

O PARADOXO DA DEFESA NACIONAL NO REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO¹

Luís Alexandre Fuccille²

RESUMO

O propósito do presente texto 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 trabalho, 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.

As relações entre as Forças Armadas, a sociedade e o Estado no cenário latino-americano têm apresentado significativas alterações conforme o período histórico que tomamos para análise. Após a conclusão do último ciclo de regimes autoritários, ocorrida ao longo da década de 1980 e depois de um de uma série de trabalhos sobre a natureza e os tipos de transições, os analistas parecem ter chegado à conclusão de que os militares mereceriam uma atenção menor como objeto de estudo, no novo quadro de emergência de democracias na região. Acreditamos que tal conclusão é precipitada e torna-se imperativa uma avaliação mais substantiva do papel hoje reservado às Forças Armadas nessa parte do mundo, com particular destaque para o caso do Brasil.

Nessa direção, optamos por abordar como os militares viram as mudanças decididas pelos civis e se comportaram frente a elas, bem como o grau e abrangência das reformas empreendidas no mundo militar e a importância desempenhada pela democracia nesse processo.

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, no contexto de uma ordem internacional que, ao menos no nível teórico e retórico, apontava para a crescente interdependência das nações e a paulatina erosão das fronteiras nacionais. Nesse novo cenário, as Forças Armadas latino-americanas não passaram incólumes. Ao mesmo tempo em que se acrescentaram dificuldades para um melhor equacionamento das relações civis-militares nos novos tempos, assistimos a uma rejeição da importância da dimensão militar para a transformação de fundo das novas democracias.

Um especialista internacional que parece ter captado bem esta questão, aponta 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).

Nesse sentido, a imensa maioria dos países parece satisfeita com a adoção da fórmula 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 de quais Forças Armadas cada sociedade requer e que funções elas deveriam cumprir têm sido constantemente negligenciadas, fazendo com que a superação dessa *crise de identidade* se dê 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 geopolítica das nações, o novo papel de potência hegemônica 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 antes impensáveis.

Nesse quadro, um conjunto de novas questões deve ser avaliado mais detidamente. Como diz 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).

As questões que aqui nos preocupam poderiam ser resumidas assim: o que fazer com os militares?; como superar os problemas a eles relacionados?; como lidar com suas previsíveis resistência às mudanças?; e, por último mas não menos importante, como conseguir que aceitem a subordinação aos poderes constitucionais e civis de forma plena? Em resumo, como redefinir as relações civis-militares, afirmando uma nova pauta e definindo sobre quais bases se dará a construção de um novo modelo?

O ESTADO BRASILEIRO PÓS-AUTORITÁRIO E SUA RELAÇÃO COM O APARELHO MILITAR

No Brasil, é evidente que a nova realidade pós-1985 é substancialmente distinta da anterior em que a instituição militar ocupava o centro decisório do poder. Não obstante, cabe salientar que o término do ciclo militar/autoritário decorreu, como sabemos, menos das pressões de uma forte e articulada sociedade civil, que exigia o retorno à normalidade democrática, do que do projeto distensionista elaborado por um setor das Forças Armadas (Mathias, 1995). 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 isto viesse se refletir no 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 quadro civil-militar no qual, sem estar no exercício direto do poder de Estado, os militares preservavam uma acentuada importância institucional (Cavagnari Filho, 1989; Quartim de Moraes, 1987; Oliveira, 1987; Moisés & Albuquerque, 1989; Zaverucha, 1992). Enquanto isso, privilegiaram-se as reformas estruturais e institucionais como temas prioritários da agenda política, procurando-se dar um novo equacionamento para a vigência plena do Estado de Direito, bem como uma resposta satisfatória aos direitos sociais, políticos e econômicos represados e reprimidos durante anos pelo regime de exceção.

Assim, apesar de as Forças Armadas continuarem a ser as depositárias do monopólio da força que caracteriza o Estado moderno (Weber, 1999:525), a questão central sobre qual o papel que elas devem desempenhar nos marcos de um regime democrático continuou sem um correto dimensionamento. Em grande parte, a raiz dessa acomodação pode ser explicada pelo fato de José Sarney ter assumido a presidência do país bastante fragilizado após o falecimento de um presidente eleito em Colégio Eleitoral – logo, sem a legitimidade popular – e tendo como principal fiador de sua posse o novo ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves. A isso se acrescenta a leniência do sistema político e muitos de seus integrantes – oriundos e beneficiários do período ditatorial – que optaram por não enfrentar de forma decidida a questão militar herdada da fase anterior. Assim, a suposição equivocada 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.

Com a eleição direta de Fernando Collor (1990-1992) à Presidência, surge um novo perfil no campo das relações civis-militares no Brasil. Sob esse governo, notavelmente, as Forças Armadas sofreriam diversos reveses. Entre esses, 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), a promulgação da Lei Complementar 69/91 (que entre outros pontos, resolve a questão jurídica acerca do emprego de tropas federais em assuntos internos), juntamente à decisão de abandonar o programa nuclear secreto (Zaverucha, 2000:59-109). Alguns militares afirmam que, não fosse a crise que acabou por resultar no *impeachment* e na renúncia do presidente, este pensava mesmo na criação de um Ministério da Defesa.³

Paralelamente, a abrupta mudança no sistema internacional no início dos anos 90 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, no final do século, a não ocorrência de golpes militares no cenário regional não foi acompanhada por uma presença ativa e indispensável dos civis na condução dos assuntos militares. Contudo, nas graves crises político-institucionais que recentemente sacudiram o subcontinente, as Forças Armadas desempenharam um destacado papel de “arbitragem”, conforme foi possível perceber no Equador, Peru, Venezuela, Bolívia, Paraguai e até mesmo na Argentina.

No Brasil, com a ascensão de Itamar Franco (1993-1994) optou-se não só por não enfrentar diversas pendências ligadas à questão militar, como por militarizar substancialmente o gabinete. Além dos cinco ministros militares (Exército, Marinha, Aeronáutica, EMFA e Casa Militar), oficiais – ainda que da reserva – passaram a chefiar ministérios civis como o dos Transportes, das Comunicações, da Secretaria de Administração Federal (SAF), da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), além da Polícia Federal (PF), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Docenave (braço marítimo da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD).

Mas, apesar da aparente força, àquela altura da conjuntura nacional a instituição militar vivia um momento muito delicado de sua história. Na expressão de um analista:

“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 Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) soube muito bem aproveitar a ocasião, abrindo uma nova vereda no trato das relações civis-militares brasileiras. Já no discurso de posse, ele afirmaria: "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" (Folha de S. Paulo, 02-01-1995).

Por “adaptação gradual (...) às demandas do futuro” Fernando Henrique queria especialmente se referir ao processo de criação do Ministério da Defesa ao longo de seu exercício presidencial. Contudo, essa diretriz 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, concorreram para conformar um quadro substancialmente distinto. 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).⁴

Nesse contexto, ao longo de toda a década de 1990, o redimensionamento (*downsizing* para uns, *rightsizing* para outros) dos aparelhos militares foi propugnado como uma das saídas para a “crise fiscal” vivida particularmente pelos países periféricos. Assim, por exemplo, em mensagem enviada à 3ª Reunião Plenária do Círculo de Montevideu – 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” (grifo nosso) (Jornal do Brasil, 24-03-98; Folha de S.Paulo, 25-03-98).

Embora a face “fiscalista” tenha sido a que ganhou maior notoriedade pública, o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (Presidência da República, 1995) previa uma série de importantes transformações no plano estatal com as quais pretendia-se sepultar de vez os resquícios da “Era Vargas”.⁵

Dessa forma, novos condicionantes vêm se somar à reconfiguração do setor de defesa brasileiro. A ascensão 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. (1999:24-25), “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”. Não obstante a justificativa técnica muitas vezes aventada por Fernando Henrique Cardoso para a criação do Ministério da Defesa, é inegável que a pedra de toque dessa reforma nos 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, o aguçamento do processo de globalização/mundialização e as reformas de cunho neoliberal ao longo de toda a década de 1990, associadas à postura militar defensiva nos quadros de avanço da democratização formam um tabuleiro de xadrez onde foram pensadas e implementadas as mudanças no setor de defesa, sendo esta talvez a área onde as reformas institucionais de maior envergadura tenham ido mais longe nos dois mandatos do presidente Cardoso. As mudanças que se seguiram no setor de defesa, resultantes desse ponto de inflexão do Estado brasileiro, merecem aqui uma análise mais detida.

AS REFORMAS E SEUS LIMITES INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS

A consolidação da democracia está estreitamente vinculada à capacidade de estabelecer mecanismos de controle das políticas governamentais, aí incluídos os assuntos militares e de defesa. A ausência de tradição de *accountability* reforça os traços de autonomia autárquica e de falta de transparência. 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 consideravelmente. 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 às preocupações que norteiam este trabalho, optamos por empregar *supremacia civil* como um tipo-ideal weberiano que contempla 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, ao lado do forte *esprit de corps* que a caracteriza, 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. Como salientou Janowitz (1971:lvi), para se lograr êxito nesse processo, concomitantemente ao avanço civil é necessária a criação de canais adequados 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. Assim, “punir” e “recompensar” são faces de uma mesma moeda. É necessário ainda muito cuidado em todo esse processo, uma vez que a urgência das reformas nesse setor é

normalmente fruto de um momento anterior marcado por um acentuado protagonismo militar e de ainda imperarem neste novo contexto diversas fragilidades institucionais. Como lembra o mesmo autor em outro trabalho, “las tensiones asociadas a la transición producen demandas poderosas en la Institución Militar que pretende volver a pautas de autoridad y organización ‘tradicionales’ y pasadas” (Janowitz, 1985:100). Nesse momento o poder civil não pode ser fraco e hesitar, 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, 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 se mostra menos interessado nos negócios militares, ocasionando uma elevação da participação militar nos assuntos de segurança e defesa.⁶ Face ao longo histórico de participação militar na política latino-americana existem pontos de vista conflitantes acerca das relações civis-militares nas novas democracias, bem como 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 que, dependendo da forma como se combinem, 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 para nós é analisar como se dá a transformação das Forças Armadas de sujeito político para instrumento político do Estado. Com as Forças Armadas historicamente centrais no interior do sistema político brasileiro, ora exercendo diretamente o poder político, ora como importantes atores coadjuvantes, a inépcia civil ao tratar os temas militares tem sido patente. 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 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 se alicerçar o *ethos* de sua existência. Por derivação, isto acaba implicando no reconhecimento do Estado-nação como a forma suprema de organização política e sua identidade passa a se confundir com a deste último. 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 com isso, os militares brasileiros e latino-americanos se enxergam como os constituidores da nação, o que tende a acrescentar-lhes uma dificuldade em se enxergarem como instrumento do Estado. Em exposição ao presidente Cardoso sobre a conveniência ou não 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”. Citando os episódios das invasões francesa e

holandesa, explica “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”. Essa imagem do espelho Forças Armadas-Nação permanece até os dias atuais, visto 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” (Ministério da Defesa, 1997).

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. Até mesmo a guerra, aparentemente um tema da alçada dos militares, não o é na medida em que é 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.

Porém, no umbral do século XXI, afirmações como a do último ministro da Marinha do Brasil de que “[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 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 desse ministério não é nova. De certa forma, estimulado pelo fator “coordenação” implícito na fórmula 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, observando as características e peculiaridades de cada Força Singular. No início da ditadura militar, sob o governo Castelo Branco (1964-67), ganhou novamente espaço a idéia de criação de um Ministério

da Defesa – inclusive com a promulgação do Decreto-Lei 200 pelo presidente, mas a oposição militar não permitiu que a idéia avançasse.

Terminado o ciclo autoritário, ressurgiu o debate sobre a conveniência da criação de uma estrutura como o Ministério da Defesa. Durante os trabalhos do Congresso Constituinte, 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” –, os militares conseguiram 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 um candidato não-conservador pudesse vencer as eleições presidenciais e passasse a controlar este instrumento fundamental de força do Estado que são as Forças Armadas (Zaverucha, 1994:194).

As expectativas e riscos intrínsecos de um novo modelo de administração na área castrense fizeram os militares refratários à adoção da tese do Ministério da Defesa. É interessante notar que aqui não temos um discurso unificado por parte do aparelho militar, com cada Força salientando os empecilhos e a falta de necessidade que enxergam na criação dessa nova estrutura institucional. 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 a 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”.⁷

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. 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 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. 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, por meio de 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. Nesse sentido, 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, a existência de um Ministério da Defesa poderia acarretar:

“- *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”.

Outro argumento era 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. Mas o aspecto mais preocupante que chama a atenção em todo esse documento é a preocupação 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” (grifo nosso).⁸

Assim, apesar dos mais de vinte anos de autoritarismo e de todo o desgaste decorrente para o aparelho militar 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 – e espada de Dâmocles – que intervém para regular a competição política dentro dos limites de “normalidade” e paira sobre os poderes constitucionais – por cima do sistema político e da sociedade, garantindo o “bom andamento” das instituições. Igualmente, é fundamental assinalar o risco que tal concepção traz consigo de, numa situação-limite, as Forças Armadas virem a se tornar 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.

MUNDO POLÍTICO *VERSUS* MUNDO DAS ARMAS: QUEM DECIDE O QUÊ?

Com base no exposto acima, é possível perceber a dificuldade e o tipo de desafio que estão colocados para a 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 da incorporação de novos atores políticos e sociais, é imperativo o despertar da sociedade e do 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 exerça, o papel requerido para a consolidação e aprofundamento de nossa jovem democracia. Numa observação bastante perspicaz, Ernesto López (2001:102) frisa que

“Não basta supor que os militares vão tomar a decisão de não intervir na política, ou reclamar 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 contar – para respaldar seus

propósitos; em que contexto de relações internacionais, regionais, estratégicas, etc”.

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 sim 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, 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 a garantia de posse a 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 civil, 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.

Já que estamos falando de Política de Defesa Nacional, sua publicação em novembro de 1996 pode ser vista como um marco nas relações civis-militares brasileiras, pois, pela primeira vez em sua história, o país, através 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 que serviria de norte quando da criação do Ministério da Defesa. Apesar disso, trata-se de um diploma elaborado de forma pouca transparente e sem a participação da sociedade, caracterizado por um tom genérico e que reflete consensos naturais. Apesar de não ser inócua, necessita ser aperfeiçoado com o envolvimento do conjunto das aspirações da cidadania brasileira.

A alienação da sociedade com relação aos temas militares (que acaba por ecoar no desinteresse nutrido pelo mundo político e o alimenta) apenas reforça a indesejável situação de esferas de autonomia, em contraste com o desejável quadro de heteronomia. Nunca é demais insistir que temas afeitos às Forças Armadas – compreendidas como instrumento legítimo de ação do Estado – deveriam ser objeto de profunda e informada discussão sobre o que se deseja dos militares, a política e estratégia decorrentes de tal definição e o acompanhamento pelos civis 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 (com a prerrogativa de julgar civis!), além da garantia de assento permanente dos comandantes das Forças no Conselho Militar de Defesa – apenas para citarmos os principais problemas gerais. À Marinha e à Aeronáutica foi garantida a manutenção do controle sobre a Marinha Mercante e as atividades de Aviação Civil. Dado o vício de origem que o Ministério da Defesa possui, ou seja, graças ao fato de a tarefa de 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.⁹ É correto ressaltar que o ponto de partida não determina inteiramente o curso subsequente do processo, mas seguramente acrescenta dificuldades que poderiam ter sido eliminadas de partida facilitando o trânsito 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, cerca de oito mil quilômetros de litoral e um imenso espaço aéreo, além de fazer divisa com mais dez nações, não pode prescindir de 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 importante e constantemente negligenciado pela própria 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 aos EUA a prerrogativa de lançar ataques preventivos e prenuncia 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. Isso, quiçá, poderá redundar no início da formação de uma nova cultura estratégica no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como negar que, apesar do improvável risco de um golpe contra nossa jovem democracia, sem uma decidida participação da sociedade e do sistema político na discussão e definição do que fazer com as Forças Armadas, do caminho e da orquestração dos atos a serem desenvolvidos, longe continuaremos das diversas formas de controle civil que se podem construir nos marcos de um regime pós-autoritário e que se pretende em sua essência democrático.

No cenário interno, repensar as relações civis-militares, mais do que apenas um dos pontos da agenda política pendente com que se confrontam muitas das áreas do Estado brasileiro, é uma tarefa central - 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 que parece se delinear pela deterioração da regulamentação jurídica entre os Estados e o fortalecimento das relações de força, mostrando-nos a centralidade e

atualidade do pensamento clausewitziano. Recentemente, a detenção do general Pinochet em Londres, os conflitos nas Iugoslávia, Afeganistão e Iraque demonstram-nos 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 os militares. O preparo militar, em razão da dimensão estratégica pretendida e dos interesses nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil (como, por exemplo, o desejo em se tornar 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.

Se estaremos aptos a responder satisfatoriamente às demandas colocadas, lidando com o dilema de superar nossa inépcia civil e resolvendo de vez o problema da subordinação militar, é o desafio colocado nesta alvorada de século e cujo resultado só o dever histórico poderá nos mostrar.

BIBLIOGRAFIA

- CAMPOS, Iris Walquiria. (2002), “Defesa Nacional”, in: B. LAMOUNIER & R. FIGUEIREDO (Orgs.), *A era FHC: um balanço*. São Paulo, Cultura Editores Associados.
- CASTRO, Celso & D’ARAUJO, Maria C. (Orgs.). (2001), *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. (1989), “Forças Armadas: tutela militar e subordinação estratégica”, *Revista Teoria e Política*, 11: 39-69.
- CLAUSEWITZ, Carl von. (1979), *Da Guerra*. São Paulo, Martins Fontes.
- DAHL, Robert. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London, Yale University Press.
- DESCH, Michael C. (1998), “Soldiers, States, and Structures: The End of the Cold War and Weakening U.S. Civilian Control”, *Armed Forces & Society*: 24 (3), 389-405.
- _____. (1999) *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- DINIZ, Eugenio. (1999), “Apresentação à entrevista com o almirante Mário César Flores”. *Novos Estudos Cebrap*, 39:115-117.
- DUNLAP, JR., Charles J. (1992-93), “The Origins of the American Military Coup of 2012”, *Parameters*, XXII (4): 2-20.

ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS. (1996). *Estudo nº 01/CONVICE-C*. Brasília, Estado-Maior das Forças Armadas.

_____. (s/d) *Estudos Preliminares*. Brasília: Estado-Maior das Forças Armadas.

FOGAÇA, Valdir A. (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.

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

_____. “FHC defende reformas propostas pelo FMI”, 25/03/98.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. (1998), *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis, Vozes.

IANNI, Octavio. (2000), “A Globalização e o Retorno da Questão Nacional”. *Primeira Versão*, 90, junho.

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”, in R. BAÑÓN & J.A. OLMEDA, *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial.

Jornal do Brasil, “Preocupação com o social”, 24/03/98.

LÓPEZ, Ernesto. (2001), “A construção do controle civil: Argentina, Brasil e Chile”, in H. SAINT-PIERRE, & S. K. MATHIAS (Orgs.), *Entre votos e botas: as Forças Armadas no labirinto latino-americano do novo milênio*. Franca, Unesp-FHDSS.

LUCENA, Zenildo Gonzaga Zoroastro de & VENEU, Antonio Luiz Rocha. (1992), “Opinião do Exército sobre a criação do Ministério da Defesa”. Brasília: mimeo (Comissão de Defesa Nacional), dezembro.

MATHIAS, Suzeley Kalil. (1995), *A distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas, Papirus.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (1997), Audiência com o Sr. Presidente da República. Brasília, Estado-Maior das Forças Armadas.

MOISÉS, José Alvaro & ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. (1989), *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo, Paz e Terra.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. (1987), “O Aparelho Militar: papel tutelar na Nova República”, in J. QUARTIM DE MORAES; W.P. COSTA & E. R. de OLIVEIRA, *A Tutela Militar*. São Paulo, Vértice/Editora Revista dos Tribunais.

PEREIRA, Mauro César Rodrigues. (2000), “‘O Governo Somos Nós Mesmos’ ” (Entrevista), *Revista do Clube Naval*, 110 (313): 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.

QUARTIM DE MORAES, João. (1987), “A função das Forças Armadas num Brasil democrático”, in J. QUARTIM DE MORAES; W. P. COSTA & E. R. de OLIVEIRA, *A Tutela Militar*. São Paulo, Vértice/Editora Revista dos Tribunais.

RUPERT, Mark. (2000), *Ideologies of Globalization: Contending Visions of a New World Order*. London and New York, Routledge.

SALLUM JR., Brasílio. (1999), “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento”, *Tempo Social* (Revista de Sociologia da USP), 11 (2): 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”, *Estudos de História*, 8 (1):275-299.

WEBER, Max. (1999), *Economia e Sociedade*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, volume 2.

ZAUERUCHA, Jorge. (1992), “As prerrogativas militares nas transições brasileira, argentina e espanhola”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19:56-65.

_____. (1994), *Rumor de Sabres: controle civil ou tutela militar*. São Paulo, Ática.

_____. (2000), *Fragil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Notas

¹ Este artigo expressa opiniões pessoais e não a posição institucional do Ministério da Defesa onde atuo. Sou profundamente grato à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo financiamento deste trabalho, bem como pelo suporte oferecido à apresentação do mesmo no *XI Congresso Brasileiro de Sociologia*, em setembro de 2003, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

² Gerente do Departamento de Política e Estratégia do Ministério da Defesa. 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: <fucille@unicamp.br>

³ Ver CASTRO & D'ARAÚJO, 2001, que traz os depoimentos dos ministros militares da Nova República até o governo Fernando Henrique Cardoso.

⁴ Para outras leituras da globalização como uma ideologia que tende a paralisar as iniciativas nacionais, ver também HIRST & THOMPSON, 1998, além de RUPERT, 2000.

⁵ 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, 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.

⁶ Até mesmo os EUA, por muitos considerados como um modelo a ser seguido no campo das relações civis-militares, não fogem a essa constatação. Cf. DUNLAP JR., 1992-93 e DESCH, 1998.

⁷ Audiência pública a respeito da “Opinião do Exército sobre a criação do Ministério da Defesa”, com exposição dos ministros do Exército Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena e do ministro-chefe do EMFA Antonio Luiz Rocha Veneu – em 09 de dezembro de 1992, Comissão de Defesa Nacional, p. 27.

⁸ Ver *Estudo nº 01/CONVICE-C*. Brasília: Estado-Maior das Forças Armadas: 1996, p. 4. O CONVICE era constituído pelos vice-chefes dos Estados-Maiores do Exército, Marinha e Aeronáutica, sob a coordenação do EMFA.

⁹ A antipatia face a idéia 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”, entre outros pontos. Cf. *Estudos Preliminares*. Brasília: Estado-Maior das Forças Armadas: s/d, p. 6.