas pelos civis, o grau e abrangência das reformas empreendidas no mundo militar e a importância desempenhada pela democracia nesse processo.

1. Introdução

Com o fim da Guerra Fria e o colapso do bloco socialista, passa a existir um crescente questionamento sobre a necessidade e a utilidade dos Aparelhos Militares nacionais em conjunção com a agudização de um novo quadro internacional que, ao menos no nível teórico e retórico, aponta para a crescente interdependência das nações e a paulatina erosão das fronteiras nacionais. As Forças Armadas latino-americanas não passaram incólumes a esse novo cenário, no qual surgiram novas dificuldades para o equacionamento das relações civis-militares e no qual a dimensão militar das transformações das democracias são relegadas a segundo plano.

Um especialista internacional captou bem essa questão, ao apontar que

[The] transformation of militarism, with the partial demilitarization rather than militarization of society, has not only been inadequately understood in social theory; it is also relevant to the ways in which international relations theory has begun to incorporate sociological understanding of state power (Shaw 1991: 23).

A imensa maioria dos países parece satisfeita com a adoção da fórmula do Ministério da Defesa e a interposição de um civil entre o comandante supremo das Forças Armadas e a Instituição Militar propriamente dita. Contudo, aspectos fundamentais, como a definição do papel das Forças Armadas e das necessidades para as quais estas deveriam estar conformadas, têm sido constantemente negligenciados pelo Estado e seu sistema político, fazendo com que a superação dessa *crise de identidade*, entendida como uma mudança no rol de questões ligadas às condições institucionais, materiais e políticas vinculadas ao seu preparo anterior, ocorra autarquicamente no interior do Aparelho Militar, longe dos olhos da sociedade que o mantém.

Como é sabido, na raiz de tal crise estão múltiplos fatores, como a extinção da bipolaridade que norteava a disposição geopolítica das nações, o novo papel de potência hegemônica – pretensamente única, na linha do discurso fukuyamista do fim da história – agora representado pelos Estados Unidos da América, as constantes proposições de redução dos efetivos militares de países do Terceiro Mundo – em especial da América Latina – e o revigoramento da dicotomia “Norte-Sul”, em substituição à divisão anterior do globo entre Ocidente “democrático” e Oriente “comunista”. Em suma, um quadro completamente diverso do anterior abre-se na conjuntura pós-Muro de Berlim e a questão da construção do controle civil face à nova realidade assume contornos até então impensados.

Posto isso, um conjunto de novas questões deve ser avaliado mais detidamente para a adequada mensuração das relações civis-militares na alvorada do século. Como sintetiza Michael Desch,

The post-Cold War international system is extremely complex. A number of important changes could affect civilian control of the military, especially economic globalization and a growing recognition that technological progress may be producing what is often called a revolution in military affairs (RMA). The implications of these developments for civilian

control of the military have not yet been thoroughly explored, but an initial consideration suggests unexpected reasons for both caution and optimism (Desch 1999: 128).

Estas são as questões que aqui nos preocupam: O que fazer com os militares? Como superar suas deformações e hipertrofias? Como lidar com suas previsíveis resistências às mudanças? E, por último, mas não menos importante, como conseguir que renunciem ao protagonismo e aceitem a plena subordinação aos poderes constitucionais e civis? Em resumo, como redefinir as relações civis-militares, afirmando uma nova pauta e as bases sobre as quais se dará a construção de um novo modelo?

2. O Estado brasileiro pós-autoritário e sua relação com o Aparelho Militar

É evidente que a nova realidade pós-1985 é substancialmente distinta da anterior, na qual a Instituição Militar figurava no centro decisório do poder. Não obstante, cabe salientar que o término do ciclo militar/autoritário brasileiro decorreu, como sabemos, menos das pressões de uma forte e articulada sociedade civil exigindo o retorno à normalidade democrática do que do projeto distensionista elaborado por um setor das Forças Armadas (Mathias 1995: 29-68). De outra parte, diferentemente de países como a vizinha Argentina, onde literalmente houve um colapso do sistema, a transição no Brasil foi negociada “pelo alto”, fazendo com que isso viesse se refletir no futuro modelo de relações civis-militares que temos até os dias de hoje.

O processo de democratização do Estado brasileiro, sobretudo a partir da Carta Magna de 1988, rompe com muitos dos antigos enclaves autoritários existentes no interior do aparelho de Estado nacional, porém não resolve de forma automática a questão militar. Antes pelo contrário, mormente devido à *tutela militar* exercida sobre o governo José Sarney (1985-1990), assistimos a um acentuado protagonismo militar no conjunto dos órgãos estatais, embora os militares não mais estivessem no exercício direto do poder de Estado. Dessa forma, privilegiaram-se as reformas estruturais e institucionais como temas prioritários da agenda política, em que se procurou dar um novo equacionamento para a vigência plena do Estado de Direito, bem como uma resposta satisfatória aos direitos sociais, políticos, econômicos, entre outros, represados e reprimidos durante anos pelo regime de exceção.

Assim, embora sejam as Forças Armadas depositárias do monopólio da força que caracteriza o Estado moderno – logo essenciais para a sobrevivência do Estado-Nação tal qual conhecemos¹ –, a questão central sobre o papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas nos marcos de um regime democrático continuou sem um correto dimensionamento. Por um lado, a raiz dessa acomodação pode ser em grande parte explicada pelo fato de Sarney – político visceralmente ligado ao poder daquele sombrio período da história brasileira – ter assumido a presidência do país bastante fragilizado, após o falecimento de um Presidente eleito por um Colégio Eleitoral – logo, sem a legitimidade popular – e tendo como principal fiador o novo ministro do Exército, general Leônidas Pires

¹ “‘Todo Estado fundamenta-se na coação’, disse em seu tempo Trotsky [...] Isso é de fato correto” (Weber 1999: II, 525).

Gonçalves. Por outro, muitos dos integrantes do sistema político – oriundos e beneficiários do período anterior – optaram por não enfrentar de forma decidida a questão militar herdada do período anterior.

Essa suposição equivocada, por muitos assumida, de que o retorno a um governo constitucional civil se traduz (necessariamente) em uma diminuição do papel militar e resolve de forma automática o problema da subordinação militar ao poder civil, tem significativos impactos até os dias correntes. Mais à frente retornaremos a este ponto.

Passado Sarney, temos a eleição direta de Fernando Collor (1990-1992), que impingiu, lenta e descontinuamente, um novo perfil ao campo das relações civis-militares no Brasil. Sob esse governo, notavelmente, as Forças Armadas sofreriam diversos reveses. Dentre eles, só para ficarmos nos principais, podemos citar a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, o rebaixamento do *status* ministerial da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), o sancionamento da Lei Complementar 69/91 (que, entre outros pontos, resolve adequadamente a questão jurídica acerca do emprego de tropas federais em assuntos internos) e a decisão de não mais se fabricar a bomba atômica (Zaverucha 2000: 59-109). Alguns atores militares chegam até mesmo a afirmar que, não fosse a crise do *impeachment* que resultou na renúncia do Presidente Collor, este teria criado um Ministério da Defesa ainda em seu mandato (Castro/D’Araujo 2001).

Paralelamente, a abrupta mudança no sistema internacional no início dos 1990 colocou a necessidade de se repensar as missões e funções das Forças Armadas ante um novo ciclo que se iniciava, cujo traço reinante parecia ser o da imprevisibilidade.

De outra feita, a ausência dos tradicionais golpes militares no cenário nacional e regional no final do século não se explica por uma presença ativa e indispensável dos civis na condução dos negócios militares e dos destinos nacionais. Tanto é assim que, nas graves crises político-institucionais que recentemente sacudiram o sub-continente, as Forças Armadas desempenharam um destacado papel de “arbitragem”, conforme foi possível perceber no Equador, Peru, Venezuela, Bolívia, Paraguai e até mesmo na Argentina.

Itamar Franco (1993-1994), seja pelo caráter de seu mandato seja por seu temperamento imprevisível, não só não enfrentou as diversas pendências militares que um regime democrático exige, como também militarizou substancialmente seu gabinete. Ao assumir a Presidência, Itamar indicou, além dos cinco ministros militares (Exército, Marinha, Aeronáutica, EMFA e Casa Militar), oficiais – ainda que da reserva – para dirigirem ministérios civis como o dos Transportes, das Comunicações, a Secretaria de Administração Federal (SAF), a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), afora outras estruturas como a Polícia Federal (PF), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), as Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Docenave (braço marítimo da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD), além de cargos de segundo e terceiro escalões.

Apesar da aparente força, àquela altura da conjuntura nacional a Instituição Militar vivia um momento *sui generis* e muito delicado de sua história. Um analista da época expressou-se adequadamente nos seguintes termos:

Vistos com desconfiança por parte significativa da população em razão da lembrança do passado recente, submetidos a intensa pressão internacional e sem uma ameaça concreta [...]

que justifique sua existência num país premido por toda sorte de necessidades [...] e sem qualquer tradição intelectual entre os civis quanto às reflexões sobre os problemas de defesa, os militares brasileiros se encontram praticamente isolados na tarefa de definir seu papel e reaparelharem-se para fazer face às novas realidades internacionais (Diniz 1994: 116).

Diante de tal constatação, o presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) soube muito bem aproveitar a ocasião, abrindo uma nova vereda no trato das relações civis-militares brasileiras, como demonstra seu discurso de posse: “Determinarei a apresentação de propostas, com base em estudos a serem realizados em conjunto com a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, para se conduzir a adaptação gradual das nossas forças de defesa às demandas do futuro”.²

Por “adaptação gradual [...] às demandas do futuro” Fernando Henrique estava querendo especialmente se referir ao processo de criação do Ministério da Defesa ao longo de seu exercício presidencial. Contudo, a instituição da referida estrutura não pode ser pensada sem referência a um marco mais amplo que se convencionou chamar “reforma do Estado”. Por esse ângulo, as poderosas transformações ocorridas no plano internacional, fruto sobretudo do fenômeno da globalização/mundialização em curso no planeta, concorrem para conformar um quadro substancialmente distinto do caracterizado pelo período da transição no Brasil. Nesse novo quadro,

A “reforma do Estado”, delineada, induzida ou simplesmente imposta pelas corporações transnacionais e organizações multilaterais, destacando-se entre estas o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), é o processo pelo qual se define e põe em prática a transformação das relações do Estado com a economia e finanças, a mudança dos sistemas de saúde, educação e previdência e a reforma das relações de trabalho [...] [Em suma,] trata-se de reduzir a presença do Estado (Ianni 2000: 19).

Nessa direção, ao longo de toda a década de 1990, o redimensionamento (*downsizing* para uns, *rightsizing* para outros) dos Aparelhos Militares foi recorrentemente propugnado como uma das saídas para a “crise fiscal” pela qual passavam os Estados, particularmente dos países periféricos. Assim, por exemplo, em mensagem enviada à 3ª Reunião Plenária do Círculo de Montevidéu (organização que congrega intelectuais, políticos e chefes de Estado para discutirem o desenvolvimento político e social da América Latina), realizada em Brasília, o diretor-gerente do FMI, Michel Camdessus, defendia que “os gastos militares, como qualquer outro tipo de gasto público improdutivo, podem deprimir o nível de investimento privado ou reduzir os gastos públicos de maior produtividade, o que tem um efeito negativo no crescimento”.³

Embora a face “fiscalista” tenha sido a que ganhou maior notoriedade aos olhos da sociedade, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995) coadunava uma série de importantes transformações no plano estatal com as quais pretendia-se sepultar de vez os resquícios da “Era Vargas”.⁴

² “Leia o primeiro discurso do presidente FHC”, *Folha de S. Paulo*, 02/01/95.

³ “Preocupação com o social”, *Jornal do Brasil*, 24/03/98 (grifo nosso) Cf. “FHC defende reformas propostas pelo FMI”, *Folha de S. Paulo*, 25/03/98.

⁴ Por “Era Vargas”, sucintamente, queremos nos referir a um amplo sistema de dominação existente durante mais de meio século no Brasil a partir de 1930 que concatenava Estado, economia e sociedade,

Dessa forma, novos condicionantes vêm se somar à reconfiguração do setor de defesa brasileiro. A assunção de um novo bloco hegemônico (apesar da composição com velhos setores das elites nacionais) impunha a necessidade de se pensar a defesa nacional de forma diferente. Com efeito, como destaca Sallum Jr., “a coligação eleitoral que articulou a candidatura Cardoso deu o acabamento final a um longo processo de construção social de um novo bloco hegemônico saído das entranhas da Era Vargas mas em oposição a ela” (Sallum Jr. 1999: 24-25), informando de maneira mais ampla essa marcha. Não obstante a justificativa técnica muitas vezes aventada por Fernando Henrique Cardoso para justificar a criação do Ministério da Defesa, é inegável que a pedra de toque dessa reforma é dada por sua dimensão política. Como sintetizou uma analista,

A ‘Era Vargas’ foi caracterizada pelo contato direto entre o poder civil e o poder militar. Não havia intermediação. O que existia era um aparato institucional civil e um militar, e os dois, no mesmo nível, referenciavam-se à figura do presidente da República, que em muitas das vezes foi militar, mesmo no período civil. A questão da estruturação desse ministério não se cinge, portanto, ao período militar, a uma ruptura com a ditadura, mas à desconstrução [...] da ‘Era Vargas’. O projeto político da criação do Ministério da Defesa foi, portanto, o ápice do processo de destruição dos alicerces desse período (Campos 2002: 471).

A crise do paradigma desenvolvimentista, a agudização do processo de globalização/mundialização, as reformas de cunho neoliberal da década de 1990, a posição defensiva dos militares e o inédito clima de liberdade democrática aparecem como peças importantes do tabuleiro de xadrez onde foram pensadas e implementadas as mudanças no setor de defesa, sendo esta talvez a área na qual as reformas institucionais de ambas as gestões do Presidente Cardoso tenham ido mais longe. As alterações decorrentes do possível esgotamento do modelo anterior e as mudanças que se seguiram no setor de defesa, resultantes desse ponto de inflexão do Estado brasileiro, merecem aqui uma análise mais detida.

3. As reformas e seus limites institucionais e políticos

A consolidação da democracia está estreitamente vinculada à capacidade de se estabelecer mecanismos de controle das políticas governamentais, aí inclusos os assuntos militares e de defesa. A ausência de tradição de *accountability* reforça os traços de autonomia autárquica e de falta de transparência que muitas vezes acabamos por assistir. A transição para o regime democrático não resolve *per se* os problemas atinentes à questão militar.

O processo de construção da supremacia civil no quadro pós-autoritário normalmente começa com a exclusão gradual dos militares dos assuntos referentes à sociedade (civil e política), para que estes passem a ocupar-se de assuntos internos e/ou institucionais. Assim, a velocidade e o sucesso alcançados em cada nação variam consideravel-

com o primeiro desempenhando um importante papel de núcleo organizador desta mesma sociedade e alavanca de construção do processo de industrialização nacional. Sua desagregação, embora anterior, começa a ser dar com maior intensidade em fins dos anos 80 e irá se constituir numa autêntica crise de hegemonia política.

mente. Mas, afinal de contas, a que estamos nos referindo quando falamos em supremacia civil?

A fim de melhor podermos operacionalizar nossa análise e termos um conceito elástico o suficiente e que possa nos dar respostas consistentes às preocupações que norteiam este trabalho, associado à convicção de que não há regime democrático – por mais consolidado e enraizado que este seja – que em dado momento não teve que negociar ante a pressão militar, optamos por empregar *supremacia civil* como um tipo-ideal weberiano contemplando a capacidade de um governo civil democraticamente eleito de levar a cabo uma política geral sem intromissão por parte dos militares, definindo as metas e a organização geral da defesa nacional, formulando e implantando uma política de defesa e supervisionando a aplicação da política militar. No entanto, como é possível antever, problemas têm aparecido no caminho.

Dadas as peculiaridades e singularidades da profissão militar – especialização, responsabilidade, corporatividade e *esprit de corps* –, muitas vezes o controle/supremacia civil tem sido dificultado em nome de um conhecimento tecnocrático exclusivo que leva os militares a reclamarem autonomia frente a todo controle externo.

Para se lograr êxito nesse processo, concomitantemente ao avanço civil é necessário que se criem canais adequados de expressão dos interesses profissionais militares e que se infunda nas Forças Armadas a confiança de que seus interesses institucionais essenciais estão sendo razoavelmente atendidos (Janowitz 1971: LVI). Assim, “punir” e “recompensar” são faces de uma mesma moeda. Ainda: é necessário muito cuidado em todo esse processo, haja vista a urgência das reformas nesse setor normalmente serem fruto de um momento anterior marcado por um acentuado protagonismo militar e de ainda imperarem nesse novo contexto diversas fragilidades institucionais. Como lembra Janowitz, “las tensiones asociadas a la transición producen demandas poderosas en la Institución Militar que pretender volver a pautas de autoridad y organización ‘tradicionales’ y pasadas” (Janowitz 1985: 100). Nesse momento, o poder civil não pode ser fraco e hesitante, estando abertas as portas para que o controle civil (democrático) se imponha sobre o conjunto do Aparelho Militar.

É sabido que o fim da Guerra Fria disseminou um grande otimismo quanto ao futuro das relações civis-militares em torno do planeta, sobretudo a partir da idéia de uma espécie de inflexão mundial centrada na valorização da democracia representativa. Contudo, em tempos de paz o setor civil mostra-se menos interessado nos negócios militares, ocasionando, em virtude do vácuo deixado, uma elevação da participação militar nos assuntos de segurança e defesa (Dunlap, Jr. 1992-1993: 2-20; Desch 1998: 389-405). Face ao longo histórico de participação militar na política latino-americana, existem conflitantes pontos de vista acerca das relações civis-militares nas novas democracias e das possibilidades abertas pelo fim da Guerra Fria. Não é possível tratar igualmente o papel das variáveis individuais, militares, estatais e societárias em sociedades tão diversas como as do nosso subcontinente, pois, dependendo da forma como se combinam, alterarão significativamente o resultado final.

A consolidação do regime democrático exige, entre outros pontos, a construção de condições para que se efetive o controle civil pleno sobre as Forças Armadas. Infelizmente, no Brasil, as mudanças têm sido mais acessórias do que fulcrais.

A questão premente, aqui, para nós, é analisar como se dá a transformação das Forças Armadas de sujeito político em instrumento político do Estado. Embora os militares ten-

ham exercido historicamente um papel central no interior do sistema político brasileiro – ora exercendo diretamente o poder político ora como importantes atores coadjuvantes –, os temas relativos às Forças Armadas têm sido tratados de forma inepta pelos civis. Conforme a correta caracterização de um texto recente,

Uma efetiva institucionalização da supremacia civil sobre o poder militar inclui a necessidade de que as autoridades civis tenham primazia em todas as áreas, inclusive a formulação e implantação da política de defesa nacional, como também exige a capacidade de determinar orçamentos, estratégias de defesa e prioridades, aquisição de armas, currículos militares e doutrina. Este campo somente será efetivamente concebido como uma orientação originária do poder civil através da implantação de uma educação voltada para a defesa, um aspecto enormemente negligenciado em distintos âmbitos da sociedade brasileira [...] Somente se efetivará um controle civil objetivo e institucional sobre os militares na medida em que houver um regime de co-responsabilidade na esfera do Estado, tanto do Congresso Nacional quanto do presidente da República, exigindo inclusive a possibilidade de modificações na Constituição (Soares 2001: 296).

Assim, dadas as limitações das reformas no caso brasileiro, optamos por avaliar em maior profundidade aquela que tem sido chamada a mãe de todas as reformas militares, a que mais diretamente responde ao clássico problema paradoxal de “quem guarda os guardiães?”, a saber, a instituição do Ministério da Defesa, a que nos dedicaremos a seguir.

4. A resistência militar às mudanças

Inicialmente, é preciso que fique claro que o profissional militar não é um profissional como outro qualquer. A essência de sua profissão pressupõe, ao menos desde Napoleão Bonaparte, a realidade de um Estado-nação sobre o qual deve alicerçar-se o *ethos* do porquê de sua existência. Por derivação, isso acaba implicando no reconhecimento do Estado-nação como a forma suprema de organização política, cuja identidade passa a confundir-se com o do referido ente. Tal compreensão da profissão militar deixa marcas consideráveis nos profissionais de armas.

Em primeiro lugar, dá origem a uma mentalidade conservadora (ou realismo conservador, como preferem outros), cuja sedimentação e imutabilidade aparecem como a pedra de toque de sua constituição. Isso abre espaço para um conjunto de valores, opiniões e atitudes próprios, que parece ficar às margens dos processos de transição e democratização.

Em consonância ao acima exposto, os militares brasileiros e latino-americanos vêm-se como os constituidores da nação, o que tende a acrescentar-lhes uma dificuldade em enxergarem-se como instrumento do Estado, acabando por plasmarem-se na própria idéia do que vem a ser o Estado e no papel de responsáveis pelo “bom andamento” do mesmo. Em exposição ao Presidente Cardoso sobre a conveniência da criação do Ministério da Defesa, o ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), general Benedito Onofre Bezerra Leonel, recordava que “a origem de nossas Forças Armadas remonta à gênese da nação brasileira e sua história identifica-se com a própria História do Brasil” (Estado-Maior das Forças Armadas 1997: 15). Citando os episódios das

invasões francesa e holandesa e suas posteriores expulsões, vaticina: “A partir dessa epopéia, já não havia, apenas, filhos de um mesmo território em torno de um simples ideal de libertação, mas, sim, as bases do mesmo Exército Nacional e da Nação, que se veriam confirmadas a 7 de setembro de 1822” (Estado-Maior das Forças Armadas 1997: 21).

No entanto, essa imagem auto-refletida do espelho Forças Armadas-Nação permanece até os dias atuais, haja vista que, “historicamente, as Forças Armadas, além de cumprirem sua missão constitucional, sempre contribuíram para o desenvolvimento [...] do país, muitas vezes, até com prejuízo de sua atividade-fim [...] As Forças Armadas estiveram continuamente engajadas na busca de soluções para os problemas nacionais” (Estado-Maior das Forças Armadas 1997: 24).

Ora, ao menos em tese, resolver os problemas nacionais não deve ser papel nem missão do Aparelho Militar. Já se tornou lugar comum na ciência política e entre os estudiosos da democracia e das relações civis-militares a compreensão de que aos militares compete zelar pela soberania nacional, entendida como manutenção da integridade territorial do país, não devendo eles imiscuir-se nos problemas cotidianos do dia-a-dia. Carl von Clausewitz, ainda na primeira metade do século XIX, afirmou que a guerra não é tema da alçada dos militares, como poderia pensar um analista mais desavisado, pois constitui um instrumento político ou a continuação das relações políticas por outros meios (Clausewitz 1979: 87). São os políticos e o povo, os governos e a opinião pública que dão início às guerras, não os militares, a eles cabendo apenas travá-las.

Porém, no umbral do século XXI, afirmações como a do último ministro da Marinha do Brasil, segundo o qual “[o] governo somos nós mesmos [...] não são aqueles que estão exercendo poderes de Estado que irão resolver o problema” (Pereira 2000: 26), têm sido ainda relativamente comuns.

A tentativa de se alterar a estrutura secular de defesa brasileira, visando-se a fortalecer a capacidade efetiva do comandante-em-chefe das Forças Armadas – o Presidente da República – via criação de um Ministério da Defesa capaz de assumir a orientação e a condução prática dos assuntos desse setor, tem ensejado tensões constantes ao longo de nossa história.

A idéia de criação de um Ministério da Defesa no Brasil não é nova. De certa forma estimulado pelo fator “coordenação”, implícito na fórmula do Ministério da Defesa, em 1946 o Brasil criava seu Estado-Maior Geral (designado posteriormente Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA), ao qual caberia a responsabilidade pela integração operacional das Forças Armadas, observadas as características e peculiaridades de cada Força Singular. No início da ditadura militar, sob o governo Castelo Branco (1964-1967), ganhou novamente impulso a idéia de criação de um Ministério da Defesa – inclusive com a promulgação do Decreto-Lei 200 pelo Presidente –, sendo, contudo, todo o esforço posteriormente sorvido por conta da cizânia castrense que começava então a desenvolver-se.

Terminado o ciclo autoritário, e com o processo de redemocratização já em curso, ressurgiu um intenso debate sobre a conveniência da criação de uma estrutura como a do Ministério da Defesa e os possíveis avanços que ela poderia trazer. Na conjuntura de um Congresso Constituinte eleito diretamente, foi possível perceber que, através de um relacionamento “amistoso” entre civis e militares, estes últimos conseguiram, com o firme apoio do relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, deputado Ricardo Fiúza – um dos líderes da coalizão conservadora que se convencionou chamar “centrão” –, vetar qualquer possibilidade de adoção do Ministério da Defesa no

contexto da Constituinte. A justificativa à época foi que o ministro da Defesa se tornaria um superministro, juntamente com o argumento de que o poder militar não poderia passar para as mãos de qualquer um, numa clara alusão ao temor de que um candidato não-conservador vencesse as eleições presidenciais e que seu representante passasse a controlar este instrumento fundamental de força do Estado que são as Forças Armadas (Zaverucha 1994: 194).

As expectativas e riscos intrínsecos ao novo modelo de administração na área castrense têm feito os militares refratários à adoção da tese do Ministério da Defesa. É interessante notar que não há um discurso unificado por parte do Aparelho Militar, com cada Força salientando os empecilhos à criação de uma estrutura institucional a seu ver desnecessária. Quando dão sua anuência, esta vai no sentido da criação de um Ministério da Defesa esvaziado, como o fez o então ministro do Exército, Zenildo Lucena, no calor da discussão que antecedeu à Revisão Constitucional, denotando uma arguta percepção do processo político e salientando que “o Ministério da Defesa virá, mais cedo ou mais tarde, como uma consequência natural das nossas necessidades” (Lucena 1992: 27).

A tensão fundamental ou ponto crítico na estruturação de um Ministério da Defesa parece ser aquela em que as opiniões políticas e o profissionalismo militar se cruzam. Dependendo da maneira como um Ministério da Defesa é desenhado, aprovado e ligado ao aparelho de Estado como um todo, pode contribuir substancialmente para um efetivo controle civil e democrático sobre o conjunto da Instituição Militar, paralelamente a ganhos de economia, eficiência e eficácia por parte das Forças. Nesse ponto, no entanto, é preciso que não se confunda a autonomia profissional militar necessária com a autonomia política militar muitas vezes desejada. O limite entre ambas é bastante tênue.

Durante a fase dos estudos preliminares para a criação do Ministério da Defesa, que durou praticamente todo o primeiro mandato do presidente Cardoso (1995-1998), percebemos em uma série de trabalhos produzidos tanto pelas Escolas de Comando e Estado-Maior das três Forças como pelo EMFA – responsável formal pelos estudos – a resistência militar em ceder à instituição de uma nova estrutura. Da pena dos fardados, a tônica era que, “sem possibilidade de erro, podemos considerar este assunto [criação do Ministério da Defesa no Brasil] como um modismo que surgiu após a Segunda Guerra Mundial” (Fogaça 1997: 24). Ou, ainda mais grave, na óptica dos militares (certamente não da sociedade civil) a existência de um Ministério da Defesa poderia acarretar em:

- *Perda de poder dos Ministros* – diminuição no autogerenciamento da política individual formulada pelas Forças;
- *diminuição de cargos* de Oficiais-Generais;
- *enfraquecimento do Poder Político das Forças Armadas* junto ao Governo; [...]
- *envolvimento político nos assuntos relevantes de Defesa* – Pressões externas e internas (Estado-Maior das Forças Armadas 1996: 3).

Seguindo a mesma cantilena de que o resultado final da “unificação” das Forças Singulares num único Ministério seria tão somente a criação de mais um Ministério Militar – e não a unificação dos três então existentes –, o aspecto mais preocupante que chama a atenção em todo esse documento é a preocupação decorrente de que,

Os Ministros das três Forças Singulares, ao perderem a condição de Ministros, terão reduzida a sua capacidade de influir em assuntos não especificamente militares, políticos e

administrativos, nas situações de normalidade institucional [...] Mas, infelizmente, a normalidade institucional não é algo que possamos chamar de estado permanente e garantido; havendo crise, as equações se alteram fundamentalmente. Sabemos que nas sociedades ainda não suficientemente desenvolvidas é difícil determinar o momento em que as injunções ou os reflexos militares da crise começam a ficar ativos. Sabemos também que nesses momentos espera-se que os Ministros das Forças Armadas exerçam os atributos políticos típicos da condição de Ministro, e não apenas os essencialmente militares. Em outras palavras, espera-se que eles participem da solução política da crise e evitem o recurso à força ou pelo menos restrinjam ao indispensável, dentro de um conceito de evolução política e levando em consideração a perspectiva do campo político.⁵

Assim, apesar dos mais de vinte anos de autoritarismo e do desgaste do Aparelho Militar decorrente da aventura do assalto direto ao poder, segue intacta e sem fissuras a velha auto-imagem das Forças Armadas como uma espécie de poder moderador – intervindo para regular a competição política dentro dos limites de “normalidade” – e como espada de Dâmocles – pairando sobre os poderes constitucionais, acima do sistema político e da sociedade, garantindo o “bom andamento” das instituições. Igualmente, tomando esse documento oficial em seu conjunto, é fundamental assinalar o risco que tal concepção traz de, numa situação-limite, as Forças Armadas virem a tornar-se responsáveis pela regulação da vida política e social do país, como já ocorreu no passado.

Vejamos um pouco mais de perto como o poder civil tem lidado com essas questões.

5. Mundo político *versus* mundo das armas: quem decide o quê?

Com base no exposto acima, é possível perceber as dificuldades e desafios à redução dos níveis de corporativismo e de independência funcional existentes no interior das Forças Armadas, incompatíveis com um regime que se pretende democrático. Além da mudança substancial das regras do jogo e a incorporação de novos atores políticos e sociais em relação ao período anterior, torna-se imperativo despertar a sociedade e o sistema político brasileiros para os problemas atinentes ao mundo militar.

Nessa direção, é forçoso um redesenho de toda a estrutura de defesa nacional – anacrônica e autoritária –, onde os civis (e a recente criação do Ministério da Defesa no Brasil oferece uma oportunidade ímpar para tal missão) ascendam ao protagonismo requerido para a consolidação e aprofundamento da jovem democracia verde-amarela. Numa observação bastante perspicaz, López frisa que

Não basta supor que os militares vão tomar a decisão de não intervir na política, ou reclamarem uma atitude profissional e abstrair-se; para conseguir subordinação e controle, a elite civil deve efetivamente *mandar*. Quer dizer, deve exercer a responsabilidade de comando, se é que quer obter a obediência dos militares (obviamente, quem não manda não pode reclamar obediência), e para isso deve-se ter um *mandato*; isto é, tem que elaborar políticas, propor objetivos, saber explicitar porque faz e para que faz; reconhecer com quem conta – ou pode

⁵ Estado-Maior das Forças Armadas (*Estudo Nº 01/CONVICE-C: 4, 1996*) (Grifo nosso). O CONVICE era constituído pelos vice-chefes dos Estados-Maiores do Exército, Marinha e Aeronáutica, sob a coordenação do EMFA.

contar – para respaldar seus propósitos; em que contexto de relações internacionais, regionais, estratégicas, etc (López 2001: 102).

Em resumo, é preciso que a classe política brasileira saia da defensiva e aposte para valer em mecanismos de controle, não para aviltar este instrumento imprescindível do Estado que é o Aparelho Militar, mas para o correto equacionamento exigido pelas democracias avançadas.

Em nosso país, numa breve digressão histórica, salta aos olhos – seja como “protetora” da sociedade e/ou do Estado – a proeminência militar ao longo de toda a sua existência independente, especialmente no período republicano nascido sob o signo da espada. Assim, apenas para citarmos algumas datas fundamentais da vida política nacional, como 1889 (Proclamação da República), 1893 (Revolta da Armada), década de 1920 (Tenentismo), Revolução de 1930 (fim da República Velha), 1937 (instituição do Estado Novo), 1945 (deposição de Getúlio Vargas), 1954/55 (suicídio de Vargas e contragolpe para garantir a posse de Juscelino Kubitschek), até o golpe em 1964, não podem ser pensadas sem referência ao Aparelho Militar.

Nas tíbias tentativas de os civis enfrentarem os militares, estes, como é normal a toda organização burocrática complexa, têm resistido às mudanças e à incerteza democrática, procurando tomar medidas preventivas ou reativas para maximizar sua autonomia e bloquear a “intromissão” civil. Nessa direção, buscam dirigir o rumo da mudança para posições mais próximas às suas preferências, orientando sua ação social para a redução do grau de incerteza acerca de seu futuro institucional.

Isso é legítimo, e é normal que assim ocorra, com os atores procurando otimizar seus espaços no jogo democrático. Contudo, o que não se pode perder de perspectiva é que o profissional militar é um especialista na *administração da violência* e não na *política e nos negócios do Estado*. A ele cabe assessorar o poder político sobre qual a melhor escolha dos meios, competindo a este último decidir se acata ou não o parecer elaborado por seus subordinados, em conformidade com o estabelecido na Política de Defesa Nacional.

A formulação, em 1996, da Política de Defesa Nacional pode ser vista como um marco nas relações civis-militares brasileiras, pois pela primeira vez em sua história, o país, por meio de seu poder político, fixou diretrizes claras e públicas para a Instituição Militar, procurando evidenciar com isso a subordinação dos militares ao poder civil e, ao mesmo tempo, mostrar à sociedade o substrato norteador da criação do Ministério da Defesa. Apesar disso, trata-se de um diploma elaborado de forma pouco transparente e sem a participação da sociedade e caracterizado por um tom genérico e consensual. Embora ele não seja de todo inócua, necessita ser aperfeiçoado com o envolvimento do conjunto das aspirações da cidadania brasileira.

A alienação da sociedade com relação aos temas militares (que ecoa no desinteresse pelo mundo político, acabando por retroalimentá-lo) apenas reforça a indesejável situação de esferas de autonomia, em contraste a um desejável quadro de heteronomia. Nunca é demais insistir que temas afeitos às Forças Armadas – compreendidas como instrumento legítimo de ação do Estado – devem ser objeto de profunda e informada discussão sobre o que se deseja dos militares, sobre a política e estratégia decorrentes de tal definição e ainda sobre o controle civil das metas a serem buscadas.

A criação do Ministério da Defesa reforça o ponto que aqui desejamos salientar. Apesar de se tratar de uma iniciativa meritória, o projeto de criação do Ministério da Defesa

elaborado pelo Executivo tem pontos nebulosos como, por exemplo, a manutenção de foro especial para processar e julgar os comandantes militares (privilégio só garantido a ministros de Estado e ao Presidente da República), preservação da Justiça Militar em tempos de paz (e que ainda pode julgar civis!), além da garantia de assento permanente aos comandantes das Forças no Conselho Militar de Defesa *vis-à-vis* o ministro da Defesa – apenas para citarmos os principais problemas gerais. À Marinha e à Aeronáutica foi garantida, respectivamente, a manutenção do controle sobre a Marinha Mercante e as atividades de Aviação Civil, entre uma série de imperfeições e continuidades que o projeto contempla. Dado o vício de origem que o Ministério da Defesa possui, ou seja, graças ao fato de a formulação da proposta que criou o Ministério da Defesa ter sido confiada durante a maior parte do tempo da administração Fernando Henrique Cardoso ao extinto Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), o resultado não é de todo surpreendente.⁶ É correto ressaltar que o ponto de partida não determina inteiramente o curso subsequente do processo, mas lhe acrescenta dificuldades que poderiam ter sido eliminadas de partida, facilitando o trâmite em direção a um novo patamar nas relações entre civis e militares no Brasil.

Um país como o Brasil, possuidor de mais de quinze mil quilômetros de fronteiras secas, com dez países, cerca de oito mil quilômetros de litoral e um imenso espaço aéreo, não pode prescindir das Forças Armadas na tarefa de proteção e defesa de seu território. Nessa direção, é imperativo que haja a valorização social e institucional de um tema tão relevante, porém tão constantemente negligenciado pela sociedade brasileira, como o da defesa nacional.

As mudanças até aqui realizadas, importantes sem dúvida alguma, não podem eclipsar que a tarefa de construção do controle e da supremacia civil em nosso país segue aberta, sem um correto equacionamento com as exigências de uma democracia moderna. Por vias tortuosas, sobretudo após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e o anúncio da “Doutrina Bush” – que reserva a prerrogativa de lançar ataques preventivos, prenunciando tempos sombrios para povos e nações –, parece que há um lento despertar desse estado de letargia que tomou conta da temática de defesa entre os brasileiros no último século e que, quiçá, poderá redundar no início da formação de uma nova cultura estratégica no Brasil.

6. Considerações finais

Em face do apresentado, não há como negar que sem uma decidida participação da sociedade civil e do sistema político brasileiros – apesar do risco improvável de um iminente golpe em nossa jovem democracia – na discussão e definição do papel das Forças Armadas, e do caminho e orquestração dos atos a serem desenvolvidos, longe continuaremos das diversas formas de controle civil que se podem construir sobre os militares nos marcos de um regime pós-autoritário e que se pretende em sua essência democrático.

Na órbita interna, repensar as relações civis-militares nesse novo contexto, mais do que apenas um dos pontos pendentes da agenda política com que se confrontam muitas

⁶ A antipatia com a propositura de criação do Ministério da Defesa foi uma constante por parte do EMFA, uma vez que a tônica era de que “a alteração na estrutura de Defesa é desnecessária, pois as Forças Armadas estão cumprindo bem a sua missão constitucional [...] [e] não há, seja na esfera regional ou mundial, qualquer risco para o Brasil que justifique a mudança” (Estado-Maior das Forças Armadas s/d: 6).

das áreas constitutivas do Estado brasileiro, deveria ter a precedência sobre as demais face ao nosso histórico e à visão de mundo que ainda permanece em parcelas significativas do estamento militar brasileiro. Urge a construção de um novo modelo.

No cenário externo, os desafios colocados pelo sistema internacional apontam para um panorama caracterizado pela deterioração da regulamentação jurídica entre os Estados e pelo fortalecimento das relações de força, demonstrando a centralidade e atualidade do pensamento clausewitziano. Recentemente, a detenção do general Pinochet em Londres, os conflitos na Iugoslávia, no Afeganistão e no Iraque demonstram isso de maneira inequívoca.

Dessa forma, a cena histórica *sui generis* dos primeiros anos do século XXI pode colaborar para acelerar a superação de muitos dos constrangimentos ainda existentes no campo das relações civis-militares em nosso país, oferecendo uma oportunidade única para adoção de um novo padrão que lance as bases para a elaboração de um controle civil democrático sobre as Forças Armadas. O preparo militar, em razão da dimensão estratégica pretendida e dos interesses nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil (como, por exemplo, o desejo de tornar-se membro permanente numa possível reconfiguração do Conselho de Segurança da ONU), reforça, algumas vezes até mesmo por exigências que se dão no plano das instituições multilaterais, a necessidade de civis à frente da condução dos negócios militares do Estado.

Responder satisfatoriamente às demandas colocadas, superando nossa inépcia civil e resolvendo de vez o problema da subordinação militar, é o desafio posto nessa alvorada de século e cujo resultado só o devir histórico poderá nos mostrar.

7. Bibliografia

- Campos, Iris Walquiria (2002): “Defesa Nacional”. Em: Lamounier, Bolívar/Figueiredo, Rubens (Orgs.): *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados.
- Castro, Celso/D’Araujo, Maria Celina (Orgs.) (2001): *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Clausewitz, Carl von (1979): *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes.
- Desch, Michael C. (1998): “Soldiers, States, and Structures: The End of the Cold War and Weakening U.S. Civilian Control”. Em: *Armed Forces & Society*, 24, 3, pp. 389-405.
- (1999): *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Diniz, Eugenio (1994): “Apresentação à entrevista com o almirante Mário César Flores”. Em: *Novos Estudos Cebrap*, 39, pp. 115-117.
- Dunlap, Jr., Charles J. (1992-1993): “The Origins of the American Military Coup of 2012”. Em: *Parameters*, XXII, 4, pp. 2-20.
- Estado-Maior das Forças Armadas (1996). *Estudo Nº 01/CONVICE-C*. Brasília: Estado-Maior das Forças Armadas.
- (1997): *Ministério da Defesa: Audiência com o Sr. Presidente da República*. Brasília: Estado-Maior das Forças Armadas.
- (s/d): *Estudos Preliminares*. Brasília: Estado-Maior das Forças Armadas.
- Fogaça, Valdir Augusto (1997): “Ministério da Defesa: modelo mais adequado ao Brasil – suas principais vantagens e desvantagens”. Rio de Janeiro: *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/CPEAEX* (mimeo).
- Ianni, Octavio (2000): “A Globalização e o Retorno da Questão Nacional”. Em: *Primeira Versão*, 90, pp. 1-87.

- Janowitz, Morris (1971): *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York and London: The Free Press and Collier-Macmillan Limited.
- (1985): “Las pautas cambiantes de la autoridad organizativa: La institución militar”. Em: Bañón, Rafael/Olmeda, José Antonio (Orgs.): *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 86-112.
- López, Ernesto (2001): “A construção do controle civil: Argentina, Brasil e Chile”. Em: Saint-Pierre, Héctor Luís/Mathias, Suzeley Kalil (Orgs.). *Entre votos e botas: as Forças Armadas no labirinto latino-americano do novo milênio*. Franca: Unesp-FHDSS, pp. 93-127.
- Lucena, Zenildo Gonzaga Zoroastro de/Veneu, Antonio Luiz Rocha (1992): “Opinião do Exército sobre a criação do Ministério da Defesa”. Brasília: Comissão de Defesa Nacional (mimeo).
- Mathias, Suzeley Kalil (1995): *A distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papirus.
- Pereira, Mauro César Rodrigues (2000): ““O Governo Somos Nós Mesmos”” (Entrevista). *Revista do Clube Naval*, 110, 313, pp. 24-28.
- Presidência da República (1995): *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Sallum Jr., Brasílio (1999): “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo”. Em: *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 11, 2, pp. 23-47.
- Shaw, Martin (1991): *Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century*. Philadelphia: Temple University Press.
- Soares, Samuel Alves (2001): “Um novo profissional militar no Brasil pós-autoritário”. Em: *Estudos de História*, 8, 1, pp. 275-299.
- Weber, Max (1999): *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Zaverucha, Jorge (1994): *Rumor de Sabres: controle civil ou tutela militar*. São Paulo: Editora Ática.
- (2000): *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.