

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

LUIZA BULHÕES OLMEDO

**MINISTÉRIO DA DEFESA BRASILEIRO: CIVIS E MILITARES NA POLÍTICA DE
DEFESA**

Porto Alegre

2013

LUIZA BULHÕES OLMEDO

**MINISTÉRIO DA DEFESA BRASILEIRO: CIVIS E MILITARES NA POLÍTICA DE
DEFESA**

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. Marco Cepik

Porto Alegre

2013

LUIZA BULHÕES OLMEDO

**MINISTÉRIO DA DEFESA BRASILEIRO: CIVIS E MILITARES NA POLÍTICA DE
DEFESA**

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. Marco Aurélio Chaves Cepik – Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner
UFRGS

Profa. Dr. Sonia Maria Ranincheski
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul que, como instituição de ensino superior de excelência, proporcionou-me uma educação de qualidade no curso de Relações Internacionais. Agradeço a todos os professores com quem tive aula nesta casa, não apenas dos cursos obrigatórios, mas também das diversas disciplinas eletivas que cursei, por serem notáveis acadêmicos e se dedicarem ao ensino de graduação. Dentre eles, agradeço especialmente meu orientador, professor Marco Cepik, a quem admiro muito, não apenas por sua grande competência profissional, mas por sua personalidade modesta e amigável.

Agradeço à minha família pelo apoio durante toda a minha trajetória acadêmica, sempre comemorando comigo minhas conquistas e valorizando a intelectualidade. Aos meus pais, Alexandre Olmedo e Maria Ângela Bulhões, principalmente, agradeço por me possibilitarem uma formação de qualidade, sempre me incentivando a buscar o conhecimento, incitando meu lado mais curioso e sedento por explicações sobre o mundo. Sua ajuda foi fundamental para a realização deste trabalho.

Agradeço aos meus amigos, tanto àqueles que fiz ainda no colégio, como aos que conheci na graduação e durante o ano de intercâmbio na França, que, por suas diversas formas de ver o mundo, tem me tornando capaz de desenvolver minhas próprias opiniões de maneira flexível, ao mesmo tempo que aguçam minha percepção crítica da realidade. É na troca de experiências e ideias com amigos que tenho moldado o que é hoje minha visão de mundo.

Agradeço ao Thiago Borne e à Maria da Graça Bulhões por suas incansáveis correções e pelo carinho, especialmente durante os momentos mais difíceis para a execução deste trabalho, sua disponibilidade e boa-vontade tornaram esse trabalho não só melhor, mas possível.

Finalmente, como aluna de uma universidade pública federal, em um país com tantas desigualdades como o Brasil, onde o ensino superior ainda é limitado a uma pequena parcela da sociedade, agradeço à população brasileira, que, através de tributos, tornou possível minha graduação gratuita e de qualidade.

*"A democracia, mais do que qualquer outro regime,
exige o exercício da autoridade."
(PERSE, Saint John, [1887 -1975])*

RESUMO

A presente monografia analisa a política de defesa brasileira atual a partir da evolução das relações civis-militares e da institucionalização do controle civil sobre as Forças Armadas no país. O objetivo é compreender as principais fragilidades na execução das políticas de defesa, desde a democratização, destacando o papel fundamental do Ministério da Defesa, criado em 1999, não apenas na subordinação dos militares, mas na articulação entre objetivos políticos e os recursos de força disponíveis. Assim, serão observadas as principais características das relações civis-militares e da transição de regime que se deu no Brasil, a fim de identificar seus impactos nas atuais deficiências verificadas no desenvolvimento de estratégias para a implementação de políticas de defesa integradas em um projeto de força.

Palavras-chave: Defesa. Instituições. Ministério da Defesa. Relações Civis-Militares. Brasil.

ABSTRACT

This monographic work analyzes the current Brazilian defense policy from the evolution of civil-military relations and the institutionalization of civilian control over the armed forces in the country. The goal is to understand the main weaknesses in the implementation of defense policies since the democratization, highlighting the fundamental role of the Ministry of Defense, created in 1999, not only in subordinating the military, but in representing the link between political objectives and the available resources of force. Thus, it will be observed the main features of the civil-military relations and the regime transition that took place in Brazil, in order to identify its impacts on the current shortcomings in the development of strategies for implementation of defense policies integrated in a force project.

Keywords: Defense. Institutions. Ministry of Defence. Civil-Military Relations. Brazil.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ministros da Defesa do Brasil	61
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	– Agência Brasileira de Indústrias
CREDEN	– Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
DPDN	– Documento de Política de Defesa Nacional
EED	– Empresas Estratégicas de Defesa
EMCFA	– Estado Maior Conjunto das Forças Armadas
EMFA	– Estado Maior das Forças Armadas
END	– Estratégia Nacional de Defesa
F.A	– Forças Armadas
LBDN	– Livro Branco de Defesa Nacional
MD	– Ministério da Defesa
PDE	– Produtos Estratégicos de Defesa
PND	– Política Nacional de Defesa
PRODE	– Produtos de Defesa
SEPROD	– Secretaria de Produtos de Defesa (MD)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	RELAÇÕES CIVIS-MILITARES EM DEMOCRACIAS.....	12
2.1	Abordagens teóricas sobre relações-civis militares em democracias.....	12
2.2	Transição de regime e consolidação democrática no Brasil.....	20
3	INSTITUIÇÕES: A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA.....	29
3.1	Considerações gerais sobre a institucionalização do controle civil.....	29
3.2	Construção e evolução do Ministério da Defesa brasileiro.....	36
4	A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL.....	44
4.1	A articulação entre objetivos políticos e políticas públicas de defesa no Brasil....	44
4.1.1	A ausência de estratégia.....	44
4.1.2	Os reflexos da ausência de estratégia nos documentos diretivos de política nacional..	51
4.2	Consequências e indicativos de solução para as limitações da estratégia de defesa no Brasil.....	55
4.2.1	Estratégia de defesa x estratégia de desenvolvimento.....	55
4.2.2	Burocracia civil no Ministério da Defesa.....	59
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
	REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

Quando abordamos as Relações Internacionais é preciso ter em mente que vige no ambiente internacional uma anarquia (ausência de governo), cada Estado existe por si mesmo. Nesse sentido, é de sua força em um equilíbrio de forças que deriva seu direito de existir. Nenhuma lei os protege, nenhuma autoridade os controla. Quando os Estados discordam, está sempre presente a possibilidade do recurso às armas. Mesmo num período de crescente interdependência entre os povos, a garantia última da sobrevivência de um Estado e de sua capacidade de estabelecer relacionamentos com outras sociedades reside em sua própria capacidade de preservar sua integridade e de respaldar seus interesses pela força (PROENÇA e DINIZ, 1997).

Considerando esse contexto, é nítida a importância da discussão sobre defesa nacional, na qual se insere o presente trabalho. Assim, observada a política de defesa brasileira, foram identificadas algumas deficiências que podem comprometer a capacidade dissuasória do país. Como consequência da ditadura militar que vigeu no Brasil durante vinte anos, houve um retraimento do poder civil no âmbito de defesa nacional, de modo que tanto o poder executivo como legislativo passaram a ver os temas de defesa como exclusivos da agenda militar. Houve uma perda de capacidade de investimento no setor, e os recursos a ele destinados escassearam, provocando uma perda de capacidade operacional das Forças. Verifica-se uma permissividade em relação à solução de problemas urgentes através de medidas de rápido impacto, que no longo-prazo mostram-se inadequadas (JOBIM, 2008).

A fim de compreender essas dificuldades enfrentadas pela defesa nacional, buscaremos identificar os principais atores e as interações no processo de formulação das políticas setoriais, partindo do pressuposto de que a política de defesa é resultado de uma relação complexa entre civis e militares, que em países que vivenciaram períodos de regime militar, como o Brasil, tende a ser conflituosa. Assim, serão analisadas as relações civis-militares em democracias, considerando-se a importância do controle civil sobre as Forças Armadas.

No Brasil, as relações civis-militares pós-autoritárias têm evoluído lentamente em direção à institucionalização do controle civil. Esse processo traduz-se na institucionalização do Ministério da Defesa (MD), em 1999, uma década após o fim da transição para democracia, consolidando-se como o marco formal do controle civil, responsável pela execução das políticas de defesa nacionais. O Ministério da Defesa será o ator central analisado pelo presente trabalho, uma vez que constitui o órgão responsável por excelência

pela articulação entre civis e militares, entre a política e a força nacional, fundamental para a formulação e execução das políticas de defesa nacional, e para entender as fragilidades nesses processos.

Nesse quadro, a questão fundamental a ser respondida, portanto, é: por que o Ministério da Defesa, representante do controle civil das Forças Armadas, não garante políticas de defesa efetivas no Brasil? A hipótese com a qual trabalharemos é que essa dificuldade é decorrente da ausência de uma burocracia de defesa civil com conhecimento e autoridade, capaz gerir os recursos de força disponíveis no país para que cumpram os objetivos políticos.

Considera-se aqui a importância da consolidação do conhecimento civil dentro dos aparatos do Estado, sem, contudo, afirmar-se que a existência de uma burocracia especializada seja suficiente para sanar todas as deficiências presentes na política de defesa nacional. O objetivo do trabalho é estabelecer uma relação entre as dificuldades enfrentadas no setor de defesa e a evolução das relações civis militares - que originou a carência de expertise civil na área.

Para compreender essa carência burocrática no Ministério da Defesa, portanto, consideramos fundamental analisar não apenas a origem formal da instituição, mas as relações civis-militares que resultaram em sua institucionalização após a transição democrática. Dessa forma, estruturaremos o estudo em três capítulos, os dois primeiros contendo teorias políticas relativas às relações civis-militares em democracias, e a importância institucionalização do controle civil, respectivamente, ambas aplicadas ao Brasil; e um terceiro capítulo abordando a política de defesa brasileira atual, suas falhas, consequências e possíveis aprimoramentos, que são resultados da evolução das relações civis-militares e das características da transição democrática no país.

O intuito do estudo será contribuir, ainda que de maneira modesta, para o entendimento sobre a relação entre democracia, controle civil e política de defesa, analisando o caso brasileiro, onde a democracia vem se consolidando através da construção de instituições que garantem a supremacia civil. A institucionalização do Ministério da Defesa brasileiro insere-se, portanto, na lógica da evolução das relações civis-militares e da consolidação democrática no país, que deve ainda ser objeto de exaustivos estudos, uma vez que consiste em fenômeno tão recente e ainda pouco explorado de acordo com a lógica do controle civil.

Assim, busca-se entender a política de defesa atual sob a ótica da evolução das relações entre civis e militares após o fim da ditadura militar, explorando suas atuais deficiências e possíveis aprimoramentos. Será abordada a questão da ausência de uma estratégia integrada de defesa nacional, capaz de elencar as prioridades para o setor, que será instrumentalizada no trabalho através da análise dos documentos diretivos de defesa (Documento de Política de Defesa Nacional, Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional), que refletem essa fragilidade.

Finalmente, serão sugeridas possíveis decorrências dos atuais problemas indicados enfrentados pela política nacional, considerando-se os riscos da perda de foco no projeto de força nacional. Aponta-se, nessa perspectiva, a importância do desenvolvimento de uma burocracia civil especializada no tema, para que a articulação entre os interesses políticos e as Forças Armadas se dê de forma mais efetiva e eficiente no Brasil.

2 RELAÇÕES CIVIS-MILITARES E DEMOCRACIA NO BRASIL

A fim de compreender-se o funcionamento de um ministério da defesa e o desenvolvimento da política nacional, faz-se necessário analisar alguns conceitos-chave nas relações entre civis e militares, identificando como se dá (ou deve se dar) essa interação em países democráticos. Dessa forma, o presente capítulo abordará as principais teorias clássicas de relações civis-militares, ou seja, essa relação entre o soldado e o Estado, assim como sua adaptação para uma aplicação na realidade latino-americana, em um contexto pós-regime militar. Em um segundo momento, será estudada a transição democrática no Brasil, ressaltando as relações civis-militares e algumas polêmicas em relação à manutenção de enclaves autoritários e a consolidação democrática no país.

2.1 Abordagens teóricas sobre relações-civis militares em democracias

A influência militar na política passou a ser uma questão conflituosa há pouco mais de um século. Antes disso, havia uma coincidência entre as elites militares e político-econômicas, de modo que a classe civil dirigente acabava, por extensão, tendo controle sobre a instituição militar. À medida que as sociedades foram se tornando mais complexas, essas elites diferenciam-se, de modo que foi preciso assegurar que aqueles que administravam a violência armada tivessem objetivos congruentes com os objetivos globais do Estado, que as suas atividades obedecessem a um rigoroso normativo específico e que os seus orçamentos não excedessem o estritamente necessário ao funcionamento de um aparelho dissuasor (BALTAZAR, 2000).

Assim, as Forças Armadas passam a ser formalmente reconhecidas como uma instituição ao serviço de interesses nacionais e não mais como o braço armado das elites no poder. Nesse sentido, houve a diferenciação entre a esfera política e a militar, bem como a separação de competências e atribuições, gerando uma preocupação fundamental: quem guarda os guardiões? O Estado democrático demandava controle civil sobre as Forças Armadas.

A pioneira e mais célebre das conceituações acerca das relações entre civis e militares nas ciências sociais foi introduzida por Samuel Huntington, na década de 1950, por meio da clássica publicação *O Soldado e o Estado*. Nesta obra, o autor está preocupado em entender as relações que se estabelecem entre o oficialato e o Estado, que constituem um sistema de elementos interdependentes. Para Huntington, o controle civil “é alcançado na medida em que

se reduz o poder de grupos militares” (HUNTINGTON, 1957, p. 99), apresentando-se sob a forma de controle civil subjetivo e objetivo.

O controle civil subjetivo seria o mais simples, partindo da maximização do poder de grupos civis em relação aos militares. Essa forma de controle significaria o poder de algum grupo civil particular sobre o oficialato, podendo-se transformar em uma expressão de direitos de classe, em vez de ser um fim em si mesmo. Já o controle civil objetivo seria a única modalidade de controle efetiva e desejável. Seria a maximização do profissionalismo militar, tornando os militares um instrumento do Estado, neutros politicamente e configurando seu campo de atuação numa área autônoma (HUNTINGTON, 1957, p. 100-101). A existência de uma fonte reconhecida de autoridade legítima sobre as forças militares é um dos fatores mais importantes para a consolidação desse profissionalismo. Huntington estabelece que as relações civis-militares supõem sempre a subordinação castrense às autoridades governamentais (FUCCILE, 2006).

Outro autor que busca acercar-se da questão das relações civis-militares, através da perspectiva da exclusão gradual dos militares dos assuntos referentes à sociedade, é Alfred Stepan. Em sua obra *Repensando os Militares*, de 1998, Stepan aborda a questão resumindo-a em dois pontos fundamentais: os civis devem definir quem manda e quais atividades os militares devem desempenhar (LOPEZ in CASTRO e D'ARAUJO, 2000). Os líderes políticos eleitos, mesmo sem os conhecimentos técnicos de um profissional militar, em um contexto democrático, são política e moralmente competentes para tomar essas decisões.

Já Morris Janowitz, outro autor relevante na área, propõe uma abordagem diferente da questão, em *O Soldado Profissional*, de 1960. As observações de Janowitz nascem da análise do caráter e do comportamento do militar norte-americano da década de 1960. Suas conclusões vão contra a algumas assertivas de Huntington, partindo da ideia de que a nova guerra que se apresentava (Guerra do Vietnã) exigia dos exércitos uma organização cada vez mais empresarial, de forma que conduzia o profissional militar a um comportamento mais próximo do civil, reduzindo a intensidade do possível controle objetivo. As diferenças entre o militar e o político, marcantes em Huntington, aqui perdem a potência (FERNANDES, 2006). Janowitz destaca que além de um avanço civil, seria necessária a criação de canais adequados para a expressão dos interesses profissionais militares. Seria preciso garantir às Forças Armadas que seus interesses institucionais essenciais estariam sendo razoavelmente atendidos (FUCCILE, 2006).

É preciso considerar, todavia, que tanto os pressupostos huntingtonianos como os de Janowitz apresentam importantes limitações para uma aplicação universal, já que ambos

partem de algumas premissas que não são necessariamente verdadeiras para o contexto que analisaremos no presente trabalho. Ambos os autores, estadunidenses, constroem suas teorizações sobre conjunturas de sociedades altamente institucionalizadas, as mais ricas e militarmente poderosas. Claramente não é esse o caso da América Latina, nem do Brasil.

Considerando o contexto latino-americano, convém, então, retocar o conceito clássico de controle-civil proposto pelos autores clássicos. Em primeiro lugar, ao tratar da problemática do profissionalismo militar, Huntington não se preocupa com as variáveis relativas ao sistema político no qual se enquadram as relações civis-militares. Para ele, o profissionalismo é a maneira mais efetiva de controle civil. O autor não percebe, contudo, que a profissionalização possui diversas dimensões, e que quando é exercida uma responsabilidade social¹, pode levar ao autoritarismo militar, como se viu na América Latina (LÓPEZ in PION-BERLIN, 2001).

Uma segunda observação diz respeito à necessidade de construção do controle civil. No modelo huntingtoniano esse controle é pressuposto, e o objetivo do modelo teórico é apresentá-lo no seu enquadramento mais efetivo. No cenário latino-americano, entretanto, diversos países enfrentaram ditaduras militares durante um longo período, de modo que o controle civil sobre as Forças Armadas no período pós-autoritário deve ser construído e consolidado (LÓPEZ in PION-BERLIN, 2001).

Nessa perspectiva, a emergência de regimes pós-autoritários no sul da Europa nos anos 1970, e na América Latina nos anos 1980, a chamada “terceira onda de democratizações” (HUNTINGTON, 1994), gerou divergências acadêmicas, uma vez que as relações civis-militares evoluíram de diversas formas, exibindo diferentes distribuições de poder e modos de institucionalização (AGUERO in PION BERLIN, 2001). Em termos analíticos, "terceira onda" de democratizações provocou tanto uma inflexão importante nas teorias sobre transições políticas, como uma série de generalizações sobre o tema, que devem ser testadas e afinadas por estudos de caso, como faremos a partir da experiência brasileira (ARTURI, 2001).

No contexto das novas democracias, os padrões de relacionamento entre civis e militares que estão emergindo são tão complexos e diversificados quanto os próprios regimes políticos democráticos (CEPIK, 2005). Segundo O'Donnel, esses novos regimes seriam "intrinsecamente hostis aos padrões de representação normais das democracias estabelecidas, à criação e consolidação das instituições políticas e, especialmente, à prestação de contas

¹ Segundo Lopez (2001), o profissionalismo huntingtoniano tem três dimensões: capacidade, corporativismo e responsabilidade social dos militares. (LOPEZ in PION BERLIN, 2001).

horizontais' [*accountability*]" (O'DONNELL, 1993, p. 165). É importante ressaltar que o controle civil sobre os militares ocorre tanto em contextos democráticos quanto autoritários. A falta de controle dos governantes sobre as Forças Armadas, entretanto, indica fragilidade institucional, incompatível com a oitava condição de Dahl (1971) para a existência de uma poliarquia (“os representantes eleitos podem governar sem a tutela de grupos de poder não eleitos”)².

Assim, se faz útil o modelo de Fitch (1998), que define os sistemas democráticos de relações civis-militares através de três características essenciais: (1) clara subordinação política dos militares. Mesmo na esfera profissional militar, governantes civis podem decidir desconsiderar aconselhamentos militares sem temer deslealdade dos militares às normas democráticas. As Forças Armadas não estão acima da soberania popular e das instituições representativas de governo que decidem concretamente quais são os “interesses nacionais” nos marcos de uma Constituição livremente adotada. (2) Em uma democracia as Forças Armadas têm que estar dentro da lei. Tanto no sentido de não terem direitos constitucionais negados, quanto no sentido de não terem privilégios legais e isenções de responsabilidade por atos cometidos no exercício de suas funções profissionais (3) As Forças Armadas devem estar subordinadas a políticas públicas estabelecidas pelas autoridades civis constituídas devidamente. Verifica-se a subordinação das cadeias de comando e controle das Forças Armadas às autoridades civis designadas constitucionalmente (FITCH in PION BERLIN 2001).

Essa abordagem das relações de poder e dominação entre civis e militares em democracias é muito utilizada na América Latina, onde disputas sobre prerrogativas, adoção de agenda e assuntos pendentes dos passados autoritários continuaram a marcar essa relação entre civis e militares muito depois da democratização. Segundo Felipe Aguero, de maneira geral a América do Sul, em relação à América Latina e ao Leste Europeu, tem sido muito menos bem sucedida na busca pelo objetivo democrático da supremacia civil (AGUERO in PION BERLIN, 2001)

No contexto das “democracias tardias”, em cuja conjuntura inserem-se os países da América Latina, inclusive o Brasil, dois aspectos são relevantes para explicar porque no subcontinente o “controle civil” foi muito mais abordado e desenvolvido pelos cientistas políticos do que a questão da efetividade e eficiência das políticas de defesa. Primeiro, a

² Reproduzo as oito condições: 1) liberdade de criar e associar-se a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos de competirem por apoio; 6) existência de fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e limpas; 8) instituições que tornem as políticas governamentais dependentes de votos e outras manifestações de preferências

escassa existência de ameaças externas às sociedades e aos países da região e a pouca capacidade dessas sociedades em projetar seu poder em outras áreas do mundo. Dessa forma a questão da efetividade perde apelo acadêmico. Segundo, a constante intervenção militar, ou sua ameaça, no desenvolvimento político das sociedades a que pertence (FERNANDES, 2005).

Além disso, ante a longa história de participação militar na política latino americana, analistas e estudiosos acabam tendo visões conflituosas sobre o controle civil nessas novas democracias. O impacto da “terceira onda de democratizações” nos estudos acadêmicos, nesse sentido, foi muito relevante. Essa “nova onda” surpreendeu a maioria dos estudiosos da ciência política, que costumavam basear explicações e modelos teóricos em “macrovariáveis” do processo histórico de transformação das estruturas sociais. Diante das novidades trazidas pelas novas democracias, a ciência política acabou liberando-se, de modo que muitas construções teóricas sobre o evento basearam-se em variáveis mais “micropolíticas”, referentes ao voluntarismo da elite política e a sua capacidade de intervenção (ARTURI, 2001).

Passou-se a privilegiar as variáveis tipicamente políticas, como a qualidade das lideranças, as escolhas racionais e os recursos dos atores, bem como os efeitos da interação de suas estratégias na configuração das transições para o regime democrático. Essa mudança de perspectiva, a partir da década de 1980, ocorreu em detrimento das explicações que privilegiavam a influência das variáveis econômicas e sociais (nível de desenvolvimento econômico, estrutura de classes, fases de industrialização) no processo de mudança política (ARTURI, 2001).

Essas novas abordagens, entretanto, muitas vezes incorrem em simplificação excessivas, ao desprezar a história política e institucional e superavaliar a racionalidade dos atores. Segundo Arturi,

Essa postura ensejou, em muitos autores, a formulação de ‘receituários’ prescritivos e normativos destinados a orientar o comportamento dos atores políticos e a construção de instituições supostamente mais adequadas para levar a bom termo os processos de transição e a consolidação da democracia.(ARTURI, 2001, p. 14)

Aqueles que enfatizaram as explicações culturais/históricas da política latino-americana mantiveram-se céticos frente às afirmações de que as atitudes tradicionais dos militares teriam mudado, e alertas a sinais de continuação do poder militar sob regimes ditos democráticos. Para Arturi, cuja visão adotaremos neste trabalho, a interação entre a estrutura econômica, social e política pré-existente e a estratégia dos atores políticos permitem arranjos institucionais e comportamentais que condicionam as possibilidades de uma consolidação

democrática, de modo que tanto as macro quanto as microvariáveis devem ser analisadas no processo de transição democrática e construção do controle civil (ARTURI, 2001).

Dessa maneira, o estudo das relações civis-militares é facilitado pela clara visão das circunstâncias que lançaram o novo regime, os alinhamentos políticos que o tornaram possível, e os arranjos institucionais que o definiram nos estágios iniciais. Mas não se pode perder de vista as condições estruturais que possibilitaram os regimes militar-autoritários. É necessária uma identificação das condições dos padrões particulares das relações civis-militares. Enfim, propõe-se a adoção de um modelo de análise mais flexível para podermos ter uma visão mais completa da realidade latino-americana. (AGUERO in PION-BERLIN, 2001).

Como se percebe, então, o debate sobre relações civis-militares vincula-se diretamente ao tema de transição e consolidação da democracia. De acordo com Guillermo O'Donnell (1988), transição é o intervalo que se estende entre um regime político e outro. Transições são demarcadas, de um lado, pelos passos iniciais em direção à dissolução do regime autoritário e, de outro, pelo estabelecimento de alguma forma de democracia, um retorno a algum tipo de regime autoritário ou a emergência de uma alternativa revolucionária (LÓPEZ in PION BERLIN, 2001).

No que diz respeito à consolidação, é um termo que carrega consigo o reconhecimento implícito de que a democracia não se segue automaticamente dessa substituição, mas deve ser construída ao longo do tempo. A subordinação das instituições militares aos poderes constitucionais deve ocorrer em algum grau para que um regime democrático seja efetivo e esteja consolidado (LÓPEZ in PION-BERLIN, 2001, p. 89). Assim, desenhar um quadro conceitual que considere adequadamente se militares estão ou não subordinados ao poder constitucional é uma ferramenta crucial na produção de análises dos processos democráticos da região.

A construção de regimes institucionais-legais e sistemas políticos democráticos na América Latina é questão chave para o desenvolvimento do controle civil. Se os militares exibem tendências à intervenção, autonomia e profissionalismo sem responsabilidade social, a subordinação aos civis não é dada, como sugere Huntington (1957), mas deve ser construída de maneira sustentável. Para tanto, o controle civil deve estar enraizado em convicções militares, não em interesses materiais. Segundo Lopez, baseado no pensamento clássico de Max Weber (1922), a subordinação dos militares deve constituir uma relação de dominação, baseada no consenso, e não apenas uma imposição de poder, que tem por base interesses individuais. Nos marcos huntingtonianos a dominação equivaleria à dimensão objetiva do

controle civil, enquanto o poder representaria o controle subjetivo (LÓPEZ in PION-BERLIN, 2001).

Nesse sentido, é o interesse em obedecer que constitui um dos conceitos chave da dominação. O controle civil objetivo, a dominação baseada no consenso, deve ser entendido como uma tentativa de compor, atingir e sustentar a subordinação dos militares à autoridade pública baseado na legitimação racional/legal³. Na realidade material, entretanto, práticas e instituições misturam e combinam dominação e imposição de poder de diferentes formas que podem coexistir. (WEBER, 1999, p. 139-188). Uma relação de dominação envolve necessariamente duas partes, uma que domina e outra que é dominada. Assim, o comportamento militar por si só não se sustenta na ausência de uma dominação por parte dos políticos.

No contexto latino-americano, não basta supor que os militares tomarão a decisão de não intervir na política, ou reclamar deles uma atitude profissional e distanciada. A classe política deve exercer o controle. Para isso, deve ter o mandato, ou seja, deve formular políticas e saber o que propor, para quem, e em que contexto de relações internacionais, regionais, estratégicas se inserem (LÓPEZ in CASTRO e D'ARAUJO, 2000). Eliézer Rizzo de Oliveira e Samuel Soares corroboram com essa visão:

A supremacia civil é mais do que simplesmente minimizar a intervenção militar na política. Inclui a necessidade de as autoridades civis terem primazia em todas as áreas, inclusive na formulação e implantação da política de defesa nacional. Também significa a capacidade de determinar orçamentos, estratégias de defesa e prioridades, aquisição de armas, currículos militares e doutrinas, assim como o Legislativo deve ter a capacidade de rever essas decisões e monitorar sua implantação (OLIVEIRA e SOARES in CASTRO e D'ARAUJO, 2000, p. 119).

À medida que mais países começaram a consolidar suas novas democracias, tornou-se evidente que alguns não pareciam totalmente prontos para capacitar as instituições necessárias para garantir o controle civil. De acordo com Bruneau e Dombrosky, em *Reforming Intelligence: the challenge of control in new democracies* (2009), em uma democracia em funcionamento real, nenhum órgão não eleito pode ter autoridade sobre os funcionários eleitos pelo voto popular. Contudo, líderes recém-eleitos enfrentam grandes desafios, tanto com a falta de experiência institucional recente com a democracia, como com a inabilidade de uma população cautelosa em avaliar estas novas estruturas políticas e processos. A democracia é um sistema político muito exigente, tanto para as elites quanto para os cidadãos comuns, e as novas democracias são altamente experimentais. A questão para os líderes recém-eleitos é

³ Ver: tipos de dominação legítima em: WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. (1921) 1999, Brasília: Editora UnB.

como desenvolver confiança e transparência enquanto lutam com as heranças do regime autoritário (BRUNEAU e DOMBROSKY, 1997).

Ainda segundo Bruneau e Drobronsky, se o governo eleito não controla seu serviço militar, é, por definição, uma democracia não consolidada, uma vez que a consolidação democrática requer tanto instituições quanto cultura democráticas. Legitimidade é central para a cultura da democracia. Se um governo é monitorado pelos militares, então as pretensões dos líderes eleitos de legitimidade democrática serão suspeitas e a confiança dos cidadãos nas instituições da democracia será danificada. Consolidação democrática é um grande desafio na melhor das circunstâncias. Qualquer deficiência, especialmente uma tão crítica quanto a falta de legitimidade, pode se tornar um obstáculo impossível de superar (BRUNEAU e DOMBROSKY, 1997).

É em sociedades democratizadas, com grande cultura política, que a intervenção direta dos militares no poder é mais reduzida, e a subordinação das Forças Armadas ao controle civil se manifesta de uma forma mais evidente. Isto é, a convivência entre Forças Armadas e poder político se determina na base de um respeito mútuo e principalmente, na base de uma estruturação sólida das instituições democráticas que possibilitam quadros de intervenção próprios e separados, embora condicionados pelo pressuposto da subordinação do poder militar ao poder político (FERNANDO, 2006).

Partindo dessa realidade, em uma conjuntura internacional pós Guerra-Fria, de luta mundial contra o terrorismo e propagação da democracia, de globalização do comércio e das comunicações, e das novas tecnologias, Bruneau e Trinkunas (2009) desenvolvem um enfoque interessante sobre as relações civis-militares. Segundo os autores, essa nova realidade afetou profundamente as organizações militares e suas contrapartes civis. Assim, é preciso analisar relações civis-militares e as reformas de defesa ocorridas nesse contexto, buscando identificar seu sucesso ou falha. De acordo com os autores, as relações civis-militares, a partir daí, são reconcebidas como uma trindade: controle democrático dos assuntos militares, eficiência dos gastos militares e efetividade das Forças Armadas.

Seguindo esse mesmo caminho, a literatura sobre Reforma no Setor Securitário passou por duas gerações distintas e complementares. A primeira diz respeito à criação de novas instituições, estruturas e cadeias de responsabilidade para o setor de segurança, ligadas à temática das relações civis-militares. A segunda refere-se à consolidação das reformas anteriores, e a operação eficaz e eficiente das instituições e procedimentos, a um custo sustentável para o Estado e para a sociedade (EDMUNDS, 2003). Atualmente, observa-se “a pouca atenção dada às relações civis-militares e a consolidação democrática na literatura,

especialmente em relação ao que fazem as Forças Armadas, e a qual o custo, ou seja, a sua eficácia e eficiência, e as implicações de suas funções e missões para a democracia” (BRUNEAU e MATEI, 2008, p. 01). Neste quadro, busca-se avançar na discussão das relações civis-militares no Brasil, a fim de analisar-se também a efetividade e eficiência da atual política de defesa.

2.2 Transição de regime e consolidação democrática no Brasil

A seção anterior mostrou as afinidades entre relações civis-militares, transição democrática e consolidação da democracia. Trataremos da forma como esses processos ocorreram no Brasil, suas características e consequências. Nesse sentido, algumas particularidades importantes devem ser ressaltadas, as quais diferenciam o regime militar brasileiro de regimes similares na região. A ditadura brasileira foi a mais longeva da América do Sul. Além disso, foi a mais bem sucedida do ponto de vista econômico, amenos repressiva entre seus congêneres e aquela na qual "os militares como corporação, e não um militar, assumiram a responsabilidade pelo poder e adaptaram as instituições políticas à nova ordem autoritária" (SOARES, 1994, p. 13).

De 1964 a 1989 o Brasil esteve sob um regime militar. Durante esses 25 anos de nossa história, tivemos seis presidentes, um deles civil. Segundo Codato (2005), houve um período de constituição do regime militar, durante os governos Castello Branco e Costa e Silva. A consolidação do regime ocorreu durante o governo Médici. A partir do governo Geisel iniciou-se o processo de transição. Segundo Arturi (2001), um processo de democratização totalmente finalizado envolve genericamente três etapas: (1) o início da dissolução do regime autoritário, (2) a criação da democracia e (3) a consolidação do novo regime. A longa e gradual transição no Brasil permite distinguir com clareza esses períodos. A primeira etapa vai de março de 1974 a março de 1985, abrangendo os dois últimos governos militares, as presidências dos generais Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985); a segunda, a construção da democracia, desenvolve-se durante o governo civil de José Sarney (1985-1990) (ARTURI, 2001, p. 16); já a terceira etapa, de consolidação, enfrenta maiores controvérsias na literatura, de maneira que a abordaremos em mais detalhes a seguir.

Segundo Codato, é fato reconhecido na literatura da área que o processo de distensão política, que deu lugar a uma democracia-liberal no final dos anos 1980 no Brasil, foi iniciado pelos próprios militares, e não prioritariamente por pressões da sociedade civil. Ainda de acordo com Codato, essa transição política teria tido sua natureza, andamento e objetivo

determinados pelos próprios militares, correspondendo à sua necessidade de resolver problemas corporativos (CODATO, 2005).

A transformação do regime, que se deu a partir do governo Geisel, foi o início de um processo de diferenciação do projeto militar original. Essa política de liberalização da ditadura militar continuou no governo Figueiredo sob a designação de abertura política. Essa facção política dos militares, que recuperou o controle do governo a partir de Geisel, tinha como objetivos: (1) restabelecer uma disciplina interna, afastando gradualmente as Forças Armadas do comando global da política nacional, centralizando o poder na presidência da República e transferindo para a cúpula do Executivo as decisões sobre prisões, cassações e eleições; (2) institucionalizar um modelo político mais liberal (o objetivo não era exatamente revogar o autoritarismo e instituir democracia, mas tornar a ditadura militar menos conservadora politicamente). A ideia era acelerar o ritmo de transformação do regime, sem mudar, todavia, sua direção conservadora (CODATO, 2005).

Durante esses 25 anos de exercício do controle do aparelho do Estado, as Forças Armadas acabaram por introduzir conflitos políticos e ideológicos à corporação, subvertendo a tradicional hierarquia e sua cadeia de comando. Dessa forma quando ocorre a transição de regime, essa será, na expressão de Martins, “não uma volta dos militares aos quartéis, mas a expulsão da política de dentro deles” (MARTINS, 1980, p. 22).

A fase de democratização no Brasil desenvolveu-se durante a presidência civil de José Sarney (1985-1990), intitulada "Nova República", quando se restabeleceram os partidos comunistas expandiu-se o sufrágio aos analfabetos, em 1985. Posteriormente, verificou-se a redação e aprovação da nova Constituição democrática, em 1988, e ocorreu a realização de eleições diretas para Presidente da República em 1989, pela primeira vez desde 1961. Com a posse do vencedor dessas eleições em dois turnos, Fernando Collor de Mello, em março de 1990, teve início o regime democrático propriamente dito (ARTURI, 2001).

De acordo com Arturi (2001), houve aceitação por parte da oposição de uma transição negociada. A fragilidade da oposição frente aos recursos coercitivos do governo somada a alguns acasos históricos (como a morte inesperada de Tancredo Neves, candidato da oposição ao partido do regime militar, eleito indiretamente como primeiro presidente civil, mas que não chega a assumir o poder) permitiram que os dirigentes autoritários fossem muito bem-sucedidos na implantação e no controle de seu projeto de democratização outorgada.

O processo de transição para o regime democrático no Brasil, a partir de 1974, desenvolveu-se simultaneamente a uma forte inflexão nas perspectivas das teorias políticas sobre mudanças de regime. Como já visto, a partir do fim da década de 1970 as análises que

antes eram centradas em variáveis macroestruturais, foram fortemente contestadas por outras perspectivas que privilegiavam fatores eminentemente políticos e institucionais no estudo das transições de regimes autoritários. Nesse sentido, no estudo da transição democrática brasileira, foi ressaltada a "práxis autoritária associada a uma lógica liberal" (TRINDADE, 1985 *apud* ARTURI, 2001, p. 12), a centralidade política dos militares e a tradição de conciliação pelo alto das elites políticas, seguindo um modelo "pelo alto" (ARTURI 2001).

No período de transição para a democracia, nos anos 70, as Forças Armadas conseguiram prerrogativas políticas extraordinárias, que as mantêm como um dos atores políticos centrais, com grande poder informal, sobretudo em momentos de crise política. O'Donnell (1988) argumenta que os regimes autoritários nos quais a repressão foi menos brutal e que conheceram períodos de crescimento econômico significativo, seus dirigentes possuem recursos políticos que lhes permitem tomar a iniciativa de "abrir" o regime e negociar com a oposição a passagem do poder, resguardando algumas de suas prerrogativas e sua sobrevivência política. Assim, quanto maior o apoio político com que conta o regime autoritário no início da transição, mais gradual e controlado seria esse processo e, portanto, maiores seriam as dificuldades de consolidação da democracia, em virtude da presença de resíduos autoritários no novo regime (O'DONNELL, 1988). Nas palavras de Arturi,

O continuísmo e o excesso de "garantismo" tornaram-se as marcas da democratização outorgada brasileira, cujo êxito deve-se à combinação entre a estratégia voluntarista do regime autoritário e o auto-enquadramento da maioria da oposição na lógica e nas regras impostas pelo regime autoritário. A lentidão, o gradualismo e o controle exercido nesse período pelos detentores do poder legaram "resíduos autoritários" e reforçaram práticas políticas tradicionais do país que problematizaram fortemente a fase seguinte de democratização, sob o governo Sarney. (ARTURI, 2001, p.20)

Os acordos da oposição com os militares, que permitiram a passagem do poder sem maiores riscos de confronto, foram de fato centrados numa série de garantias quanto à não-punição dos crimes cometidos pelos órgãos de segurança do antigo regime e à manutenção de ampla autonomia das Forças Armadas em relação às instituições políticas (ARTURI 2001). Vale notar, contudo, que essa influência militar no período pós-autoritário, diferente de um poder propriamente estabelecido, é consequência dos mecanismos desenvolvidos durante o regime autoritário, no sentido de empoderar o Presidente da República. Durante o período militar, medidas foram impostas a fim de permitir que os militares exercessem o governo de fato, apesar de algumas ferramentas democráticas continuarem vigentes. A posse de um Presidente civil significava, portanto, que os militares não podiam mais recorrer a decretos de emergência para garantir seus interesses, por exemplo (AGUERO in PION-BERLIN, 2001).

Segundo Rouquié (1986), a revalorização dos fatores institucionais na análise dos processos de transição e consolidação da democracia aponta, no caso brasileiro, para duas características importantes da tradição política do país, que se revelaram centrais na configuração do processo de transição e para os constrangimentos do atual regime democrático: a tutela dos militares sobre o sistema político, e a utilização da competição eleitoral, mesmo que limitada, para reger os conflitos entre as elites políticas. Assim, o processo de transição apresentou as características que tornam o sistema político brasileiro resistente tanto a ditaduras clássicas quanto à sua democratização estável. A existência de eleições e a sobrevivência de instituições políticas liberais, mesmo durante o período mais ditatorial do regime autoritário, deveram-se a uma característica tradicional do sistema político brasileiro, desde a independência do país: a competição intraelites pelo poder político através de eleições (ARTURI, 2001, p. 15).

A falta de apoio societário do presidente José Sarney corroborou para o estabelecimento do que viria a ficar conhecido como tutela militar (PEIXOTO, 1991, p. 38-39). De acordo com Fuccile, essa tutela é “a manifestação específica do papel militar na preservação da ordem social num momento em que a corporação castrense não mais se encontra no exercício do poder de Estado sem, no entanto, haver perdido a importância orgânica no conjunto dos órgãos do mesmo” (FUCCILE, 2006, p. 54). Verifica-se, então, a autonomização da transição, que ao invés de provocar uma ruptura institucional com o antigo regime, enquadrou esse processo no padrão institucional tradicional do país (LAMOUNIER, 1989).

Segundo Sallum (2010), todo o processo de democratização culminou, do ponto de vista normativo, na Constituição de 1988 (SALLUM, 2010). Sua elaboração foi contemporânea à tutela militar, que se estenderia ainda até 1990. Nesse sentido, os ministros militares não conseguiram fazer valer suas opiniões a respeito do texto constitucional apenas em itens de menor importância. Com seu trabalho junto aos constituintes eles conseguiram derrotar as propostas que consideravam danosas às Forças Armadas e ao país e neutralizar, ao menos nesse campo, o que consideravam iniciativas “revanchistas” (CASTRO e D’ARAÚJO, 2000, p. 18-19).

Assim, após uma transição democrática negociada, em 1988 foi promulgada a nova Constituição federal brasileira. Nela, manifesta-se o papel militar na preservação da ordem social em um momento em que a corporação castrense mantém importância orgânica nos órgãos do Estado, mas não mais se encontra no exercício do poder (OLIVEIRA, 1987). Segundo Castro e D’Araújo (2000), duas parecem ter sido as principais preocupações dos ministros militares em relação à Constituinte: a primeira diz respeito à revisão de atos

praticados durante o período em que os militares estiveram no poder, especialmente no que tange às concessões aos militares de esquerda que foram punidos durante o regime. A volta dos cassados à ativa, e com patentes atualizadas, era tida como inaceitável; uma ameaça à própria existência da instituição em seus alicerces de hierarquia e disciplina (CASTRO e D'ARAÚJO, 2000, p. 18-19).

A segunda questão era a manutenção da destinação constitucional das Forças Armadas como mantenedoras da lei e da ordem, em caso de convulsões internas, que era inegociável para os militares. Essa prerrogativa foi mantida no texto constitucional através da inclusão de expressão que vinculava essa missão à convocação por um dos poderes constitucionais (CASTRO e D'ARAÚJO, 2000, p. 18-19):

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, art. 142).

Somente mais tarde (Lei Complementar de julho de 1991) é que teríamos a definição do emprego das Forças Armadas restrita à pessoa do presidente da República, por iniciativa própria ou em atendimento aos presidentes do Supremo Tribunal Federal ou do Congresso Nacional, atenuando a inadequação do texto constitucional que confere aos militares a manutenção da lei e da ordem (FUCCILE, 2006).

A grande divisão de campos, seguindo essa lógica, deu-se sobre a continuidade ou não da autonomia militar no sistema político que se iniciava. Ou seja, há os que consideram que os militares se recolheram aos quartéis e passaram a exercer suas atividades exclusivamente profissionais, submetendo-se ao poder civil e há os que destacam a significativa presença militar no aparato de Estado por meio de enclaves autoritários, em que o poder civil ou não penetra ou o faz timidamente. Essa discordância repercutirá intensamente na discussão sobre a possibilidade do estabelecimento de um controle civil sobre os militares e na perspectiva dos limites da consolidação democrática (ZAVERRUCHA, 2003).

O primeiro trabalho a destacar esta temática foi o clássico de Stepan, *Democratizando o Brasil*, publicado em 1987, ou seja, ainda antes da Constituição (1988). Stepan alerta para o perigo de uma transição incompleta e problemática no Brasil, na medida em que entraves autoritários, em ainda permanecendo, não alavancariam o desenvolvimento de uma sociedade civil em amplos termos. Corroborando com esta visão, Aguiar (1986) alerta para a manutenção da presença militar que, de acordo com seus argumentos, ainda permitiria um alto grau de autonomia às Forças Armadas, mesmo após o fim do regime autoritário. Isto

decorreria do fato de os militares não estarem submetidos aos poderes constitucionais, gerando uma grande possibilidade de intervenção política em uma democracia ainda nascente.

Zaverucha (1994; 2000) também sustenta a existência de enclaves autoritários no aparelho de Estado, permitindo relevante autonomia aos militares. Sua análise enfoca as brechas perpetuadas no texto constitucional de 1988 que propiciaram a manutenção de uma ingerência militar constitucionalmente validada no cenário político. Zaverucha (2000) contesta ainda a interpretação feita por alguns autores de que os militares no Brasil teriam perdido muito do poder político que detinham no momento da posse do Presidente Sarney em 1985, apontando 15 prerrogativas militares que se mantiveram durante o regime democrático. São elas:

a) Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, a lei e a ordem; b) potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna; c) militares controlam principais agências de inteligência; parca fiscalização parlamentar; d) Polícia Militar e Bombeiros sob parcial controle das Forças Armadas; e) grande possibilidade de civis serem julgados por tribunais militares mesmo que cometam crimes comuns ou políticos; f) pequena possibilidade de militares federais de ativa serem julgados por tribunais comuns; g) falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos militares domésticos e de defesa nacional; h) ausência do Congresso na promoção de oficiais-generais; i) Forças Armadas são as principais responsáveis pela segurança do presidente e do vice-presidente da República; j) presença militar em áreas de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação etc.); l) militares de ativa ou da reserva participam do gabinete governamental; m) inexistência do Ministério da Defesa; n) Forças Armadas podem vender propriedade militar sem prestar contas totalmente ao Tesouro; o) política salarial do militar similar à existente durante o regime autoritário; p) militar com direito de prender civil ou militar sem mandado judicial e sem flagrante delito nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar (ZAVERUCHA, 2000, p.37).

Wendy Hunter (1997), por outro lado, sustenta que houve uma erosão do poder e das prerrogativas políticas dos militares durante os governos Sarney, Collor e Itamar Franco, através do desenvolvimento de uma dinâmica política eleitoral típica dos regimes democráticos no período. Esse processo, associado ao fim da Guerra Fria e à falência da esquerda radical, teria provocado um esforço dos políticos para reduzir tanto o orçamento como as esferas de influência dos militares, transferindo recursos econômicos e de poder para a arena partidário-eleitoral. O autor argumenta que o controle democrático não foi alcançado, mas a tendência tem sido em direção à redução da habilidade militar de controlar áreas chave da política nacional. Nesse ponto de vista, os militares se tornaram atores “menores” no novo regime, apesar de manterem alto grau de autonomia institucional (HUNTER, 1997, p.139 - 146).

Percebe-se, portanto, a falta de consenso nas questões básicas sobre controle civil no Brasil, que reduz a autoridade de acadêmicos para falar sobre políticas públicas cruciais para a consolidação democrática (FITCH in PION BERLIN, 2001). Se essa discussão é desejável em países democráticos maduros, é ainda mais relevante nas democracias emergentes, onde a situação é ainda bastante complexa e cujo estudo encontra-se quantitativa e metodologicamente limitado, como no caso brasileiro (FERNANDES, 2006).

Consolidação é um conceito familiar na política comparativa. Ele é útil, pois reflete a ideia de que a estrutura e processos do novo regime estão se tornando estáveis. Assim, um regime democrático está consolidado quando as elites e as massas aceitam a democracia como “o único jogo na cidade”, e apoiam suas instituições (BRUNEAU e DOBRONZKY, 1997, p.07). Segundo Rouquié, países que sofreram um longo período de autoritarismo sob direção dos militares, como no caso do Brasil, devem satisfazer ainda duas condições políticas indispensáveis à consolidação da democracia: 1) o efetivo controle civil sobre os militares, e 2) a real possibilidade de alternância das forças políticas no poder (ROUQUIÉ, 1986). A satisfação ou não dessas condições no país, contudo, é, no mínimo, discutível, como foi visto.

De acordo com Arturi (2001), o processo de consolidação do novo regime democrático, que equivale a uma espécie de segunda transição, inicia-se com a presidência de Fernando Collor de Mello em março de 1990, eleito por sufrágio universal e afastado do poder por um processo de impeachment em dezembro de 1992 (ARTURI, 2000); segundo Cepik (2005), evidências de que essa consolidação estaria agora completa foi a eleição do presidente Lula no final de 2002 e a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder. Em termos sociológicos, a coalizão de Lula implicou uma circulação das elites na gestão pública e nos cargos representativos da República maior do que a observada em qualquer outro governo federal desde o final do regime militar (CEPIK, 2005, p. 71).

Pode-se considerar que há um amplo consenso sobre a natureza democrática da sociedade brasileira baseada em três critérios: eleições competitivas, sufrágio universal e vigência de liberdades políticas e civis. Contudo, o controle civil e a tutela de grupos de poder, permanecem em disputa. Conforme Cepik, “segundo medidas comportamentais agregadas e critérios de classificação minimalistas, o regime político brasileiro é considerado democrático e consolidado” (CEPIK, 2005, p. 71).

De acordo com o autor, trata-se de juízo baseado na observação dos comportamentos dos sujeitos coletivos relevantes (elites civis, grupos sociais diversos, governos estrangeiros, Forças Armadas etc.) e da verificação empírica sobre a ocorrência ou não de interrupção do processo democrático. Nesse sentido, a forma democrática como se desenrolou o

impeachment do presidente Fernando Collor, é de grande relevância, apesar da contestação de alguns autores sobre as intervenções castrenses no evento (ZAVERUCHA, 2000).

A despeito de sua legitimidade eleitoral, advinda de uma eleição em dois turnos, e das normas constitucionais que fortaleciam o Poder Executivo, a fim de dotá-lo de meios necessários para produzir decisões, Collor enfrentaria grandes dificuldades para desempenhar suas tarefas propostas. O modo como construiu sua candidatura e desenvolveu a campanha eleitoral, com base em uma empresa político-eleitoral e não em uma coalizão político-partidária (SALLUM, GRAEFF e LIMA, 1990), não lhe dava bons alicerces para governar. Assim, mesmo contando com a simpatia e o apoio do empresariado brasileiro, lhe faltava apoio parlamentar organizado.

Apesar de breve, o governo Collor de Mello marcou profundamente o Brasil, no que se refere às opções de políticas domésticas, como no que tange às alternativas de seu perfil internacional. Dando início ao período de consolidação da democracia brasileira, Collor inaugura uma etapa de ruptura de um consenso construído a partir de 1974, que era baseado em uma sólida estrutura burocrática e no apoio das elites políticas e econômicas tradicionais do país (SALLUM e CASARÕES, 2011). Segundo alguns autores, Collor superou a “tutela militar”. Durante seu curto mandato houve a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, o rebaixamento do status ministerial da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), a abolição das Divisões de Segurança Interna (DSIs) nos Ministérios e das Assessorias de Segurança e Informações (ASIs) em outros órgãos públicos (FUCCILE, 2006).

Além disso, Collor governou em uma conjuntura internacional em transformação, pós-Muro de Berlim, de modo que a questão da tutela fica relegada para um segundo plano. De acordo com Fuccile, das três hipóteses de guerra que condicionavam o preparo e o emprego militar no Brasil (guerra global, subversiva e regional), as duas primeiras perderam a razão de ser com o colapso do bloco socialista. Já a terceira, perdeu intensidade frente aos processos de regionalização (paradoxal consequência da globalização), a partir dos quais os países aglutinam-se em blocos econômicos, a fim de garantir uma maior competitividade às suas economias. Como resultado da soma da democratização política no ambiente doméstico com desse novo contexto internacional, ocorre o ápice do que se convencionou chamar de “crise de identidade militar” (FUCCILE, 2006, p. 61). Nas palavras de Eugênio Diniz:

Vistos com desconfiança por parte significativa da população em razão da lembrança do passado recente, submetidos a intensa pressão internacional e sem uma ameaça concreta (...) que justifique sua existência num país premido por toda

sorte de necessidades (...) e sem qualquer tradição intelectual entre os civis quanto às reflexões sobre os problemas de defesa, os militares brasileiros se encontram praticamente isolados na tarefa de definir seu papel e reaparelharem-se para fazer face às novas realidades internacionais (DINIZ, 1994, p.116)

Essa situação permaneceu relativamente inalterada até o governo de Fernando Henrique Cardoso, que pautou sua atuação por uma agenda militar específica, cujos elementos serão tratados no capítulo seguinte, especialmente no que diz respeito à institucionalização do Ministério da Defesa (MD). Apesar dos avanços e da consolidação democrática segundo critérios mínimos, a capacidade estatal do país se mantém relativamente baixa, o que se traduz no grau de efetividade das novas estruturas de defesa que começaram a ser implementadas a partir de 1999 (CEPIK, 2005).

Segundo Cepik (2005), tanto os condicionantes estruturais quanto os fundamentos atitudinais dos comportamentos políticos indicam que a consolidação do regime democrático brasileiro não significa o fim das vulnerabilidades ou um desempenho excelente do regime democrático. Trata-se de um problema comum a todas as “novas democracias” em maior ou menor grau. A aposta dos estudiosos e dos *policy makers* é que tais problemas possam ser revertidos ou minimizados a partir de investimentos em reforma institucional. Busca-se um equacionamento das relações civis-militares nos marcos de um regime democrático e dos problemas estruturais e atitudinais que persistem após a consolidação democrática⁴. O próximo capítulo tratará das instituições e de sua importância neste quadro.

⁴ Dados de uma pesquisa do Latino barômetro de 2011 indicam que somente 35,9% dos entrevistados brasileiros estão satisfeitos com a democracia, e apenas 44,9% consideram esta forma de governo superior a qualquer outra. Contudo 67,4% dos entrevistados afirmam que não apoiariam um golpe militar em nenhuma condição, e apenas 19,4% declararam acreditar que em algumas circunstâncias um governo autoritário seria preferível a um governo democrático. 62,9% dos entrevistados brasileiros confiavam nas Forças Armadas, enquanto apenas 15,8% confiavam nos partidos políticos, e 30,5% confiavam no Congresso Nacional (LATINOBARÔMETRO, 2011).

3 INSTITUIÇÕES E O MINISTÉRIO DA DEFESA BRASILEIRO

Após uma análise das relações civis-militares em democracias e dos desdobramentos da democratização no Brasil, o presente capítulo apresentará uma abordagem institucionalista sobre a criação do Ministério da Defesa (MD) brasileiro. Na primeira seção, a partir de literatura clássica sobre regras organizacionais, padrões e tradições de comportamento social, será desenvolvida uma análise sobre o papel catalisador do Ministério da Defesa na consolidação das relações civis-militares em países democráticos. Na segunda seção do capítulo, serão apresentados o processo de criação e a evolução do Ministério da Defesa no Brasil.

3.1 Considerações gerais sobre a institucionalização do controle civil

De acordo com uma perspectiva institucionalista da escolha racional, uma instituição é maior do que a soma das partes individuais que a conformam, representando soluções eficientes para os problemas de ação coletiva na medida em que reduz incertezas e maximiza vantagens. Nesse sentido, organizações como as Forças Armadas se valem da mediação de agências governamentais, via mecanismos procedimentais e estruturais, para indução de ações conjuntas que aprimoram a resposta militar, eliminando redundâncias dos serviços. Nesse processo de subordinação, tanto os comportamentos dos atores como o contexto organizacional no qual eles atuam são relevantes para a análise das relações civis-militares. Afinal, decisões são tomadas por atores racionais, operando sob limitações históricas e institucionais (HUNTER in PION-BERLIN, 2001).

Mesmo em sistemas onde as Forças Armadas mantêm considerável poder, arranjos institucionais do lado civil são relevantes no sentido de limitar o impacto da influência militar. Segundo Pion-Berlin, expressões de desacordo com as normas estabelecidas pelo controle civil por parte dos militares sinalizam constrangimentos benéficos no que diz respeito ao seu comportamento, desde que estejam dentro dos limites impostos pela organização. Essas expressões indicam que os militares, apesar de insatisfeitos, aceitam trabalhar nos marcos institucionais. Exércitos da América Latina, contudo, têm sido conhecidos por se desviarem dos canais oficiais quando lhes convêm. Essa evasão é menos provável quando os militares tenham internalizado as regras de subordinação, ou seja, quando soldados executam, mas não desafiam as políticas públicas ou aqueles que a desenvolveram. Dessa forma, líderes civis

podem administrar mais confortavelmente os orçamentos de defesa, e demandar submissão sem medo de represálias (PION-BERLIN, 2001).

Quanto maior a concentração da autoridade e autonomia na tomada de decisão desfrutada por executivos civis, mais capazes eles serão de reduzir a influência militar. Trinkunas (2001) utiliza uma argumentação do institucionalismo histórico, enfatizando essas assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Para ele, o controle civil está consolidado quando os políticos eleitos transformam estratégias de controle em instituições que permanentemente afastam o poder dos militares em sua direção. Ou seja, quando políticos e burocratas são capazes de determinar políticas de defesa e aprovar atividades militares através de uma burocracia de defesa institucionalizada. Na América Latina, a participação de militares em áreas fora de sua missão primária (defesa nacional) levou à sua politização, fricção entre políticos e soldados e uma significativa redução da efetividade militar (TRINKUNAS in PION-BERLIN, 2001).

A fim de que as instituições se tornem elementos permanentes das relações civis-militares, de acordo com Trinkunas (2001), as regras que governam devem primeiramente ser escritas e, assim, adquirir autoridade. Regras emergem de novas constituições, decretos executivos, ações legislativas e de tribunais que definem novos limites jurisdicionais militares. Contudo, essa promulgação e a aplicação de novas regras é frequentemente um processo conflituoso, uma vez que tanto políticos como soldados tentam manipular ou ajustar as novas instituições para que sirvam a seus interesses e protejam suas prerrogativas (TRINKUNAS in PION BERLIN 2001).

Enquanto Trinkunas foca na normatização dos processos, Fitch (1998) ressalta algumas necessidades mais operacionais (a capacidade do regime), para o desenvolvimento das instituições. Segundo ele, é a combinação de recursos orçamentários, pessoal civil especialista, e atenção governamental específica e exclusivamente comprometida com assuntos de controle civil e defesa nacional que conduzirão a boas instituições de defesa. Especialistas em defesa civil são necessários para gerenciar burocracias militares, desenvolver e alocar orçamentos e institucionalizar mecanismos governamentais de controle (FITCH, 1998).

De acordo com a perspectiva do institucionalismo-histórico, outro fator muito relevante na elaboração do controle civil são os padrões institucionais anteriores. Ou seja, é a soma do grau de influência do regime autoritário anterior com a capacidade do novo regime democrático que determina o grau com que o controle governamental se institucionalizará.

Essa *path dependency* significa que as opções para a tomada de decisão no tempo presente dependem do resultado das decisões tomadas anteriormente. Mesmo assim, até mesmo em Estados altamente democráticos, dotados de instituições tradicionais de controle civil, o poder dos políticos civis constitucionalmente encarregados do controle sobre os militares é efetivamente limitado pela especialidade profissional superior dos oficiais da corporação militar, pela “situação” eleitoral, e pela necessidade de uma defesa crível (TRINKUNAS in PION BERLIN 2001).

Na obra “Ordem Política em Sociedades em Mudança”, de Samuel Huntington (1968), a distinção entre modernização e desenvolvimento fica a cargo justamente da institucionalização. Nesse sentido, o autor reorientou o diálogo sobre desenvolvimento para o eixo da estabilidade, do fortalecimento das instituições e da ordem política, no lugar das propostas de modernização e desenvolvimento econômico. Dessa forma, é a existência de procedimentos reconhecíveis e estáveis capazes de regular a participação política e os conflitos que garantiria a estabilidade das sociedades (MELLO, N., 2010).

O processo de modernização de uma sociedade implicaria na multiplicação e diversificação de suas forças sociais. As sociedades se tornariam mais heterogêneas e complexas, de modo que nenhuma força social poderia dominar e muito menos criar uma comunidade sem criar instituições políticas que tivessem alguma existência independente das forças sociais que lhe deram origem. Somente comunidades simples, homogêneas, poderiam ter uma base puramente étnica, religiosa ou ocupacional e sem necessidade de instituições políticas, pois agiriam como uma unidade de solidariedade mecânica⁵ (HUNTINGTON, 1968).

Nessa perspectiva, sociedades complexas não podem prescindir de instituições que intermediem e refreiem o poder de cada grupo, a fim de tornar o domínio de uma força social compatível com a comunidade que contém muitas forças sociais (HUNTINGTON, 1968). Numa sociedade complexa a obrigação das comunidades é para com algum princípio, tradição, mito, objetivo ou código de comportamento que as pessoas e os grupos têm em comum. A comunidade é produzida pela ação política e mantida pelas instituições. Essa institucionalização deve refletir-se nas atitudes, não constituindo apenas uma “associação” qualquer, mas uma associação regularizada, estável e sustentada. Assim, as instituições seriam a manifestação comportamental do consenso moral e do interesse mútuo (HUNTINGTON, 1968).

⁵ Ver: solidariedade Mecânica de Durkheim em: DURKHEIM, Emile. Da divisão do trabalho social. 7.a ed. Paris, PUF, 1960. Liv. 1.º.

A comunidade política em uma sociedade complexa depende da força das organizações e dos procedimentos políticos, assim como do apoio às organizações a ao nível de institucionalização. De acordo com Huntington, as instituições são padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes, que variam quanto ao seu grau de institucionalização. Nesse sentido, a institucionalização seria “o processo através do qual as organizações e processos adquirem valor e estabilidade” (HUNTINGTON, 1968, p. 12). O nível desse processo pode ser definido pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão das organizações e procedimentos; quanto mais adaptável, complexa, autônoma e coesa uma organização, mais institucionalizada.

As instituições políticas possuem dimensões morais e estruturais. Enquanto a dimensão estrutural se traduz nos padrões de comportamento, a dimensão moral seria a confiança que essa previsibilidade gera. A partir desses fundamentos, a sociedade tem os meios para realizar seus interesses comuns. Conforme Huntington, o problema do interesse público, contudo, seria que na maioria dos casos o que é concretizado não é de interesse geral, e o que é de interesse geral não é concretizado. Quanto mais institucionalizadas as organizações e procedimentos de governos de uma sociedade, mais capaz ela será de promover o interesse público através de decisões e do desenvolvimento de políticas (HUNTINGTON, 1968)

É importante notar, entretanto, que o interesse público, na verdade, constitui-se do interesse das instituições públicas, que possuem interesses próprios que não a soma de vontades individuais. Os interesses institucionais diferem dos interesses dos indivíduos que estão nas instituições, até porque instituições tendem a durar mais do que pessoas - assumindo a lógica keynesiana: a longo prazo, todos estaremos mortos. As instituições governamentais derivam sua legitimidade e autoridade não do grau em que representam os interesses do povo ou de qualquer outro grupo, mas do grau em que possuem interesses próprios separados de quaisquer outros grupos (HUNTINGTON, 1968).

De acordo com Huntington, portanto, a existência de instituições políticas distingue as sociedades politicamente desenvolvidas das subdesenvolvidas. Um governo com um baixo nível de institucionalização não é apenas um governo fraco, é um mau governo, uma vez que, ao carecer de autoridade, ele deixa de cumprir sua função. Essa, segundo o autor, seria a situação de muitos países na América Latina, onde a igualdade de participação política cresceu muito mais rápido do que a arte de associação. As mudanças sociais e econômicas estenderam a consciência política, multiplicaram as demandas políticas e ampliaram a participação política, mas verificou-se um atraso das devidas instituições (HUNTINGTON, 1968).

Nas décadas de 50 e 60, na América Latina, houve um declínio da ordem política, um solapamento da autoridade, da eficiência e da legitimidade do governo. Segundo Huntington, tudo foi produto de uma rápida mudança social, rápida mobilização de novos grupos para a política e lento desenvolvimento das instituições políticas (HUNTINGTON, 1968). Quando as forças sociais se tornaram mais variadas, as instituições políticas tinham que se tornar mais complexas e com mais autoridade. Foi precisamente esse desenvolvimento, porém, que deixou de ocorrer em muitas sociedades em modernização no século XX, como é o caso do Brasil.

Considerando esses déficits apontados por Huntington, a construção de um tipo de relação civil-militar que garanta um modelo de subordinação militar na América Latina deve ocorrer em paralelo à construção de um sistema político eficientemente associativo. Assim, segundo Lopez, é preciso construir um regime institucional-legal baseado na constituição e no desenvolvimento de leis constitucionalmente congruentes com a democracia representativa, com fundamento judicial, ético e normativo.

A oportunidade para o controle civil vai variar com os termos estabelecidos pelo regime institucional-legal e a evolução do sistema político e seus atores. Pode ser que o regime institucional-legal contenha salvaguardas que protejam a autonomia militar e, portanto, neutralize os esforços de controle civil. Ou pode ser que na tentativa de construir controle civil, a liderança civil de um país falhe em usar os recursos do regime a seu favor (LÓPEZ in PION-BERLIN, 2001, p. 100)

Para Lopez, o controle civil se conecta com a construção de uma ordem racional-legal democrática. Essa ordem, baseada no consenso, requer que a fundação basilar de sua legitimidade esteja na crença na legalidade das regulamentações estabelecidas e no direito de comandar daqueles que estão no exercício legal da autoridade. Assim, leis constitucionais e leis ordinárias constroem um universo impessoal, regras abstratas que em princípio se aplicam a todos os cidadãos, e legitimam um regime. Essa construção deve ser baseada em ações de natureza consensual, que é o pressuposto da dominação. Somente uma submissão militar baseada na convicção oferece bases para uma forma duradoura de subordinação (LOPEZ in PION-BERLIN, 2001).

Para que as relações civis-militares evoluam de acordo com a modernização da sociedade, e estejam de acordo com um regime democrático, é clara a necessidade de uma forte instituição liderada por civis situada entre o presidente e o comando militar, na condição de um controle ministerial. Nesse sentido, Felipe Agüero, estudioso das relações civis-militares na Espanha pós-autoritária, afirma que o empoderamento do ministro da defesa foi indispensável para estabelecer inequivocamente a supremacia da autoridade civil (AGUERO, 1995). É inquestionável que mesmo com a institucionalização do Ministério da Defesa os

militares ainda podem exercer considerável influência sob os *policy makers*, de modo que instituições de defesa sobre comando civil são necessárias, mas não suficientes para a garantia do controle democrático das Forças Armadas (PION-BERLIN, 2001).

Nesse quadro, os Ministérios da Defesa (MD) assumiram papéis cada vez mais importantes como catalisadores e plataformas na consolidação das relações civis-militares democráticas. Um importante estudioso das instituições de defesa, Thomas Bruneau, baseado em pesquisas empíricas sobre os aparatos institucionais de defesa, em 2001, advoga que o MD é um elemento central nas relações democráticas entre civis e militares. Os estudos do autor baseiam-se em um conhecimento de funcionamentos institucionais, além de experiências em países que criaram seus ministérios de defesa (BRUNEAU, 2001).

Na era contemporânea, com a disseminação da democracia, o fim da Guerra-Fria e a globalização, a maioria dos países tem criado ou recriado ministérios da defesa sob, pelo menos, controle civil formal. Nesse contexto, a prestação de contas é de particular importância, uma vez que os governantes são responsáveis perante os cidadãos que eles governam. O argumento de Bruneau é que a responsabilidade das Forças Armadas para com os civis democraticamente eleitos se dá através de um MD (BRUNEAU, 2001)

Além disso, Bruneau alega que as novas democracias estariam seguindo o exemplo de outras, mais estabelecidas, onde os civis exercem o controle sobre as Forças Armadas e, ao mesmo tempo, maximizam a eficácia militar e eficiência no uso dos recursos. Isso poderia ser chamado de “efeito de demonstração”, onde existe a consciência de que o MD é atualmente uma solução quase universal para o controle democrático. Por outro lado, o autor reconhece que essa “imitação” pode partir não apenas da constatação das vantagens de um MD, mas de pressão exercida pelas democracias mais sólidas para que as democracias mais recentes sigam seus modelos. Essa pressão se daria através de organizações e acordos de cooperação, como, por exemplo, a OTAN (BRUNEAU, 2001).

Partindo dessas premissas e normatizando seu conhecimento sobre o funcionamento de ministérios da defesa, Bruneau define quatro funções primordiais de um MD: estruturar relações entre civis eleitos e Forças Armadas; escolher, definir e alocar responsabilidades; maximizar a efetividade no emprego das Forças; e maximizar eficiência no uso dos recursos. Assim, partindo da ideia de que um MD é o mecanismo institucional favorecido na era contemporânea para o controle civil, segue-se que, para tanto, ele deve resolver, definir e alocar responsabilidades entre civis e militares, agindo como “buffer” entre a política e as Forças Armadas. Ademais, sua função é maximizar a eficiência no emprego do aparato militar, ou seja, gerar capacidade de implementação de políticas públicas. Tal implementação deve ter

como norte o melhor custo-benefício possível, garantindo a eficiência da alocação de recursos da sociedade (BRUNEAU, 2001).

Destaca-se a importância do MD em seu papel de intermediação entre a política e aparato militar. Há um conflito inerente entre o sistema de eleição e a meritocracia castrense, uma vez que as bases lógicas por trás da profissão militar e dos políticos civis são totalmente diferentes⁶. Dessa forma, a burocracia representada pelo MD é fundamental na interlocução desses atores. Sem tal burocracia, políticos poderiam se aproveitar do monopólio da Força dos militares, politizando a corporação e diminuindo a capacidade das Forças Armadas. Os MDs, assim, foram criados, em parte, para servir como um mecanismo institucional para definir e estruturar as diferentes responsabilidades dos civis democraticamente eleitos e dos oficiais militares (BRUNEAU, 2001).

Considerando todas as potencialidades de um MD, Bruneau ressalva, no entanto, que uma coisa é criar um MD, e outra bem diferente é proporcioná-lo autoridade legal suficiente, recursos financeiros e de pessoal, e poder para cumprir estes propósitos (BRUNEAU, 2001). Assim, para que um MD possa exercer suas funções fundamentais, é preciso que seja dotado de algumas competências, como gestão de orçamento, pessoal e aquisições/instalações e que tenha autoridade para definir as missões das Forças Armadas. Há, portanto, uma engenharia institucional necessária para construir o MD e dotá-lo com essas competências (BRUNEAU, 2001).

Outras características que Bruneau destaca serem importantes para um bom funcionamento do MD são: a relevância política de seu ministro, ou seja, o MD deve estar integrado no gabinete, com linhas claras de autoridade que irradiem do presidente; além disso, devem ter autoridade para indicar oficiais militares para os mais altos cargos e funções operacionais; e, finalmente, deve ser dotado de: estruturas e processos de trabalho (apoiados por status e recursos legais), civis informados e responsáveis (com uma expectativa de algum grau de permanência em seus cargos), e um mecanismo para equilibrar a presença de civis e militares no aparato burocrático (BRUNEAU, 2001).

Alguns anos mais tarde, em 2006, Thomas Bruenau escreveu um artigo intitulado *Hedgehog and the Fox Revisited*, no qual ressalta a importância do conhecimento em defesa por parte dos civis no Ministério da Defesa. O autor argumenta que, para que o controle democrático das Forças Armadas funcione devidamente, ele deve ser institucionalizado, juntamente com o conhecimento necessário para o exercício do “controle inteligente”. O autor

⁶ Esse conflito reconhecido por Max Weber em seus escritos sobre a política como vocação e burocracia. Ver: WEBER, Max. *Ciência e Política. Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1998.

desenvolve suas ideias a partir da fábula de Esopo, que dá nome ao artigo, “A Raposa e o Porco-espinho”⁷. Trata-se de uma metáfora comparando os civis responsáveis pela defesa nacional à raposa, que deve saber de tudo um pouco, e os militares latino-americanos ao porco-espinho, que deve possuir conhecimento especializado (BRUNEAU, 2006).

Diante da necessidade de garantia da efetividade dos serviços armados e da eficiência dos recursos alocados, os civis devem ter conhecimento suficiente para decidir quais tarefas devem ser desempenhadas e o quão efetivos os militares são em cumpri-las. Para assegurar a eficiência das ações, os países devem possuir instituições que determinem prioridades na distribuição de recursos materiais e humanos. Políticos civis, as raposas, portanto, precisam considerar não só a questão do controle democrático, mas também a capacidade das Forças Armadas de cumprir as funções que lhe são designadas e o custo, em vidas e recursos, que isso implica para a sociedade (BRUNEAU, 2006).

Conclui-se daí que políticos devem ter um mínimo de conhecimento sobre segurança nacional e defesa. Eles não devem tornar-se grandes especialistas, mas familiarizarem-se com assuntos relevantes. E, acima de tudo, eles devem construir instituições que garantam que essa expertise se traduza na tomada de decisão inteligente (BRUNEAU, 2006).

3.2 Construção e evolução do Ministério da Defesa brasileiro

Tendo em conta a importância do processo de institucionalização em sociedades modernas e as características gerais dos ministérios da defesa, apresentaremos nesta seção a criação e a evolução da principal instituição brasileira constituída para o controle civil sobre as Forças Armadas. Serão apresentadas as características institucionais que foram modelando o Ministério ao longo de sua existência, bem como algumas tensões originadas do conflito entre civis e militares.

É inquestionável que a criação do Ministério da Defesa (MD) *per se* não é suficiente para garantir que as Forças Armadas estejam submetidas ao controle civil Zaverucha (2005) acredita, por exemplo, que apesar da instituição do MD no Brasil, as Forças Armadas continuariam a atuar autonomamente e passariam por cima da autoridade do ministério, arranhando a autoridade do Presidente da República e em clara insubordinação à cadeia de comando político e militar (ZAVERUCHA, 2005).

⁷ Atitudes típicas de uma raposa podem ser importantes quando se trata de fazer previsões sobre política, pois elas têm mais cuidado em evitar algumas armadilhas, o que pode levar os porcos-espinhos a fazerem papel de tolos.

Nos últimos 20 anos, contudo, são visíveis as reformas institucionais realizadas no intuito de alterar essa realidade, de modo que devemos ampliar o debate sobre o controle democrático e avançar rumo a uma maior integração entre civis e militares no processo decisório, que garanta mais efetividade, eficiência e transparência ao setor de defesa. “Cada vez mais, nas modernas democracias, deixa de fazer sentido a velha distinção entre fins e meios das políticas de defesa, com o primeiro sendo campo de responsabilidade dos civis e o segundo monopólio dos militares. É imperativa a adoção de um padrão de responsabilidade compartilhada.” (FUCCILE, 2006. p. 182)

Para entender o processo de construção do Ministério da Defesa no Brasil é relevante compreender o contexto interno e o contexto internacional dos anos 1990. Segundo Alsina (2003), a democracia, o livre mercado e os direitos humanos foram conceitos chave, tanto no ambiente externo como no ambiente doméstico, que marcaram as novas instituições. A democracia, além de descrever uma realidade interna, enfatizava a compatibilidade brasileira aos padrões recomendados pelas organizações políticas prevalentes nos países desenvolvidos do Ocidente. Além disso, no plano regional,

a predominância da democracia em todo o subcontinente sul-americano, os processos de aproximação comercial, a identidade de valores, a sombra da superpotência no hemisfério, a baixa capacidade de projeção de poder, entre outros fatores, reforçariam a tese de que a América do Sul constituiria uma zona de paz ou, ao menos, uma zona sem guerras (ALSINA, 2009, p. 72).

Essa ausência de percepção de ameaça externa de cunho estatal, somada à severa crise fiscal do Estado, explica a prioridade atribuída a programas sociais, a falta de conhecimento sobre a instrumentalidade do poder militar e o desinteresse do poder político por assuntos de defesa. Esse cenário contribuiu para o baixo perfil (*low profile*) adotado pela gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC) no setor, marcado por uma tradição de cautela, jurisdicção e não-intervencionismo da diplomacia local. Predominou a ideia de que as relações de força no plano internacional seriam cada vez mais limitadas, de modo que a legitimação dos recursos à guerra seria cada vez mais difícil. (ALSINA, 2003).

Para adequar Marinha, Exército e Aeronáutica a mecanismos de controle vigentes em democracias consolidadas, ainda na campanha eleitoral de 1994, FHC expressara sua intenção de criar no Brasil um Ministério da Defesa que incorporasse os ministérios das três Forças e o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Era preciso, contudo, tornar a ideia aceitável para os militares, de modo que o processo foi gradual e comedido, sendo o MD instituído apenas no segundo mandato do presidente, em 1999. FHC argumentava, ainda, que um MD representaria um avanço no sentido de maior integração logística, de acordo com as

necessidades de atuação combinada das Forças nos conflitos bélicos contemporâneos (ALSINA, 2003). Em seu discurso de posse, em 1995, o presidente afirma:

Como Comandante-em-Chefe das nossas Forças Armadas, estarei atento às suas necessidades de modernização, para que atinjam níveis de operacionalidade condizentes com a estatura estratégica e com os compromissos internacionais do Brasil. Nesse sentido, atribuirei ao Estado-Maior das Forças Armadas novos encargos, além dos já estabelecidos. E determinarei a apresentação de propostas com base em estudos a serem realizados em conjunto com a Marinha, Exército e Aeronáutica, para conduzir a adaptação gradual das nossas Forças de defesa às demandas do futuro (CARDOSO, 1995 in PAGLIAR, 2003, p. 193-194)

Além dessa busca pela racionalidade ao sistema de defesa, um aspecto inovador nesse período é o da participação de civis no processo de formulação da política de defesa. Com esse intuito, em maio de 1996 foi criada a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no Conselho de Governo. E em setembro do mesmo ano, a recém criada câmara divulgou um Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN) que buscou instituir um consenso sobre o planejamento da Defesa, bem como centralizar a administração da defesa do Brasil sob o controle civil.

A Câmara é presidida pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, e entre suas atribuições está a formulação de políticas, o estabelecimento de diretrizes de matérias relacionadas com a área de relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, além da aprovação e acompanhamento de programas a serem implantados em diversas áreas em assuntos de segurança e defesa. A criação deste órgão representou a reunião de distintos atores historicamente caracterizados pelo pouco diálogo entre si, como os ministros da Justiça, do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do Estado-Maior das Forças Armadas, das Relações Exteriores, das Casas Civil e Militar, além da Secretaria de Assuntos Estratégicos (LIMA, 2012).

Assim, o desenvolvimento do primeiro DPDN rompeu com o padrão de monopólio militar sobre a elaboração de documentos relacionados à defesa, bem como com o caráter sigiloso até então atribuído a instrumentos semelhantes. A publicação desse documento representou uma articulação inédita entre diplomatas e militares, e motivaria, três anos mais tarde, a criação do MD, sendo um importante marco na parceria entre civis e militares, no sentido de fixar as linhas mestras do planejamento estratégico brasileiro (MELLO, 2012). Segundo o Ministro da Defesa Geraldo Magela Quintão, esse maior entrosamento “tornou possível a abordagem mais abrangente e multidisciplinar das questões de defesa, cuja complexidade envolve atores extra-estatais, transcende fronteiras e perpassa, muitas vezes, o aspecto puramente militar” (QUINTÃO, 2000 *apud* MELLO, 2012, p.23).

Apesar de sua instituição em 1999, as discussões para a criação de um órgão que integrasse as três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica) datam da Constituição de 1946, que evocou a necessidade de implantar um Ministério único para elas. O resultado desse alerta foi a instituição do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), na época, Estado-Maior Geral. Posteriormente, o presidente Castelo Branco defendeu a criação de um Ministério das Forças Armadas, incentivando estudos para elaborar um projeto de lei que promovesse essa alteração institucional. Segundo Wianand e Saint-Pierre, a rivalidade existente entre as três forças foi tão intensa que o projeto foi abandonado. A ideia foi retomada durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, mas novamente impossibilitada pelo lobby exercido pelas Forças Armadas (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010).

De acordo com Zaverucha (2005), a explicação para o sucesso da instituição do Ministério da Defesa no segundo mandato de FHC estaria relacionada ao pleito brasileiro por uma vaga no Conselho de Segurança (CS) da ONU. Com o anúncio dos EUA de que a Argentina seria seu sócio militar extra-Otan, o Presidente argentino Carlos Menem passou a defender que os assentos latino-americanos no CS da ONU deveriam ser rotativos e não fixos para o Brasil, como desejava a nossa diplomacia. Nesse contexto, o tema do Ministério da Defesa veio à tona, uma vez que se constitui no modelo de controle civil adotado pelos principais países do Conselho de Segurança da ONU. A argumentação de Zaverucha, portanto, é de que “o MD não foi primordialmente criado para ajudar a submeter os militares ao controle democrático civil, mas com fins instrumentais” (ZAVERUCHA, 2005, p. 108).

Ademais, a tarefa de formulação da proposta que criou o Ministério da Defesa foi confiada durante a maior parte do tempo ao Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), General Benedito Onofre Leonel, o que indica uma percepção militar, embora fosse criado como instância de poder civil. Segundo Zaverucha, o fato de o EMFA ser um órgão burocrático e com poderes inferiores aos dos ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica sinalizava limites para o futuro MD (ZAVERUCHA, 2005). É importante ressaltar, contudo, que o ponto de partida não determina inteiramente o curso de um processo, mas lhe acrescenta dificuldades que poderiam ter sido eliminadas de início, facilitando o trâmite em direção a um novo patamar nas relações entre civis e militares no Brasil (FUCCILE, 2006).

De qualquer modo, o reconhecimento da importância da institucionalização do Ministério da Defesa como autoridade final efetiva, constituindo-se como ponto de partida para uma reconfiguração do setor de defesa, parece ser mais consensual. Segundo Fuccile (2006)

a existência de um Ministério da Defesa é um indicador básico importante do conjunto da situação das relações civis-militares em um dado país, constituindo-se em grande parte no elemento central dessas mesmas relações. Portanto, algumas das tarefas mais importantes com referência às relações civis-militares na era contemporânea, em consonância com um contexto de consolidação do regime democrático, devem ser endereçadas à forma e às funções de um Ministério da Defesa (FUCCILE, 2006, p. 19).

A criação do MD no Brasil expressou existência de uma política civil de Defesa, melhorou a imagem do país na comunidade internacional, permitindo um nivelamento no diálogo internacional sobre Defesa. Segundo Saint-Pierre e Winand (2010) as novas visões cooperativas e comunitárias lançadas na ordem da interdependência geraram a necessidade de uniformização dos canais de interlocução, como uma garantia de que a defesa fosse tratada com base em valores e interesses comuns (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010).

No nível legal, o MD foi criado, em 1999, pela Lei Complementar nº 97, que incluía o novo ministério nos procedimentos militares, mas, ao mesmo tempo, mantinha a independência das Forças. Nesse sentido, o Ministro da Defesa era o Diretor Superior das Forças Armadas, e não seu comandante, e era assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, pelo Estado-Maior de Defesa, e pelos secretários do Ministério. O MD foi estruturado em cinco seções: o Estado-Maior das Forças Armadas, que era encarregado das operações conjuntas, exclusivamente formado por militares da ativa; e quatro secretarias que incluíam tanto civis como militares (ROSTY, 2011).

Entretanto, esta composição apresentava algumas imprecisões e sobreposições, uma vez que (1) as Forças Armadas não estavam conectadas aos órgãos ministeriais, a não ser por procedimentos de rotina, de modo que os comandantes das três Forças interagiam diretamente com o ministro da Defesa ou através do Conselho Militar de Defesa; (2) assuntos importantes eram tratados por mais de uma secretaria de mesmo nível, criando dificuldades para o compartilhamento de informações e o alcance de objetivos; (3) a tarefa de gestão de produtos de defesa foi dada à Secretaria de Educação, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia, competindo com outras tarefas relevantes, situação nada favorável para o desenvolvimento de uma indústria nacional de defesa (ROSTY, 2011).

Considerando essas fragilidades estruturais do MD, a evolução do controle civil, a efetividade das políticas públicas de defesa e a eficiência na alocação dos recursos tem sido um desafio no Brasil. Durante todo o governo de Lula houve tensão com os militares, e segundo Mota (2012) o Ministério da Defesa foi, durante o primeiro mandato do presidente, “uma arena de tensões e de disputas civis versus militares” (MOTA, 2012, p.19).

O Presidente Lula, ao contrário de FHC, conseguiu nomear um diplomata para conduzir o Ministério da Defesa, José Viegas. Apesar da tentativa de impor o controle civil com a nomeação do diplomata, as três forças continuavam a mandar no Ministério. Essa relação ficou clara quando, após advertir o comandante do Exército por exaltar o regime militar durante um discurso, o ministro acabou sendo derrubado do cargo (MOTA, 2012). Com a saída de Viegas, José Alencar, então vice-presidente, assumiu a pasta até o final do primeiro mandato do presidente Lula (MOTA, 2012).

Em 2006, Waldir Pires assumiu o Ministério em um período de grande turbulência em relação aos controladores aéreos (comandados pela Força Aérea Brasileira). A crise militar do setor aéreo foi revelada pelo acidente ocorrido com o avião da empresa Gol, que se chocou com um jato executivo nos céus da região central do Brasil, em novembro de 2006. O acidente expôs a fragilidade do sistema de controle de voos, seja com relação aos equipamentos e métodos, seja quanto aos recursos humanos. Durante mais de um ano a situação no transporte aéreo de passageiros no Brasil passou por dificuldades, o chamado “apagão aéreo”, demonstrando não apenas as dificuldades operacionais, mas o despreparo e a descoordenação da cúpula civil do governo federal, que não soube lidar com especificidade da estrutura militar (OLIVEIRA, 2009).

Em junho de 2007, Nelson Jobim assumiu o cargo de Ministro da Defesa no lugar de Pires, com a missão de acabar com o “caos aéreo” e de realizar uma reforma no sistema de controle de vôos. O novo ministro assumiu com um discurso de consolidação da pasta, buscando uma reestruturação da organização e a adesão dos militares e procurando melhorar a relação com as Forças Armadas. (MUNHOZ; OLIVEIRA e BRITES, 2012). Segundo Eliézer Rizzo de Oliveira (2009), até meados de 2007, o presidente manteve a Defesa Nacional ausente das prioridades governamentais, ainda que, no início do mandato, houvesse anunciado medidas pertinentes e necessárias, as quais, todavia, não prosperaram (OLIVEIRA, 2009). A entrada de Jobim na pasta, assim, representaria uma importante virada na política de defesa nacional.

Nesse contexto, ainda em 2007, foi estabelecido um Comitê para a elaboração de uma Estratégia Nacional de Defesa (END). Ele foi composto pelos Ministros de Estado da Secretaria de Assuntos Estratégicos, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia. O desenvolvimento do documento relativo a esta estratégia foi um marco importante na política de defesa brasileira, uma vez que nunca antes havia sido formulado um planejamento de longo prazo nesta área (SILVA e OLIVEIRA, 2010). Oliveira (2009) ressalta que, além da situação interna de superação de uma crise no setor militar, a

produção da END foi influenciada pela aquisição de armamentos, navios e aviões militares pela Venezuela, sob o comando do presidente Hugo Chávez. Com esta aquisição, inquietaram-se os escalões militares superiores brasileiros, receosos com a perda de capacidade militar do Brasil no contexto regional (OLIVEIRA, 2009).

A Estratégia Nacional de Defesa foi lançada em 2008 e teve entre seus principais eixos a reorganização das Forças Armadas através da redefinição do papel do Ministério da Defesa e da enumeração de diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças, com a especificação da relação que deveria prevalecer entre elas (Diretriz 6, END, 2008). O objetivo central da END é modernizar a estrutura nacional de defesa, com foco em ações estratégicas de médio e longo prazo, atuando na reorganização das Forças Armadas, na reestruturação da Indústria Nacional de Defesa e na adoção de política de composição de efetivos das Forças Componentes (END, 2009).

Como decorrência desse documento, em Novembro de 2010 foi publicado um Decreto Presidencial aprovando uma nova estrutura para o Ministério da defesa. O objetivo deste decreto foi fortalecer o controle civil e a integração no nível estratégico e operacional das três Forças. Entre as principais modificações no Ministério estavam:

- 1) A criação da Assessoria de Planejamento Institucional, a fim de coordenar o processo de elaboração e revisão do planejamento estratégico do Ministério da Defesa (ROSTY, 2011).

- 2) A transformação do Estado-Maior de Defesa no Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), cujo principal papel é assessorar o Ministro da Defesa em matéria de política e estratégia nacional, inteligência e contra inteligência, atos internacionais, logística, mobilização e tecnologia militar e articulação e equipamento das Forças Armadas (ROSTY, 2011).

- 3) A criação da Chefia de Operações Conjuntas; a transformação da antiga Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais em Chefia de Assuntos Estratégicos; e o desmantelamento da antiga Secretaria de Educação, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia, de forma que assuntos de logística e mobilização passaram a ser dirigidos pela Chefia de Logística. Todas as três Chefias ficaram subordinadas ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (ROSTY, 2011).

- 4) Duas novas secretarias foram criadas: a Secretaria de Produtos de Defesa e a Secretaria de Pessoal, Saúde, Ensino e Desporto (ROSTY, 2011).

Essas mudanças foram de grande importância na estruturação da cadeia de comando das Forças Armadas e no fortalecimento da democracia. O Estado-Maior Conjunto das Forças

Armadas criou mais um degrau na cadeia de comandos, o que diminuiu a força dos comandantes de cada uma das forças e, concomitantemente, aumentou o poder do Ministério da Defesa. Sobre a autoridade dos comandantes de cada uma das forças, se estabeleceu a coordenação de um chefe do Estado-Maior Conjunto, indicado diretamente pelo ministro, o que reforçou esse degrau (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010). A principal função do EMCFA foi enunciada como tomar “iniciativas que dêem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional e contará com estrutura permanente que lhe permita cumprir sua tarefa” (END, 2008, p. 6). Aqui se encontra uma definição da maior relevância para a efetividade e eficiência do Ministério da Defesa na direção das Forças Armadas.

Seguindo esta trajetória de mudanças, em agosto de 2012, com a edição da Lei nº 12.702, foi criada a Secretaria-Geral, inserida na estrutura regimental do Ministério da Defesa pelo Decreto nº 7.974, de abril de 2013, como Órgão Central de Direção. À Secretaria compete: assistir o Ministro de Estado da Defesa na definição de diretrizes; coordenar as atividades das Secretarias, do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia e do Departamento do Programa Calha Norte, que lhe são subordinados; e planejar e coordenar as atividades do Programa Calha Norte (DECRETO Nº 7.974, 2013).

A instituição dessa secretaria representa um aprimoramento na centralização das decisões do Ministério da Defesa em direção aos civis, ao mesmo tempo que encarrega-se de funções administrativas que antes eram de competência do gabinete do Ministro. Dessa forma, o Ministro pode passar a preocupar-se com questões mais relevantes. Nesse mesmo sentido ocorre a institucionalização do Instituto Pandiá Calógeras, que funciona, desde abril de 2013, como um pólo de estudos e pesquisas estratégicas de Defesa Nacional, articulando as iniciativas civis e militares com a finalidade de desenvolver estudos que atendam às demandas por soluções de médio e longo prazos para o Ministério da Defesa. Percebe-se, portanto, que o Ministério da Defesa, apesar de sua tardia e complicada instituição, tem evoluído claramente no sentido de uma maior subordinação militar. Essa evolução, contudo se dá de forma lenta e gradual.

4 A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL

Como já foi visto nos dois primeiros capítulos, o Ministério da Defesa é o órgão responsável por excelência pelo controle civil sobre as Forças Armadas. Sua função primordial diz respeito à medição entre o universo político e o universo militar, a fim de garantir a democracia. No presente capítulo, analisaremos algumas dificuldades inerentes ao desempenho dessa tarefa no Brasil, quanto à elaboração de uma estratégia que articule os objetivos políticos àquilo que de fato será implementado. Além disso, em um segundo momento, serão analisadas possíveis consequências da ausência de uma estratégia, e proporemos mecanismos que possibilitem seu desenvolvimento.

4.1 A articulação entre objetivos políticos e políticas públicas de defesa no Brasil

Como resultado do ambiente regional pacífico em que se situa, e dos vinte anos de ditadura no país, verifica-se no Brasil a dificuldade em legitimar-se a política de defesa nacional em um baixo interesse da sociedade pelo assunto. Decorrente disso, a articulação entre os objetivos nacionais de defesa (a sobrevivência do Estado em um sistema internacional anárquico) e os meios disponíveis é complicada. Necessita-se de uma estratégia integrada, capaz de elencar prioridades factíveis que estejam acima dos interesses específicos de cada força. No Brasil, entretanto, a elaboração dessa estratégia ainda é um trabalho em andamento, como se reflete nos documentos de alto nível publicados desde a última década.

4.1.1 A ausência de estratégia

O Brasil é um país de grande extensão territorial, rico em recursos naturais e, portanto, a manutenção de capacidades dissuasórias e de emprego da força é fundamental. Na medida em que a defesa é pressuposto para a sobrevivência do Estado em um ambiente internacional anárquico, mesmo na ausência imediata de ameaças à soberania nacional, a preservação de recursos de poder é imprescindível. Nesse contexto, é função do Ministério da Defesa desenvolver estratégias sólidas que conciliem o objetivo primeiro do Estado – manutenção de

sua existência – aos recursos de força, caso contrário, a perspectiva de paz somada ao desinteresse da população por temas de defesa, tendem a limitar a alocação de recursos com esse propósito. Essas estratégias são a base para a operacionalização das Forças Armadas de maneira integrada, garantindo a dissuasão de potenciais inimigos.

Carl von Clausewitz, um dos fundadores dos estudos modernos sobre a guerra, define estratégia como “uso do engajamento para o fim da guerra” (CLAUSEWITZ, 1976, p. 128). Nessa concepção original, a estratégia se constitui na “arte de reunir e empregar as forças militares no tempo e no espaço para atingir os objetivos de uma guerra” (MELLO, 2012, p.23). Entretanto, atualmente o termo estratégia não se refere apenas ao emprego das Forças Armadas em tempos de guerra, mas também a aplicação dos meios militares em tempos de paz para dissuadir a guerra. Em geral, a estratégia militar descreve de que maneira serão aplicados os meios militares para atingir os objetivos nacionais. Assim, constitui um diálogo contínuo entre política e as capacidades nacionais representadas pela geografia, tecnologia, recursos, etc.

Percebe-se, portanto, que há uma lógica que liga a estratégia à estrutura das forças, fornecendo uma vinculação entre os fins nacionais e os recursos disponíveis. Segundo Mello (2012), a estratégia teria três propósitos principais: (1) relacionar os fins (as metas da política) com os limitados meios disponíveis para alcançá-los. (2) estabelecer prioridades, uma vez que os recursos são escassos. Sem uma estratégia, os planejadores se encontram na situação descrita por Federico o Grande: “Quem tenta defender demais, não defende nada”. (3) transformar os recursos escassos em meios para sustentar os objetivos políticos. “Os recursos não são meios até que a estratégia forneça alguma compreensão sobre a forma em que serão organizados e utilizados” (MELLO, 2012, p. 30). Ou seja, estratégia é a operacionalização dos recursos.

O Manual do Ministério da Defesa MD30-M-01 (2011) define a existência de quatro níveis estratégicos: político, estratégico, operacional e tático. Segundo o manual

o nível político é de responsabilidade do Presidente. Estabelece os objetivos políticos do planejamento, preparo e emprego conjunto das Forças Armadas (FFAA), orienta e conduz o processo global da conquista ou da manutenção desses objetivos e decide sobre o emprego das Forças Armadas. O nível estratégico é de responsabilidade do Ministério da Defesa e transforma as condicionantes e as diretrizes políticas em ações estratégicas. O nível operacional, que é de responsabilidade dos Comandos Operacionais ativados, corresponde ao planejamento militar da campanha. O nível tático é de responsabilidade das Forças Componentes, no qual se elabora o planejamento das Forças Componentes, a partir do planejamento operacional do Comando Operacional ativado. (BRASIL, 2011, p21-27 *apud* MELLO, 2012, p. 24)

Dessa forma, fica claro o papel do Ministério da Defesa em tornar a política “operacionalizável”. Para tanto, é preciso uma gestão articulada das Forças Armadas que, segundo Proença e Brigagão (2013), segue sendo um trabalho em andamento no Brasil. Nesse sentido, a compreensão clausewitziana sobre a instrumentalidade do aparato militar ainda seria pouco familiar no país. De acordo com os autores, o processo de subordinação política das Forças Armadas teria lhes preservado considerável autonomia, o que resultou em um MD “para reinar, mas não governar” (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013, p. 09).

Contudo, diferente de outros autores (como, por exemplo, Zaverucha), Brigagão e Proença acreditam que, apesar da autonomia mantida, as Forças Armadas não mais questionam a autoridade civil. Nessa lógica, os conflitos ocasionais entre civis e militares têm sido resolvidos politicamente, pelas vias da democracia, afirmando a autoridade do Presidente civil. As dificuldades para “governar”, portanto, seriam resultado de uma incapacidade do Ministério de coordenar a organização e o rumo da defesa de maneira centralizada, e não como um somatório de esforços das Forças singulares. O Ministério reina sem estratégia (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013).

Sem poder de orçamento e despido de burocracia própria, o Ministério da Defesa ainda pena para elaborar uma estratégia bem definida e centralizada, de modo que acaba tomando decisões administrativas, baseadas em um orçamento que privilegia programas específicos das Forças Singulares em vez das necessidades integradas de defesa do país, politicamente determinadas (SILVA, 2012). Assim, em uma análise em termos práticos de relacionamento entre Ministério da Defesa e as Forças Armadas, percebe-se muito mais uma tentativa de distribuição equitativa dos recursos, econômicos e de poder, entre os três serviços (Aeronáutica, Marinha e Exército) do que decisões baseadas em uma estratégia acima das forças⁸.

É papel do Ministério da Defesa desenvolver e implementar essa estratégia, uma vez que não parece razoável esperar que decisões além das Forças Armadas sejam propostas ou levadas adiante pelas próprias Forças singulares. “A apreciação e a decisão política de por que, quando, como usar a força, quais as capacidades, para que, não cabe aos militares” (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013, p.15). A autonomia dos serviços militares em decidir quais capacidades desejam desenvolver vai contra não só a subordinação política, mas possivelmente contra os objetivos políticos, pois não necessariamente o que as Forças decidiram ser está de acordo com o que a política julga conveniente que elas sejam

⁸ Veja-se, por exemplo, a questão do organograma do MD, onde fica clara a “balança” informal que é feita a fim de manter todas as Forças satisfeitas. Disponível em: <http://defesa.gov.br/arquivos/estrutura/organograma.pdf>.

(BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013, p.15). A política, num mundo de recursos escassos, deve decidir o quê em cada Força tem prioridade, e como cada prioridade deve ser executada.

Isso não significa, todavia, que Forças Armadas se negariam a executar decisões políticas; muito pelo contrário, quanto mais clara politicamente e melhor informada tecnicamente, mais eficaz a execução militar por obediência a uma ordem superior civil. Para isso, segundo Brigagão e Proença,

o poder civil- o MD como agente da autoridade suprema do Presidente da República como parece ser o rumo do governo atual- tem para completar a subordinação militar, assumindo plenamente a direção superior para estabelecer a *governança da defesa*, inclusive do projeto de força. Isso se desdobra em arranjos que sejam capazes de contar com quadros civis capazes de edificar uma política declaratória que abrange o sistema de defesa de maneira integrada (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013, p. 15).

Assim, para o estabelecimento dessa governança, é preciso que o MD desenvolva estratégias de defesa factíveis com a realidade das Forças Armadas, considerando limites estruturais e orçamentários. Somente com diretrizes sólidas, passíveis de implementação, o MD terá poder de barganha perante os órgãos executivos e legislativos dos quais dependem em recursos e vontade política. A inexistência de estratégia faz com que as prioridades de defesa acabem sendo definidas por uma demanda instantânea, limitadas por orçamentos exíguos, gerando falta de continuidade e comprometimento com os programas militares (SILVA, 2012).

É em função da antecipação dos usos considerados politicamente úteis das Forças Armadas que se pode determinar, diante da disponibilidade de recursos, quais devam ser sua organização, dimensionamento, orientação e prioridades de preparo e emprego. Ou seja, deve haver um projeto de força, dimensionado por civis. “Decidir sobre quais forças, para que, por critérios politicamente orientados e tecnicamente bem informados é a substância efetiva do primado da política sobre a guerra” (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013, p. 13). O estabelecimento de uma governança de defesa através de elaborações estratégicas é a maneira pela qual se dá coerência às políticas públicas e execução aos objetivos políticos.

Há que se considerar, ainda, que as decisões tomadas relativas à defesa nacional devem levar em conta os outros bens ou serviços públicos que deixarão de ser providos (como saúde e educação). A decisão pela realização de determinada política pública implica o sacrifício de outras, dado que as necessidades são infinitas e os recursos limitados. O esboço de qualquer estrutura de defesa em uma democracia, para que tenha legitimidade e conte com recursos, deve vir da aprovação da sociedade, sem que se esqueça das características específicas e do caráter essencial do "bem defesa" (sobrevivência do Estado) (ALMEIDA, 2010). Nessa

lógica, a defesa nacional configurada como um bem (ou serviço) público merece definição: "as políticas públicas são 'públicas' – e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter 'imperativo'. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público" (RUA, 1998, p. 2 apud ALMEIDA, 2010).

As decisões sobre políticas públicas são frutos de percepções, em permanente mutação, dos políticos civis, dos militares e da sociedade civil. Nesse sentido, segundo Almeida (2010) a decisão de se constituir uma política pública depende das demandas a ela relacionadas. As poucas demandas por políticas de defesa no Brasil, uma vez que há ausência de ameaças visíveis ao estado de paz na América do Sul e à estabilidade das relações diplomáticas com países vizinhos, costumam ocorrer na forma de *withinputs* (*inputs* provenientes do próprio sistema político) e são originadas nas próprias Forças Armadas, tendo o Ministério da Defesa uma participação ainda pequena quanto à geração das demandas (ALMEIDA, 2010).

Sem apelo temático suficiente para mobilizar a opinião pública e sem a percepção de uma situação de crise que justifique o emprego da força armada, resta aos dirigentes da defesa nacional atuar segundo as situações ou janelas de oportunidade (*opportunity windows*) que se apresentem. Recentemente, das discussões surgidas em torno da descoberta de petróleo na região oceânica do pré-sal, surgiu importante janela de oportunidade para o reforço da Marinha do Brasil, por exemplo. Demandas novas, no novo contexto, dizem respeito à necessidade de defesa naval e, ainda, à preparação das forças armadas para agir contra o narcotráfico nas fronteiras. Na política de defesa existem ainda demandas recorrentes, como as relativas ao projeto do submarino nuclear para a Marinha do Brasil, há décadas em execução, sucessivas vezes apresentado ao Congresso Nacional e às comissões parlamentares, sem resultados decisivos (ALMEIDA, 2010).

“A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 37). Os *outputs* são, portanto, as políticas públicas propriamente ditas. No que se refere à política de defesa, como resultado de todas as dificuldades identificadas, os *outputs* costumam ser de baixa qualidade e pouco significado. Há, por exemplo, um visível descolamento entre o estabelecido na política de defesa do Brasil e o orçamento destinado à sua realização. Uma das graves críticas que se faz às políticas públicas é que as decisões tomadas, muitas vezes, são perdidas nas etapas seguintes, e não recebem adequada avaliação. Parte das dificuldades

encontradas na implementação das políticas de defesa reside na dificuldade de se chegar a um consenso sobre o desenho geral que deve ter o sistema de defesa (ALMEIDA, 2010).

No Brasil esforços em direção ao tratamento transparente das políticas públicas relacionadas à defesa e a um melhor desempenho de sua implementação são ainda incipientes. Essa evolução somente poderá ser obtida com o envolvimento das diferentes instâncias de gestão, pesquisa e transparência interessadas no assunto: um conjunto institucional de atores políticos, públicos e privados, muito mais amplo do que o restrito círculo das Forças Armadas (ALMEIDA, 2010).

No Brasil, esforços em direção ao tratamento transparente das políticas públicas relacionadas à defesa e a um melhor desempenho de sua implementação são ainda incipientes. Essa evolução somente poderá ser obtida com o envolvimento das diferentes instâncias de gestão, pesquisa e transparência interessadas no assunto: um conjunto institucional de atores políticos, públicos e privados, muito mais amplo do que o restrito círculo das Forças Armadas (ALMEIDA, 2010).

Contudo, o país ainda carece de uma comunidade civil interessada em defesa nacional e capaz de participar construtivamente dos debates sobre o assunto. Brigagão e Proença (2013), por exemplo, sugerem que “o rumo adotado ao início do processo de edificação da defesa após 1988 reforçou o entendimento, a convicção, de que os militares sabem melhor o que os militares precisam, e que tudo segue a contento” (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013, p. 10).

Pagliari (2009) corrobora essa idéia, afirmando que o Brasil abandonou o planejamento estratégico depois da redemocratização por vinculá-lo à Doutrina de Segurança Nacional aplicada durante a ditadura. Além disso, ela considera a influência neoliberal e as políticas que foram implementadas na década de 1990 como um fator relevante para esse abandono. As orientações superiores são de profunda importância para a definição da política de defesa, mas existe uma grande dificuldade em estabelecê-las quando a importância da defesa não é reconhecida nem pelo Estado, nem pela sociedade.

Ocorre, portanto, uma espécie de círculo vicioso no que diz respeito aos assuntos militares no país. Por um lado, a falta de participação, interesse e suporte da sociedade civil para questões de defesa afeta também a implementação de políticas públicas pelo MD e influencia o relacionamento entre o Ministério e as Forças singulares. Por outro lado, a ausência de políticas de defesa mais assertivas faz com que o tema fique apagado em meio a outros temas de políticas públicas. Rocha (2009) acredita que “a evolução das normas e instituições no campo da segurança e defesa no Brasil obedece a padrão reativo, marcada por

conflitos diversos e produzindo muita desconfiança entre civis e militares.” (ROCHA, 2009, p. 29).

Ademais, o processo de tomada de decisão é ainda mais dificultado pela estrutura do processo de elaboração das políticas de defesa no Brasil. Segundo Raza (2002), o Brasil adota o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (baseado no modelo estadunidense), que geraria uma desarticulação inerente entre os programas de defesa desenvolvidos e as necessidades estratégicas do país (RAZA, 2002).

De acordo com Raza, seis características principais desse sistema propiciariam uma falta de coerência entre os objetivos políticos de defesa nacional e aquilo que é implementado: (1) o desenvolvimento de programas de defesa a partir de um orçamento que delimita o planejamento; (2) o sigilo dos assuntos de defesa, que permite a falta de critérios claramente definidos e de estruturas para integração e avaliação de projetos; (3) a busca por eficiência burocrática, que focaliza procedimentos contábeis, a despeito de uma vinculação entre objetivos politicamente definidos e recursos financeiros. Ou seja, o importante é a execução dos programas, sem uma correta avaliação sobre a pertinência deles; (4) um déficit na capacidade de avaliação dos programas existentes, de modo que o objetivo acaba sendo a manutenção do *status quo* em detrimento à modernização; (5) o processo de planejamento e orçamentação geram decisões fragmentadas, tornando-se autônomas e desarticuladas com os interesses de defesa nacionais; (6) o compromisso com demandas apresentadas pelas Forças singulares sem o apoio de justificativas analíticas adequadas, de modo que estas acabam refletindo preferências de líderes carismáticos ou interesses escusos (RAZA, 2002, p 4-6).

Percebe-se, desse modo, a existência de uma desarticulação entre o planejamento normativo e as diretrizes orçamentárias, que fica clara nos documentos normativos e declaratórios da política de defesa, analisados na seção seguinte.

4.1.2 Os reflexos da ausência de estratégia nos documentos diretivos da política nacional

Os documentos normativos elaborados pelo governo refletem claramente a falta de uma estratégia de defesa centralizada, capaz de subordinar as três Forças em prol de objetivos integrados e articulados, e, sobretudo, factíveis. A fim de detectar esses problemas, analisaremos os principais documentos de defesa emitidos pelo Estado brasileiro: o Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN - 1996), a Política Nacional de Defesa (PND - 2005, revisada em 2012), a Estratégia Nacional de Defesa (END - 2008) e o Livro

Branco de Defesa Nacional (LBDN - 2012). Apontaremos seus principais objetivos, virtudes e defeitos.

O processo de democratização, o crescimento econômico e a inclusão social dos brasileiros (a modernização da sociedade, de acordo com Huntington) exigem uma maior participação das instituições políticas na formulação do pensamento estratégico. Esta nova realidade, no país, gerou o início de discussões sobre questões de defesa e exigiu a publicação do pensamento político sobre a defesa no mais alto nível. Através destes documentos, o governo brasileiro expressou a sua compreensão das principais questões relacionadas com a defesa nacional, bem como orientações emitidas para regular o preparo e emprego das suas Forças Armadas, dando-lhes um tratamento mais integrado e holístico (BEHERA, 2013).

Apesar de suas fragilidades, os documentos representam a tentativa de desenvolver o tema da defesa no país, chamando atenção da sociedade civil para a questão, assim como dos próprios responsáveis pelas políticas públicas de defesa, como os representantes do poder Legislativo. Nesse sentido, foi muito positiva a aprovação da Lei Complementar nº 136 de agosto de 2010, que estabelece que o poder Executivo tem a obrigação de encaminhar para apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, a cada quatro anos, a partir de 2012, as devidas atualizações da Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional.

Se por um lado é consensual que os documentos influenciaram positivamente as discussões sobre defesa no Brasil, por outro lado, seu conteúdo é alvo de diversas críticas. Segundo Brigagão e Proença, cada um deles (PND, END e LBDN) contém elementos fortemente contrastantes e um “delicado deslizar ao redor de dissonâncias quanto a metas, mediações, meios, [e] modos” (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013, p. 11). De acordo com os autores, os documentos não desempenham o papel que deveriam, considerando que a END deveria ser o documento topo, organizando as capacidades de defesa que o país deseja ter e desautorizando as que não deseja; a PND deveria ser o documento que instrumentaliza essas capacidades, orientando os meios e modos de uso através da alocação de recursos e da priorização política (e não da preservação do status quo entre as Forças singulares), seria o documento executivo de preparo e emprego; e, por fim o LBDN deveria ser o documento de política declaratória que explica a escolha de metas, mediações meios e modos como instrumento (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013).

O primeiro dos documentos diretivos a ser elaborado foi o Documento de Política de Defesa Nacional, em 1996, ainda antes da criação do Ministério da Defesa. Segundo Diniz e Proença o documento seria um resumo completo das vantagens, desvantagens, dilemas e

inércias do Brasil no campo dos assuntos de segurança externa e defesa nacional. É uma harmonização, até então inédita, da visão diplomática e dos militares a respeito de assuntos de defesa. O documento pode ser considerado uma formulação de princípios norteadores e uma enumeração de questões gerais relacionadas à segurança e defesa do país, sem, contudo, diferenciar propriamente esses conceitos (DINIZ e PROENÇA, 1998).

Brigação e Proença (2013), referem-se ao DPDN e aos primeiros documentos diretivos nos seguintes termos:

assim como não expressem decisão, nem possam dar uma direção sistêmica à organização, ou integradora à orientação das Forças Armadas. Alocam responsabilidades largamente independentes. Entende-se ainda como esta forma de composição, pelo consenso ou acordo entre as partes, faz com que careçam da incisividade que conecta contexto, metas, mediações, meios e modos – que seriam os aspectos necessários de um documento executivo de política pública. Seu papel foi formal: um tipo de autorização burocrática ou de comunicação social institucional. (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013, p. 10)

Em 2005, o Brasil publicou uma nova PDN, que integrou elementos da nova agenda de segurança internacional, decorrentes da resposta estadunidense aos atentados de 11 de setembro. Segundo Svartaman (2013), o novo documento foi mais assertivo quanto aos entendimentos e às orientações da política de defesa do Brasil, com formulações mais específicas que poderiam ser creditadas à existência do Ministério da Defesa. A PDN surgiu diante das incertezas da modernidade, que faziam necessário legitimar outra atuação da política brasileira frente à nova ordem mundial.

A PDN está dividida em sete Orientações Estratégicas: (1) O Estado, a Segurança e a Defesa; (2) O Ambiente Internacional; (3) O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico; (4) O Brasil; (5) Objetivos da Defesa Nacional; (6) Orientações Estratégicas; e (7) Diretrizes; numa estrutura que demonstra algum grau de interação e convergência com a política externa brasileira (LIMA, 2012).

Sobre o reaparelhamento das Forças Armadas, a PDN afirma:

a persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis (PDN, 2005, p.2)

Entretanto, neste documento ainda não está definida a política governamental para o reequipamento e modernização das Forças Armadas. Há um entendimento de que as Forças Armadas, além de modernamente organizadas, equipadas e treinadas, não podem depender de aquisições feitas no exterior e de que o fortalecimento da capacidade de defesa brasileira está associado ao desenvolvimento de sua indústria de defesa, mas não são estabelecidas as diretrizes para essa modernização (SVARTMAN, 2013).

Apesar de sua revisão em 2012, a Política de Defesa Nacional manteve-se um documento genérico, aberto para interpretações. De um modo em geral, a PND de 2012 explicou o conceito de Segurança e Defesa Nacional, analisou os ambientes internacional e nacional e formula os onze Objetivos Nacionais de Defesa (SALOMÃO, 2012). Ficou, porém, longe de ser o documento mais específico de defesa, como propuseram normativamente Brigagão e Proença (2013).

Já a Estratégia Nacional de Defesa (END), elaborada em 2008, representou um avanço em relação aos documentos anteriores. Além de fixar “as bases para a consolidação do poder civil na direção da defesa nacional, com a determinação dos papéis que cabem nesse processo aos civis e ao braço militar” (JOBIM, 2009 *apud* MUNHOZ; OLIVEIRA e BRITES, 2012), a END abordou temas que haviam sido até então pouco (ou nada) explorados em documentos públicos, como a composição organizacional e as práticas operacionais das Forças Armadas, e também suas capacidades e os meios necessários para assegurar sua efetividade. Contudo, apesar de todas as suas virtudes, a END pecou por não ter sido fruto de um grande debate nacional, pois, apesar de ter como objetivo aproximar a sociedade civil dos temas de defesa nacional, a elaboração do documento não contou com grande participação de intelectuais e especialistas civis (MUNHOZ; OLIVEIRA e BRITES, 2012).

A END foi estruturada em três eixos: 1) a organização das Forças Armadas, 2) Indústria de Defesa e 3) a composição dos efetivos das Forças Armadas (END, 2008). Nesse sentido, constitui-se na primeira tentativa oficial concreta, no Brasil, de tentar superar o planejamento, a execução e a revisão acidentais da política de defesa e substituir o histórico casuísmo por um modelo plurianual a contemplar diversos períodos de governo projetados para o futuro (ALMEIDA, 2010).

Entretanto, a END possui falhas importantes. O documento não considerou a dificuldade na obtenção dos recursos financeiros necessários para a sua implementação, se limitando a formular diretrizes e objetivos que precisam de elevada soma de recursos, particularmente, nos setores nucleares e cibernéticos. Os recursos necessários precisariam ser dimensionados e suas fontes definidas, para que todo este planejamento pudesse sair do papel e na END não há qualquer indicação de como o Congresso Nacional seria envolvido no desenvolvimento das ações previstas (MELLO, 2012).

Nas palavras de Rocha (2009):

O documento lista um conjunto de objetivos cuja consecução requer orçamento muito elevado, sem estabelecer uma hierarquia clara. Dadas as necessidades no campo socioeconômico, faltará orçamento mesmo que o Brasil cresça com inflação controlada, de forma sustentada, por longos anos, à taxa de 6% ao ano. (ROCHA, 2009, p. 46)

Para ser realista e factível, o documento deveria ser muito mais detalhado, e provavelmente redimensionado. Segundo Mello (2012) “é provável que a END tenha formulado todas as necessidades que os militares desejariam para as Forças, sem comprometimento com a realidade” (MELLO, 2012). Assim, são marcadas as ambições, que expressam efeitos desejados, sem considerar metas ou meios. Além disso, o documento é baseado em um consenso entre o Ministério e as Forças, sem se apoiar em avaliações estratégicas. Reflexo disso é a distribuição equânime, ponderada de Exército, Marinha e Aeronáutica nas diretrizes do documento. Quando se trata dos setores estratégicos (cibernético, nuclear e espacial), por exemplo, um designado a cada Força, as preocupações com efetividade e eficiência das ações parecem relegadas ao segundo plano (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013).

Ainda que as críticas sobre a profundidade e o alcance do documento tenham fundamento, é válido mencionar a END logrou avanços em relação às políticas de defesa nacional elaboradas anteriormente (LIMA, 2012). Com a END o Estado mostrou maturidade para avançar na transparência empregada na gestão de Defesa Nacional (ROCHA, 2009).

Em 2010, com a aprovação da Lei Complementar nº 136, ficou a cargo do Ministério da Defesa a responsabilidade de implantar o Livro Branco de Defesa Nacional, que deveria conter dados sobre a modernização das Forças Armadas, racionalização e adaptação das estruturas de Defesa e suporte econômico da Defesa Nacional, dentre outros (BRASIL, 2010). Assim, sob a presidência do representante do Ministério da Defesa, um Grupo de Trabalho Interministerial foi integrado por representantes de onze órgãos do governo federal, com o objetivo de elaborar o Livro Branco de Defesa Nacional.

Além disso, foram realizadas seis oficinas temáticas de trabalho e workshops de Defesa em diversas capitais do país para promover consultas, propostas e debates para a elaboração do Livro Branco. O documento contou com a participação de especialistas civis, militares, líderes, formadores de opinião, representantes de órgãos estatais, não estatais e da Academia. A presença de diversos participantes tornou o processo de elaboração do texto mais democrático e transparente. A importância de um LBDN exige profundos debates para que o texto seja bem formulado e coerente com as ações do país (LIMA, 2012). Afinal, um Livro Branco constitui parte de um conjunto de livros coloridos que os governos dos regimes democráticos têm utilizado para expor informações e realizar consultas a setores da sociedade sobre suas ideias, planos e intenções (MELLO, 2012).

Segundo Brigagão e Proença, o LBDN, uma vez que não é um documento diretivo, mas descritivo, sobressai-se como o mais claro em termos de contexto e propósito da ação brasileira. Representa uma contribuição para a Segurança Internacional, para a Defesa da Pátria e para a Garantia da Lei e da Ordem, apontando como cada Força Singular se apresenta. Em termos executivos, contudo, o LBDN possui os mesmos problemas dos documentos anteriores, uma vez que é uma repetição de tarefas de acordo com os documentos normativos END e PND (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013).

É preciso referir, no entanto, que o LBDN foi uma iniciativa pioneira no Brasil, e apresentou uma prestação de contas ao público doméstico e internacional. O documento divulgou e detalhou a política e a estratégia de defesa do país, assim como os meios disponíveis e a articulação das Forças Armadas, constituindo um instrumento gerador de confiança mútua entre os países, ao fazer uma apresentação transparente de temas sensíveis de segurança e defesa (LIMA, 2012).

Considerando a produção de documentos diretivos relativos à política de defesa no Brasil, percebe-se a fragilidade da estratégia em relação à sua possibilidade de implementação. A *governança de defesa*, tal qual Brigagão e Proença propõem, depende de “levar adiante a tarefa de se dispor de um arranjo capaz de produzir um documento diretivo do todo “(BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013). Essa tarefa não é de fácil execução e vai depender da capacidade burocrática do Ministério da Defesa brasileiro.

4.2 Consequências e indicativos de solução para as limitações da estratégia de defesa no Brasil

Foi indicado na seção anterior que as deficiências presentes nos documentos diretivos da política nacional estão relacionadas à ausência de uma estratégia de defesa integrada. Trataremos agora dos riscos que esta ausência pode representar para a defesa nacional, gerando falta de eficiência na alocação dos recursos. Levaremos em consideração o fato de que além de efetiva, uma política de defesa deve ter como objetivo último a maximização da capacidade de combate das forças. Finalmente, na segunda subseção, abordaremos a necessidade da consolidação de uma burocracia civil especializada em defesa, que seja capaz de elaborar e implementar essa estratégia, que leve em conta as necessidades da defesa nacional de maneira integrada entre as forças, com objetivo último de garantir a capacidade dissuasória do Estado.

4.2.1 Estratégia de defesa x estratégia de desenvolvimento

O primeiro fato a ser sinalizado no que diz respeito à produção dos documentos diretivos de defesa nacionais é que todos tiveram caráter interministerial, ou seja, apesar do papel de coordenação do Ministério da Defesa, nenhum dos documentos foi definido por agentes exclusivamente dedicados à defesa. Considera-se que, caso não haja um órgão que represente fortemente os interesses exclusivamente da defesa no país, a estratégia de defesa pode acabar imiscuindo-se a uma estratégia maior, a do desenvolvimento, como foi proposto na Estratégia Nacional de Defesa de 2008, podendo representar, eventualmente, prejuízos à defesa nacional. A END afirma, logo após sua introdução,

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento (END, 2008, p.8).

Obviamente para que a defesa nacional seja forte, é preciso que o país se desenvolva. Contudo, não podemos confundir causas e consequências. É preciso um país desenvolvido para que haja uma defesa forte, mas isso não significa que o objetivo da defesa seja atingir o desenvolvimento. Todos os cidadãos brasileiros gostariam que o país alcançasse o desenvolvimento, mas a defesa não pode ser subordinada a esse propósito. A defesa tem seu próprio propósito: a manutenção da soberania nacional, que é pressuposto não apenas para que o país se desenvolva, mas para que o Estado exista no sistema internacional. De acordo com Paulo Almeida (2010), acreditar que defesa deve gerar desenvolvimento seria como acreditar que “os gastos do Pentágono é que impulsionam a prosperidade e a inovação dos EUA” (ALMEIDA, 2010, p.22).

Isso não quer dizer que o desenvolvimento deva estar em segundo plano; defesa e desenvolvimento devem ser projetos paralelos e coerentes entre si. O Brasil deve contar com uma estratégia de desenvolvimento e uma estratégia de defesa que sejam compatíveis, mas não iguais. Nessa perspectiva, de acordo com Rocha (2009)

o fato de o Brasil não contar com uma estratégia de segurança nacional ou com um conselho de segurança nacional – que funcione regularmente, reúna em colegiado os responsáveis pelas pastas envolvidas e seja presidido pelo Chefe de Estado- não justifica embutir na Estratégia Nacional de Defesa um conjunto de responsabilidades que não cabem às Forças Armadas. Afinal, o documento dispõe (END) sobre políticas a serem conduzidas pelo Ministério da Defesa, mas muitas prescrições suas concernem a outras agências do Executivo (ROCHA, 2009).

Nessa perspectiva, dois dos eixos da END, indústria de defesa o serviço nacional, teriam “menos a ver com o aprimoramento das Forças Armadas que com a integração da segurança

nacional com o desenvolvimento nacional” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010). Atenta-se, contudo, para o fato de que, se não realizadas com base em um projeto de força, mas sim num projeto de desenvolvimento, algumas das ações previstas no documento para essas áreas poderiam reduzir a eficiência dos militares e desviar recursos da modernização.

Utiliza-se, aqui, a definição de projeto de força nos termos desenvolvidos por Duarte e Proença (2002),

é o desenho, construção, manutenção, avaliação e atualização das forças em função do planejamento das ações militares permitindo a maximização dos recursos limitados para a execução dessas ações. Os cenários de conflitos em que as forças deverão atuar são o horizonte do processo de elaboração do projeto de força. (DUARTE e PROENÇA, 2002).

Uma política de defesa, portanto, necessita de um planejamento das ações militares, ou seja, da elaboração dos cenários de combate para os quais as Forças Armadas devem estar preparadas. A materialização das capacidades para esses combates é o projeto de força. Ainda segundo Duarte e Proença (2002), a ingerência do domínio político no domínio tático deve ter como objetivo final e como parâmetros a aplicação de força no combate. Uma política de defesa efetiva e eficiente deve levar em conta: Forças Armadas (mobilização, armas combinadas, logística, comando e controle e prontidão); estrutura integrada de comando e planejamento militar (planejamento e aparatos que permitam a ação integrada das forças aéreas, navais e terrestres). Segundo os autores, se “o aparato bélico não está de acordo com as metas políticas, as Forças Armadas, o comando integrado e os civis responsáveis pela elaboração da política de defesa devem requerer revisão da avaliação estratégica” (DUARTE e PROENÇA, 2002, p. 171).

Nesse sentido, as Forças Armadas do Brasil encontram dificuldades para definir critérios verdadeiramente objetivos na seleção de suas prioridades, devido à ausência de um projeto de força. Considerando o contingenciamento orçamentário-financeiro, que caracteriza a gestão no Brasil, e que compromete a condução dos projetos de longo prazo, faz-se clara a necessidade de adoção de critérios mais rígidos na seleção dos programas de reaparelhamento e modernização, para que os recursos sejam alocados de maneira a beneficiar as necessidades mais estratégicas (ALMEIDA, 2002). Um dos maiores desafios na atualidade do setor de defesa é justamente a falta de um efetivo planejamento, capaz de conferir estabilidade, previsibilidade e regularidade às aquisições militares brasileiras (SILVA, 2012).

De acordo com Silva (2012), em 2013, no quadro de ajustes fiscais realizados pelo governo federal, foi anunciado um contingenciamento de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões nos recursos do Ministério da Defesa, dificultando o adequado gerenciamento dos principais

programas militares (SILVA, 2012). Nesse contexto, a necessidade de uma definição política das prioridades efetivas se faz evidente, de modo que a alocação de recursos seja decidida estrategicamente, focando nas capacidades de combate das Forças Armadas. Mecanismos de coordenação entre os principais atores do setor de defesa são fundamentais, mas destaca-se que os objetivos devem ser comprometidos com a defesa, acima de tudo.

Baseado na Estratégia Nacional de Defesa se iniciou um conjunto de programas de reaparelhamento das Forças Armadas. A partir do documento, os projetos das Forças Armadas passaram a ser orientados pelo desenvolvimento da tecnologia e da indústria no Brasil. Essa reorientação parece favorável ao incremento das capacidades combativas nacionais no longo prazo, pautando suas aquisições cada vez mais de maneira independente do mercado internacional. Nota-se, entretanto, que é preciso cautela quando se elencam as prioridades, uma vez que os projetos estão partindo de uma estratégia que tem como foco o desenvolvimento, e não necessariamente seguindo um projeto de força.

Segundo Mello (2012) o intuito das mudanças trazidas pela END, é, “sobretudo, fazer com que as demandas de C&T do Setor de Defesa gerem benefícios ao país e que sejam percebidos pela população de forma concreta por meio de geração de empregos e de produtos para a exportação de alto valor agregado” (MELLO, 2012, p. 64). Concordamos que esse transbordamento da indústria de defesa para o desenvolvimento nacional é extremamente positivo, mas deve ser pensado como um desdobramento desejável, e não como um objetivo a ser alcançado.

Apesar das limitações na maneira como a END trata do assunto, o Ministério da Defesa tem logrado desenvolver e institucionalizar alguns mecanismos que possam garantir que a estratégia de defesa seja realmente o fio condutor das transformações previstas no setor. Por meio da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, o Ministério da Defesa criou a SEPROD - Secretaria de Produtos de Defesa, a fim de tratar da política de compras de material de defesa e coordenar a pesquisa e o desenvolvimento das tecnologias pelos Institutos Militares (MELLO, 2012). A nova organização institucional valorizou o papel do Ministério da Defesa na gestão de produtos de defesa, criando três Departamentos dentro da Secretaria de Produtos de Defesa: Departamento de Produtos de Defesa, Departamento de Ciência e Tecnologia Industrial e Departamento de Catalogação.

Além disso, em março de 2012 foi aprovada a Lei nº 12.598, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. Nessa lei são definidos os Produtos de Defesa – PRODE, os Produtos Estratégicos de Defesa – PED, os Sistemas de

Defesa – SD, as Empresas Estratégicas de Defesa – EED, além de normatizar, em algum grau, a interação das indústrias de defesa com o Estado.

Essa recente legislação representa um avanço na refinação dos critérios para o incentivo à indústria de defesa, aumentando a autoridade e especialização do Ministério da Defesa em relação às aquisições, e ressaltando as especificidades dos produtos adquiridos pelas Forças Armadas, especialmente os de cunho estratégico. Segundo um relatório de 2011 da Agência Brasileira de Desenvolvimento, o conceito de Produto de Defesa desenvolvido na nova legislação “reúne um conjunto amplo e heterogêneo de equipamentos militares, dado que estes produtos são definidos como Produtos de Defesa, não pelas suas características técnicas, mas pela sua demanda como instrumento estratégico para segurança e defesa” (ABDI, 2011).

Outra importante característica da demanda por Produtos Estratégicos de Defesa é que, na quase totalidade dos casos, o Estado é o principal comprador, senão o único comprador. Classifica-se esse tipo de mercado como monopsônico, ou oligopsônico, de forma que o Estado não é apenas o comprador exclusivo dos produtos de defesa no mercado interno, mas também regula as exportações destes produtos no mercado externo, interferindo nas possibilidades de negociação e contratações de demandas externas. O MD, portanto, pode usar a sua estrutura de demanda para dar forma e direcionar o setor (ABDI, 2013). Essas características facilitam que a demanda por produtos de defesa esteja em sintonia com a estratégia de desenvolvimento, mas, como já foi salientado, é preciso garantir que o projeto de força seja seu verdadeiro norte.

4.2.2 Burocracia civil no Ministério da Defesa

Considerando a necessidade de garantir a existência de uma estratégia voltada para a maximização da capacidade de combate das Forças Armadas, faz-se nítida a carência de uma burocracia especializada no tema de defesa, capaz de desenvolver estratégias factíveis e legítimas perante os outros órgãos responsáveis pelas políticas públicas de defesa. Verifica-se uma demanda crescente por especialistas profissionais fora do meio militar tradicional, mas o Ministério da Defesa, a Secretaria de Assuntos Estratégicos e a Escola Superior de Guerra, por exemplo, ainda não possuem carreiras civis estruturadas para lidar com esses desafios (SILVA, 2012, p.24).

Torna-se necessária uma burocracia civil estável e permanente no Ministério da Defesa, que é o órgão do poder executivo responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas de defesa nacional, para que a construção estratégica possa hierarquizar prioridades, tanto no

longo-prazo, como nos orçamentos anuais de defesa, de maneira integrada entre as três forças, de acordo com um projeto de força. Como foi visto, percebe-se, contudo, que nos documentos normativos, desenvolvidos por grupos interministeriais, contando com civis e militares, essas decisões não são claras. Tanto na END como no LBDN verifica-se um excesso de “demandas”, sem uma especificação e hierarquização de prioridades.

Essa situação parece refletir uma persistente dificuldade do poder civil de especificar prioridades e de delegar seu cumprimento, mantendo uma abdicação na tomada de decisão. A capacidade de delegar, pressuposta no controle civil das Forças Armadas, significa que, além do incentivo a que os militares desenvolvam propostas, os representantes do Ministério da Defesa (representantes do controle civil) precisam ter conhecimento e autoridade suficientes para reconhecer a qualidade ou não das propostas, decidir qual a melhor e delegar sua implementação (NETO, 2012).

De acordo com Almeida (2010), a escolha de civis como Ministros da Defesa é acertada, pois sinaliza a intenção de efetivar o controle civil sobre as Forças Armadas, mas não é suficiente para garantir que a estratégia de defesa esteja acima do Exército, Marinha e Aeronáutica, e voltada para o projeto de força. É preciso que o Ministério da Defesa conte com uma burocracia institucionalizada, interessada pelo tema da defesa, que torne os comandantes militares efetivamente subordinados ao Ministro. Sem isso, o Ministro da Defesa mantém-se "despachante institucional dos militares junto à Presidência da República" (ZAVERRUCHA, 2006, p. 174)

Segundo Pion-Berlin (2001), existem dois traços que podem garantir a força institucional civil na área de defesa: a autonomia e a expertise. Autonomia e independência com a qual os civis trabalham, e a quantidade de expertise que eles demonstram no desempenho de suas tarefas são fontes de autoridade para tomada de decisão. Nesse sentido, estruturas podem definir barreiras para a entrada de soldados que tentariam moldar as políticas públicas de acordo apenas com sua visão militar. Para assegurar uma maior distância burocrática entre os militares e os centros de poder político, devem-se estabelecer procedimentos que alterem a direção da influência, determinando quem realmente delibera sobre políticas. Unidades de tomada de decisão altamente autônomas reduzem as opções que os militares têm para emendar, atrasar ou fazer desandar medidas políticas que não sejam desejadas por eles (PION-BERLIN, 2001).

A autonomia sozinha, todavia, não garante um bom desempenho na tomada de decisão e pode servir inclusive para “guardar incompetência” (PION-BERLIN, 2001, p. 145), por isso expertise é o segundo fator crucial. Uma burocracia de defesa deve contar com indivíduos que

dominem os assuntos relativos à defesa, precisa de pessoal especializado que contribua, juntamente com a opinião operacional dos militares, para o melhor resultado possível em relação à capacidade combativa das Forças Armadas. Para tanto, há que investir-se na qualificação de funcionários, bem como incentivar a difusão dos conhecimentos militares aos civis.

Conforme Pion-Berlin, há os “indivíduos que trazem seu conhecimento para o trabalho, mas há também maneiras das instituições produzirem e reproduzirem proficiência” (PION-BERLIN, 2001, p. 147). Assim, lideranças no topo da burocracia são sempre importantes na medida em que podem incutir um senso de missão dentro da agência, ativando bases motivacionais de seus funcionários. Nesse sentido, é positivo para o MD se um Ministro ascende à posição com conhecimento específico na sua área de atuação, ou que se mantenha nela por tempo suficiente para adquirir esse *know-how* (PION BERLIN 2001). Partindo dessas considerações, analisa-se os sucessivos titulares da pasta de Defesa no Brasil:

Tabela 1 – Ministros da Defesa do Brasil

Nome	Início	Fim	Duração	Presidente	Experiência anterior relevante
Élcio Álvares	10 de junho de 1999	24 de janeiro de 2000	7 meses	Fernando Henrique Cardoso	Deputado Federal (ES) Governador (ES) Senador (ES) Ministro Indústria e Comércio Advogado
Geraldo Magela da Cruz Quintão	24 de janeiro de 2000	1 de janeiro de 2003	2 anos e 11 meses		Advogado Geral da União
José Viegas Filho	1 de janeiro de 2003	8 de novembro de 2004	1 ano e 2 meses	Luiz Inácio Lula da Silva	Diplomata Embaixador na Dinamarca, no Peru e na Rússia
José Alencar	8 de novembro de 2004	31 de março de 2006	1 ano e 4 meses		Empresário Senador (MG) Vice-presidente da República
Waldir Pires	31 de março de 2006	25 de junho de 2007	1 ano e 3 meses		Advogado Deputado Federal (BA) Ministro da Previdência Social Governador (BA)
Nelson Jobim	25 de junho de 2007	31 de dezembro de 2010	4 anos e 1 mês		Advogado

		10			Deputado Federal (RS) Ministro do Supremo Ministro da Justiça Tribunal Federal Presidente do Supremo Tribunal Federal
	1 de janeiro de 2011	4 de agosto de 2011		Dilma Rouseff	
Celso Amorim	4 de agosto de 2011	---			Diplomata Ministro das Relações Exteriores (2 mandatos)

Fonte: dados FGV - CPDOC, confecção da autora.

Verifica-se que nenhum dos Ministros da Defesa brasileiros até aqui assumiu o cargo a partir de sua experiência e conhecimento sobre defesa. A titularidade do diplomata Viegas e do atual ministro Celso Amorim (ex. Ministro das Relações Exteriores) são as que mais se aproximam da escolha por proficiência, uma vez que a defesa nacional se constitui em um assunto intrinsecamente externo (é a sobrevivência da Nação no sistema internacional anárquico), mas esse tipo de formação ainda deixa muito a desejar, no que se refere ao conhecimento da área, considerando a particularidade dos assuntos militares.

É preciso levar em conta que, apesar de sua autoridade legal, é difícil para um ministro da defesa e seus secretários exigirem respeito de seus subordinados militares quando eles estão em terreno desconhecido. Torna-se, assim, mais fácil repassar as tarefas aos militares, esperando recomendações, que depois serão assumidas pelos ministros como suas, sem grandes reconsiderações, ficando explícita sua dependência dos militares (PION BERLIN, 2001).

O Ministério da Defesa brasileiro, aos seus 14 anos, ainda é muito incipiente, mas apesar da falta de experiência sobre assuntos de defesa, a estabilidade no cargo de ministro tem sido alongada. Como vimos no segundo capítulo, atritos entre ministros e os comandantes militares já chegaram a resultar na queda de titulares da pasta. Contudo, a partir de 2007 a autoridade do ministro parece ter sido reforçada. Além disso, com a reforma de 2010, o arcabouço institucional do Ministério foi reformulado, a fim de aprimorar a subordinação militar. Cada vez mais as fragilidades em relação à falta de conhecimento civil têm sido percebidas como preocupantes.

Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa reconhece a inexistência de carreira civil como uma das principais vulnerabilidades do setor de defesa e propõe:

O Ministério da Defesa realizará estudos sobre a criação de quadro de especialistas civis em Defesa, em complementação às carreiras existentes na administração civil e militar, de forma a constituir-se numa força de trabalho capaz de atuar na gestão de

políticas públicas de defesa, em programas e projetos da área de defesa, bem como na interação com órgãos governamentais e a sociedade, integrando os pontos de vista político e técnico. (END, 2008, p.58)

A qualificação civil para a geração de experts em assuntos de defesa exige um esforço de longo-prazo, mas na prática ainda pouco se tem feito a esse respeito. Com a criação da Secretaria-Geral do Ministério, em meados de 2013, objetiva-se “dar celeridade às providências que visam à criação da Carreira de Defesa Nacional, que tem como objetivo dotar o Ministério da Defesa de um quadro próprio de profissionais civis especializados na área de defesa;” (CARDOSO, 2013). Dessa forma, espera-se em um futuro próximo avanços nesse sentido. Além disso, medidas como a instituição do Instituto Pandiá Calógeras, em 2013, parecem promissoras para o desenvolvimento da expertise civil.

Segundo Mello (2012),

a criação de cursos sobre Defesa com a participação de civis, a aceitação dos critérios da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para que os cursos de aperfeiçoamento, extensão e especialização sejam reconhecidos, a abertura dos cursos de altos estudos das Forças para civis são medidas que podem ser adotadas para encurtar a distância entre militares e civis, aumentando a sinergia entre estes setores.

Com uma sociedade civil mais atenta e interessada pelas questões de defesa nacional, parece natural que o quadro de civis no Ministério da Defesa aumente e se qualifique. Essa mudança de postura da sociedade em relação à defesa, contudo, além de gradual, exige esforços governamentais no sentido da disseminação do tema. Nos últimos anos diversas medidas têm sido tomadas para garantir esse processo de inclusão da sociedade nos assuntos de defesa, de forma que o futuro da defesa no Brasil, apesar de suas fragilidades, parece promissor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da política de defesa brasileira faz necessária uma análise das relações civis-militares em democracias, da transição democrática no país e da importância da institucionalização do controle civil. A partir dessas perspectivas, analisamos o papel do Ministério da Defesa, como mediador entre objetivos políticos e as Forças Armadas, fundamental na subordinação dos militares pelos civis e no desenvolvimento de estratégias para a implementação das políticas públicas de defesa.

A evolução das relações civis-militares em democracias recentes, como é o caso brasileiro, depende da construção do controle civil sobre as Forças Armadas, uma vez que é preciso superar a influência castrense remanescente dos longos períodos de autoritarismo militar. Para tanto, os civis devem assumir a liderança e executar as políticas de defesa com autoridade. Essa relação, a fim de que seja sólida e permanente, precisa ser baseada na dominação civil através do consenso. Ou seja, os militares devem acreditar nos benefícios de sua subordinação, tendo garantias de que os interesses da defesa nacional serão satisfeitos.

No Brasil, o atual estado das relações civis-militares democráticas é resultado da transição do regime militar à democracia. Esse processo ocorreu de maneira pactuada, dirigido pelas elites civil e militar da ditadura, de acordo com seus interesses. Em decorrência disso, argumenta-se que houve a manutenção de prerrogativas militares, que influenciaram e influenciam até hoje as políticas de defesa no país. Mesmo assim, é importante ressaltar a existência de uma democracia consolidada no Brasil, que apesar de suas fragilidades, cumpre com os requisitos minimalistas de democracia, e tem avançado no sentido de democratizar suas relações civis-militares através da institucionalização dos mecanismos de controle civil, como o Ministério da Defesa.

Seguindo essa lógica, verifica-se que instituições são de importância fundamental para a estabilidade das sociedades modernas. Em comunidades políticas com forças sociais heterogêneas, a construção de instituições é base para o desenvolvimento (HUNTINGTON, 1968). Assim, conforme as sociedades se tornam complexas, é necessário para sua estabilização o desenvolvimento de instrumentos associativos na mesma medida. No Brasil, entretanto, verificou-se um atraso nesse processo, uma vez que as mudanças sociais e econômicas no país estenderam a consciência política, multiplicaram as demandas políticas e ampliaram a participação política, mas as devidas instituições não foram desenvolvidas no mesmo ritmo.

Nesse sentido, para que as relações civis-militares evoluam conforme a modernização da sociedade, e estejam de acordo com um regime democrático, é necessária uma forte instituição liderada por civis situada entre o presidente e o comando militar, na condição de um controle ministerial: o Ministério da Defesa (MD). Assim, os MDs assumiram papéis cada vez mais importantes como catalisadores e plataformas na consolidação das relações civis-militares democráticas. É através dessa instituição que se dá a responsabilidade das Forças Armadas para com os civis democraticamente eleitos. Destaca-se, portanto, a importância do MD em seu papel de intermediação entre a política e aparato militar.

O Ministério da Defesa brasileiro foi criado em 1999, dez anos após a primeira eleição presidencial do regime democrático. Esse atraso reflete algumas deficiências na execução da política de defesa da instituição, que são resultados de prerrogativas militares que mantêm relativa autonomia das Forças Armadas até os dias de hoje. Entretanto, é visível uma evolução do Ministério no sentido de fortalecimento do seu papel na subordinação dos militares, de modo que se apresenta uma crescente autoridade do ministro da pasta e aprimoramentos dos mecanismos institucionais para o controle civil sobre as Forças Armadas.

Dessa forma, o contexto no qual se insere a política de defesa brasileira atualmente é decorrência de um amplo processo de transição de regime e da institucionalização dos meios de controle civil sobre as Forças Armadas que foram desenvolvidos após o fim do período militar. Devido às características do processo, uma “transição pelo alto”, ficaram impressas algumas fragilidades nas novas instituições que tinham como função subordinar os militares, e, paralelamente, executar as políticas de defesa de maneira efetiva e eficiente. Ou seja, gerando capacidade combativa das Forças, com o melhor custo-benefício possível. Assim sendo, concordamos com a visão de Brigagão e Proença que entende que “o cumprimento da destinação das Forças Armadas é prover o Brasil dos meios de força de que necessite e, ao mesmo tempo, construir os vínculos e relacionamentos democráticos que afastariam a possibilidade de intervenções militares” (BRIGAGÃO e PROENÇA, 2013, p.5).

Os vinte de anos de regime militar no Brasil, entretanto, resultaram em um desinteresse da sociedade civil pelo tema, acreditando que “quem entende de defesa são os militares”. O ambiente regional pacífico no qual o Brasil se insere também impede que a questão mereça mais atenção da população, uma vez que há uma percepção de ausência de ameaças externas à defesa nacional que pudessem justificar gastos nessa área. Vale lembrar, entretanto que a defesa é pressuposto para a garantia da existência e da soberania do Estado em uma ambiente internacional anárquico, e todo o país deve manter uma estratégia de defesa, mesmo que tenha

objetivos dissuasórios. Legitimar essa necessidade, contudo, permanece um desafio perante a sociedade brasileira.

Assim, a falta de ameaças visíveis, somada à relativa autonomia que as Forças Armadas mantiveram no contexto democrático, resultou na dificuldade do MD em estabelecer uma estratégia de defesa, acima do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, que concilie os objetivos políticos aos recursos de força do país. Percebe-se uma persistente necessidade do MD de equiparar as três forças, sem considerar qual a melhor opção para a defesa nacional. A ausência de uma estratégia que estabeleça as prioridades em relação aos projetos de defesa faz com que as necessidades mínimas para a manutenção das Forças Armadas sejam satisfeitas de maneira imediatista em sem uma análise de longo prazo.

Reflexo dessa situação são os recentes documentos diretivos da defesa nacional, que possuem mérito pelo fato de disseminarem o tema da defesa no Brasil, mas que pecam pela falta de uma clara estratégia que elenquem as necessidades do país no setor. Os documentos expõem tudo aquilo que seria desejável para que a defesa nacional fosse vigorosa, mas não têm nenhum compromisso com a realidade. Não há correlação efetiva entre aquilo que é declarado pelos documentos, e aquilo que é possível realizar-se num futuro próximo, dada a atual situação das Forças Armadas e seu orçamento no país.

Os documentos poderiam ter valor normativo, representando intenções em modificar a estrutura das Forças para, então, atender às propostas declaradas; mas, ainda assim, eles apresentam problemas importantes. Os documentos seguem a tentativa de balancear as três forças, de modo que cada uma delas desenvolve estratégias largamente independentes, carecendo de uma racionalização que as dê coesão. Além disso, a ausência de uma estratégia de defesa integrada faz com que os objetivos fundamentais de uma política de defesa sejam diluídos em estratégias maiores para o país, como a estratégia de desenvolvimento nacional.

Para garantir capacidade dissuasória, um país necessita de um projeto de força, que é necessariamente diferente de um projeto de desenvolvimento. A finalidade das políticas de defesa devem ser voltadas para a força, e não para o desenvolvimento da nação; isso não impede, entretanto, que esses dois vetores (força e desenvolvimento) não possam indicar um caminho comum, mas são dois vetores diferentes, e isso deve ser ressaltado. No momento em que os objetivos de uma política de defesa forem atingir o desenvolvimento da nação, pode-se perder em capacidade dissuasória, que é fundamental para a existência do Estado, desenvolvido ou não.

Conclui-se, portanto, que para superar as fragilidades que resultam na ausência de uma estratégia integrada voltada para defesa nacional, o Ministério da Defesa carece de estruturas

institucionais, uma burocracia, com autonomia e conhecimento suficientes para desenvolver e implementar a política de defesa. Inculcar a motivação pela busca de conhecimentos sobre defesa na burocracia civil é uma tarefa difícil, especialmente no Brasil, como foi visto. A titularidade de um Ministro da Defesa com experiência na área poderia ser benéfico para a pasta, assim como a maior estabilidade no cargo, que propicia um “aprender fazendo”.

Essa necessidade de uma burocracia especializada no Ministério da Defesa tem sido reconhecida por autoridades e, inclusive, consta nos documentos diretivos de política nacional. Apesar da lentidão dos avanços nesse sentido, diversas medidas já foram tomadas para o aprimoramento da instituição responsável por excelência do controle civil das Forças Armadas no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Diagnóstico : Base Industrial de Defesa Brasileira*. Campinas : ABDI, NEIT-IE-UNICAMP, 2011. 54 p..

AGÜERO, Felipe. *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madri: Alianza, 1995.

ALLISON, Graham T. *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company, Boston: 1971.

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, nº 1, Junho, 2010, p. 220-250.

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, nº 1, Junho, 2010, p. 220-250.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A Arte de NÃO Fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. *Boletim digital Meridiano 47* (vol. 11, n. 119, junho 2010, p.21-31.

ALSINA JR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 46, v. 2: 53-86, 2003.

ALSINA JR, João Paulo Soares. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro, Editora FGV. 160 p, 2009.

ARTURI, Carlos S. O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política* nº 17: 11-31 Nov. 2001

BALTAZAR, Maria da Saudade. O “Estado” das relações civil-militares em democracia. IV Congresso Português de Sociologia, 2000.

BEHERA, Laxman Kumar. *Defense Acquisition: International Best Practices*. Nova Déli: Pentagon Press, 2013.

BIGNETI, Luiz Paulo. A Essência do Processo Decisório comentário sobre a obra de Graham Allison. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, v. 6(1), janeiro/abril 2009, p. 71-74.

BRASIL, *Documento de Política de Defesa Nacional*, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988

BRASIL. *Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013, que cria a Secretaria Geral do Ministério da Defesa*.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*, 2008.

BRASIL. *Lei Complementar Federal nº136 de 25 de Agosto de 2010.*

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 9 de Junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo emprego das Forças Armadas.*

BRASIL. *Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012.* Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional, 2012.*

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício. *Os “militares” e a política de defesa.* Setembro de 2013.

BRUNEAU, Thomas & TRINKUNAS, Harold. *Global Politics of Defense Reform.* New York : Palgrave Macmillan, 2008.

BRUNEAU, Thomas C. & DOMBROSKY, Kenneth R. Reforming Intelligence: the challenge of control in new democracies. *Centre for Civil-Military Relations.* Naval Postgraduate School, Monterey, 2003.

BRUNEAU, Thomas C. & MATEI, Florina C. New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. *Democratization*, v.15, nº5, December 2008, p.909–929.

BRUNEAU, Thomas C. Civil-Military Relations in Latin America: the hedgehog and the fox revisited. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, nº1, 2005, p. 111-131.

BRUNEAU, Thomas C. Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations. *Center for Civil-Military Relations.* Monterey: mimeo, September 2001.

CARDOSO, Ari Matos. *Discurso de posse da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.* Brasília, 3 de maio de 2013. Disponível em:

<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/10717/Secretario-Geral-MD---> Discurso-de Posse-Dr-Ari-Matos-Cardoso (acesso em 15 de outubro de 2013)

CEPIK, Marco. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no1, 2005, pp. 67 a 113.

CLAUSEWITZ, Carl Von, *On War* (Sobre a Guerra), traduzido e editado por Michael Howard e Peter Paret (Princeton: Princeton University Press), 1976.

CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: da Ditadura Militar à Democracia. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, nº 25, nov. 2005, p. 83-106.

DAHL, Robert A. *Polyarchy.* New Haven: Yale University Press, 1971

D'ARAÚJO, Maria Celina & CASTRO, Celso (orgs.). *Democracia e forças armadas no cone Sul.* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2000.

DINIZ, Eugenio. “Apresentação à entrevista com o almirante Mário César Flores”. *Novos Estudos Cebrap*: 39, 115-117, 1994.

EDMUNDS, Timothy., Germann, Wilhelm. Towards security sector reform in post Cold War Europe a framework for assessment. *DCAF*: 2003, Geneva.

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

FGV – CPDOC. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Login/Logar.aspx> . Acesso em 20 de outubro de 2013.

FITCH, Samuel. (1998), *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

FOLHA DE SÃO PAULO. *EUA fazem duras críticas à Estratégia Nacional de Defesa; leia telegrama em português*. Publicado em 01/12/2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/839335-eua-fazem-duras-criticas-a-estrategia-nacional-de-defesa-leia-telegrama-em-portugues.shtml> (acesso em 20 de outubro de 2013).

FUCCILE, Luís Alexandre. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006.

HUNTER, W. *Eroding Military Influence in Brazil : Politicians against Soldiers*. Chapel Hill and London : University of North Carolina Press, 1997.

HUNTER, Wendy. (1997), *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

HUNTINGTON, S. *Ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Edusp, 1968 .

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1991.

HUNTINGTON, Samuel. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1957.

JR, João Paulo Soares Alsina. A síntese imperfeita articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, nº 2, 2003, p. 53-86.

LAMOUNIER, B. O Brasil autoritário revisitado : o impacto das eleições sobre a abertura. *In* : STEPAN, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo : Paz e Terra, 1989.

LIMA, Mariana Fonseca. *Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UnB. Julho de 2012.

MARINI, C. Gestão pública no Brasil: temas preservados e emergentes na formação da agenda. In: *VII CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS BRASILEIROS*, Brazilian Studies Association (BRASA), jun. 2004.

MELLO, Marco Aurélio G. de. *A Estratégia Militar Brasileira e o Exército: uma análise da política declaratória de defesa*. FGV, Rio de Janeiro – 2012

MELLO, Natália N.O desenvolvimento político em Huntington e Fukuyama. *Lua Nova*, São Paulo, 80: 97-125, 2010.

MOTA, Jakeline, *Combate ao narcotráfico no contexto dos objetivos da Política Externa do primeiro governo Lula*. 36º Encontro Anual da Anpocs; GT 28 - Política Internacional, 2012.

MUNHOZ, Athos; OLIVEIRA, Guilherme & BRITES, Pedro Vinícius. O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul. *Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais – SEBREEI*. Porto Alegre: 2012.

NETO, Octavio Amorim. *Democracy, Civil-Military Relations, and Defense Policy in Brazil*. APSA annual meeting, New Orleans, 2012.

NOGUEIRA, Fernando. *As opções e as razões de uma nova política de defesa nacional*. Curso de Defesa Nacional, IDN: 13 maio 1994.

O'DONNELL, G. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Uma perspectiva latinoamericana com referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 33, n. 130, p. 163-184, jul.-sept, 1993.

O'DONNELL, G. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In : REIS, F. W. O'DONNELL, G. *A democracia no Brasil : dilemas e perspectivas*. São Paulo : Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. “O Aparelho Militar: papel tutelar na Nova República”. In: João Quartim de Moraes, Wilma Peres Costa e Eliézer Rizzo de Oliveira. *A Tutela Militar*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1987.1987.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. *Interesse Nacional*, abril/junho 2009, p. 71-82.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia*. Campinas, Papirus, 1998.

PAGLIARI, Graciela. *O Brasil e a Segurança na América do Sul*. Curitiba: Jaruá, 2009.

PARSONS, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar. 1997.

PION-BERLIN, David (Ed.). *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001.

PROENÇA JR., Domício & DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PROENÇA JR., Domício. DINIZ, Eugênio. *Política de defesa no Brasil : uma análise crítica*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998. 152 p.. ISBN : 85-230-0513-7

PROENÇA JR., Domício; DUARTE, Érico Esteves. *Comentários a uma nova política de defesa brasileira*. 2002.

RAZA, S. G. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. In: Research and Education in Defense and Security Studies (REDES). Brasília, 2002.

ROCHA, Antonio Jorge R. da. *Militares e Política no Brasil*. Ipea, 2009.

ROSTY, Édson Skora. *The New Structure of Brazilian Ministry of Defense: Challenges and Oportunities*. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 2011.

ROUQUIÉ, A. Demilitarization and Military-Domined Polities in Latin America. In : O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. & WHITEHEAD, L. *Transitions from Authoritarian Rule*. Comparative Perspectives. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1986.

SAINT-PIERRA, Héctor Luis & WINAND, Érica. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História* (São Paulo), vol. 29, nº 2, 2010, p. 3-29.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis & WINAND, Érica. O impacto das relações civis-militares sobre as missões das FA brasileiras no séc. XXI. *Congresso da Associação de Estudos Latino Americanos*, Montreal: 2007.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura*, nº 8, ago. 2010.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, no 52, pp. 35-55, 2003.

SALLUM Jr., Brasílio; CASARÕES, Guilherme S. *O Impeachment do Presidente collar: a literatura e o Processo*. Lua Nova, São Paulo, nº 82: 163-200, 2011

SALLUM Jr., Brasílio; GRAEFF, Eduardo P. e LIMA, Elisabeth., *"Eleições Presidenciais e a Crise do Sistema Partidário"*. Lua Nova, São Paulo, nº 20, 1990, p. 69-87.

SALOMÃO, Luiz Alfredo. Transformando a END numa Política Pública para a Defesa. Seminário sobre a END, ESG. Rio de Janeiro, 2012.

SILVA, Peterson Ferreira da. *Indústria de Defesa e Políticas Públicas: as Variáveis Diplomáticas, Militares, Tecnológicas e Comerciais do Programa A- Darter*. Trabalho submetido ao IV Prêmio Marechal-do-Ar Casimiro Montenegro Filho, 2013.

SOARES, G. A. D. O golpe de 64. In : SOARES, G. A. D. & D'ARAÚJO, M. C. (orgs.). *21 anos de regime militar : balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas., 1994.

SOUZA, C. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, ISSN 1517-4522, jul./dez. 2006

STAUDOCHAR, Gisele S. & PROENÇA, Jair D. Do processo de criação à consolidação do Ministério da Defesa no Brasil. *II Simpósio Regional sobre Defesa e Segurança Internacional. Segurança na Região: riscos e incerteza*. Montevideu: agosto de 2002.

STEPAN, Alfred. (1988), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. *Brasil e Estados Unidos: as agendas de defesa para a América do Sul*. Trabalho apresentado ao VII Congresso ALACIP, Bogotá, 2013.

TILLY, Charles. *The Politics of Collective Violence*. Cambridge/UK, Cambridge University Press, 1993.

WEBER, Max. *Ciência e Política. Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1998.

ZAVERUCHA, Jorge & TEIXEIRA, Helder B. [2003] - A literatura sobre Relações civis-militares no Brasil (1964-2002) - uma síntese. *BIB--Revista Brasileira de Informações Bibliográfica*, nº 55, 1º semestre, 2003.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 25, nov. 2005, p. 107-121

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

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civis-militares no primeiro governo da transição brasileira: uma democracia tutelada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9 n. 26, out. 1994, p. 162-178.

ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de sabres: tutela militar ou controle civil?* São Paulo, Ática, 1994.