

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LUIZA SALAZAR ANDRIOTTI

**O PAPEL POLÍTICO DOS MILITARES NO BRASIL E SEU REFLEXO NA
POLÍTICA DE DEFESA ATUAL**

Porto Alegre

2013

LUIZA SALAZAR ANDRIOTTI

**O PAPEL POLÍTICO DOS MILITARES NO BRASIL E SEU REFLEXO NA
POLÍTICA DE DEFESA ATUAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Porto Alegre

2013

LUIZA SALAZAR ANDRIOTTI

**O PAPEL POLÍTICO DOS MILITARES NO BRASIL E SEU REFLEXO NA
POLÍTICA DE DEFESA ATUAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição
UFRGS

À minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais. Não só por investirem e priorizarem minha educação acima de tudo, mas também por me mostrarem que o conhecimento é o atributo mais valioso que um ser humano pode deter. Agradeço à minha irmãzinha, também, pelo companheirismo e cumplicidade. Desde pequena eu tento ser a pessoa maravilhosa que ela acha que sou e corresponder ao olhar de admiração que ela tem em relação a mim.

Não poderia me esquecer, tampouco, da importância que tiveram meus amigos. Aos meus amigos do Bom Conselho, agradeço pelos momentos de alegria que me proporcionam até hoje e pelas boas e velhas piadas que nunca perdem a graça. Aos meus amigos da UFRGS, com os quais dividi minhas alegrias e angústias ao longo desses cinco anos e que me mostraram novas perspectivas e realidades. Agradeço em especial aos queridos Thomás, Alexandre, Gihad, Cristiana e Lucas pela sincera amizade, pela camaradagem e pelos incontáveis momentos juntos. Também agradeço à minha amiga Irene, cuja forma de ver o mundo me ensinou a ver que há beleza em todos os cantos.

Agradeço também àqueles que contribuíram para meu aprimoramento pessoal e profissional ao longo da minha estada na UFRGS. Agradeço ao meu professor e orientador, Érico Esteves Duarte, que sempre esteve disponível quando precisei, me ajudando e guiando ao longo da elaboração deste trabalho. Também agradeço aos professores André Reis e Sonia Ranincheski pela oportunidade de trabalhar em suas pesquisas, fator fundamental para minha escolha profissional em relação ao mundo acadêmico.

Finalmente, agradeço a Alexandre Saleh, cuja companhia se tornou fundamental e indispensável ao longo desse processo. Obrigada pelo carinho, pelo respeito, pela compreensão e por me fazer acreditar mais em mim mesma.

“In our time, political speech and writing are largely the defense of the indefensible.”

George Orwell

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo fazer um estudo analítico do papel das Forças Armadas sobre a política brasileira ao longo da história republicana do país a fim de compreender sua influência sobre a política de defesa atual. Por meio da análise sobre a trajetória histórica das relações entre militares e o poder político civil, tentar-se-á mostrar quais os resquícios da influência do setor militar que ainda se encontram presentes a nível institucional e informal e como esses resquícios acabam por determinar algumas questões acerca da temática da defesa. Essa configuração entre os atores a nível doméstico teria consequências, então, sobre uma das políticas brasileiras voltadas ao sistema internacional. Por meio dessa afirmação, também é possível perceber a relação estreita existente entre a dinâmica no ambiente doméstico e a inserção internacional do Brasil.

Palavras-chave: Forças Armadas. Política de defesa. Brasil. Civis. Militares.

ABSTRACT

The present monograph has as an objective making an analytical study about the role of the armed forces on Brazilian politics through the country's republican history seeking to understand its influence over the current defense policy. Through an analysis of the historical path of the relations between the military and civilian political power, it will be attempted to show which residues of the military influence are still present at the institutional and informal level and how these residues end up determining some of the questions concerning the defense theme. The structure of domestic actors would have consequences over one of the Brazilian policies that faces towards the international system. By affirming this, it is also possible to realize the close relation that exists between the dynamics of the domestic environment and Brazil's international insertion.

Keywords: Armed forces. Defense policy. Brazil. Civilians. Military.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 SEGURANÇA, DEFESA, POLÍTICA E FORÇAS ARMADAS: explanação de conceitos e a relação entre civis e militares	13
2.1 Definições: segurança, defesa e política de defesa	13
2.2 Abordagens teóricas sobre as relações entre militares e civis.....	17
3 OS MILITARES NA POLÍTICA BRASILEIRA: da Proclamação da República ao Regime Militar	23
3.1 O papel das Forças Armadas na política brasileira da Proclamação da República ao Regime Militar: 1889 a 1964	23
3.2 Os militares no centro do poder político: 1964 a 1985	31
4 O ESTABELECIMENTO DA DEMOCRACIA E O ATUAL PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS.....	39
4.1 O processo de redemocratização: a constituinte e o papel dos militares na Nova República	39
4.2 A evolução e a atual configuração institucional dos militares	44
5 O PAPEL PROTAGONISTA DAS FORÇAS ARMADAS SOBRE A POLÍTICA DE DEFESA E SUA INFLUÊNCIA ATUAL	52
5.1 Além das delimitações institucionais: o aspecto informal da influência das Forças Armadas.....	52
5.2 As concepções sobre o papel atual das Forças Armadas: a necessidade de um debate	57
6 CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

Assim como qualquer outra política pública, a política de defesa deve ser compreendida pelos fatores históricos, sociais e institucionais que a definem e influenciam. A presente monografia visa a analisar a importância das Forças Armadas na caracterização e nas decisões acerca da política de defesa. Para isso, supõe-se necessária uma análise da trajetória do papel dos militares na política brasileira com fins de explicar como se chegou à atual configuração na tomada de decisões acerca da defesa do país.

Os termos que compõem uma política de defesa estão ligados à realidade organizacional e política dos Estados, sendo esta o resultado de alternativas, escolhas e contextos que se apresentam ao longo da história (PROENÇA JR., 2011). A afirmação de Stepan (1971) de que os militares são parte integral do sistema político encontra eco na história brasileira, na qual as Forças Armadas tiveram papel ativo, principalmente após a Proclamação da República em 1889. A interação existente entre setor militar e a vida política civil viria a moldar parte da história política brasileira, tendo como um de seus resultados a posição atual dos militares em relação às decisões políticas na área da defesa. No entanto, não seriam somente os resquícios históricos da predominância política das Forças Armadas os responsáveis pela configuração atual do setor militar. A própria população civil teria, a partir da República, se encolhido em relação aos temas de defesa, deixando-os a cargo dos militares e sendo conivente com o aumento da intervenção militar sobre aspectos da vida política interna (CARVALHO, 2006). A relação entre sociedade civil e Forças Armadas faz parte, então, da dinâmica interna que influencia sobre uma importante parcela da tomada de decisões referentes à interação do Brasil com o sistema internacional.

Partindo dessa lógica, as determinações da política de defesa estão estreitamente ligadas aos objetivos previstos pela política externa. O problema seria que, no caso do Brasil, as perspectivas do Itamaraty não se encontrariam em total sincronização com as questões de defesa, atualmente sob responsabilidade do Ministério da Defesa. Ambas as políticas têm a característica de serem voltadas “para fora”, ou seja, para o ambiente internacional no qual está inserido o Brasil. Esse fato justificaria a necessidade de uma busca por uma melhor coordenação entre temas de diplomacia externa e de defesa. O maior foco de desarmonia entre as duas políticas públicas, de acordo com Brigagão e Proença Jr. (2002), estaria na questão referente à perspectiva do desarmamento e à necessidade dos meios de defesa. Uma maior capacidade de controle civil sobre as determinações das Forças Armadas poderia auxiliar,

então, na criação de uma linha de ação de maior consenso entre as duas políticas. Essa realidade justifica a importância do presente trabalho para a inserção internacional do Brasil, uma vez que é preciso compreender plenamente a dinâmica existente por trás das formulações da política de defesa a fim de utilizá-la em consonância com as proposições da política externa e como instrumento da consolidação da posição do Brasil no sistema internacional.

A forma como se organiza a interação entre sociedade civil e o setor militar, ao longo da história republicana até os dias de hoje, será analisada à luz da teoria formulada por Huntington (1964) relativa às formas de organização do controle civil sobre os militares. A maneira como se organiza esse controle permite compreender qual o grau de influência que exercem as Forças Armadas sobre a política civil e em que aspectos ela é mais presente. A análise do desenvolvimento dos processos históricos, da formação institucional e das atribuições militares servirá de instrumento para essa compreensão. Tentará se responder, ao longo desta monografia, quais os resquícios da influência histórica dos militares sobre a política brasileira e de que forma eles ainda se encontram presentes sobre os aspectos de defesa.

O que se propõe fazer aqui, então, é um estudo sobre a trajetória histórica das relações entre as Forças Armadas, a política e a sociedade civil: como elas evoluíram formal e informalmente e como essa evolução resultou no atual papel dos militares sobre as questões de defesa. A fim de cumprir esse objetivo, será feita uma revisão bibliográfica, na tentativa de reunir diferentes trabalhos sobre diferentes períodos da história brasileira, destacando sempre o papel dos militares na política e sua interação com os civis. A literatura sobre o assunto, apesar de contar tanto com trabalhos clássicos quanto com trabalhos atuais, é de natureza dispersa e o número de informações sobre os diferentes períodos estudados, desigual. Isto é, enquanto há uma quantidade considerável de informações sobre determinadas épocas e temas, existe também uma quantidade reduzida sobre outros aspectos. Um dos propósitos do presente trabalho seria, também, a reunião da literatura existente sob uma lógica condutora a fim de facilitar a reflexão sobre o tema.

Também é importante ter em mente que a investigação feita sobre os desenvolvimentos históricos não têm objetivo descritivo, prezando a abordagem analítica dos processos sem a intenção de se fazer um trabalho narrativo dos acontecimentos. Abster-me-ei, então, de fazer maiores relatos históricos, focando-me sobre os elementos centrais para a realização deste estudo: a relação entre militares e a política civil, seu resultado e seus resquícios sobre a política de defesa atual.

O trabalho se estrutura em quatro grandes seções. Na primeira parte do trabalho é feita uma explicação e uma conceituação dos termos que serão utilizados ao longo da análise a fim de não haver dúvidas quanto ao sentido empregado com o uso de cada expressão. Também serão desenvolvidas, na primeira divisão, as linhas de abordagem teóricas que guiarão a análise a ser feita nos próximos capítulos. Primeiramente será explorado o debate acerca da teoria que envolve as relações entre militares e a vida política civil para que, em seguida, se esclareça a teoria sobre o padrão de atuação dos militares especificamente no contexto brasileiro.

A segunda grande parte terá como objetivo a análise do processo de enraizamento do setor militar na política brasileira. Serão explorados os processos de ascensão dos militares sobre a política, a partir da Proclamação da República, seu estabelecimento como poder moderador das relações políticas e a transição desse modelo ao auge de sua influência sobre a vida civil com a instauração do regime militar em 1964. A compreensão desses períodos é fundamental para a identificação de tendências nas relações entre civis e militares que iriam se consolidar tanto de forma institucional quanto informalmente ao longo do que teriam sido os anos de maior influência das Forças Armadas sobre a política brasileira.

O capítulo seguinte, por sua vez, tem como finalidade demonstrar a importância do processo de transição democrática para a permanência de certos resquícios da influência militar sobre o novo formato institucional. Apesar de não serem os únicos fatores decisivos para a continuação da preponderância militar sobre determinados assuntos – mesmo que de forma mais restrita –, a redemocratização e a evolução institucional ocorridas posteriormente explicam parte da lógica que permitiu a permanência de alguns dos atributos que foram relacionados aos militares durante o período histórico anterior.

Finalmente, a última seção analítica do trabalho foca nas justificativas que vão além da estrutura institucional para explicar determinadas tendências nas relações entre militares, política e sociedade civil. Para esse fim, são estudados aspectos mais informais da interação civil-militar, acontecimentos que ultrapassam as delimitações burocráticas e administrativas e que mostram a verdadeira efetividade dos mecanismos institucionais para a garantia do controle civil sobre as Forças Armadas e sobre as determinações acerca do tema da defesa. Na parte final do capítulo, então, é explorado o debate atual sobre qual seria a verdadeira capacidade de atuação dos militares sobre as decisões políticas do país e o verdadeiro controle dos civis sobre a temática de defesa, coseguindo ou não associá-la aos objetivos da política externa.

Por fim, deixa-se esclarecido o fato de que a proposição deste trabalho não é fazer uma análise da política de defesa brasileira ao longo da história, mas sim estudar a evolução das relações existentes entre civis e militares, focada em seus aspectos políticos, para explicar a atual relação existente entre os setores e como este afeta o setor da defesa. Ao afetar o setor de defesa, essa relação também afetaria, então, a inserção internacional do Brasil. Essa lógica estaria de acordo com o que é afirmado em Putnam (1988) sobre a intensa relação existente entre as dinâmicas do nível doméstico e as decisões de um país voltadas ao sistema internacional.

2 SEGURANÇA, DEFESA, POLÍTICA E FORÇAS ARMADAS: explanação de conceitos e a relação entre civis e militares

Ao estudar o papel do setor militar sobre aspectos da política brasileira interna e sua influência na inserção do país no ambiente externo, é necessário compreender a ligação que existe entre as relações civis-militares e a definição da política de defesa. Resquício da tendência histórica de intervenção na vida política brasileira pelas Forças Armadas, a preponderância exercida pelos militares sobre as questões de defesa deve ser compreendida à luz da teoria existente sobre a interação entre sociedade civil e setor armado.

2.1 Definições: segurança, defesa e política de defesa

Antes de iniciar-se a análise da influência das Forças Armadas na política brasileira, principalmente na de defesa, é preciso definir alguns conceitos básicos. Termo conhecido dos estudiosos de relações internacionais, o conceito de “defesa” parece se tornar cada vez mais utilizado. No entanto, alguns dos usos do termo se tornam confusos, principalmente quando relacionados com a ideia de “segurança”. Uma vez que os dois termos estão intrinsecamente relacionados, faz-se necessário deixar claro o que será entendido aqui como “defesa” e “segurança”.

Abordando a segurança como um conceito multidimensional, Brigagão (2011) afirma que esta varia de acordo com as diferentes políticas dos Estados e das sociedades e ao longo da história. Coloca também que há muitas divergências nos estudos de segurança sobre o que seria seu ponto de referência (Estados, sociedades, pessoas), a definição do seu significado e qual seu escopo.

De acordo com a análise feita por Saint-Pierre (2008b), o termo “segurança” indica uma realidade na qual inexistem ameaças à existência, à propriedade, aos valores ou aos interesses de quem as percebe – um indivíduo, grupo, Estado, etc. O termo, então, teria uma forma de definição negativa, ao significar ausência de ameaça, designando um estado de coisas e não realmente uma atividade. A atividade que, por sua vez, garantiria o estado de segurança seria, então, a defesa.

Borgen (2009) também vai ao encontro dessa definição ao afirmar que a ideia de segurança vem associada com os conceitos de risco, ameaça ou conflito como seu contraponto direto. Ainda nesse sentido, afirma que a defesa, então, seria um tipo de política pública com

fins de garantir a segurança do Estado pelo meio de ações destinadas a enfrentar ameaças que requeiram a utilização das Forças Armadas. Indica também que, ao entender da literatura em estudos estratégicos, a defesa teria uma condição de externalidade inerente a ela, sendo sua função executar respostas às ameaças predominantemente externas que põem em risco os interesses nacionais. A defesa não é um fim em si mesma. Além disso, a defesa deveria ser vista como um bem público provido pelo Estado, isto é, um serviço.

Saint-Pierre (2008b; 2011) vai mais além ao apontar a discussão que passa a existir após o término da bipolaridade da Guerra Fria em torno dos conceitos tradicionais de segurança. O surgimento de novas ameaças no sistema internacional acabou por muitas vezes alargar excessivamente o conceito de segurança para outras questões não mais restritas ao meio militar, mas também presentes nos meios econômico, ambiental, social, entre tantos outros. Esse alargamento, por muitas vezes excessivo, acaba por englobar problemáticas que muitas vezes estão associadas a problemas de formulação de políticas públicas do Estado ou de deficiências advindas das instituições nacionais, que não exigiriam como resposta uma política de defesa. Essa abrangência pode nublificar a definição do que viria a ser segurança e, conseqüentemente, do que viria a ser a defesa necessária para garanti-la. A falta de especificidade daquilo que é considerado ameaça pode levar a uma utilização desviada das Forças Armadas, que, de acordo com o autor, teriam como função “a defesa nacional no ambiente internacional como instrumento específico da política externa das nações” (SAINT-PIERRE, 2008b:60).

Faz-se necessário, também, esclarecer aqui o que se entende por “política de defesa”. Podemos entender a política de defesa como exposta por Guedes da Costa:

“(...) o conjunto formado por princípios gerais, por processos de tomada de decisão e de alocação de recursos e pela implantação de medidas para o preparo e o emprego das forças armadas como instrumento de ação do país na preservação ou consecução de interesses na cena internacional.” (COSTA, 1994:110)

Outra avaliação nessa tendência é aquela dada por Borgen (2009), caracterizando a política de defesa como o conjunto de critérios e princípios por meio dos quais o Estado organiza a defesa nacional, garantindo sua segurança ao preservar a independência e a soberania estatal, além da integridade de seu território frente a ameaças reais ou potenciais.

Dessa forma, os processos de tomada de decisão, a alocação de recursos e as medidas de preparo das Forças Armadas a fim de defender o território, a soberania e os interesses

nacionais em caso de ameaças predominantemente externas é o que será entendido aqui como política de defesa. As características dessa política serão analisadas não só por seu lado normativo e burocrático (declarações e documentos oficiais), mas também por seu lado empírico (decisões concretas, paradigmas implícitos, etc.) no que concerne a influência das Forças Armadas sobre sua natureza e execução.

Deve-se ter em conta que a política de defesa é um reflexo da forma como o Estado irá organizar suas capacidades baseado naquilo que ele percebe como uma ameaça (BORGEM, 2009). A ameaça, por sua vez, é um fenômeno perceptivo, que não existe si, mas somente na percepção de quem se sente ameaçado. Ameaça é um ato, uma disposição, uma manifestação ou qualquer tipo de ação ou intenção compreendida como um risco ou uma situação indesejada do ponto de vista de quem a percebe (SAINT-PIERRE, 2011).

Quanto à percepção de ameaças no sistema internacional, levar-se-á em consideração a concepção de Walt (1985). Na visão do autor, a simples ideia de balança de poder não seria o suficiente para explicar plenamente a razão pela qual alguns Estados percebem uns aos outros como risco à sua segurança ou não. Essa visão seria falha, pois ignora outros fatores considerados pelos tomadores de decisão ao perceberem outros atores do sistema internacional como possíveis aliados ou ameaças. Isto é, além dos aspectos puramente de poder, existe um importante papel na percepção dos tomadores de decisão sobre o que constitui uma ameaça, que ações são consideradas potencialmente ofensivas e o que pode vir a minar a segurança do Estado. Existiria, então, uma soma de fatores que influenciariam a percepção de algo como ameaça ou não por parte do Estado. Além de levar em consideração a soma de todos os recursos (militares, econômicos, etc.) dos atores com os quais se interage no sistema internacional, ao percebê-los ou não como ameaça, um Estado também leva em conta a proximidade, a capacidade e as intenções ofensivas dos atores terceiros.

Uma vez que a ameaça é dependente da percepção, é necessário identificar e compreender quem são seus receptores, como esses se organizam e se comportam. Cada Estado possui uma construção social, cultural e econômica de características próprias, construída ao longo de um processo histórico através da interação entre diferentes grupos de indivíduos. É imprescindível, então, para compreender a formulação da política de defesa, identificar os grupos e os processos que influenciam na percepção das ameaças dentro de um país e que tem sua percepção refletida no plano de defesa nacional.

Para se compreender completamente a formulação de um processo político e como as percepções dos atores influenciam na tomada dessas decisões, é mister estudar os grupos que

se compõem como principais atores do processo analisado. No caso da política de defesa, existe uma interação forte entre a realidade da política nacional e as pressões e demandas do ambiente externo. Partindo da análise de Putnam (1988), há uma dupla interação entre as tomadas de decisão nos planos doméstico e internacional, uma conciliação entre os interesses dos diferentes grupos domésticos e as restrições e pressões impostas internacionalmente. A política nos dois planos seria interdependente, uma vez que não se podem ignorar as demandas internas ao se projetar no exterior, nem negligenciar a realidade internacional ao se voltar para a política interna.

Ao se analisar as políticas como um “jogo de dois níveis”, para utilizar a terminologia de Putnam, reconhece-se que é inevitável analisar o processo conflitante da política e do jogo de interesses doméstico, pois a tomada de decisão se dá justamente ao conciliar as diferenças internas e os imperativos externos (PUTNAM, 1988). Nessa linha, pode-se dizer que a política de defesa não se definiria somente pelos constrangimentos e negociações no plano internacional, mas também deveria levar em conta como o jogo de pressões e interesses internos influencia na percepção dos acontecimentos internacionais.

No caso dos países da América Latina, a relação entre a população civil e os militares é essencial para a compreensão da estruturação do Estado e da vida política (LÓPEZ-ALVEZ, 2000). Em sua avaliação sobre a formação estatal latino-americana, López-Alvez (2000) emprega o termo *policy formation* para indicar o processo pelo qual Estado, exército, movimentos sociais e partidos políticos moldam e desenvolvem um sistema de práticas institucionais e regulamentações. Inspirado nessa linha, o fio condutor da análise aqui feita será relacionado à interação entre Forças Armadas (com destaque para o Exército), diferentes grupos da sociedade civil, estratos da classe política e a estruturação do sistema internacional durante diferentes períodos da história brasileira, a fim de compreender que fatores que levaram à atual configuração dos militares dentro da política brasileira de defesa.

A formação de política e a sua relação com o ambiente externo também deve ser compreendida dentro do contexto regional onde o Brasil se insere. A presença de uma superpotência, os Estados Unidos, no sistema regional das Américas influencia diretamente a política de defesa dos países latino-americanos. De acordo com Duarte (2011), a potência estadunidense age no sentido de evitar a intervenção de outras potências extracontinentais sobre as Américas, além de fazer o possível para impedir grandes modificações na distribuição de poder do continente. Essa dinâmica traça, então, alguns parâmetros para as políticas externa e de defesa do continente. Ao evitar incursões externas, a ação estadunidense

permite uma diminuição nos custos de defesa dos países latinos, já que não se espera arcar com os custos de enfrentar uma potência extracontinental. Além disso, ao garantir o equilíbrio de poder existente na região, também são diminuídas as chances de conflitos de grande intensidade entre os países dessa zona, o que também é levado em conta na hora de se formular uma política de defesa. A dinâmica do sistema regional e a influência dos Estados Unidos também aparecerão ao longo da análise histórica a fim de entender como essa realidade influencia a política brasileira externa e internamente.

A análise da influência dos diferentes grupos domésticos sobre a política de defesa e de como esses grupos percebem as necessidades e ameaças impostas pelo sistema internacional é chave para a compreensão do processo de formulação e do formato que tomam essas políticas. Nesse caso, será dado enfoque sobre o papel das Forças Armadas, mostrando ser esse um grupo de preponderante importância nas decisões sobre o andamento da defesa no país. A fim de compreender como e por que a política de defesa brasileira se desenvolve da atual forma no Brasil, é necessário compreender a trajetória histórica da influência política das Forças Armadas e seu atual papel como instituição na democracia brasileira.

2.2 Abordagens teóricas sobre as relações entre militares e civis

No debate teórico sobre as relações entre a população civil, o setor militar e a vida política, dois nomes se destacam: Samuel Huntington (*The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*) e Morris Janowitz (*The Professional Soldier: a social and political portrait*). Com fins de elucidar as argumentações existentes sobre o envolvimento dos militares na vida civil e na política, explorar-se-á, então, os pontos de vista dos dois autores, primeiramente, por se tratarem de clássicos que alimentam o debate até os dias de hoje e, em segundo lugar, por possuírem certa divergência de opiniões. Apesar de a lógica deste trabalho estar mais ligada à visão de Huntington, a exposição da teoria formulada por Janowitz auxilia no esclarecimento de alguns pontos formulados em “*The Soldier and the State*”, além de contribuir para um olhar mais atento e ponderado sobre sua teoria.

Com o objetivo de analisar de forma mais completa os diversos graus de interação entre civis e militares, Huntington (1964) explora o conceito de “controle civil” sobre o setor militar. O papel das Forças Armadas na sociedade geralmente seria tratado em termos da existência desse controle, mas sem explicá-lo satisfatoriamente ou explorar suas características. O controle civil sobre o setor militar estaria ligado ao poder desses setores em

relação um ao outro e, seguindo essa lógica, para que haja realmente um controle do setor civil sobre o armado seria necessário conter a influência do segundo sobre o primeiro. Para explicar como se restringe a influência e o poder militar sobre a política e a sociedade civil, o autor expõe e descreve duas formas gerais de controle civil: subjetivo e objetivo.

A forma mais simples de se minimizar o poder militar seria maximizar o poder dos grupos civis. Contudo, a heterogeneidade e o extenso número de diferentes e conflitantes grupos civis tornariam impraticável estender o seu poder como um conjunto. Assim sendo, o controle subjetivo estaria relacionado ao aumento da influência de um setor da sociedade civil em específico e se identificaria com os interesses característicos desse grupo. Logo, essa forma de controle estaria diretamente relacionada à relação de poder existente entre os diferentes ramos de uma sociedade. Esse tipo de gerência civil sobre os militares também estaria associada à ampliação do poder de certas instituições governamentais – ao invés do controle ser exercido pelo Estado como um todo – e de certas classes sociais – ao invés da sociedade inteira.

É importante destacar que Huntington (1964) contesta a afirmação de que o controle civil sobre os militares estaria relacionado a um só tipo de forma de governo. Geralmente se associa à democracia a capacidade de garantir a gerência civil sobre as Forças Armadas. Entretanto, essa lógica não seria necessariamente verdadeira, pois mesmo nas democracias os militares podem permear o poder civil ao deter posições em instituições governamentais de forma legítima.

O controle civil objetivo, por sua vez, estaria intrinsecamente ligado à profissionalização militar. A essência do controle objetivo seria o reconhecimento da profissão militar de forma autônoma, enquanto o controle subjetivo, pelo contrário, negaria uma esfera militar independente. Um setor armado altamente profissional seria aquele pronto para desempenhar as diretrizes advindas de qualquer grupo civil que detenha autoridade legítima dentro do Estado. O controle objetivo atingiria suas metas ao tornar os militares em um instrumento do Estado, profissionalizando-os e tornando-os politicamente neutros. A antítese dessa forma de controle seria a participação militar na política, minando a ingerência civil ao passo que os militares passam a se envolver progressivamente na política institucional, constitucional e até mesmo de classes. A forma subjetiva, ao contrário, pressupõe esse envolvimento. Contrariamente à forma objetiva, é ao dotar o setor militar de pressupostos civis, tornando-o num reflexo do Estado, que a forma subjetiva de controle atingiria seu fim.

Dadas as características, o controle civil objetivo forneceria um padrão único de ingerência sobre os militares, sendo politicamente neutro e permitindo a sua associação a todos os grupos da sociedade civil, independente de perspectivas restritas a um ou outro ramo da sociedade. A probabilidade de se chegar a um nível objetivo de controle civil, contudo, seria prejudicada pela tendência de certos grupos civis a conceber o controle sobre os militares ainda em termos subjetivos (HUNTINGTON, 1964). No caso do Brasil, como será visto mais adiante, por muito tempo durante a história republicana recorreu-se aos militares como instrumento de apoio às convicções políticas de determinados setores da sociedade civil.

O controle sobre os militares também deve ser estruturado de forma horizontal, como aponta Huntington (1964), isto é, a influência civil deve se estender até o ponto em que as Forças Armadas passem a agir sob um escopo delimitado pelas agências civis. A infiltração dos oficiais militares em postos de autoridade pertencentes ao escopo civil aumentaria a influência militar sobre os aspectos da vida política civil, mesmo que esteja restrita a algumas áreas.

Morris Janowitz (1967), por sua vez, apesar de concordar com a visão de Huntington sobre a importância do profissionalismo para as relações entre a esfera militar e a civil, diverge sobre o envolvimento que o setor militar deve ter com a política civil. Em *“The Professional Soldier”*, o autor afirma que, de acordo com a teoria democrática, exige-se que os oficiais das Forças Armadas não se liguem a partidos políticos, nem demonstrem abertamente seu apoio a um ou a outro partido. Contudo, para o autor, a neutralidade partidária não significa chegar ao ponto de tornar o setor militar apolítico, pois “[a]o se analisar as convicções do soldado profissional não há nenhuma vantagem em se presumir que ele possa ou deva ser apolítico” (JANOWITZ, 1967:230).

As convicções políticas presentes nas Forças Armadas não seriam, então, diferentes daquelas encontradas na sociedade civil, afinal as convicções do meio militar seriam um produto da interpretação dos princípios civis ocasionados pelo sistema de recrutamento, pelas experiências militares e pela educação recebida ao longo da carreira militar. O autor também destaca o que seria o importante papel do desenvolvimento tecnológico na área militar para uma maior interação entre civis e militares. De acordo com o autor, os avanços tecnológicos teriam tido a consequência de “dar à profissão militar um caráter ‘civil’ e de obscurecer a distinção entre o civil e o militar” (JANOWITZ, 1967:35). Finalmente, o melhoramento das

relações entre civis e militares dependeria de uma maior interação das Forças Armadas com a sociedade, divergindo daquilo que acredita Huntington.

Apesar da argumentação de Janowitz, a linha de pensamento do presente trabalho penderá para a concepção de controle civil objetivo de Huntington ao assumir que, para que as Forças Armadas sirvam de instrumento do Estado a fim de garantir a segurança nacional de acordo com as diretrizes impostas pela política de defesa, é necessário que os militares possuam um elevado grau de neutralidade política a fim de não prejudicar os objetivos previstos pela política de defesa brasileira, nem sua consonância com as diretrizes da política externa. Levando em conta, então, as diretrizes dadas por Huntington, serão analisadas as características da relação entre os militares e o escopo civil da vida política com o objetivo de mostrar que, além de um histórico de interferência militar na política civil, ainda restam no Brasil resquícios desse papel influenciador das Forças Armadas, mesmo que este esteja restrito a alguns setores.

Uma ponderação deve ser feita aqui, contudo. O controle objetivo e a neutralidade política não inferem, na perspectiva do presente trabalho, a existência de um corpo armado instrumentalmente estéril. Ou seja, apesar de as características de um controle civil objetivo implicarem a existência de um setor militar sem capacidade intervencionista na política doméstica, isso não significa que a interação entre sociedade civil e militar deva ser inexistente, pelo contrário, os militares, dentro de suas prerrogativas e atribuições delimitadas pela sociedade e pelo Estado, serviriam à política exercendo suas funções, emitindo pareceres e exprimindo sua opinião profissional aos assuntos que lhes cabem. Essa concepção seria diferente daquela que concebe Janowitz em sua obra, ocorrendo a nível técnico e de conhecimentos gerais, sem o envolvimento das Forças Armadas na vida política civil.

Na tentativa de estudar a relação histórica existente entre sociedade política civil e as Forças Armadas, encontra-se na América Latina uma realidade peculiar, difícil de ser encaixada em modelos pré-estabelecidos, e diferente de outros padrões de relação existentes. No caso do Brasil, Stepan cria um modelo a fim de explicar a natureza e a dinâmica dessas relações durante o século XX.

Ao analisar as origens sociais e a unidade organizacional das Forças Armadas como instituição, Alfred Stepan (1971) ressalta que a visão desta como uma organização unificada, com um código e valores únicos e isolada das pressões do sistema político simplesmente não existe. É por meio de uma série de interações que os militares não só moldam como também são moldados pelo sistema político. Além das características institucionais das Forças

Armadas em si (normas e regras internas, composição social dos recrutas e oficiais, sistema de educação interna, etc.), é necessário compreender a instituição militar dentro do contexto político do país. A estrutura e a função da organização militar estão estritamente relacionadas com a estrutura do sistema político, isto é, suas características internas não determinam totalmente seu comportamento político diante de crises específicas. A escolha de um curso de ação pelos militares está largamente relacionada aos eventos que ocorrem dentro do próprio sistema político.

Um ponto básico da relação existente entre militares e a sociedade política civil é a necessidade que os governos civis têm de manter a força armada como um instrumento da política externa e da ordem interna, ao mesmo tempo em que se faz necessário conter o poder militar a fim de garantir que este não venha a tomar as rédeas do poder político (STEPAN, 1971). Ao se ter essa lógica em mente, uma breve análise histórica esclarece muito sobre a evolução da lógica da sociedade civil e dos próprios militares sobre o papel a ser atribuído às Forças Armadas não só como instrumento da política externa, mas também como ator na vida política nacional.

Shawn Smallman (2004) lembra que as Forças Armadas brasileiras, ao longo da história, utilizaram o que ele chama de “violência extralegal” como meio de atingir suas metas no campo político e social, reprimindo classes sociais consideradas perigosas, garantindo a manutenção do poder do Estado e reprimindo movimentos dentro da própria instituição militar que, na opinião do alto comando, pudessem ameaçar a organização militar. Essa prática era utilizada, majoritariamente, em momentos de crise político-institucional, tendo por alvo grupos específicos da sociedade.

A fim de compreender de forma mais completa o papel exercido pelas Forças Armadas na política brasileira, é necessário compreender os militares como uma parte integral do sistema político. Eles não constituem um grupo completamente isolado, na verdade, exerceram (e ainda exercem, como será mostrado) funções no meio político. É de interesse analítico compreender o papel dos militares na política como uma instituição, sujeita como qualquer outra às pressões que existem nesse meio (STEPAN, 1971). Também é importante ressaltar que as Forças Armadas não são uma instituição homogênea e monolítica, mas sim que por ela perpassam influências e características da sociedade política brasileira.

Além dos aspectos teóricos abordados, será considerado, também, o aspecto político internacional e o sistema de pressões e acontecimentos vindos da organização vigente no âmbito mundial como fatores de influência à atuação dos militares na vida política civil. Tal

consideração será feita de forma a lembrar da colocação de Putnam (1988) sobre a influência do contexto exterior na política interna e a força que a política interna exerce sobre as relações exteriores do país.

3 OS MILITARES NA POLÍTICA BRASILEIRA: da Proclamação da República ao Regime Militar

Analisar a função e a trajetória histórica do papel dos militares nos permite ter uma noção mais completa e esclarecida sobre a construção do pensamento e do papel atual das Forças Armadas como resultado de um processo histórico maior e não só como produto de eventos recentes e pontuais. A relação e a interação histórica entre Forças Armadas, política, sociedade e as pressões do sistema internacional deram forma ao que viria a ser hoje o papel dos militares na política brasileira, e, mais especificamente, na formulação da política de defesa do país.

3.1 O papel das Forças Armadas na política brasileira da Proclamação da República ao Regime Militar: 1889 a 1964

A análise histórica, como afirma José Murilo de Carvalho (2006), é necessária também para lembrar que já houve no Brasil um sistema de governo civil que controlasse de forma mais eficiente a atuação militar. Cita, então, o período do Império, no qual a Constituição definia a força armada como “essencialmente obediente”¹. O Executivo e o Legislativo exerciam controle, principalmente em questão de orçamento e fixação do contingente. Temas militares de relevância eram discutidos pelos órgãos administrativos, enquanto os militares se restringiam a dirigir suas corporações. Mesmo sendo o sistema político do Império menos complexo que o atual, seria necessário ressaltar, como faz o autor, que havia vontade de controlar, além de mecanismos e competência mínima dos civis para fazê-lo.

Não se pode esquecer, no entanto, que por maior que fosse o controle administrativo e institucional, este não impediu a ação dos militares quando da proclamação da República em 1889, marcando o início de uma presença mais ativa dos militares na vida política brasileira. Esse fato evidencia que não são só as características internas das Forças Armadas em si que levam a um papel mais ou menos ativo dos militares, mas também a situação política que permeia o meio militar faz surgir, muitas vezes, a decisão pela tomada de uma atitude. A interação dos militares com o meio político depende de como a situação política é vista pela instituição e quais as pressões existentes no sistema político nacional e internacional que os afetam (ou que eles acreditam que possam afetá-los).

¹ “A força militar é essencialmente obediente; jamais se poderá unir, sem que lhe seja ordenado pela Autoridade legítima”. (BRASIL, 1824: art. 147).

A partir da República, tanto as funções das Forças Armadas como os seus instrumentos de controle e de ação são severamente modificados, não por causa da República em si, como ressalta Murilo de Carvalho (2006), mas pela forma como foi proclamada: através de um levante militar contra o sistema imperial. O evento histórico traz mudanças não só por trazer os militares ao centro das decisões políticas², mas também por institucionalizar essas mudanças de forma jurídica. A força armada passava a ser definida como instituição permanente, tendo suas funções ampliadas a fim de virar instrumento da manutenção das leis³.

Na Constituição de 1891, a expressão “essencialmente obediente” se torna neutra com a adição da expressão “dentro dos limites da lei”⁴, que continuaria a aparecer nas constituições seguintes (1934, 1946 e 1967)⁵, à exceção daquela de 1937. A presença e o contexto dessa nova expressão demonstram a existência de uma ideia do que seriam as funções necessárias e apropriadas a serem exercidas pelos militares no sistema político, dando respaldo institucional para que pudessem atuar no papel de checar a legitimidade dos poderes administrativos. A partir da República Velha, os militares se tornam uma instituição nacional permanente que tem como uma de suas tarefas a manutenção da lei e da ordem no país e a garantia dos poderes constitucionais, ideia que ainda se faz presente nos dias de hoje pela Constituição de 1988, como será demonstrado mais adiante neste trabalho. Apesar de estarem submetidas ao Executivo, de acordo com a Constituição de 1891, as Forças Armadas só seriam obedientes a ele “dentro dos limites da lei”, excerto que adicionava certo grau de arbitrariedade a essa obediência, uma vez que ela dependia do que os militares julgariam como ações presidenciais consideradas legítimas e respaldadas pela lei (STEPAN, 1971).

Mais importante ainda que as cláusulas em si, é a situação como estas foram incluídas na Constituição, uma vez que não foram colocadas de forma inconsciente, por puro hábito, ou por imposição dos próprios militares (STEPAN, 1971). Pelo contrário, esse conceito sobre o

² Inclusive exercendo, em alguns casos, o cargo de presidente da República.

³ “As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior”. (BRASIL, 1891: art.14)

⁴ “A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.” (BRASIL, 1891: art. 14).

⁵ “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, ordem e a lei.” (BRASIL, 1934: art. 162). “As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.” (BRASIL, 1946: art. 176). “As Fôrças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.” (BRASIL, 1967: art. 90).

papel dos militares foi conscientemente adicionado, além de discutido, pelos grupos políticos envolvidos na formulação da Constituição de 1891. Stepan também demonstra que as expressões não foram incluídas por pura habitualidade, estando ausentes nas Constituições de 1824 e 1937. Ainda, nas Constituições onde aparece, a objeção à adição do “dentro dos limites da lei” não foi exclusividade de alguns estratos da sociedade civil, mas também do meio militar, assim como boa parte da pressão a favor de seu acréscimo advinha da sociedade civil⁶. Mais uma vez é perceptível a importância da interação entre Forças Armadas e sociedade política, uma vez que essas mudanças não se mostram como simples resultados da ideologia militar da época ou de suas características puramente institucionais.

É, então, durante a República Velha que as Forças Armadas começam a obter maior presença decisória, sobretudo em relação aos próprios assuntos militares, apesar de terem existido, durante o período, políticos capazes de discutir as questões militares e estratégicas em pé de igualdade. No período seguinte, após a Revolução de 1930, observou-se não só um avanço do militares no âmbito do Estado, mas também uma retirada dos civis de temas relativos às Forças Armadas. Nesse cenário, o Exército desenvolve uma série de justificativas para sua ação na política interna, a exemplo da elaboração de planos de guerra contra a Argentina e a preparação de técnicos atuantes nos setores estatais de petróleo e siderurgia (CARVALHO, 2006).

Na avaliação de José Murilo de Carvalho (2006), o projeto das Forças Armadas como instrumento da ordem interna tem origem na década de 1930, sendo seu principal autor o general Góes Monteiro. Sua doutrina previa uma homogeneização política entre os militares a fim de agirem como ator político de forma mais eficiente. Com a subtração das discussões políticas profundas na sociedade, devido ao caráter autoritário durante o Estado Novo de Vargas, também se subtraem esses assuntos no interior da instituição militar, contribuindo para a diminuição da heterogeneidade política existente. O Estado Novo de 1937 viria para concretizar o resto dos planos de Góes Monteiro, que também traziam a ideia de uma tutela militar sobre algumas forças políticas civis.

Essa consolidação do militarismo na vida política do Estado só conseguiria adquirir maior firmeza após um esforço em combater a fragmentação do Exército que emergira com a Revolução de 1930. A divisão interna era tanto organizacional (entre as patentes mais altas e as mais baixas), como ideológica (que dividia principalmente os oficiais entre

⁶ Para maiores exemplos, ver STEPAN, Alfred. *The Military in Politics: changing patterns in Brazil*, 1971, pp. 75-79.

intervencionistas e neutralistas). Somava-se a esta divisão o conflito existente com as lideranças civis dos grandes estados, fruto também da Revolução de 1930. O projeto vitorioso com o golpe de 1937 incluía mudanças na estruturação interna das Forças Armadas e nas relações entre os militares, o Estado e a sociedade civil (CARVALHO, 2006).

O período que compreende a formulação e a implementação dessas reformas, 1930-1945, é extremamente relevante para compreender futuras tendências de interação entre Forças Armadas e a vida política brasileira. É nesse momento que se consegue observar uma interação das ideias intervencionistas com aquelas das camadas militares herdeiras do neutralismo da Missão Militar Francesa e do profissionalismo alemão⁷. Para Murilo de Carvalho, surge dessa interação uma terceira via chamada por ele de “intervencionismo controlador” que pregava o intervencionismo, mas mudando seus métodos.

Ainda para o autor, no que tange às interações do Exército com a sociedade, inicia-se um processo por meio do qual se tentava aumentar a influência das prerrogativas militares na sociedade por meio de uma aceleração do processo de recrutamento que atingisse mais camadas da população. Ao devolver à sociedade cidadãos doutrinados, o serviço militar, estendido a cada vez maiores parcelas da população, aumentava a capacidade de influência dos militares na sociedade civil. Ao mesmo tempo, fechava-se o Exército para a sociedade à medida que se restringiam as condições de recrutamento de oficiais, excluindo certos grupos das posições mais elevadas na instituição, principalmente durante o Estado Novo. O que é interessante lembrar é que, mesmo após 1945, essas restrições não foram completamente abolidas.

A partir da Revolução de 1930, intensificando-se a partir do Estado Novo, há um reordenamento do antigo sistema de dominação política e um projeto de desenvolvimento nacional levados a cabo pelo Estado aliado às Forças Armadas. As Forças Armadas se consolidam, então, como ator político, passando a ocupar posições na administração civil desde então. O plano de reformas do novo regime se concentrava, principalmente, “na defesa interna e externa, no fortalecimento das Forças Armadas, no desenvolvimento econômico, na promoção das indústrias de base, na exportação” (CARVALHO, 2006: 110).

Smallman (2004) aponta que durante o período do Estado Novo, o Estado varguista serviu-se da violência extralegal como um instrumento político. Para a aplicação desse instrumento, contava-se então, com as Forças Armadas. Apesar de a repressão não estar

⁷ Resultantes dos programas de treinamento e cooperação militar recebidos pelo Brasil em relação à França e à Alemanha no início do século XX.

plenamente institucionalizada, recorria-se à violência cada vez que surgia a crença de que havia algum tipo de ameaça aos militares ou ao seu controle institucional.

Também é importante frisar, do ponto de vista das influências externas sob os militares brasileiros, a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Estados Unidos. A fim de aproveitar as oportunidades de negociação do apoio brasileiro aos Estados Unidos no conflito, o governo Vargas conseguiu, em contrapartida, uma reequipagem material e um programa de treinamento para o Exército. Cervo e Bueno (2012) apontam que nessa época formou-se a Comissão Mista de Defesa Brasil-Estados Unidos – que coordenava a cooperação militar entre os países–, e também foi feita a formação dos aviadores da recém-criada Força Aérea Brasileira, tanto em escolas estadunidenses como em centros de preparação no Brasil. A própria participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial incentivou a convivência e a criação de laços entre oficiais brasileiros e norte-americanos que se prolongaria para além do período imediatamente posterior à guerra.

A ruptura das estreitas relações entre o Estado varguista e as Forças Armadas se dá a partir da aproximação de Vargas, no fim do Estado Novo, a novos atores políticos, principalmente ao sistema sindical. Na tentativa de expandir suas bases de apoio, anteriormente garantida pela relação com os militares, Vargas tenta incorporar novos setores da sociedade ao estilo populista, com vistas também à futura possibilidade de ter de abrir a ditadura e poder contar com novos atores que lhe prestassem suporte (CARVALHO, 2006). A não aceitação dos militares pela nova dinâmica parece ser, então, importante fator para a ação conjunta das três forças⁸ na deposição de Vargas em 1945, agindo claramente como ator político. Smallman argumenta que a ação dos militares geralmente vinha como resposta ao que eles consideravam mudanças conjunturais da sociedade e que poderiam representar uma ameaça ao Estado, como a ocorrida no fim do Estado Novo com o aumento da capacidade de mobilização e o crescimento do poder das classes trabalhadoras.

A partir de 1945, identifica-se a consolidação de um padrão da ação militar na política que já se desenhava anteriormente, mas que se estabelece mais claramente de 1945 até o golpe militar de 1964. É durante esse período que se observa o famoso “padrão moderador” das Forças Armadas cunhado e teorizado por Alfred Stepan. Com a abertura de 1945 e a consequente retomada da discussão de assuntos políticos pela sociedade, a instituição militar também se vê permeada pelo debate político, apesar das tentativas de homogeneização e “não contaminação” dos militares por esses assuntos durante o Estado Novo.

⁸ A Força Aérea fora criada em 1941.

Pela perspectiva de Stepan, existia, no Brasil da época, uma situação contrária ao que se idealiza como controle objetivo dos civis sobre os militares. Não só não existiam instrumentos institucionais eficientes para impedir a participação ativa dos militares na vida política, como parcelas da sociedade civil e estratos da classe política tentavam aumentar a participação dos militares nesse meio, não aceitando a existência de uma força armada politicamente neutra que não pudesse ser cooptada para suas finalidades políticas. A ausência de instituições políticas fortes não só incentivava como permitia que diferentes grupos da sociedade tentassem cooptar os militares às suas causas a fim de somar forças para seus objetivos políticos.

Assim como em outros países da América Latina, no Brasil, apesar de as demandas políticas serem altas, nenhum grupo específico havia tomado poder político e econômico suficiente para supri-las, muito menos existiam instituições que pudessem cumprir satisfatoriamente todas as medidas governamentais. Numa sociedade desse padrão, existiria um desejo por parte da elite política em manter a ordem interna, monitorar o Executivo e controlar mobilizações de grupos dissidentes, entretanto, a estabilidade da vida política não teria como ser garantida por meio do suprimento das demandas advindas da sociedade. Ausentes instituições plenamente competentes para garantir a manutenção do *status quo* no sistema político, recorria-se aos militares para cumprir essa tarefa, dando à instituição armada certo grau de legitimidade para agir como “moderadora” da atividade política e garantidora da ordem interna. Contudo, ao mesmo tempo em que as Forças Armadas possuíam legitimidade para agir como controladores do poder Executivo e mantenedores do sistema político, um governo comandado puramente por militares não era considerado como opção legítima pela sociedade, impondo um limite à ação destes. Essa delimitação se apoiava numa série de normas advindas tanto de dentro como de fora da instituição militar. Sua ação não era ativamente controlada por instrumentos institucionais civis pré-determinados, mas sim por um entendimento tácito que existia entre elite política, certos grupos da sociedade civil e os militares. Ao unir esses aspectos, Stepan (1971) define o caráter moderador da instituição armada dominante no período entre 1945 e 1964 no Brasil, nesse modelo os militares são politizados e servem como instrumento do aumento do poder político de grupos que obtêm êxito em cooptá-los. O padrão moderador engloba uma força armada que é ao mesmo tempo politizada e controlada.

Por ser sentido necessário um aparelho de controle das ações do poder Executivo, a expressão “dentro dos limites da lei” volta ao texto constitucional de 1946. A fim de garantir a

autonomia que os militares precisavam para exercer sua função moderadora, a própria obediência ao presidente se tornava subjetiva. Como resultado disso, aponta Stepan, os militares passaram a exercer um papel crucial na política brasileira, sendo que diferentes grupos tentavam cooptar os militares em época de conflito (tanto aqueles ligados ao poder Executivo como a oposição). As ações contra o poder Executivo eram, então, orquestradas tanto por civis como por militares. A tarefa em manter a ordem doméstica interna foi importante fator para um aumento da interação entre autoridades civis e os militares, o que tornava mais fácil a concertação das ações entre Forças Armadas e diferentes setores da sociedade civil.

Após a II Guerra Mundial, o padrão de atuação dos militares passa a mudar: o contexto da Guerra Fria exige, com a nova ordem emergente, uma definição de posições em relação à defesa. No plano interno, a eleição democrática de Eurico Gaspar Dutra faz com que a instituição militar se recuse a confirmar “o envolvimento direto das Forças Armadas na violência extralegal que havia caracterizado o Estado Novo” (SMALLMAN, 2004: 394). O período entre 1945 e 1964 foi de mudanças significativas no país, avançava o processo de industrialização por substituição de importações, avançavam direitos trabalhistas, crescia o eleitorado, entre outras tantas mudanças. Stepan (1971) afirma que a atividade militar no meio político sofre aumento nesse período, a convivência com um sistema aberto e democrático de política eleitoral competitiva permitia maior discussão e conflito político-ideológico na sociedade que, por sua vez, ampliava o papel dos militares como moderador do sistema político. Só no período ocorreram três golpes pelas Forças Armadas (1945, 1954, 1964) e duas tentativas frustradas (1955 e 1961). Esses golpes, no entanto, não podem ser vistos como uma resposta unilateral e arbitrária dos militares em nome de suas próprias necessidades e ideologias, mas sim como uma ação organizada entre militares e grupos civis à situação política e às divisões ideológicas que se configuravam.

As oportunidades de intervenção se abriam de acordo com a legitimidade do Executivo em gestão e a coesão existente entre os diferentes estratos da sociedade política: quanto mais fracos fossem esses aspectos, maiores as chances de os militares serem cooptados por diferentes grupos e maior a legitimidade dada à ação moderadora. De 1945 a 1964, a cada mudança presidencial levantavam-se questões sobre a legitimidade do novo governo, logo maior a propensão e as chances de ação por parte dos militares, quanto mais se a sociedade estivesse dividida, com diferentes parcelas da sociedade tentando cooptar os setores militares. Stepan coloca que as tentativas de golpe de 1955 e 1961, então, se diferenciam das tentativas

bem sucedidas de 1945, 1954 e 1964 justamente por esses fatores. Nos dois casos mal sucedidos, a tentativa de golpe se dava em um momento em que presidentes assumiam, de forma democraticamente legitimada, seus cargos e ainda não haviam cometido medidas o suficiente para serem avaliados e questionados pela população, impossibilitando a formação de uma facção golpista de ampla base de apoio. Nos casos bem sucedidos, além de haver maior legitimidade em favor da ação das Forças Armadas em detrimento da legitimidade do Executivo, havia um consenso entre considerável parcela dos militares não só de que a intervenção ocorreria, mas também sobre qual grupo civil receberia as rédeas do poder político após a intervenção.

Observa-se, então, o papel crucial da atividade civil em construir uma coalizão militar estruturada em situações de intervenção. A existência de uma parcela da sociedade civil que apoia a ação moderadora das Forças Armadas não age somente como força de cooptação, mas também legitima a ação de árbitro do Executivo e do sistema político pelos militares. Não se pode explicar, contudo, a ação militar somente como função da cooptação e do apoio civil. Para agir ativamente, é necessário haver certo grau de interesse institucional ou mesmo pessoal dos militares envolvidos, o sentimento de ameaça às Forças Armadas como instituição, à sua hierarquia ou à sua ideologia são os fatores que criam mais facilmente um consenso entre diferentes grupos de militares, levando-os à ação (STEPAN, 1971).

Quanto à influência do ambiente externo sobre a organização armada em si, é preciso lembrar que, dada a conjuntura internacional de formação de uma ordem bipolar e a posição do Brasil dentro dessa conjuntura, passa a existir uma intensificação das discordâncias ideológicas entre os próprios militares. Smallman (2004) explica que a divisão se dava principalmente entre os oficiais herdeiros da política nacionalista e desenvolvimentista que apoiavam o desenvolvimento calcado na ação do Estado, e aqueles que prezavam mais a relação com os EUA, o alinhamento com os norte-americanos no contexto da Guerra Fria em troca de benefícios. Já nos anos 1950 as Forças Armadas se encontravam sob intensa competição ideológica e a repressão violenta era amplamente utilizada dentro das três forças para eliminar oposições. Com a vitória da facção internacionalista para o Clube Militar em 1952, monta-se um elaborado sistema de repressão a fim de eliminar a heterogeneidade ideológica dentro das Forças Armadas. A repressão interna à instituição militar, ao eliminar boa parte da oposição, garantiu algumas das condições que possibilitariam a ação militar que culminaria no golpe de 1964.

Smallman também aponta que, no período pós-guerra, o grau de profissionalização das Forças Armadas é acompanhado de uma ampliação do uso, por estas, da violência política como instrumento. Com o estabelecimento do cenário de Guerra Fria, os instrumentos de violência que eram usados na repressão interna à instituição militar passavam cada vez mais a serem utilizados para atingir civis. O contexto internacional levava certos grupos da sociedade a tolerarem o uso da violência extralegal como medida de combate ao comunismo. Sendo assim, a violência militar estrutura, nesse período, o que no futuro viria a ser um sistema institucionalizado de controle social, com seu ápice durante o período do Regime Militar.

3.2 Os militares no centro do poder político: 1964 a 1985

O golpe militar de 1964 implica uma mudança radical no padrão de influência dos militares na política brasileira, que passa de moderador e árbitro do poder Executivo para o centro da decisão política em si. A compreensão das diretrizes políticas, em geral, e de defesa e segurança, em particular, durante o período de governo militar é de grande importância para compreender a origem de linhas de pensamento que permanecerão mesmo após o processo de democratização nos anos 1980. A análise do processo de transição democrática é chave para o entendimento de como algumas das características do pensamento e da influência militar na política permanecem institucionalizadas mesmo após o fim do governo militar.

O envolvimento militar ativo na política brasileira, como já mencionado anteriormente, tinha como elemento fundamental o consenso que existia na coalizão entre militares sobre os limites da ação das Forças Armadas na política. O modelo moderador de intervenção militar no Brasil permitia a intervenção e a remoção do Executivo, mas descartando qualquer possibilidade de um governo organizado pelos militares. Stepan relaciona a existência desse consenso tanto à compreensão dos civis sobre a restrição do papel dos militares na vida política, quanto à visão da instituição militar em relação à legitimidade e à capacidade que teriam os militares para governar. Faz-se necessário entender, então, como esses limites foram quebrados, como e por que os militares deixam de se comportar como moderadores da vida política e passam a ser o centro dela a partir do golpe de 1964.

A mudança nos limites do padrão de ação política dos militares de moderadores a dirigentes do poder Executivo requer explicações que vão mais além da pura mudança de ideologia dentro da instituição armada. A interação entre os paradigmas internos das Forças Armadas, a situação política interna que se desenhava às vésperas do golpe e a influência

internacional é o que explica mais satisfatoriamente essa evolução do papel das Forças Armadas. Como apontado por Celso Castro (2000), o período de governo militar não pode ser entendido somente como uma iniciativa das Forças Armadas, é importante ressaltar a importância do apoio de determinados setores da sociedade civil e como este apoio foi utilizado pelos militares como instrumento de legitimação. É importante ressaltar, como já mencionado anteriormente, que também não se pode justificar a ação militar somente em termos do apoio civil, pois essa afirmação eliminaria a importância central da interação entre os diferentes meios políticos, sociais, militares e internacionais para a evolução dos acontecimentos aqui analisados.

Para que houvesse uma mudança no padrão de intervenção militar na política, era necessária uma alteração dos pressupostos existentes no próprio setor e na sociedade civil que delimitavam as incursões armadas no âmbito governamental. Expondo aqui de forma abrangente, restringiam as ações do setor militar, primeiramente, a crença de que os civis eram capazes de governar o país após qualquer operação de controle do Executivo por parte das forças e, em segundo lugar, a desconfiança existente em relação à capacidade governativa dos militares. Essas diretivas devem, então, ter sofrido questionamentos trazidos pela conjuntura vivida à época, levando às futuras mudanças na relação entre a sociedade civil e os militares (STEPAN, 1971).

Stepan elenca as mudanças internas ocorridas na sociedade brasileira que levaram ao questionamento não só do poder Executivo, como era no padrão anterior, mas do sistema político como um todo. Primeiramente, com o crescimento da população, da urbanização, da participação política e da mobilização social, novas demandas passavam a surgir em relação ao sistema político. Ao mesmo tempo, problemas econômicos relacionados à inflação e à relativa estagnação da economia diminuía a capacidade de formular políticas que correspondessem às novas demandas da população, somando-se ao fato de que ao próprio sistema político brasileiro já era dificultoso converter as necessidades existentes em programas que obtivessem um apoio consistente. Dessa forma, a soma das crescentes demandas e da minguante capacidade em atendê-las acabou por ser um dos fatores que diminuía a legitimidade do sistema político em vigor. Ao contrário das intervenções anteriores, nas quais a dúvida repousava sobre o governo, a crise de 1964 se caracterizou por uma desconfiança no regime. Às condições políticas e sociais, devem-se somar os acontecimentos ocorridos dentro das Forças Armadas e a influência e pressão advinda do sistema internacional.

Apesar do processo de homogeneização e eliminação de dissidentes dentro das Forças Armadas durante os anos anteriores, ainda existiam diferenças e discordâncias no meio militar. Essa divisão ocorria entre aqueles oficiais que exigiam medidas mais radicais como resposta ao que se considerava como subversão, os chamados militares da “linha dura”, e aqueles mais próximos à tradição histórica de atuação moderadora do exército, que consideravam como opção a volta do poder à população civil após uma rápida intervenção corretiva dos militares. Essa divisão, no entanto, não se dava de forma homogênea e bem delineada, eram orientações ideológicas diferentes que coexistiam, apesar de uma ideia autoritária comum que abrangia o meio militar (CASTRO, 2000).

Para compreender as diferenças existentes dentro das Forças Armadas, faz-se necessário analisar as diferentes formações e doutrinações pelas quais passaram as diferentes gerações de militares e como elas moldaram sua identidade. No caso dos oficiais mais moderados, incluíam-se militares mais velhos, com postos mais altos na hierarquia. Já aqueles pertencentes à linha dura, eram mais jovens, muitos tendo iniciado a carreira durante o Levante comunista de 1935 e doutrinados durante a Guerra Fria, entendendo que o papel das Forças Armadas nas nações “periféricas” seria aquele de conter o inimigo interno e a subversão, de acordo com o que pregava a doutrina estadunidense (CASTRO, 2000).

A América Latina como um todo recebeu, durante a Guerra Fria, doutrinação vinda dos Estados Unidos, principalmente no que envolve os militares, na tentativa do governo norte-americano em exportar uma ideologia de contrainsurgência anticomunista. Uma vez que obtinha um quase monopólio da política militar na região em questão de assistência militar, técnica e educacional, o governo dos EUA exercia larga influência sobre a elite armada dos países latino-americanos (STEPAN, 1971). Dessa forma, é importante ter em mente quais as características da doutrina dos EUA à época para compreender seus efeitos sobre as futuras intervenções das Forças Armadas em questões políticas e a consequente formação do regime militar brasileiro.

É importante ressaltar que, além dos meios normais de influência mantidos pelos EUA em relação aos militares na América Latina, havia uma condição especial de relação entre as Forças Armadas brasileiras e americanas. A participação do Brasil ao lado dos EUA na Segunda Guerra Mundial teve como resultado a manutenção de relações pessoais entre militares brasileiros e estadunidenses e uma integração a nível material e organizacional entre as Forças Armadas de ambos os países (CERVO; BUENO, 2012).

A tradição da ideologia de contrainsurgência voltada para lidar com possíveis conflitos internos não pode, contudo, ser totalmente associada à tradição e influência ideológica e estratégica estadunidense. Em sua análise, Stepan ressalta o fato de que, anteriormente ao crescimento da preocupação norte-americana em relação à insurgência interna, a Escola Superior de Guerra já apresentava inquietação e interesse por assuntos de contrainsurgência e conflito interno, principalmente por meio do General Golbery de Couto e Silva.

A própria temática da segurança nacional, que viria nortear a política de defesa durante o período da ditadura militar, já era discutida dentro da instituição militar, por meio da Escola Superior de Guerra, desde o início dos anos 1950 e destacadamente nas conferências apresentadas por Golbery de Couto e Silva. Para o General, a segurança nacional dependeria do combate aos fatores de origem doméstica e externa que fossem considerados ameaças à sociedade e ao Estado. Também, devido ao caráter coletivo do conceito, a segurança nacional estaria acima dos direitos individuais e privados, protagonizando as decisões do Estado quanto ao que se consideraria como fator de ameaça à integridade nacional (PIERANTI; CARDOSO; SILVA, 2005).

Nota-se, então, uma interação importante entre os fatores internos e externos para a compreensão da mudança ocorrida no padrão de ação política dos militares brasileiros. Apesar de os EUA terem exercido um importante papel nessa mudança por meio de disseminação de sua ideologia estratégica, a situação interna de questionamento quanto ao poder executivo e ao sistema político em geral, somada às tendências de caráter conservador existentes no plano militar, permitiram que as diretrizes norte-americanas encontrassem respaldo no plano doméstico (STEPAN, 1971).

Pela afirmação de Celso Castro (2000), o estrato do meio militar que instaurou o regime em 1964 tentava encontrar sua justificativa tanto no objetivo de restauração da disciplina e da hierarquia nas Forças Armadas quanto no combate à ameaça comunista que, nas suas opiniões, pairava sobre o Brasil. Ao entendimento dessa parcela dos militares, os maiores perigos existentes à segurança da nação e à ordem capitalista tinham suas origens no ambiente doméstico, o que traria a necessidade de uma contenção que não a forma tradicional de guerra frente a um inimigo externo. Desse ponto de vista, dada a incapacidade do sistema democrático brasileiro em extinguir um inimigo dessa natureza, tornava-se necessária a intervenção militar no sistema político.

Ao se fazer uma análise de caráter mais geral em relação à política durante os governos militares, pode-se perceber que a formulação das políticas públicas, principalmente das

políticas externa e de defesa, era sempre permeada pela lógica que associava segurança e desenvolvimento, sendo pensada sob a perspectiva da Doutrina de Segurança Nacional, apesar das distinções existentes entre os diferentes governos. Dentro dessa lógica, a segurança era condição necessária para alcançar o desenvolvimento. Essa segurança, por sua vez, se baseava no enfrentamento de um inimigo ao mesmo tempo externo e interno, identificado pelo comunismo ou qualquer outra ameaça aos valores ocidentais (MIYAMOTO, 2000; SILVA, 2005).

Deve-se ter em mente, primeiramente, de que o poder era exercido por um grupo determinado de militares, não por toda a instituição, restrito a um setor das Forças Armadas, que havia tomado o poder em 1964. Apesar da rotatividade do poder entre generais do Exército – não dando um caráter personalista ao regime militar como no caso de outros países da América do Sul –, essa rotatividade não ocorria entre as diferentes forças, estando o exercício do poder limitado, sobretudo, ao Exército (D'ARAÚJO, 2000).

Com a ascensão de Castelo Branco à presidência em 1964, a política brasileira passa a adotar muitas das concepções estadunidenses no que se referia à política de defesa, ligando formulação dessa política à ideia de segurança hemisférica (MIYAMOTO, 2000). A segurança do hemisfério, a partir dessa lógica, dependia de uma defesa coletiva e integral. Coletiva, pois cada país aliado ao bloco capitalista detinha uma série de deveres específicos: no caso dos países latino-americanos, combatiam-se as ameaças ao mundo ocidental que se organizavam no plano doméstico pela forma de movimentos de subversão e de contestação à ordem existente. Aos Estados Unidos, cabia liderar o bloco ocidental e garantir a segurança do continente contra ataques externos. Já o sentido de “integral” se referia ao combate à ameaça comunista em todos os planos, não só militar, mas também político e econômico (MARTINS, 1977). No entanto, o Brasil de configurava como aliado incondicional da potência americana no concernente ao sistema bipolar da Guerra Fria, o que não eliminava a possibilidade de discordância entre os países se interesses brasileiros fossem feridos (MIYAMOTO, 2000).

Em 1967, quando sobe à presidência o Marechal Arthur da Costa e Silva, é feita uma reavaliação dos conceitos de defesa coletiva e integral que, ao invés de levar a uma política interdependente no continente americano como se previa, gerou uma política externa e uma política de defesa dependentes do sistema ocidental cujo protagonista era os Estados Unidos. As diferenças entre países desenvolvidos do Norte e menos desenvolvidos do Sul passavam a fazer parte das preocupações da política brasileira, atenuando a centralidade dada ao conflito

Leste-Oeste. Ao ser repensada a dinâmica de defesa da administração anterior, abandona-se a ideia de defesa coletiva, passando a perceber como responsabilidade de cada país do continente – e de suas respectivas Forças Armadas – a defesa de suas instituições nacionais contra as ameaças externas e a subversão interna (MARTINS, 1977).

De acordo com Celso Castro (2000), os anos de 1967 e 1968 foram marca de um aumento da radicalização política. O aparato repressivo é reforçado e as Forças Armadas passam a exercer funções anteriormente relacionadas à polícia, uma vez que julgavam a capacidade da organização como insuficiente para lidar com a subversão. Novas agências de inteligência e repressão tiveram origem nessa época, transformando-se, ao longo do regime, em instituições com alto grau de autonomia da hierarquia formal das Forças Armadas.

Com vistas a enfrentar as diferenças no sistema internacional, a defesa no Brasil passava a ser afetada por uma forma diferente de se pensar em segurança. Esta última passava a ser relacionada ao combate das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, reforçando ainda mais o binômio segurança e desenvolvimento. O que se modifica no período é que o desenvolvimento passa a ser visto como condicionante da segurança interna (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Um bom exemplo para a aplicação dessa lógica é a não assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, pelo governo Costa e Silva, e a busca do Brasil pelo desenvolvimento tecnológico nuclear pacífico a fim de aumentar as capacidades do país. O domínio da tecnologia nuclear era visto como elemento necessário para o desenvolvimento do país e para a garantia de sua segurança.

A ideia de um Brasil “grande potência” cultivada durante o governo Médici disseminou euforia pelo país ao mesmo tempo em que a repressão passava a ser um instrumento cada vez mais cotidiano. A concepção de segurança se voltava ainda mais para o plano doméstico, com o Estado enfrentando um inimigo representado pela própria sociedade brasileira, entre aqueles grupos que se negavam em aceitar a natureza do regime e passavam a ser vistos como ameaças à ordem e ao sistema político como um todo (MIYAMOTO, 2000). A situação internacional do país também passava a ser vista de forma diferente à interpretação do governo anterior, crescendo a ideia de que a exploração imperialista nada mais era do que parte do funcionamento do modo de organização capitalista do mercado mundial, não era necessário mudar a ordem mundial em vigor, mas sim a posição do Brasil dentro dela (MARTINS, 1977).

O mandato de Geisel se inicia já com um projeto de liberalização política, o processo de abertura “lento, gradual e seguro”. O projeto do governo Geisel visava a retirar as Forças

Armadas do centro do poder político, controlando o ritmo do processo e os limites da transição. Fazia parte desse processo, também, a restauração do poder hierárquico tradicional do comando militar, tentando diminuir a autonomia das agências militares de repressão e inteligência (CASTRO, 2000).

O pragmatismo responsável do governo Geisel levou a um processo de reanálise das diretrizes anteriores, o que levou à inversão do binômio *segurança e desenvolvimento* para *desenvolvimento e segurança*. Essa mudança implica que a segurança deixaria de ser prioritária ao mesmo tempo em que a lógica do desenvolvimento passava a ser privilegiada no ambiente externo. As relações do Brasil com a esfera internacional diminuiriam sua abordagem estratégico-militar, passando a prevalecer o foco diplomático e econômico (MIYAMOTO, 2000).

Os anos de governo Figueiredo seriam marcados pela tentativa de conciliação entre as demandas da população civil e o círculo militar ao longo do processo de abertura política. Quanto ao ambiente externo, as ações brasileiras se pautariam pelo universalismo, indo ao encontro da tendência globalizante do sistema internacional (SILVA, 2005). Um dos acontecimentos do período que expõe muito sobre o caminho tomado pela política de defesa durante todo o governo militar é a Guerra das Malvinas. Fazendo uso, aqui, da análise feita por Gonçalves e Miyamoto (1993), a crise das Malvinas se configura como evidência do estado de impotência no qual se encontrava o país, principalmente no que se refere ao preparo militar. Além da ausência de um preparo mínimo a nível instrumental, devido à inexistência de um aparato militar moderno e suficiente, também ficava flagrante um despreparo geral das Forças Armadas em exercer suas verdadeiras funções de defesa nacional.

A questão das Malvinas deixa claro que os instrumentos internacionais que comprometiam os EUA em intervir em caso de ameaça externa aos países latino-americanos só se aplicavam no caso de um ataque oriundo do bloco soviético. Não sendo esse o caso, a segurança coletiva do continente se pautaria pelos interesses da potência norte-americana (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Isto é, a opção por uma política de defesa focada no combate à contrainsurgência e ao inimigo interno, confiando a maior parte do dever da proteção hemisférica aos Estados Unidos, acabou por minar a construção e a evolução de uma estratégia de defesa nacional ao longo dos anos.

Quanto à interação entre as instituições responsáveis pela atuação internacional do Brasil, deve-se levar em conta duas: o Itamaraty e as Forças Armadas. Enquanto o Ministério das Relações Exteriores se ocupava das negociações políticas e comerciais, as questões

relacionadas à segurança e à defesa do país, principalmente as questões de fronteira, eram prerrogativa das Forças Armadas. Contudo, se algum assunto internacional representasse ameaça à integridade das instituições brasileiras, prevalecia a visão da organização militar. Apesar das variações entre os governos militares, a questão da segurança teve papel central nas relações internacionais do Brasil durante o período (MIYAMOTO, 2000). Outra constante é a preocupação das Forças Armadas com a ordem interna e a subversão, priorizando uma lógica de contrainsurgência em detrimento de um programa de defesa nacional mais elaborado.

Durante o período militar, então, uma política de defesa externa passa a ser substituída em importância pela segurança interna, que se torna aspecto essencial para a segurança nacional. A manutenção interna da ordem, vinculada à Doutrina de Segurança Nacional, encontrava fundamento na ideologia da Guerra Fria, sob a qual as ameaças de guerra poderiam se organizar de forma subversiva e revolucionária, não envolvendo a necessidade de um esforço tradicional de guerra estatal (OLIVEIRA; SOARES, 2000). As mudanças nas demandas internas na sociedade e a evolução dos fatos no cenário internacional que levaria ao fim da Guerra Fria passam a colocar em xeque a lógica que respaldava o sistema de governo militar e sua visão de segurança.

4 O ESTABELECIMENTO DA DEMOCRACIA E O ATUAL PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS

Para compreender as mudanças – e também as continuidades – que se instituem a partir da redemocratização, é preciso compreender o processo pelo qual as Forças Armadas passaram durante o período do restabelecimento da democracia no Brasil. As condições sob as quais foi elaborada a Constituição de 1988, por sua vez, explicitam a forma pela qual foram institucionalizados certos aspectos tradicionais, e também novas diretrizes, concernentes à atuação dos militares na sociedade e na política. As novas tentativas de institucionalização das Forças Armadas viriam tentar enquadrar as questões militares dentro de um arranjo de defesa na tentativa de compatibilizá-las com o novo regime democrático.

4.1 O processo de redemocratização: a constituinte e o papel dos militares na Nova República

Com o processo de redemocratização, as Forças Armadas passam a necessitar de uma redefinição do seu papel e de sua função frente à sociedade brasileira. Faz-se necessário colocá-los em uma condição condizente com a nova democracia. Esse quadro se soma com os acontecimentos do sistema internacional, principalmente com as mudanças ideológicas que se impunham com o fim da Guerra Fria, que geram uma necessidade de repensar o papel político dos militares. Ao longo da Nova República, a atuação das Forças Armadas passa a ficar, cada vez mais, relacionada à definição das políticas de defesa do país, mudando os aspectos da relação entre o setor militar e o poder político⁹.

A transição para a democracia se caracterizou como um processo lento e conduzido pelos próprios militares. Na verdade, quando do seu anúncio em 1975 pelo governo Geisel, não se imaginava que o processo seria tão lento, levando cerca de onze anos para se completar (D'ARAÚJO, 2000). Contudo, compreende-se que uma alteração do regime militar vigente para outro tipo regime no qual as Forças Armadas estivessem subordinadas ao poder civil não poderia ocorrer de forma repentina e abrupta, pois as Forças Armadas, após tantos anos no poder, tentariam manter alguns dos aspectos e benefícios obtidos durante o regime (MIYAMOTO, 2000).

⁹ Um debate mais aprofundado sobre a atual influência dos militares na política como um todo será elaborado no capítulo quatro deste trabalho.

Certas medidas tomadas durante o próprio período militar iriam influenciar profundamente no ritmo e na condução da transição democrática. D'Araújo (2000) chama atenção para a lei sobre promoções e carreira do governo Castelo Branco, que impunha limites à participação política dos militares. Além de não mais permitir a volta à função militar após o exercício de um posto político, a lei limitava, também, o tempo durante o qual um general (ou um alto oficial) poderia permanecer na ativa¹⁰. Até a redemocratização, iniciava-se um processo de concepção das Forças Armadas como militares mais profissionais e mais afastados do jogo político. Parte da abstenção dos militares durante períodos turbulentos da Nova República pode ser explicada por esse processo, além da cautela dos militares após uma tendência ao desprestígio da instituição armada decorrente do legado do regime militar.

Os militares tiveram um papel central durante a redemocratização, liderando a condução do processo de abertura e exercendo forte influência durante o processo da constituinte¹¹. Essa presença militar durante a redemocratização é classificada por D'Araújo (2000) como uma “transição pelo alto”, conduzida e controlada pelos militares que se encontravam no poder. Exemplo disso foi a derrota do projeto para eleições diretas em 1984, sendo o primeiro governo civil após o regime escolhido de forma indireta. Oliveira e Soares (2000) afirmam que, durante esse período de “transição pactuada”, a influência das Forças Armadas não permitiu que o meio político-partidário debatesse a questão da inserção dos militares no ambiente democrático plenamente ao ponto de surgirem propostas mais audaciosas. Essa presença das prerrogativas militares perduraria não só durante o processo de transição entre o regime militar e o governo civil, mas também durante a formulação das diretrizes do sistema democrático.

Os acontecimentos no cenário internacional e as mudanças na ordem política interna acabam por gerar certas alterações na mentalidade militar e uma conseqüente crise de identidade no meio armado. A imposição desses novos elementos leva a um questionamento entre a opção de manutenção dos antigos valores e diretrizes consolidados ao longo de sua influência histórica na República brasileira e a tentativa de inserção minimamente ajustada à nova configuração política interna e externa do Brasil. Essa crise de identidade só se reforçava com a quase inexistência de um projeto advindo da sociedade política e civil em relação ao que se esperava ser o papel das Forças Armadas na nova conjuntura do país (OLIVEIRA; SOARES, 2000).

¹⁰ Isso impedia, por sua vez, o enraizamento de certos oficiais no poder político (D'ARAÚJO, 2000).

¹¹ Afirmações dessa natureza estão presentes de forma explícita em D'Araújo (2000), Miyamoto (2000), Brigagão e Proença Jr (2004), Oliveira e Soares (2000), Pieranti, Cardoso e Silva (2007) e Castro (2000).

O que ocorre durante o processo de formulação da Constituição do Brasil é que, na ausência de um projeto civil bem elaborado sobre o papel das Forças Armadas, a instituição militar ocupa parte das atribuições do poder civil ao definir sua configuração na nova situação (OLIVEIRA; SOARES, 2000). Além dessa situação, uma situação de desconfiança pairava durante a época, principalmente durante o governo Sarney, entre os militares que saíam do poder e a sociedade civil que recém voltava a configurar o cenário político. A constituinte pode ser considerada como um período no qual os militares souberam exercer uma tutela, limitando certos debates e garantindo espaço para projetos próprios (D'ARAÚJO, 2000).

D'Araújo (2000) ainda afirma que, durante o governo Sarney, os militares exerceram poder de veto sobre alguns debates públicos e atuaram como *lobby* junto ao Legislativo durante a constituinte. Oliveira e Soares (2000) também apontam as debilidades do governo Sarney e seu diminuído apoio junto ao Congresso como fatores que também teriam conduzido à tutela das Forças Armadas durante o período. Essa tutela se estenderia, na opinião dos autores, até a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) pelo presidente Fernando Collor de Mello em 1990.

A atuação dos militares na constituinte demonstra, pela interpretação de Oliveira e Soares (2000), a capacidade que tinha a instituição armada de se organizar de forma a resolver problemas de seu interesse. A forma como se desenvolveu a transição democrática no Brasil permitiu a permanência de uma autonomia das Forças Armadas sobre a interpretação das questões de defesa nacional e a emissão de pareceres sobre o assunto, muitas vezes articulando planos de ação à revelia do poder político. Pieranti, Cardoso e Silva (2007) apontam como outro fator responsável por essa relativa autonomia de decisão da instituição militar sobre assuntos referentes a ela mesma é a postura do próprio corpo político, e da população de forma geral, de relegar o aparelho militar a seu próprio cuidado.

Alguns pontos considerados inegociáveis e decididos pelos próprios militares são apontados por D'Araújo (2000): a garantia da atuação das Forças Armadas sobre a defesa interna, o impedimento da reincorporação de anistiados aos quartéis, uma política salarial diferenciada para a instituição e a não criação do Ministério da Defesa¹². Oliveira e Soares (2000) também colocam que qualquer outra tentativa de mudanças mais bruscas foi barrada pela pressão militar, assim como a criação de mecanismos mais fortes que levassem a uma clara subordinação do poder militar ao poder civil.

¹² Único dos pontos que seria revisado posteriormente com a criação do Ministério durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Ainda dentre os apontamentos dos autores, o papel político preponderante exercido pelas Forças Armadas ao longo da história dificultava a aceitação, por parte dos militares, em ter sua atuação restringida a uma função constitucional que a eles determinasse somente a defesa externa do país. Dessa forma, o papel de manutenção da lei e da ordem interna passa a construir parte da identidade das Forças Armadas, uma vez que estava relacionada à autonomia da instituição e ao que ela considerava como seu papel no sistema político. Isto é, apesar das novas necessidades relacionadas a uma política de defesa externa, a pressão militar sobre a constituinte acabou por garantir a continuidade da manutenção da lei e da ordem como uma das prerrogativas das Forças Armadas Brasileiras. Como presente no artigo 142 da Constituição Brasileira de 1988:

“As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.” (BRASIL, 1988)

Logo, o eficiente *lobby* militar sobre a Assembleia Constituinte conseguiu manter o papel de intervenção das Forças Armadas em caso de crise política, se assim fosse solicitado por algum dos três poderes.

Apesar da presença militar sobre os trabalhos da constituinte, a Constituição de 1988 ampliaria as responsabilidades do Congresso Nacional no referente à definição do orçamento geral da União, o que levaria, para Oliveira e Soares (2000), a uma maior dependência das Forças Armadas em relação à atuação dos políticos. Outro ponto sobre a interação entre militares, a política e a sociedade civil era o sentimento, por parte da instituição armada, de que os diferentes grupos que antes recorriam ao apoio militar para agregar valor à sua causa agora se afastavam, sem levar em consideração os interesses da instituição militar. Somava-se a isso o fortalecimento do sistema partidário durante a democratização, que tem como consequência a diminuição da necessidade de apoio dos militares a causas políticas.

Ao considerar os primeiros governos após a transição democrática, Castro (2000) distingue os primeiros anos de transição em relação aos mandatos presidenciais subsequentes. No início da Nova República, também afirma que o poder dos militares sobre as decisões políticas é muito significativo, principalmente por meio do ministro do Exército à época, general Leônidas Pires Gonçalves, cuja pressão sobre diferentes grupos políticos,

principalmente congressistas durante a Assembleia Constituinte¹³, se fez não só sobre assuntos militares, mas também sobre questões civis, contribuindo fortemente para o estabelecimento de uma tutela militar sobre a política brasileira durante a transição democrática.

A partir do governo Collor de Mello, Castro (2000) aponta uma mudança na influência militar. Surge uma maior tendência à direção civil em relação os militares a partir de então, apesar de não ocorrer de forma completamente contínua e estável. Findo o governo Sarney, a desconfiança militar quanto a possíveis ações revanchistas de um governo civil parece diminuir, na perspectiva de D'Araújo (2000). A única possível ameaça seria a vitória de Luis Inácio Lula da Silva para a presidência da República, cuja reação foi um apoio da ala conservadora ao candidato Fernando Collor de Mello. Ironicamente, após sua vitória, o presidente Collor se mostraria agressivo em relação ao setor militar, extinguindo o SNI e atacando os projetos nucleares mantidos pelas Forças Armadas.

Outra situação marcante durante esse período para as relações entre a instituição armada e o poder político civil foi o processo de *impeachment* de Collor, durante o qual os militares se mantiveram neutros. D'Araújo (2000) denomina o *impeachment* como o “batismo de fogo” dos militares em relação ao estabelecimento da nova democracia. Apesar da grave situação econômica e dos escândalos de corrupção, o choque sofrido pelo sistema democrático que tomava forma não foi suficiente para gerar uma intervenção armada. Motivos como a nova cultura gerada pela lei de promoções durante o governo Castelo Branco e a cautela das novas gerações em não comprometer a já prejudicada imagem da instituição são levantados por D'Araújo como possíveis explicações para a postura das Forças Armadas frente à situação que se desenhava. Com a presidência de Itamar Franco, surgiria uma nova possibilidade de diálogo entre o poder político e a ala militar, padrão que, para a autora, se manteria pelos anos seguintes.

O fim dos anos 1980 e o início da década de 1990 viram surgir uma redefinição das prioridades em política de defesa para o Brasil. O abandono da Doutrina de Segurança Nacional faz mudar a ótica de segurança do país, voltando sua política de defesa à proteção dos interesses nacionais e de seus recursos (MIYAMOTO, 2000). Com as novas configurações do cenário internacional, principalmente aquelas na região do Cone Sul, as preocupações de defesa externa precisariam ser revistas e reestudadas. Dentro das novas necessidades, destaca-se imprescindibilidade de uma redistribuição das Forças Armadas com

¹³ Para maiores exemplos de intervenção do general Leônidas Pires Gonçalves, ver Oliveira e Soares (2000).

fins a melhorar a capacidade defensiva do país frente a ameaças externas para a garantia da preservação da integridade territorial. Surgem com mais força as preocupações em relação à Amazônia, à região Centro-Oeste e, no referente à defesa marítima, ao Atlântico Sul (OLIVEIRA; SOARES, 2000).

Durante os anos de regime militar, as divergências brasileiras com a Argentina configuravam um ponto importante sobre as questões de defesa na região do Prata (MIYAMOTO, 2000), no entanto, com a abertura dos regimes de ambos os países, a situação começa a apresentar novas dimensões. Os trabalhos de aproximação entre os países, que culminariam na criação, posteriormente, do Mercosul, viriam a relaxar as tensões ao sul do Brasil e dariam espaço para a atenção a outras prioridades da agenda de defesa (D'ARAÚJO, 2000).

Os novos problemas a chamar a atenção das autoridades brasileiras também incluíam as dificuldades advindas do tráfico de drogas, que se configurava perto das fronteiras com o Brasil, principalmente aquelas com Colômbia e Peru. As críticas internacionais sobre a falta de ocupação, a indevida exploração e os problemas ambientais do território amazônico também fizeram aumentar a preocupação brasileira em relação à proteção da Amazônia. Exemplo dessa preocupação é o desenvolvimento do Projeto Calha Norte, em 1985, com vistas a ocupar a região por meio da instalação de pelotões nas faixas de fronteira e, assim, diminuir as críticas internacionais. A partir de meados dos anos 1980, a região amazônica passaria, então, a configurar uma preocupação central em relação à garantia da segurança nacional, tendo como reflexo novas ações da política de defesa (MIYAMOTO, 2000).

4.2 A evolução e a atual configuração institucional dos militares

As designações da Constituição de 1988, utilizando a análise de Saint-Pierre (2008a), acabaram por tratar as questões sobre segurança e defesa nacional de forma bastante dispersa. No entanto, uma análise puramente jurídica e institucional não é suficiente para explicar a relação empírica entre os poderes da União e as Forças Armadas brasileiras, que é resultado de resquícios históricos e da forma como as questões militares são vistas pelo quadro político e pela sociedade civil. A análise institucional deve ser feita tendo em mente o próprio processo de elaboração das leis e normas, além de também compreender a evolução das medidas que delineiam a atuação das Forças Armadas e a política de defesa de acordo com as necessidades e as circunstâncias que vão se apresentando ao longo do tempo.

O processo de elaboração da constituição de 1988 teria atraído, sob a ótica de Oliveira e Soares (2000), diferentes visões sobre a finalidade e a missão das Forças Armadas, variando entre posições fortemente pacifistas que defendiam a utilização da instituição militar para outros fins, até a vertente tradicional intervencionista defendida pelos próprios militares. Algumas das ideias pacifistas que se manifestavam defendiam que não havia necessidade em manter um aparelho militar sob o sentido tradicional de defesa, desviando seu uso para prestação de serviços públicos e sociais ou limitando-o ao policiamento de fronteiras. Contudo, esse tipo de visão não chegou a ter êxito durante a constituinte, o que sinalizava um reconhecimento, mesmo que pequeno, do caráter definitivo das Forças Armadas como instituição nacional. Não prosperando esse tipo de visão, a pressão política por parte dos militares pôde garantir a preservação de sua visão intervencionista na constituição de 1988. Apesar da vitória da visão militar sobre os trabalhos, não se pode dizer que isso levou a um incremento nas discussões sobre o preparo das forças e suas dimensões estratégicas ou sobre a relação entre a instituição armada e o poder civil. O próprio Congresso Nacional, que ficava responsável pelo orçamento e pela manutenção do efetivo das forças, assumiria um perfil tímido e ineficiente para lidar com a temática referente ao preparo militar do país.

Sob essa mesma percepção dos autores, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 acabou por reconhecer a necessidade histórica das Forças Armadas sem, no entanto, delimitar satisfatoriamente a dinâmica das missões militares, a administração política sobre as forças e a própria natureza da instituição armada em relação aos interesses nacionais. Percebe-se, também, que a corresponsabilidade entre os poderes Executivo e Legislativo quanto ao emprego, orçamento e designação geral das Forças Armadas não permitia plena fiscalização e controle sobre os aspectos militares e de defesa. O Legislativo acabava por se ocupar pouco com a temática de defesa nacional e, quando o fazia, dependia muito da iniciativa do Executivo. As circunstâncias encaminhavam, então, para uma situação de acomodação entre as forças e os poderes Legislativo e Executivo.

Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, vê-se o estabelecimento de uma idéia de Estado mínimo como resposta ao momento econômico do país. Sob a perspectiva de Pieranti, Cardoso e Silva (2007), as Forças Armadas veem nesse cenário uma possibilidade de promover sua própria adaptação às novas condições internas e externas que se impunham sobre o Brasil. Entretanto, apesar dos esforços da instituição, as restrições orçamentárias da época continuavam a prejudicar as demandas do setor militar. Essa situação só se reforçava

com a relativa falta de perspectiva de longo prazo por parte dos gestores políticos sobre questões militares.

A baixa prioridade dada aos assuntos de defesa durante a gestão FHC pode ser explicada, na visão de Alsina Jr. (2003), pela soma de diversos fatores como a crise fiscal que enfrentava o Estado, a ausência de ameaças externas diretas (no sentido clássico a nível estatal), a falta de conhecimento acerca da instrumentalidade do poder militar e o desinteresse do poder político por assuntos de natureza militar. Mesmo os formuladores de política externa, que tecnicamente deveriam concertar com as medidas de defesa, pareciam prescindir do aporte militar e pouco se envolver com assuntos da instituição armada. O presidente, no entanto, desde a campanha eleitoral, mencionava intenção de criar um Ministério da Defesa no Brasil. D'Araújo (2000) aponta que essa intenção era, na visão de algumas parcelas dos militares, resultado das pressões internacionais sobre o Brasil para que se subordinasse o poder militar em relação ao poder civil e, para outros, resultado de uma necessidade administrativa resultante da dificuldade de se formar uma representação das Forças Armadas no exterior. Alsina Jr. ainda soma a esses fatores a pretensão de se formular um sistema de relações militares mais compatível com aqueles existentes na maioria das nações democráticas. Chama a atenção, contudo, de que não se pode argumentar que a modernização e a racionalização do sistema de defesa tenham sido fatores determinantes para as futuras ações governamentais referentes à defesa e às Forças Armadas.

A reticência dos grupos militares em relação à criação de um ministério para a defesa, principalmente durante o processo da constituinte (como mencionado anteriormente), levou a um processo gradual em direção à criação de fato, o que permitiria a assimilação da ideia pelo ambiente militar. Como indica Alsina Jr. (2003), os trabalhos responsáveis pelas informações que dariam base ao futuro ministério eram monopolizados pelos militares, que estabeleciam seus princípios sobre o processo. Além de evitar maiores incomodações com o setor armado, o fato de relegar essas tarefas ao Estado Maior das Forças Armadas explicita a falta de prioridade dada aos futuros aspectos administrativos do Ministério da Defesa por parte do governo, deixando a construção institucional do ministério aos próprios militares.

O episódio que iria acelerar o processo de mudanças na administração civil sobre o setor militar seria o desentendimento entre Aeronáutica e Marinha acerca da compra de aviões por esta última força. Mesmo que, de acordo com as indicações de Alsina Jr. (2003), esse possa não ter sido o fator determinante para a aceleração do processo, o caso acabou por expor a ausência de uma direção política acima das forças singulares capaz de orientar de forma mais

homogênea o preparo militar como um todo, havendo, desta forma, mais de uma política de defesa entre as Forças Armadas. A preocupação do Executivo com a falta de articulação entre as diferentes forças resultou na criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), que determinaria a elaboração da Política de Defesa Nacional (PDN). A elaboração da Política de Defesa Nacional tinha como objetivo criar um documento que desse referências básicas de defesa a cada uma das forças singulares. Na Política de Defesa Nacional são definidos os termos de segurança e defesa que deveriam nortear as ações do Brasil nesse campo. Para fins do documento, tem-se como segurança “(...) a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantir aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”. Classifica, também, a defesa nacional como “(...) o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2008:2).

Para Oliveira e Soares (2000), a PDN somente explicitaria as orientações já existentes no meio militar no referente à defesa, incorporando conceitos já prevaletentes nas Forças Armadas, sem impor mudanças radicais ao preparo destas. Alsina Jr. (2003) vai ao encontro dessa perspectiva, afirmando que a elaboração do documento não implicava em maiores reorientações das políticas setoriais já levadas a cabo por cada força. Sob o ponto de vista do autor, a PDN não constituiria uma verdadeira política de defesa, ela seria mais uma harmonização dos diferentes pontos de vista existentes entre as instâncias envolvidas com os assuntos externos do país. O documento pouco acrescenta sobre o papel a ser exercido pelas Forças Armadas em relação à atuação diplomática do país, além de estarem omissos em seu texto diretrizes claras quanto a uma estrutura integrada para o planejamento e comando militar, a um caráter institucional governamental para a defesa e a uma real orientação estratégica¹⁴. De acordo com essa visão, Brigagão e Proença Jr. (2002) afirmam que a Política de Defesa Nacional “(...) serviu como uma tentativa, não completamente bem-sucedida, de homogeneização de entendimento sobre os rumos da defesa do governo” reafirmando “compromissos externos e limites institucionais, listando considerações e alternativas sem, no entanto, estabelecer qualquer prioridade ou operacionalidade entre elas” (BRIGAGÃO, PROENÇA JR., 2002: 69).

¹⁴ Orientação, esta, prejudicada pela confusão entre os termos “defesa” e “segurança”, dando à política de defesa um sentido abrangente e pouco apreensível (ALSINA JR., 2003).

A Política de Defesa Nacional, no entanto, também possui características inovadoras. Era a primeira vez em que se elaborava um documento oficial de tal característica (MIYAMOTO, 2000). A participação do setor civil na elaboração do documento viria a romper com o monopólio militar sobre a formulação de documentos relacionados à área da defesa, além de ter ocorrido de forma aberta, ao contrário do aspecto sigiloso característico a processos do mesmo assunto conduzidos pelos militares. A direção da PDN rumo a ameaças vindas do exterior também expressa uma intenção nova de vincular, pelo menos formalmente, a elaboração da defesa à política externa (ALSINA JR., 2003).

Mesmo sem fazer menção explícita à futura criação do Ministério da Defesa (MD), a PDN deixa latente a necessidade de criar uma instância burocrática que fosse capaz de levar adiante seu conteúdo (ALSINA JR., 2003). A criação do Ministério da Defesa seria determinada por meio de Medida Provisória em 1998, sendo efetivamente criado pela Lei complementar nº 97 de 1999, que disporia sobre as normas gerais sobre a organização, preparo e emprego das Forças Armadas (BRASIL, 1999). Apesar de certa resistência quanto à criação do MD por parte dos militares, o que acabou constituindo o maior fator de atraso para que fosse instituído o ministério, como exposto por D'Araújo (2000) e Castro (2000), não foram os desentendimentos entre militares e civis, mas as divergências existentes entre os próprios militares. De acordo com o que é apontado por Castro (2000), o fim do regime militar e, com ele, da preeminência do Exército na administração política, surge uma maior competição entre as forças singulares, o que acabava minando sua habilidade de agir de forma conjunta. Dado esses acontecimentos, D'Araújo (2000) afirma que a força mais reticente em relação ao Ministério da Defesa fora a Marinha, que via a criação do ministério como uma nova forma de redimensionar a supremacia do Exército sobre as outras duas forças. A Marinha decide enfrentar a situação apresentando um projeto próprio, que acaba sendo o adotado na criação do MD. O desafio que se impunha ao novo ministério era, então, a manutenção do equilíbrio entre as Forças Armadas e a definição da contribuição possível de cada uma das forças singulares para a defesa nacional.

Brigação e Proença Jr. (2002) destacam o fato de que a criação do MD ocorre sem uma estrutura de quadros, carreiras e regulamentação que correspondesse à necessidade do ministério para a condução da pasta da defesa, além da não terem sido previstos mecanismos para a implantação de quadros civis dentro do MD. A esses problemas somava-se a inexistência de um preparo das forças para o exercício das tarefas ministeriais, o que faria com que o ministério carecesse de uma direção realmente explícita e integral. Zaverucha

(2004) chama a atenção para o fato de que a criação de um Ministério da Defesa não garante, em si, que haja um pleno controle da ação militar pelo setor civil. A forma como foi criado o MD sugere que sua finalidade tenha sido, sobretudo, instrumental, sem resultar em pleno controle do poder político civil sobre as Forças Armadas¹⁵.

Além das diferentes administrações do Ministério da Defesa, novas medidas a fim de definir e explicitar mais eficientemente a política de defesa do país e, com isso, o papel a ser exercido pelas Forças Armadas. Saint-Pierre e Winand (2010) afirmam que a criação do MD não conseguiu garantir a plena condução política das Forças Armadas, apontando como um dos motivos a falta de funcionários civis dentro do ministério. Fazia-se necessário, então, um avanço no fortalecimento da administração política civil sobre os assuntos de defesa.

Por meio do Decreto nº 5.484 de 2005, aprova-se o novo Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN), com vistas a intensificar o processo de harmonização entre as políticas externa e de defesa. O problema do documento, já existente na primeira PDN, era a dificuldade em definir claramente os conceitos “segurança” e “defesa” sem confundi-los (WINAND, SAINT-PIERRE, 2010). Essa dificuldade se refletiria no aspecto prático de aplicação do DPDN, pois é em decorrência da definição de segurança nacional que se organiza a defesa e, conseqüentemente, a atuação das Forças Armadas.

Uma tentativa de avanço, então, viria com a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008. A END representaria um avanço em relação aos documentos de Política Nacional de Defesa anteriores, na visão de Saint-Pierre e Winand (2010), abordando aspectos insuficientemente explorados nos documentos e avançando sobre assuntos como a organização das Forças Armadas, sua composição organizacional e suas práticas operacionais, além dos meios essenciais para garantir sua eficácia. Uma consideração importante dos autores é de que a END associa estratégia de defesa com desenvolvimento, existindo uma possibilidade de terem se inspirado no binômio *segurança e desenvolvimento* presente em alguns dos documentos da Organização dos Estados Americanos. Como já visto no capítulo anterior deste trabalho, o mesmo binômio já coordenou a política de defesa do Brasil durante o regime militar. No caso da END, como apontam os mesmos autores, substitui-se o termo “segurança” por aquele de “defesa” com o fim de explicitar a correlação existente entre Estratégia de Defesa Nacional e Estratégia de Desenvolvimento Nacional.

¹⁵ Maior análise do ponto de vista de Zaverucha sobre os militares e o poder político civil será feita no próximo capítulo.

Logo após sua elaboração, a Estratégia Nacional de Defesa recebe críticas de alguns dos setores militares, principalmente em relação à sua tentativa em relação à sua proposta em unificar as operações das três forças por meio da criação de um Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). As críticas advindas do setor militar se referiam justamente à consolidação do Ministério da Defesa como instrumento de execução da política do governo no referente ao seu monopólio da força de Estado, isto é, para alguns militares, o fortalecimento do MD em detrimento dos comandos das forças singulares seria inaceitável, sob a argumentação de que essa prática traria de volta o antigo problema da politização dos negócios internos das Forças Armadas (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010). Aqui a intenção da instituição armada seria a de manter sua independência em relação ao poder civil e seu monopólio sobre as questões de defesa, terreno sobre o qual ainda exercia influência. Figueiredo (2010) também menciona a presença de outras críticas à END que a acusam de ser excessivamente ambiciosa, de não prever os mecanismos e recursos capazes de assegurar os meios de sua aplicação e de não designar dispositivos capazes de garantir a interação íntima entre a política de defesa e a política externa do país.

Apesar da elaboração dos documentos e instâncias burocráticas supracitados com vistas à definição dos princípios e fundamentos da política de defesa brasileira e do estabelecimento de um controle do poder política civil sobre o setor militar, o Brasil continuava sendo um dos poucos países da América do Sul sem um Livro Branco de Defesa (WINAND, SAINT-PIERRE, 2010). Ainda se fazia necessária a elaboração de um documento mais completo, que assinalasse os objetivos da defesa e que norteasse as ações das Forças Armadas e seus projetos de longo prazo. Como apontado por Zaverucha (2005), havia falta de um documento que determinasse as missões esperadas do meio militar, que declarasse o nível de força detido pelo país e o nível de força que se esperava alcançar no longo prazo.

Importante destacar nesse processo é, primeiramente, a Lei Complementar nº 136 de 2010, que viria a alterar a Lei complementar nº 97 e a criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas que, como apontado por Winand e Saint-Pierre (2010), acabaria por representar mais um posto na cadeia de comando entre as Forças Armadas e o Ministério da Defesa, fortalecendo a posição do ministério. O EMCFA serviria, ao mesmo tempo, de órgão de assessoramento do ministro e de coordenação das três forças singulares (BRASIL, 2010a). A lei previa, também, a confecção do Livro Branco de Defesa Nacional, cujo objetivo seria permitir o acesso público ao contexto da Estratégia Nacional de Defesa, viabilizando o acompanhamento do orçamento e do planejamento relativos ao setor. Os autores também

destacam o Decreto nº 7.274, do mesmo dia que a lei complementar, que disporia sobre a Política de Ensino de Defesa, cujo objetivo seria incentivar os estudos relativos à área da defesa pela sociedade civil, principalmente no meio acadêmico, e preparar funcionários públicos (tanto civis como militares) para a boa condução da estrutura institucional referente à defesa.

Por meio do decreto nº 7.438, já sobre a presidência de Dilma Rousseff, estabelecem-se as diretrizes para a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional. Presididos pelo Ministério da Defesa, os trabalhos de elaboração do Livro Branco também envolveriam outros sete ministérios¹⁶ a fim de se constituir em uma ação governamental integrada. O Livro Branco de Defesa Nacional em si seria finalizado e levado a público em 2012.

Além de delinear os princípios gerais do emprego das Forças Armadas, seu orçamento, a relação destas com os três poderes da União, a reorganização da base industrial da defesa, a modernização da gestão do setor e a condução estratégica das forças singulares, o Livro Branco de Defesa também se atém em contextualizar o ambiente estratégico no qual se insere o Brasil e a reafirmar a relação de complementaridade existente entre política externa e política de defesa. Dessa forma, percebe-se que, institucionalmente, houve uma evolução no que concerne a criação de instâncias burocráticas, normas e leis que delimitam cada vez mais a ação das Forças Armadas dentro do quadro político brasileiro. No entanto, faz-se necessário analisar o debate existente sobre a atuação informal do setor militar e sua influência além do quadro jurídico-institucional. Apesar da criação de novas normas para enquadrar os militares dentro das normas do sistema democrático, uma delimitação institucional não é fator suficiente para garantir a restrição de sua capacidade de influência. O diálogo existente sobre o assunto será analisado no capítulo a seguir.

¹⁶ Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério das Relações Exteriores. Também estariam envolvidos a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

5 O PAPEL PROTAGONISTA DAS FORÇAS ARMADAS SOBRE A POLÍTICA DE DEFESA E SUA INFLUÊNCIA ATUAL

Ao avaliar a efetividade e o resultado das mudanças institucionais concernentes às Forças Armadas, devem-se levar em conta, também, o envolvimento da sociedade civil nos assuntos militares, a influência informal dos militares e o quanto essas novas delimitações burocráticas realmente moldam a atuação das forças dentro do quadro político. Para compreender esses aspectos, é necessário saber distinguir a política declaratória – intenções levadas a público, propostas do governo, o que se diz fazer –, da política concreta – o que realmente ocorre, quais as ações tomadas pela administração de fato, qual a verdadeira natureza de relação entre poder administrativo civil e o setor militar.

5.1 Além das delimitações institucionais: o aspecto informal da influência das Forças Armadas

A fim de ter uma visão mais completa da atual interação entre setor militar, poder político e sociedade civil, deve-se compreender o maior número de fatores influenciadores da ação militar na política e como ela se configura. Por outro lado, também é imprescindível analisar os fatores que afetam a percepção tanto por parte do setor político, quanto da sociedade em si em relação às temáticas militares, à questão da defesa e aos militares como instituição.

Primeiramente, é pertinente avaliar as condições sobre as quais o Brasil se encontra no ambiente internacional, principalmente o regional, e o que se espera do país dentro desse cenário, no que é relativo à defesa nacional, para que se possa compreender o que é esperado da atuação das Forças Armadas sobre o projeto de inserção internacional brasileiro. Deve-se ter em mente, também, qual a força desse cenário e das tendências históricas sobre as decisões acerca da atuação militar e, enfim, qual a importância dada a essas condições pela população civil. O entendimento sobre qual seria o papel fundamental das Forças Armadas facilitaria sua delimitação dentro de um projeto político e de um quadro institucional que já se constrói.

Sobre o contexto internacional e regional brasileiro, Brigagão e Proença Jr. (2002) destacam o fato de que o Brasil não enfrenta nenhum questionamento concreto sobre seu território ou suas fronteiras nacionais, dada a inexistência de fortes movimentos internos, de problemas substantivos em relação a seus vizinhos ou de interesses estrangeiros. Soma-se a

isso o fato de o Brasil não ter nenhum interesse extraterritorial ou envolvimento em conflitos sobre territórios distantes que não a participação brasileira em missões de paz. Ou seja, em relação a essas questões não haveria nenhuma demanda instantânea ou urgente que exigisse esforços ou atuação imediata das Forças Armadas.

No sentido da existência de possíveis ameaças a nível regional, nenhum dos vizinhos da América do Sul pode ter uma expectativa minimamente razoável de preponderar sobre o Brasil no aspecto bélico, além disso, os custos do enfrentamento barrariam iniciativas hostis por parte desses Estados. Já no caso de ameaça advinda de grandes potências, a capacidade militar brasileira não teria, por sua vez, perspectiva de sucesso imediato. Sendo assim, tal cenário não tornaria a questão da defesa externa em uma pauta latente. Dessa forma, os problemas de ordem pública e de garantia da lei e da ordem tenderiam a preponderar em relação aos problemas externos (BRIGAGÃO; PROENÇA JR., 2002).

Essa conjuntura externa e interna daria respaldo, então, à já forte tendência histórica explicitada ao longo deste trabalho de atuação militar no âmbito doméstico. Essa função é reafirmada pelo Livro Branco de Defesa Nacional, que ressalta a função militar de manutenção da lei e da ordem e de garantia dos poderes constitucionais (BRASIL, 2012). A dimensão adquirida pelo tema da segurança pública, tanto por causa da situação externa pouco conturbada quanto pela tendência histórica de atuação interna dos militares, é forte componente da tendência da sociedade civil em atribuir à defesa o papel de garantir a segurança interna do país. Essa percepção, como aponta Alsina Jr. (2009), incidiria pesadamente sobre a visão que se teria em relação às prioridades da defesa nacional. No entanto, não se pode deixar levar por essa configuração ao ponto de afirmar que o principal papel das Forças Armadas seria o de manutenção do sistema interno, o que acabaria por desconsiderar a relação intrínseca entre o papel dos militares e a defesa do país contra possíveis ameaças externas.

A utilização dos militares, destacadamente do Exército, na manutenção da ordem pública em tarefas policiais e de defesa civil também comprometeria sua capacidade combatente, que, de acordo com Brigagão e Proença Jr. (2004), seria sua missão primeira. A necessidade de ação dos militares sobre essas circunstâncias teria efeito sobre o preparo da Força Terrestre e sobre sua capacidade de ação, uma vez que reforçaria a visão da “estratégia de presença” do Exército. A estratégia de presença vê no Exército um papel civilizatório, de salvaguarda das fronteiras, além de uma obrigação histórica de se fazer presente em todo o

território nacional¹⁷ (BRIGAGÃO, PROENÇA JR., 2002). Outro problema seria a incompatibilidade dessa concepção estratégica com os delineamentos da nova política de defesa (BRIGAGÃO, PROENÇA JR., 2004). Apesar da tendência histórica de atuação das forças em questões internas, parecem existir nas Forças Armadas opiniões divergentes sobre esse ponto. Alguns oficiais, principalmente do Exército, defendem a ação social dos militares, enquanto outros afirmam que a atividade policial poderia contaminar a corporação, desviando-a de suas funções mais nobres: a preparação e a prontidão para a defesa externa (D'ARAÚJO, 2000). Para Saint-Pierre (2008a), deve-se manter um cuidado a nível político para que não se confundam os conceitos de “defesa”, objeto da ação das Forças Armadas, e “segurança pública”, objeto das forças de polícia. Contudo, a falta de maiores especificações no texto constitucional acaba por tornar política a decisão de emprego das Forças Armadas no ambiente interno.

Levando esse quadro em consideração, é necessário apontar quais seriam as questões que exigem maior atenção das Forças Armadas e se essas questões conseguem definir o que se espera da atuação militar brasileira por parte do poder político e da população civil. Se há maior clareza sobre o que se espera do setor militar, torna-se mais fácil dirigi-lo e delimitar suas ações dentro do quadro político e institucional. O relacionamento, formal e informal, entre as Forças Armadas e as demais agências e organismos governamentais, está diretamente ligado, por sua vez à definição da política de defesa.

Contudo, o autor afirma que existe, no Brasil, uma dificuldade de definição das tarefas concretas a serem executadas pelos militares, o que daria espaço a pensamentos equivocados como os que afirmam não haver destinação real para as Forças Armadas, sendo oportuno dar-lhes qualquer uso que seja. A fim de não deixar que os assuntos referentes à defesa sejam monopolizados pelo setor militar numa tendência quase que inercial, deixando cada força singular seguir seus próprios objetivos sem uma coordenação unificada, é necessário, então, aprofundar o debate sobre o que seriam as tarefas concretas de cada força, que, por sua vez, corresponderiam às suas destinações constitucionais e aos objetivos da política externa brasileira.

¹⁷Essa ideia estratégica iria de encontro àquela de estratégia de dissuasão, que, por sua vez, baseia-se na existência de forças suficientemente equipadas e modernas, prontas para responder a qualquer tipo de agressão. Contudo, não serão examinados de forma minuciosa os projetos estratégicos de cada força, não sendo esse o objetivo principal deste trabalho. O objetivo de mencionar tais concepções é o de mostrar a influência do entendimento histórico das Forças Armadas como garantidoras da ordem interna sobre o preparo estratégico destas atualmente.

Ainda levando em conta os apontamentos feitos por Proença Jr. (2011), é difícil definir a atuação das Forças Armadas no Brasil, uma vez que não se definem claramente as suas atividades-fim. Essa situação acabaria por determinar as Forças Armadas em função de suas atividades-meio, focando “naquilo que fazem” ao invés de “por que o fazem”, ou seja, na ação em si ao invés de no resultado buscado por elas. O autor ainda afirma que existem atividades que não são nem meio, nem fim, mas que acabaram presentes na realidade cotidiana das Forças Armadas por motivos históricos e por outras decisões pontuais. Os próprios componentes da política de defesa expressariam o resultado de diferentes escolhas históricas, moldados por diferentes alternativas e contextos ao longo do tempo¹⁸. Partindo dessa lógica, a atual configuração das Forças Armadas e seu papel na política de defesa são resultados de processos anteriores, da trajetória histórica do setor militar e das diferentes conjunturas que moldaram sua atuação política ao longo da história brasileira.

Uma breve análise do próprio Ministério da Defesa e da situação organizacional das Forças Armadas explicita que há mais fatores além do nível institucional que influenciam na interação entre militares e política. Primeiramente, utilizando aqui as informações em Saint-Pierre (2008a), apesar de recair sobre o presidente o comando supremo das Forças Armadas, o exercício de mando por parte do comandante em chefe é praticamente inexistente, não permitindo avaliar a verdadeira obediência material das forças à autoridade civil superior. A própria composição do ministério muito esclarece sobre a preponderância militar ainda existente nos assuntos políticos referentes à defesa. A nomeação do ministro da defesa é feita pelo presidente, mas depende da aceitação informal dos militares. Dos cargos principais da estrutura ministerial, apenas o ministro e seu chefe de gabinete são civis, o que não garante o comando civil das Forças Armadas nem o controle da estrutura de defesa nacional. Casos tanto de indisciplina, como de pressões por parte dos militares em relação ao ministério e ao próprio governo são apontados por Zaverucha (2005) como registro da tensão existente entre a administração civil da defesa e os militares¹⁹. Além disso, mesmo com a criação do MD e a extinção dos antigos ministérios militares, os comandantes de cada uma das forças acabaram mantendo suas posições de poder, pois continuam sendo membros do Conselho de Defesa

¹⁸ Como, por exemplo, o serviço militar obrigatório, cuja origem data de 1908 e que, graças à campanha liderada por Olavo Bilac, foi aceita pela população brasileira (LEAL, 2007). A tendência seria reforçada pela Lei do Serviço Militar de Castelo Branco e, posteriormente, pela Estratégia Nacional de Defesa que tem no serviço militar obrigatório um de seus eixos estruturantes (NASCIMENTO, 2012).

¹⁹ Exemplos como a postura passiva de Geraldo Quintão (2000-2003) aceitando que mais de a metade dos cargos do ministério fossem indicados pelos militares, e os desentendimentos entre o Ministro José Viegas (2003-2004) e o Comandante do Exército, General Francisco Albuquerque durante o governo Lula, entre outros, encontram-se em Zaverucha (2005).

Nacional, além de terem o Senado como foro de processo e julgamento, direito concedido somente aos ministros de Estado e ao presidente da República.

Outra importante constatação de Saint-Pierre (2008a) é a relativa autonomia que goza a educação militar. Apesar de ser no meio educacional que se formam os valores e doutrinas dos futuros oficiais, esse ambiente ainda seria marcado por uma cultura do segredo, restrita aos componentes das Forças Armadas. A ocultação, por sua vez, impede que pesquisas e avaliações civis possam influenciar numa melhoria da formação militar. O Legislativo acompanha, tecnicamente, o andamento da organização em si, o preparo e o emprego das Forças Armadas, mas não interfere na educação militar profissional. Já o Ministério da Educação reconheceria os cursos de formação de praças, mas não os avaliaria efetivamente. Dessa forma, o próprio Ministério da Defesa não tem ingerência direta sobre os cursos das Forças Armadas, exceto sobre aqueles de altos estudos da Escola Superior de Guerra, que são de responsabilidade do ministério.

Mesmo a questão orçamentária, que exige a aceitação do orçamento das Forças Armadas pelo poder Legislativo, não leva a grandes imposições civis à organização orçamentária do setor. Como mostrado por Saint-Pierre (2008a), o planejamento orçamentário da defesa tem origem nas próprias unidades militares, depois são encaminhados para o setor orçamentário de cada força, que fazem alterações de acordo com as diretrizes do Ministério da Defesa. Após passar pelo ministério em si, a proposta orçamentária sofre praticamente nenhuma resistência por parte dos legisladores. A partir do recebimento da verba, cada uma das forças possui autonomia suficiente para aplicar seus recursos. A prestação de contas também segue essa lógica, se dando internamente entre os militares e o ministério. Dificultando ainda mais a análise do orçamento destinado aos militares, existem verbas que acabam sendo indiretamente destinadas às Forças Armadas: aquelas advindas de projetos especiais ou de outros ministérios cujos projetos tangenciam a instituição armada.

A relação existente entre o poder político civil e o setor militar vai, então, além das puras configurações burocráticas e institucionais. Algumas causas são apontadas na tentativa de se reunir explicações para essa realidade. José Murilo de Carvalho (2006) afirma haver uma tendência, mesmo a partir da redemocratização, em deixar os assuntos sobre defesa e segurança a cargo dos militares: falta de conhecimento e de competência civil em relação aos temas, além de certo desinteresse podem ser apontados como motivos para que isso ocorresse. Por sua vez, Brigagão e Proença Jr. (2004) apontam que os períodos ditatoriais vividos pelo Brasil no século XX teriam acabado por criar uma falta de apreciação pela questão militar e

pelos assuntos de segurança, indo, de certa forma, ao encontro das afirmações de Carvalho. Ainda nessa linha, Oliveira e Soares (2000), afirmam existir uma tendência em afirmar que a temática militar seria rejeitada nas discussões existentes no sistema partidário brasileiro devido à sua associação com o regime militar. Sendo assim, alguns grupos tenderiam a considerar os militares incompatíveis com a democracia, dada sua característica autoritária. Nada mais falso, pois a democracia não se constitui em monopólio de um grupo ou de outro, mas requer a participação dos diferentes componentes da sociedade.

Oliveira e Soares (2000) apontam, igualmente, algumas percepções que, apesar de equivocadas, se sobressaem entre políticos e militares. Primeiramente, uma vez que o ambiente externo não importaria ao Brasil nenhum perigo ou ameaça iminente, a temática militar deixaria de configurar entre as principais preocupações políticas. Por não fazerem parte do cotidiano do sistema político, não chegariam à opinião pública ou ao debate eleitoral. Mesmo o tema mais associado à política de defesa, a política externa, também não teria lugar de destaque no debate político-eleitoral. Essas percepções levariam a um círculo vicioso que, apesar de muitas vezes baseado em equívocos, encontram abrigo em uma estrutura institucional mal equacionada para lidar com as questões militares. Um debate mais profundo sobre o papel dos militares, sua relação com a política e o caminho tomado pela administração no campo da defesa no Brasil deve, então, ser realizado.

5.2 As concepções sobre o papel atual das Forças Armadas: a necessidade de um debate

O modelo democrático brasileiro e suas peculiaridades viriam a dar novos moldes à relação existente entre as Forças Armadas, o poder político e a sociedade civil. Além das próprias instituições que surgiriam ao longo da nova democracia, novos padrões de relacionamento condicionados por diferentes fatores também teriam influência sobre a interação dos militares com a vida política. O debate atual sobre a verdadeira força que tem o setor militar traz à tona opiniões que se pautam, de forma mais ou menos intensa, entre duas opiniões: aquela que argumenta que o poder de atuação dos militares sobre as decisões políticas é enfraquecido e tende a enfraquecer ainda mais ao longo do processo de estabelecimento da democracia, e aquela que afirma que, apesar da diminuição do poder de decisão militar sobre a vida política em geral, os quartéis ainda exercem pressão sobre determinados aspectos da administração civil. Para iluminar as questões acerca deste debate, serão examinados aqui dois autores com pontos de vista divergentes e que se destacam no

estudo dessa questão, Wendy Hunter e Jorge Zaverucha, para que depois seja possível fazer um balanço geral sobre o debate à luz do que foi exposto ao longo deste trabalho.

Em “*Eroding Military Influence in Brazil*” (1997), Wendy Hunter busca esclarecer qual o impacto do sistema democrático brasileiro sobre a habilidade dos militares em exercer influência sobre questões sociais e políticas do país. Também busca compreender se a forma pactuada pela qual se deu o processo de redemocratização tem efeitos de longo prazo sobre a consolidação da democracia e o estabelecimento de privilégios para a atuação do setor militar sobre a política. Sua argumentação principal é de que o fraco grau de institucionalização do sistema político brasileiro, juntamente com as restrições atuais sobre o uso da força militar em situações domésticas e o sistema eleitoral competitivo tendem a reduzir a influência militar ao longo do tempo.

Apesar de alguns estudiosos afirmarem que a transição democrática pactuada tenderia a garantir benefícios de longo prazo aos setores mais influentes sobre o processo, Hunter sugere que países que retornam ao governo civil sob influência de uma tutela acordada entre as elites não necessariamente mantêm engessada a balança de poder político que prevalecia durante o período de transição. Ou seja, apesar de o papel preponderante das Forças Armadas durante o processo de redemocratização ter garantido certo peso político ao setor no período logo após o processo, ao longo do tempo as vantagens garantidas durante a transição começam a se desgastar devido à dinâmica do sistema democrático brasileiro. As normas democráticas e a implantação de uma competição política teriam, dessa forma, permitido que os políticos pudessem rever as normas do pacto conservador que regia a transição democrática.

Partindo do pressuposto de que atores políticos visam a ganhar, manter ou estender seu poder e influência, um setor militar que interfira regularmente na política se tornaria um obstáculo a esse objetivo. Para alcançar esse fim, num sistema onde há competição eleitoral, políticos tenderiam a garantir seu apoio em meio a diferentes setores da população e da administração política. Esse apoio seria conquistado, muitas vezes, pela distribuição de recursos a grupos, regiões e setores específicos que dessem a esses atores algum tipo de vantagem política ou eleitoral. A dinâmica dessa situação, por sua vez, forçaria as Forças Armadas a competirem com os atores políticos pela garantia de recursos estatais. Soma-se à competição eleitoral o fato de que o sistema político-partidário brasileiro seria caracterizado por um grau de institucionalização relativamente enfraquecido, o que, num sistema presidencialista, levaria a uma tendência à personalização da política. Esse personalismo somente acentuaria a relação de troca de benefícios por apoio político-eleitoral, o que

incentivaria ainda mais os atores políticos a darem preferência a outros setores que não o militar como destino aos recursos estatais.

Todas essas características relativas ao sistema democrático brasileiro têm efeito sobre as relações entre o poder civil e os militares. Dadas essas condições, poder-se-ia presumir que na existência de um conflito de interesses entre a população eleitoral e os militares, a camada política tenderia, então, a apoiar a visão do setor civil. Isto é, se sua aceitação e suas capacidades eleitorais estiverem em jogo, políticos preferirão contestar as Forças Armadas a perder o apoio frente parte da sociedade e, possivelmente, os seus votos. Essa situação mostraria, então, a relativa perda de privilégio do apoio militar em detrimento do apoio da população votante.

Contudo, a autora aponta que, no caso dos presidentes latino-americanos, as situações nas quais se esperaria que a administração política recorresse ao apoio militar são aquelas de profunda crise, política ou econômica. A concessão de benefícios e recursos às Forças Armadas seria uma das principais formas pela qual presidentes debilitados no poder tentariam assegurar a sobrevivência de seus governos. De forma resumida, a vontade de um presidente em estender seu poder e influência seria forte motivação para tentasse restringir a capacidade de influência do setor militar. Contudo, a necessidade de se proteger contra uma possível exoneração também existiria em momentos críticos, contrabalanceando a tendência anterior.

No entanto, a fraqueza organizacional desse sistema também teria efeitos negativos em relação ao controle civil sobre o setor militar. Num sistema com essas configurações, se tornaria menos provável a formação de uma ação coletiva que visasse a institucionalizar o controle civil sobre os militares: um sistema partidário difuso minaria a capacidade de organização de esforços coletivos capazes de neutralizar as Forças Armadas como atores políticos. Além disso, a situação de imediatismo político em um sistema fracamente institucionalizado tornaria difícil a organização de interesses em torno de questões de longo prazo como a criação de mecanismos duradouros para o controle civil sobre as questões militares. Esse caso é mais visível pela ação do poder Legislativo: a fim de garantir apoio de outros membros da burocracia administrativa, legisladores tenderiam a apoiar mais aqueles programas que proovessem benefícios a seus partidários em detrimento de causas maiores de longo prazo ou que não beneficiaram seus sectários de forma direta.

Apesar disso, ainda teria de ser considerado o papel da legitimidade garantida pelo voto aos candidatos eleitos. Um mandato com expressivo apoio popular ganharia em capacidade de agir de forma a restringir a atuação da instituição armada. No caso de candidatos eleitos com

uma substancial maioria de votos e com extenso apoio da população, a legitimidade ganha pelas regras do jogo democrático também infligiriam maiores custos a qualquer tipo de incursão contra o poder político estabelecido por vontade popular.

Além das características do sistema político brasileiro gerarem incentivos à restrição da atuação das Forças Armadas por parte dos atores políticos, as características do período atual e seus efeitos sobre as relações de poder na sociedade como um todo reforçariam essa tendência. Primeiramente, a relativa ausência de ameaças à ordem política e socioeconômica pós-Guerra Fria diminuiria a aceitação do uso doméstico da força militar para fins políticos, deixando civis mais tranquilos ao contestar a posição da instituição. Conscientes de que o contexto não seria propício a atuações armadas mais hostis, os militares também tenderiam a restringir suas reações na tentativa de manter uma imagem positiva da instituição frente à população. A reação militar seria mais brusca somente no caso de as mudanças na esfera política atingirem questões centrais da instituição ou sua própria razão de ser. Finalmente, não haveria fatores fortes o suficiente para que os setores que apoiaram a participação militar ativa no passado se sentissem ameaçados a ponto de recorrer à intervenção vinda dos quartéis.

Hunter chega a concluir em seu trabalho que é notável o grau com o qual os civis conseguiram reduzir a influência das Forças Armadas, dado que elas teriam entrado na nova democracia sobre uma posição privilegiada. Dessa forma, as condições dos anos 1980 e 1990 teriam tornado os militares brasileiros em um “tigre de papel”.

Fazendo crítica aos pontos de vista que considera extremamente otimistas em relação à consolidação da democracia no Brasil e ao recrudescimento do controle civil sobre os militares, Jorge Zaverucha se encontra do lado oposto a teóricos como Wendy Hunter. Afirma, primeiramente, ser mito a consideração de que a democracia brasileira esteja consolidada e, os militares, recolhidos aos quartéis e sem significativa participação na política brasileira (ZAVERUCHA, 2001a). O controle civil pleno sobre o setor não existiria ainda no Brasil devido à permanência de prerrogativas militares em áreas sobre as quais a instituição armada assume ter privilégios, inclusive em assuntos que transbordariam a temática militar. A fim de explicitar a ainda existente preponderância das Forças Armadas a determinados assuntos da vida política do país, o autor expõe nos textos analisados (ZAVERUCHA, 2001a, 2001b, 2003, 2005) casos em que haveria prevalecido a determinação da instituição armada sobre as diretrizes civis.

Primeiramente, um dos pontos explorados por Zaverucha (2001a) seria o orçamento destinados aos militares até o governo FHC²⁰. Mesmo não tendo o Brasil lutado em guerras convencionais há cerca de 130 anos, nem contenciosos fronteiriços interestatais, além de terem cessado maiores desentendimentos com a Argentina – diminuindo as preocupações na fronteira sul –, o orçamento militar brasileiro haveria crescido desde a redemocratização em 1985. Isso não só em termos absolutos, mas também se comparado a outras áreas e ministérios: em 2000, o orçamento do Ministério da Defesa teria sido o segundo maior da União, juntamente com o Ministério da Saúde, perdendo somente para a Previdência.

Outro ponto a ser explorado seria, então, a falta de uma reforma plena em relação a funções e cargos administrativos preenchidos por militares. O autor critica, então, a natureza das comissões militares no exterior, e a volumosa despesa que imporiam ao Estado. Além disso, haveria ainda a questão da distorção salarial: além da desvinculação dos aumentos salariais militares em relação aos salários de servidores públicos civis aprovada em 1998, também teria sido aumentada a imensa diferença salarial recebida entre oficiais-generais e os postos mais baixos da carreira como resposta às pressões militares.

Casos de crise entre o governo Executivo e os quartéis, e de indisciplina de oficiais frente a alguns dos ministros da defesa também são apontados pelo autor em todos os textos analisados. O Ministério da Defesa, criado principalmente com fins instrumentais, não teria sido criado para ajudar a submeter os militares ao controle democrático. O ministro encarregado da pasta seria uma espécie de “rainha da Inglaterra”, pois o poder continuaria, de fato, sob controle militar (ZAVERUCHA, 2005). Mesmo as deliberações presentes na Política de Defesa Nacional não serviriam plenamente no sentido de orientar e organizar a atuação externa das Forças Armadas: compras artefatos tanto pelo Exército quanto pela Marinha teriam sido feitas, de acordo com o autor, de forma inconsistente às diretrizes do documento (ZAVERUCHA, 2001a).

Quanto ao Congresso e ao possível controle orçamentário que pode exercer sobre o Ministério da Defesa, existiria apenas um controle contábil, sem maiores análises se as verbas repassadas estariam de acordo com as estratégias de defesa definidas pelo governo. Essa realidade impediria que o poder Legislativo exercesse controle significativo sobre os assuntos de defesa nacional (ZAVERUCHA, 2001a).

²⁰ Época na qual o trabalho fora publicado.

Zaverucha afirma, então, que a democracia brasileira seria tão conservadora em relação aos interesses militares que estes não teriam incentivos a dar um golpe de Estado. A garantia de interesses do setor geraria relativa paz, que, por sua vez, daria a falsa impressão de que a instituição armada estaria afastada dos processos de decisão política e recolhida aos quartéis. Mesmo eleitos por voto popular, os presidentes ainda seriam receosos em subordinar as Forças Armadas ao controle civil, pois os militares somente aceitariam se sujeitar quando seus interesses não fossem contrariados. Essa configuração seria característica de democracias frágeis, sendo esse considerado o caso do Brasil para o autor (ZAVERRUCHA, 2001a).

Após a exposição dessas duas opiniões antagônicas, uma análise mais crítica deve ser feita, juntamente com algumas ressalvas. A exposição de opiniões tão divergentes torna possível uma compreensão mais clara da situação que se desenha atualmente em relação à vida política brasileira e aos efeitos que esse fenômeno possui sobre a política de defesa do país.

Apesar dos numerosos exemplos elencados por Zaverucha na tentativa de provar a predominância militar ainda existente na política, é possível observar que os casos nos quais prevalecem as prerrogativas das Forças Armadas estão limitados a temas de interesse da instituição e, pelo menos, minimamente referentes a ela. Mesmo no caso da interferência militar sobre a condução da segurança pública, pode-se argumentar que, ao atribuir como competência militar a manutenção da lei e da ordem interna, a constituição de 1988 permite uma confusão na interpretação do que seriam prerrogativas da polícia civil e do setor militar. A interferência em questões de ordem doméstica é um dos claros resquícios históricos da atuação política das Forças Armadas que continua pautando parte da política de defesa do país até os dias atuais. Por ser considerado pelo setor militar como um de seus atributos principais, questões que envolvem a atuação doméstica armada ainda estariam sujeitas à influência da opinião e da pressão advinda dos quartéis. Deve-se ter cautela, contudo, ao concordar com a afirmação de Zaverucha de que “se algum dia os civis resolverem tentar acabar com os enclaves autoritários no aparelho de Estado, sem pelo menos uma contrapartida, tal atitude poderá detonar uma reação pretoriana que ameace a existência do governo democrático” (ZAVERRUCHA, 2003:416). Apesar de ainda persistirem traços da influência militar sobre a política, isso não significa necessariamente que a democracia brasileira esteja sob constante ameaça de retorno ao regime autoritário.

As novas regras do jogo político que surgem com a redemocratização teriam levado a uma nova configuração da influência militar, apesar de os primeiros anos da Nova República

terem sido caracterizados por um significativo grau de tutela das Forças Armadas sobre a política. A partir de então, novas tentativas de institucionalização do controle civil surgiram ao longo do tempo, assim como as regras do jogo democrático, foram impondo aos militares maiores restrições à sua ação nas questões políticas. Apesar de essa afirmação estar de acordo com muito do que é exposto por Hunter (1997), não seria completamente lúcido afirmar de forma tão otimista que os militares no Brasil tenham se reduzido a “tigres de papel”. O resquício da atuação do setor ainda é muito forte sobre as questões de defesa, tema que, por mais que esteja relacionado às questões militares, exige atuação firme do poder político civil e maior entrosamento com a política externa do país, não podendo limitar-se a um monopólio do setor militar. Também é importante lembrar que, como apontado por Castro (2000), uma perspectiva mais ampla sobre o papel das Forças Armadas ao longo da história republicana brasileira, somada à consciência de que persistem problemas sociais graves no país, alerta para que não se veja o setor militar como um “tigre de papel”.

O que se pode concluir, então, é que a presença militar sobre o sistema político brasileiro sofreu uma diminuição a partir do processo de transição democrática e o estabelecimento da constituição de 1988. Contudo, apesar de não mais agir sobre uma ampla gama de assuntos da política civil, a atuação das Forças Armadas sobre temas de defesa ainda seria predominante. Ainda que tenham ocorrido tentativas de subordinação dos militares ao poder civil, é de extrema importância avaliar a verdadeira efetividade dessas ações, como se buscou fazer aqui. Com isso, é possível perceber que as medidas institucionais ainda não obtiveram êxito em garantir de forma satisfatória uma coordenação plena das questões militares de acordo com as premissas da política civil.

Apesar de mais restrita às questões de defesa, a influência militar não deve ser menosprezada. A atuação do setor armado sobre esses temas afeta fortemente a política de defesa do país e, conseqüentemente, a sua atuação e inserção internacional. Isso demonstra que as Forças Armadas realmente possuem poder de intervenção sobre parte das decisões que afetam as relações internacionais do Brasil, comprovando que a dinâmica dos diferentes setores componentes da política interna influenciam na atuação internacional do país como defendido por Putnam (1988).

É preciso compreender, também, que a reminiscência da preponderância militar sobre temas referentes ao setor e à defesa é resquício histórico da sua atuação na política brasileira desde a Proclamação da República. Usando novamente de exemplo, a função de manutenção da lei e da ordem domesticamente é um dos atributos históricos das Forças Armadas, presente

na grande maioria dos documentos constitucionais da República. A tendência do setor militar em resistir a mudanças que envolvam questões caras à instituição estaria ligada, então, não só à tentativa de garantir seus privilégios, mas também de manter o que julgam como suas características e seu papel histórico. A fim de evitar maiores atritos ao passo que se tenta estabelecer métodos eficientes de subordinação do setor ao poder civil, é necessário compreender a forma pela qual se enraizaram as atuais prerrogativas militares. A compreensão desse tema tornaria possível uma tomada de decisão mais esclarecida e mais bem preparada em questão da institucionalização do controle civil sobre os militares.

Um controle político sobre essas questões deve, então, ser motivo de discussão para que se possa chegar a um controle civil da instituição militar próxima ao modelo objetivo descrito por Huntington (1964). A maior capacidade de determinação do poder civil torna possível definir os objetivos militares e de defesa em consonância com os objetivos internacionais do Brasil e que permitam ao país aumentar sua capacidade em alcançá-los. Isto é, poder contar com as Forças Armadas como um instrumento do Estado para assegurar os objetivos de política externa.

6 CONCLUSÃO

Ao fazer uma visão analítica sobre o desenvolvimento da atuação militar sobre as determinações políticas brasileiras ao longo da história republicana, foi possível esclarecer como se deu a trajetória de poder das Forças Armadas e como essa acabou por se configurar sob o modelo atual. O estudo histórico permite a elucidação de muitos dos motivos que levaram à adoção de boa parte das diretrizes que ainda pautam a atuação militar até hoje e, conseqüentemente, a política de defesa.

Buscou-se, ao longo do exposto, analisar a dinâmica de relacionamento entre a sociedade civil e o setor militar dentro do âmbito político brasileiro a fim de compreender a qual sua importância para a atual configuração da política de defesa. De acordo com o estudo feito, ainda persistem sobre a política atual traços históricos da influência das Forças Armadas. A configuração atual dos militares apresenta resquícios de um longo processo histórico, indo além das heranças do regime militar e do processo de redemocratização. Apesar da diminuição do protagonismo militar com o advento da Nova República, ainda haveria vestígios dessa atuação, sobretudo nas áreas relacionadas à defesa, sendo muitas das diretrizes da área atribuídas aos militares.

Ao longo da primeira seção analítica do trabalho, pode-se compreender como foi tomando forma a interferência direta do setor militar sobre os aspectos políticos da sociedade civil. O empoderamento advindo da Proclamação da República, a consolidação do papel dos militares como ator político durante o governo Vargas e o padrão moderador de intervenção iriam criando antecedentes da ação militar sobre o sistema político, que atingiria seu ápice durante o governo militar. Muitas dos procedimentos institucionais relativos às Forças Armadas e das relações entre civis e militares, além das determinações burocráticas, se engendraram na vida política brasileira durante esse período, tendo implicações futuras. O recrudescimento das prerrogativas militares sobre determinadas questões em detrimento da atuação civil se mostrou como uma das explicações para a atual falta de interação entre a sociedade civil e as Forças Armadas. Uma tendência que persistiria até os dias de hoje na sociedade e no governo seria a de relegar “o aparelho militar ao seu próprio cuidado, como se os temas militares fossem ‘coisas de milicos’, não merecendo um tratamento efetivamente nacional” (OLIVEIRA, 1996 apud OLIVEIRA; SOARES, 2000:108).

A compreensão do processo de democratização também mostra parte das razões pelas quais alguns atributos considerados essenciais pelos militares permaneceram mesmo após a

promulgação da Constituição de 1988. A própria Constituição Federal reitera algumas das tendências históricas da atuação militar como, por exemplo, a manutenção da lei e da ordem interna. Ao longo da Nova República, como foi visto, criam-se instâncias que iriam, aos poucos, tentar delimitar as diretrizes de defesa do país e guiar as ações esperadas das Forças Armadas. Contudo, como o estudado, a criação de leis e instituições políticas não garante, como realmente não garantiu no caso do Brasil, a efetiva administração e controle da temática militar e de defesa. Isso ocorre tanto pela resistência das Forças Armadas em mudar aspectos que consideram essenciais para sua atuação quanto pela falta de capacidade e interesse dos políticos e da sociedade de agir de forma mais efetiva. O próprio encolhimento da atuação civil ao longo da história republicana brasileira sobre prerrogativas militares agiu como fator importante na explicação do papel atual das Forças Armadas.

Por último, debateu-se sobre a situação atual da relação entre poder militar e política civil. À luz da discussão do tema, foi possível perceber o papel exercido pelas regras do jogo democrático em diminuir a capacidade de atuação dos militares sobre os aspectos da vida civil. No entanto, também se nota que, apesar da redução da influência das Forças Armadas ao longo da Nova República, não se pode desconsiderar a preponderância que a instituição ainda preserva sobre os assuntos de defesa e a capacidade que tem de impedir alterações sobre temas que considerem essenciais à sua existência e organização.

Constata-se, também, que o controle civil que existe no Brasil não se aproxima ao idealizado por Huntington (1964) como “objetivo”. A sociedade e o Estado brasileiro como um todo ainda não conseguem exercer pleno comando das Forças Armadas de forma neutra e instrumental. O controle exercido pelo Estado estaria mais próximo do controle subjetivo formulado pelo mesmo autor, uma vez que a administração efetiva dos militares estaria ligada a um número restrito de órgãos, quando não somente ao Ministério da Defesa. O chefe do poder Executivo em sua posição de comandante-em-chefe das Forças Armadas, não exercitaria plenamente seu mando sobre o setor militar, enquanto o poder Legislativo não assumiria um controle orçamentário realmente efetivo, limitando-se à lógica puramente contábil. Uma das razões para a falta de comprometimento e envolvimento da sociedade sobre a defesa seria, também, a falta de interesse e de capacidade por parte dos políticos e da sociedade para tratar de assuntos que envolvam a temática militar. Haveria, então, sobre a temática de defesa, a preservação de prerrogativas militares intocáveis e de uma autonomia das Forças Armadas em relação ao Estado (SAINT-PIERRE, 2008a). A preservação dessas

prerrogativas seria um obstáculo, por sua vez, à articulação da política de defesa em relação às determinações políticas do governo civil.

Ao constatar a existência de uma primazia militar sobre assuntos referentes à defesa, pode-se notar a importância que a dinâmica interna entre militares e civis sobre a política afeta decisões relativas à inserção internacional do país. As relações entre Forças Armadas e civis seria fator protagonista sobre a determinação de uma política pública que é voltada e interage em relação ao exterior. Essa lógica estaria de acordo com a perspectiva de Putnam (1988) que entende as políticas doméstica e externa como um jogo de dois níveis no qual os dois âmbitos interagem de forma constante.

Torna-se necessário, então, um maior envolvimento da sociedade brasileira e do mundo acadêmico em assuntos que se refiram à defesa do país, suscitando o debate sobre os objetivos a serem buscados por meio dessa política e sobre as funções a serem cumpridas pelas Forças Armadas a fim de atingir esses objetivos. Uma maior capacitação dos civis em compreender a temática militar seria, então, fundamental para a abertura de um diálogo entre sociedade e Forças Armadas que poderia vir a apresentar alternativas à lógica vigente.

REFERÊNCIAS

ALSINA JR., João Paulo Soares. A Síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, jul/dez. 2003. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a03.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

_____. O poder militar como instrumento da política externa contemporânea. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, v. 52, n. 2, p. 173-191, jul/dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/10.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

BORGEN, Carlos Arroyo. Conceptos básicos de seguridad y defensa. In: CAJINA, Roberto J.; CASTRO, Gustavo Fabian; TIBILETTI, Luis (coord). *Control civil de las Fuerzas Armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. Buenos Aires: Ser en el, 2009. p. 15-35. Disponível em: <<http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Mar 1824.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Fev 1891. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Jul 1934. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Nov 1937.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>

Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Set 1946.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>

Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Jan 1967.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>

Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Out 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 97. Jun 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.484. Jun 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.703. Dez 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 136. Ago 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm#art1> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 7.274. Ago 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7274.htm> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 7.438. Fev 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7438.htm> Último acesso em 27 nov 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Paz, segurança internacional e a inserção brasileira*. 2011. 238 p. Tese (Doutorado) - Curso de Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/40231/000821109.pdf?sequence=1>> Último acesso em 27 nov 2013.

_____; PROENÇA JR., Domício. *Concertação múltipla: inserção internacional de segurança do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S. A., 2002.

_____. Os militares e a política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2004. p. 307-316.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

CASTRO, Celso. *The Military and Politics in Brazil (1964-2000)*. Working Paper CBS-10-00 (H). *Working Paper Series*. Oxford, 2000. Disponível em: <<http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/celso10%202000.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2012.

COSTA, Thomaz Guedes da. Política de defesa: uma discussão conceitual do Brasil. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, v. 37, n. 1, p. 106-120, 1994. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/1TF0MZCmbQBqgzTAiB_4HhEcVwZeSCcr7lrDon6rPYfvMYYVM6mhRk4LUdiYt/edit> Último acesso em 27 nov 2013.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Ainda em busca da identidade: desafios das Forças Armadas na Nova República. *Textos CPDOC*. Rio de Janeiro, n. 36, p. 1-20, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6582/778.pdf?sequence=1>> Último acesso em 27 nov 2013.

DUARTE, Érico Esteves. South American Strategic Condition and Implications for Brazilian National Defense. In: IPSA-ECPR JOINT-CONFERENCE. São Paulo, Feb 2011.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. A Estratégia Nacional de Defesa (END) e a comunidade de estudiosos sobre o assunto. In: Svartman et al. (orgs). *Defesa, segurança internacional e Forças Armadas: textos selecionados do III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED)*. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos históricos*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

HUNTER, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Vintage Books, 1964.

JANOWITZ, Morris. *O soldado profissional: estudo social e político*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

JUNGMANN, Raul. A Estratégia Nacional de Defesa e o Congresso Nacional. In: Svartman et al. (orgs). *Defesa, segurança internacional e Forças Armadas: textos selecionados do III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED)*. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

LEAL, Alberto. Serviço Militar Obrigatório: a alternativa adequada. Disponível em: <<http://dsm.dgp.eb.mil.br/destaques/servicomilitarobrigatorio.pdf>>

LÓPEZ-ALVEZ, Fernando. *State Formation and Democracy in Latin America: 1810-1900*. Durham: Duke University Press, 2000.

MARTINS, Carlos Estevão. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política de defesa brasileira e a segurança internacional. *Contexto internacional*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 431-472, jul/dez 2000. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Miyamoto_vol22n2.pdf> Último acesso em 27 nov 2013.

NASCIMENTO, Luiz Augusto Rocha do. Serviço Militar Obrigatório no Exército Brasileiro: (re)formando o cidadão. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/SMOEB.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de; SOARES, Samuel Alves. Brasil: Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2000. p. 98-124. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6730/50.pdf?sequence=1>> Último acesso em 27 nov 2013.

PIERANTI, Octávio Penna; CARDOSO, Fábio dos Santos; SILVA. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 29-48, jan/fev 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n1/03.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

PROENÇA JR., Domício. Forças Armadas para quê? Para isso. *Contexto internacional*. Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 333-373, jul/dez 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a04v33n2.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*. Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988. Disponível em: <<http://hpeb08.files.wordpress.com/2008/08/putnam.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Brasil. In: SEPÚLVEDA, Isidro; ALDA, Sonia (orgs.). *La administración de la defensa en América Latina: normativa y organización de la defensa*. Madrid: Reprografía Doppel. 2008a. p. 69-84. Disponível em: <http://iugm.es/uploads/tx_iugm/ADEFAL_tomo_I.pdf> Último acesso em 27 nov 2013.

_____. Defesa y seguridad. In: RESDAL. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires. 2008b. p. 59-62. Disponível em:

<<http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2008/print/atlas-completo.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

_____. “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto internacional*. Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, jul/dez 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a06v33n2.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

SILVA, André Luiz Reis da. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o regime militar (1964-1985). *Ciências e letras*, Porto alegre n.37, p. 251-278. 2005.

SMALLMAN, Shawn C. A profissionalização da violência extralegal das Forças Armadas no Brasil (1945-64). In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

STEPAN, Alfred. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.

WALT, Stephen M. Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*. Cambridge, v. 9, n. 4, p. 3-43, 1985. Disponível em:<https://umdrive.memphis.edu/rblanton/public/POLS_7508_Fall_2012/walt_alliance_formation.pdf> Último acesso em 27 nov 2013.

ZAVERUCHA, Jorge. Militares e participação política no Brasil do final do séc. XX e início do séc. XXI. *Revista USP*. São Paulo, n. 49, p. 30-39, mar/mai 2001a. Disponível em:<<http://www.usp.br/revistausp/49/03-jorge.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

_____. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 76-82, 2001b. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v15n04/v15n04_08.pdf> Último acesso em 27 nov 2013.

_____. (Des)controle civil sobre os militares no governo Fernando Henrique Cardoso. *Lusotopie*. Bordeaux, v. 2003, p. 399-418, 2003. Disponível em:<<http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/zaverucha2003.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.

_____. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de sociologia política*. Curitiba, n. 25, p. 107-121, nov 2005. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31114.pdf>> Último acesso em 27 nov 2013.