

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUISA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CAMPUS DE FRANCA**

VICTOR AUGUSTO RAMOS MISSIATO

**ENTRE A NOVA REPÚBLICA E AS VELHAS AUTONOMIAS: AS RELAÇÕES
CIVIS-MILITARES NOS GOVERNOS FHC E LULA (1996-2008)**

**FRANCA
2012**

VICTOR AUGUSTO RAMOS MISSIATO

**ENTRE A NOVA REPÚBLICA E AS VELHAS AUTONOMIAS: AS RELAÇÕES
CIVIS-MILITARES NOS GOVERNOS FHC E LULA (1996-2008)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em História.

Área de concentração: História e Cultura (Política).

Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre.

**FRANCA
2012**

VICTOR AUGUSTO RAMOS MISSIATO

**ENTRE A NOVA REPÚBLICA E AS VELHAS AUTONOMIAS: AS RELAÇÕES
CIVIS-MILITARES NOS GOVERNOS FHC E LULA (1996-2008)**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista
“Júlio de Mesquita Filho” como exigência parcial para obtenção do título de
Mestre em História.**

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Profº Drº Héctor Luis Sain-Pierre, UNESP-Franca

1ºExaminador: _____

2ºExaminador: _____

Franca, _____ de _____ de 2012.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo apoio e, principalmente, pelos ensinamentos dados em forma de exemplos. Herança para vida toda.

À minha irmã e aos meus familiares.

Ao professor Héctor Luis Saint-Pierre, pelo apoio e confiança depositados ao longo desses seis anos de orientação. Além disso, um agradecimento especial pelos incentivos à pesquisa e extensão nesses meus primeiros passos na vida acadêmica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que financiou esta pesquisa.

Ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), peça fundamental para esta pesquisa, pois, entre outros motivos, a partir dos trabalhos de seus pesquisadores, obtive um bom material bibliográfico para a dissertação. Ademais, com os trabalhos do *Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas*, através de seu “Informe Brasil”, tive a possibilidade de compreender as conjunturas políticas em defesa vividas no governo Lula. Não bastasse o apoio acadêmico, no GEDES aprendi a valorizar a importância do trabalho em grupo. Agradeço a todos os membros que conheci, pelos ensinamentos e amizades. Em especial, à professora e amiga Érica Winand.

Aos funcionários da biblioteca da ECEME, que prontamente me atenderam com os envios dos trabalhos de seus oficiais.

Aos meus amigos, que em Franca, São José dos Campos, São Paulo, Buenos Aires, Uberlândia, Itaboraí, Leme, Ribeirão Preto, Pirassununga, Recife e por aí vai, sempre estarão juntos comigo. Em especial, a Felipe Ziotti Narita, amigo-irmão que sempre me ajudou.

À República Tuffy D, minha 2ª casa. “Vai D!” Aos funcionários e professores da UNESP-Franca.

Dedico ao amigo Pedro Couto Carneiro.

MISSIATO, Victor Augusto Ramos. **Entre a Nova República e as velhas autonomias: as relações civis-militares nos governos FHC e LULA (1996-2008)**. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012.

RESUMO

Neste trabalho analisamos e comparamos as políticas para a Defesa no Brasil durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008), levando em consideração as relações entre o poder público e os militares no decorrer desses anos. Nos dois períodos, abordamos as questões conjunturais na formação da Política de Defesa Nacional (1996) e do Ministério da Defesa (1999) durante o governo FHC e, no governo Lula, a atualização da PDN (2005) e a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (2008). Nesse processo, focamos a posição de militares do Exército sobre os temas referentes à defesa nacional, refletidas nas dissertações dos cursos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), entre os anos 1996-2008. A partir dessas análises, nosso objetivo é identificar a maneira como foram conduzidas as relações civis-militares na Nova República.

Palavras-chave: Defesa. Democracia. Forças Armadas. Nova República.

MISSIATO, Victor Augusto Ramos. **Entre a Nova República e as velhas autonomias: as relações civis-militares nos governos FHC e LULA (1996-2008)**. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012.

ABSTRACT

This work intends to compare and to analyze the Brazilian defense policies during the presidencies of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008). Our approach will emphasize the conjunctural questions in the formation of *Política de Defesa Nacional* (1996) and of the *Ministério da Defesa* (1999) - during FHC administration -, and during the presidency of Lula we will point out the update of *PDN* (2005) and the creation of *Estratégia Nacional de Defesa* (2008). In this process, our focus will be the positions of military personnel from the Army concerning national defense – theme presented in the works developed in *Escola de Comando e Estado-Maior do Exército* (ECEME) between 1996-2008. From these analyses, our goal is to identify the way were conducted civil-military relations in the new Republic.

Keywords: Armed Forces. Defense. Democracy. New Republic.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	008
CAPÍTULO 1 GRANDES CONQUISTAS, PEQUENOS AVANÇOS: A MANUTENÇÃO DAS PRERROGATIVAS MILITARES NO INÍCIO DA NOVA REPÚBLICA.....	012
1.1 O REGIME MILITAR E SUA SAÍDA ORQUESTrada	012
1.2 O GOVERNO SARNEY E A CONSTITUINTE DE 1988	021
1.3 COLLOR E AS PRIMEIRAS INICIATIVAS NO CAMPO DO CONTROLE CIVIL	035
1.4 O GOVERNO FRANCO E OS RETROCESSOS NAS RELAÇÕES CIVIS- MILITARES	041
CAPÍTULO 2 O GOVERNO FHC E OS PROJETOS PARA A DEFESA: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS VERSUS PERMANÊNCIAS ANTIDEMOCRÁTICAS	044
2.1 O DISCURSO INICIAL DE FHC EM 1995 E AUSÊNCIA DE UM PROJETO DE DEFESA	044
2.2 A FORMAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL: CONJUNTURAS INTRA-MILITAR E INTERNACIONAL	045
2.3 DEFESA EXTERNA X DEFESA INTERNA	051
2.4 A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA	056
CAPÍTULO 3 O GOVERNO LULA E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA: ENTRE O CONTROLE CIVIL E A PRESERVAÇÃO DE AUTONOMIAS MILITARES	076
3.1 MUDANÇA DE POSTURA? DISSONÂNCIAS ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA	076
3.2 A PRESENÇA DA AUTONOMIA MILITAR NA ESFERA POLÍTICA DA DEFESA	091
3.3 ALENCAR E A ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL	098
3.4 A CRISE NO SETOR AÉREO E A CONJUNTURA DAS TRANSFORMAÇÕES NO MINISTÉRIO DA DEFESA	104
3.5 JOBIM E “PRIMEIRO TITULAR DE FATO DA DEFESA”	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS	122

INTRODUÇÃO

A formação da República, como forma de governo no Brasil, reinaugura a participação das Forças Armadas nas instituições e nos movimentos, que procuraram pensar e desenvolver projetos políticos para a nação¹. Desde a Proclamação desse sistema político, os militares procuraram interferir, direta ou indiretamente, nos poderes decisórios. A própria queda da Monarquia foi decretada por um levante militar, juntamente com o apoio de outras forças civis. A partir de então, suas mais variadas participações e intromissões tiveram, na maioria das vezes, o respaldo de partidos e agremiações políticas civis, interessados nas conquistas ou nas manutenções do poder na esfera pública.

Depois de presidirem os primeiros anos da República, através dos governos dos marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, os militares, durante décadas, cercearam as tentativas de transformações na arena política ou, pelo contrário, trabalharam na derrubada da ordem vigente. Essas duas situações aconteceram de acordo com as conjunturas vividas pelo país, mas, também, segundo os interesses dos grupos que formavam as Forças Armadas. A fim de ilustrarmos essa complexidade envolta do estamento militar, podemos nos remeter a diversos exemplos, entre eles, os confrontos entre Exército e Marinha na Revolta da Armada, na última década do século XIX, ou o tenentismo na década de 1920, que gerou embates entre as diferentes gerações e patentes do Exército.

Independentemente do exemplo utilizado, observamos que as Forças Armadas brasileiras interviram no jogo político brasileiro ao longo da República. Provavelmente, o período mais marcante dessa presença encontra-se na instauração do regime militar, ocorrida em 1964, que através de um golpe cívico-militar, veio a comandar o país por 21 anos seguidos. Com o objetivo de colocar em prática seus projetos políticos, no decorrer dos anos 1964-1985, os governos militares desenvolveram um aparato repressivo contra seus opositores. Esse legado autoritário influenciaria, também, na formação da chamada Nova República, que em relação ao controle sobre a defesa nacional, não inovou, ou melhor, não democratizou essa política pública, apesar do processo de redemocratização da Política vigorante naquele momento. Ou seja, com o advento da Constituição de 1988 sedimentou-se um novo sistema político no Brasil,

¹ CARVALHO, J. M. de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 2005.

baseado em valores republicanos e democráticos, mas que, simultaneamente, privilegiou os interesses da burocracia militar e herdou alguns dos fundamentos doutrinários do regime de exceção, no que tange à construção de um pensamento em defesa pós-regime militar. No tocante a recente história da Nova República, os acordos estabelecidos nesse momento respaldariam a preservação da autonomia militar e, conseqüentemente, dificultariam as frágeis tentativas de controle civil sobre os militares, desempenhadas, principalmente, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva.

A partir da análise desse período transitório, adentraremos à primeira parte do nosso trabalho. Em meados da década de 1970, os governos militares começaram a sofrer com os desgastes, decorrentes tanto de questões internas como internacionais. No plano interno, a repressão contra os movimentos opositores angariava cada vez mais desafetos na imprensa e na sociedade, pois de tempos em tempos, surgiam notícias de mortes e torturas contra civis, ocorridos em prédios da polícia e Forças Armadas. Na esfera internacional, uma forte crise econômica mundial fragilizou o projeto desenvolvimentista do governo. Ciente dessas pressões, a cúpula militar do governo Geisel deu início ao processo de distensão “lento, gradual e seguro”. Ou seja, diferentemente de outros países da América do Sul, que também sofreram com a violência dos regimes militares, no Brasil, as Forças Armadas deixaram o poder sem sofrerem punições judiciais. Além disso, através de uma importante coesão, o poder militar organizou-se e manteve o controle sobre a defesa nacional na redemocratização, juntamente com a possibilidade de intervenção nas questões internas (“garantia da lei e da ordem”).

Outra importante conquista obtida pelo setor castrense foi à aprovação das eleições indiretas para a escolha do primeiro presidente civil após duas décadas. Apesar de verem seu candidato (Paulo Maluf) perder a disputa para Tancredo Neves, os militares, com a repentina morte do político mineiro, voltariam a exercer forte influência na vida política do Brasil. Ao garantir a posse de Sarney, através da liderança do general Leonidas Pires Gonçalves, o Exército continuou intervindo em assuntos civis (sob o aval de Sarney), e preparou-se para resguardar suas autonomias na Constituinte.

Somente depois dos cinco anos do governo Sarney, deu-se início às tentativas de adequar as Forças Armadas aos novos tempos democráticos. Foi no governo Collor (1990-1992), que algumas autonomias foram questionadas e enfrentadas. No entanto,

essas conquistas logo perderiam força com a crise instalada no gabinete do presidente. Após sucessivas acusações de corrupção, o ex-governador de Alagoas não resistiu e sofreu um *impeachment*. Em seu lugar, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, que logo tratou de reequilibrar o jogo político ao favorecer os interesses castrenses, e abandonar as tentativas de controle civil sobre a defesa.

As primeiras mudanças institucionais voltadas à tentativa de adequar a defesa nacional ao regime democrático viriam a acontecer no governo seguinte, cerne do nosso segundo capítulo. Foi no governo FHC que surgiu o primeiro documento de defesa na Nova República e o Ministério da Defesa, instituição que naquele período, não constava no modelo político-institucional do Brasil e de outros poucos países. Com o propósito de analisar as idas e vindas do controle civil sobre os militares no decorrer de seu mandato, visualizaremos os procedimentos para a formulação da Política de Defesa Nacional (1996) e a criação do Ministério da Defesa (1999), os quais sofreram diversas interferências da caserna. Paralelamente ao processo de formação dessas iniciativas, veremos como oficiais do Exército, a partir de trabalhos feitos na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), pensaram a defesa no decorrer dos anos 1996-2002. A escolha por essas fontes militares encontra-se nos seguintes propósitos: 1-) historicamente, o Exército brasileiro foi a Força que mais participou ativamente nas questões políticas, inclusive na redemocratização e na formação do pensamento em defesa na Nova República; 2-) constitucionalmente, impedidos de organizarem sindicatos e greves, os militares da ativa, que desde o início de suas carreiras passam por “um processo de socialização profissional”², constroem suas doutrinas e pensamentos em um ambiente estamental-profissional³, o qual restringe a participação do universo civil em sua formação; 3-) apesar de haver diversos conflitos internos e pensamentos destoantes no interior das Forças Armadas, o “espírito de corpo” entoado

² Acerca desse momento: “Como expliquei no livro, os militares se sentem parte de um “mundo” ou “meio” militar superior ao “mundo” ou “meio” civil, o mundo dos *paisanos*: representam-se como mais organizados, mais dedicados, mais patriotas. (...) Tornar-se militar significa, acima de tudo, *deixar de ser civil*. A oposição entre civis e militares é estruturante da identidade militar. Ao ingressar numa academia militar, o jovem é submetido a um processo de construção da identidade militar que pressupõe e exige a desconstrução de sua identidade “civil” anterior. Mesmo quando transita pelo assim chamado “mundo civil”, o militar não deixa de ser militar – pode, no máximo, estar vestido a paisana.” CASTRO, C. Em campo com os militares. In: CASTRO, C. & LEINER, P. (Org.). **Antropologia dos militares – reflexões sobre pesquisas de campo**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2009.

³ Sobre a relação entre estamento e meio militar, fazemos uso do termo “honraria estamental”, trabalhado por Max Weber, em que analisa-se os estilos de vida comuns dos indivíduos, que quando ramificados em todos os campos de atuação, promove, além das convenções e leis, todo um aparato ritualístico e todo um monopólio material. In: WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. São Paulo, SP: LTC, 1982.

na caserna auxilia-nos a compreender como os oficiais aspirantes ao generalato, que participaram dos cursos oferecidos pela ECEME, legitimaram as posições de seus superiores e defenderam os mesmos ideais de seus antepassados. A par desses propósitos, veremos que os embates públicos envolvendo o meio civil e o meio militar na Nova República e a construção do pensamento em defesa são comumente debatidos nos trabalhos desses oficiais. Por terem, durante muito tempo, o controle sobre a defesa, as escassas tentativas de democratizar essa política pública, muitas vezes, foram redefinidas a fim de evitar maiores confrontos com as Forças Armadas.

No entanto, com o amadurecimento do regime democrático no Brasil, essas iniciativas foram ganhando maior respaldo, por parte do governo federal. No último capítulo, analisaremos as relações civis-militares no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008), sucessor de FHC na Presidência. Estudaremos as políticas para a defesa, representadas na atualização da Política de Defesa Nacional (2005) e na Estratégia Nacional de Defesa (2008), que contribuíram para o avanço do controle civil sobre a Defesa. Porém, apesar do progresso conquistado no governo Lula, trabalharemos com as dissertações da ECEME (2003-2008) e veremos em alguns atritos políticos envolvendo militares e civis (entre eles, a saída do ex-ministro da Defesa, José Viegas Filho), a “persistência de um pensamento autoritário, ligado aos remanescentes da velha e anacrônica doutrina da segurança nacional, incompatível com a vigência plena da democracia e com o desenvolvimento do Brasil no Século XXI”, como afirmou Viegas em sua nota de renúncia ao cargo em 2004. Neste capítulo, como material adicional, utilizaremos o *Observatório Cono Sur de Defesa y Fuerzas Armadas*, e seu serviço de documentação com informações sobre as políticas para a defesa e sobre as relações civis-militares no governo Lula⁴.

⁴ Atualmente, denominado *Observatorio Sudamericano de Defensa y FFAA*, este produto é elaborado por diversos centros de estudos da América do Sul e, no Brasil, seu informe é produzido pelo Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Trata-se de um produto eletrônico, disponibilizado no link < <http://www.gedes.org.br/produtos.php>>. Sua proposta é oferecer um serviço de documentação com informações selecionadas e ordenadas, suficientemente completo e atento para subsidiar tomadas de decisão em políticas públicas e satisfazer a demanda do público em geral sobre matérias de Defesa, Segurança e Forças Armadas no âmbito da América do Sul. Em nosso trabalho, esse material teve uma grande importância, principalmente nos estudos sobre o governo Lula.

CAPÍTULO 1

GRANDES CONQUISTAS, PEQUENOS AVANÇOS: A MANUTENÇÃO DAS PRERROGATIVAS MILITARES NO INÍCIO DA NOVA REPÚBLICA

1.1 O Regime Militar e sua saída orquestrada

Na história republicana brasileira as relações entre militares e civis se deram, em muitos momentos, por meio de disputas políticas dentro do controle do poder político no Brasil e, também, em torno da manutenção do domínio das Forças Armadas na gerência da defesa no país. Exemplo disso, quando analisamos a história do pensamento em defesa no Brasil vemos que, ao longo dos anos, não foi algo construído pela sociedade civil brasileira. A partir desse cenário, nota-se que a condução dessas políticas foi realizada por grupos estritamente ligados a uma função específica, sem a presença ativa da população ou dos representantes dessa sociedade em inúmeras situações. Parte desse pensamento advém do período de transição entre Império e República no Brasil. As bases desse modelo estratégico-interventor dos militares vieram do positivismo de Comte e da interpretação feita por Benjamin Constant nos tempos de Império (a construção do *soldado-cidadão*), das influências das missões militares estrangeiras, das teorias geopolíticas vigentes na transição do século XIX ao XX, além de processos políticos internos, entre eles, o tenentismo e as disputas entre Marinha e Exército⁵.

Desde a proclamação da República, a atuação interventora dos militares se fez presente, sendo que até 1930, apenas o Exército já contabilizava onze ações desse tipo⁶. Interessante ressaltar a diversidade dos movimentos interventores, pois muitas vezes a corporação não atuou de forma conjunta, ou seja, dependendo da intervenção na Primeira República, elas foram lideradas por oficiais superiores, praças ou alunos.

Na década de 1940, oficiais do Exército estabeleceram os embasamentos teóricos, que seriam utilizados na fundamentação do golpe cívico-militar de 1964, duas décadas depois. Nos governos de Getúlio Vargas, Eurico Dutra, Café Filho, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, houve fortes debates entre os meios

⁵ MARQUES, A. A. *Concepções de Defesa Nacional no Brasil: 1950-1996*. Campinas, SP: Dissertação (mestrado), 2001.

⁶ CARVALHO, op. cit., p. 21.

militares, quanto ao modo interventor na esfera política. Importante ressaltar, que muitas vezes esses eram respaldados por grupos políticos civis. Além de seu papel na arena política, os chefes militares desse período, admiradores do Estado fascista italiano e do Estado nazista alemão, começaram a desenhar o pensamento de um “Brasil Potência”. A criação da Escola Superior de Guerra (ESG) em 1949 serve como exemplo⁷. Devido à polarização ideológica no Pós-2ª Guerra (capitalismo *x* comunismo) e influenciada pelo *National War College* estadunidense, essa instituição serviu de apoio à construção de um projeto político, cujas principais finalidades eram combater o comunismo e levar o Brasil ao status de “grande potência”. Esse órgão esteve ligado à Doutrina de Segurança Nacional herdada dos estadunidenses, a qual visava o combate ao comunismo internacional (início da Guerra Fria). Entre os fundadores da ESG estava Golbery do Couto e Silva, um dos responsáveis pela formação de um pensamento geopolítico brasileiro. Boa parcela do pensamento em defesa no Regime Militar (1964-1985) esteve vinculada ao *conceito estratégico nacional* que se faz presente na geopolítica de Couto e Silva.

Em vista dessa formação, transcorridas algumas décadas, os militares deixaram de intervir parcialmente no sistema político nacional e trabalharam para tomar o poder de um governo civil na década de 1960. Alicerçado na Doutrina de Segurança Nacional, o Exército, contando com o apoio de uma parcela significativa da sociedade civil (um exemplo elucidativo foi a chamada “Marcha da Família com Deus pela Liberdade” realizada em 19 de março 1964 nas ruas da cidade de São Paulo, envolvendo setores conservadores da sociedade, que contava com membros da Igreja Católica e do empresariado e apoiava a participação militar na política) e, também, com o apoio dos EUA, derrubou o fragilizado governo de João Goulart, acusado de conspirar a favor de um levante comunista no país. Dentro do Exército, a tese de que os militares exerceram sua *missão salvadora* ao derrubar o governo Goulart manteve-se viva desde então:

A história de 31 de março de 64 vem sendo contada e distorcida com veemência pelos alinhados com o governo deposto e contrários ao êxito desse movimento que desmantelou, da noite para o dia, sem qualquer derramamento de sangue, o maior esquema revolucionário já montado pela esquerda neste continente.⁸

⁷ MARQUES, op. cit., p. 41.

⁸ D'AMICO, F. A. N. **31 de março de 64 – Versão atual da mídia e reflexos nas gerações futuras**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (Monografia) – ECEME, 1999.

Após o golpe em 1964, os militares permaneceram no poder durante 21 anos ininterruptos. Por toda década de 1970, o sistema político brasileiro foi comandado por governos militares, a partir dos presidentes Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) e Ernesto Geisel (1974-1979). Na primeira metade deste período, sedimentou-se a presença dos militares no controle da política nacional, através de um forte crescimento econômico (o polêmico *milagre econômico*), um considerável apoio político (a Aliança Renovadora Nacional teve grande representação no Senado, nas prefeituras e nas câmaras municipais brasileiras durante o mandato de Médici), um aparato repressor, cuja finalidade era evitar o fomento de manifestações populares em defesa de melhorias sociais e da liberdade de expressão e, também, combater as oposições políticas mais radicais, as quais reivindicavam a saída dos militares no poder (como um dos exemplos, o movimento guerrilheiro), além de uma maciça propaganda, que exaltasse a grandeza nacional. Ao assumir como terceiro presidente dos cinco que presidiram o Brasil no regime militar, o governo Médici pode ser definido, de maneira simplória, como o momento mais ilustrativo da presença castrense no decorrer dos 21 anos na chefia do Executivo (1964-1985). Contudo, é a partir desse governo que se iniciou o planejamento de saída dos militares do poder, com a intenção de abandonar parte deste e arquitetar certas prerrogativas em um período de distensão:

Trabalharemos nesta parte com a hipótese de que o grupo castelista desenvolveu um conjunto de ações políticas, no interior do governo do Presidente Emílio G. Médici (1969-1974), visando assumir o poder e, ao longo do governo do Presidente Ernesto Geisel (1974-1979), submeter o Sistema (conforme será definido a seguir) como condição de empreender uma política de distensão. Esta, por sua vez, tem o duplo significado de preservar as Forças Armadas como partido militar apto a exercer o controle social e, no plano da instituição castrense, antecipar-se ao agravamento possível da crise de legitimidade que pudesse acarretar uma situação politicamente incontrolável de explosão social⁹.

Golbery Couto e Silva, um dos principais estrategistas da doutrina militar brasileira no século XX e chefe da Casa Civil da Presidência da República durante os governos Geisel e Figueiredo, pertenceu ao grupo castelista em parceria com Geisel. Os castelistas ou o grupo da *Sorbonne*, como eram denominados os oficiais advindos da Escola Superior de Guerra (ESG), trabalharam no processo de distensão. O

⁹ OLIVEIRA, E. R. de. **De Geisel a Collor**: Forças Armadas, transição e democracia. Campinas SP: Papirus, 1994.

planejamento para a distensão tinha, como uma das finalidades, conduzir o processo de transição à democracia no Brasil. Ao assumirem o poder em 1964, os militares escreveram mais uma página sobre seu papel interventor na história republicana brasileira e seu projeto de volta para os quartéis foi arquitetado com antecedência a fim de evitar uma saída tumultuada e com possíveis retaliações, como ocorreu nos anos pós-regime militar argentino¹⁰.

Através de intensos embates políticos no interior do governo e instituições militares, Geisel enfraqueceu o poder da chamada *linha-dura* ao destituir o general Sylvio Frota, então Ministro do Exército, em 1977. O ex-presidente ainda ordenou “a retratação do aparelho repressivo – que o desafiou ostensiva e permanentemente ao longo de seu governo.”¹¹ Além disso, derrubou o general Ednardo D’Avilla Mello, então comandante do II Exército, local esse onde foi morto o jornalista Wladimir Herzog em 1975 e o operário Manoel Fiel Filho em 1976. Outro momento importante foi a extinção do Ato Institucional Nº 5 (AI-5), o qual emanava poderes extraordinários aos presidentes militares. Ao mesmo tempo em que controlava o que havia de mais repressor no regime político-militar, Geisel procurava manter o controle do processo ao relativizar a crescente figura do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) nas eleições:

Enfim, com seu *estilo imperial* fundado nas prerrogativas de chefe de Executivo ampliadas pela legislação autoritária, Geisel diminuiu sensivelmente o espaço da imponderabilidade e da imprevisibilidade institucional da ação militar, incrementando por conseqüência o grau de previsibilidade e de ação orgânica das Forças Armadas. Legou ao presidente Figueiredo a condução da continuidade do processo de distensão que significa, do ponto de vista do aparelho militar, a oportunidade para um realinhamento interno, uma correção de rota e o preparo para novas funções. Funções políticas e militares exercidas pelas Forças Armadas sem o ônus extraordinário da existência do sistema¹².

A partir da atuação do governo Geisel, ações voltadas à garantia de uma saída “lenta, gradual e segura” permearam as políticas governamentais durante o regime de

¹⁰ LOPEZ, E. Argentina: Um longo caminho rumo ao controle civil sobre os militares. In: SAINT-PIERRE, H. L. (Org.). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo, SP: UNESP, 2007.

¹¹ OLIVEIRA, op. cit., p. 61.

¹² Ibid. p.63.

exceção. Essa remoção auto-controlada ocorreu, também, através da saída dos militares nos postos de decisão da administração pública¹³. Essa postura, adotada pelas Forças Armadas, foi mais uma das ações voltadas para a permanência da possibilidade de intervenção no ambiente político nacional. Elementos ativos em momentos marcantes da história republicana brasileira, os militares desenvolveram, ao longo das décadas, políticas, que tinham como finalidade o desenvolvimento de projetos nacionais em parceria com outros grupos políticos civis. Desde a proclamação da República, passando pelo tenentismo na década de 1920, industrialismo em 1930 e 1940, nacionalismo na década de 1950 e anticomunismo em 1960, encontramos na figura do militar a auto-imagem de um agente modernizador em prol do desenvolvimento republicano:

A par de tudo isso sobrevive, desde o século XIX, uma cultura militar que propala serem os militares mais preparados do que os civis para o exercício de funções que necessitem de risco, disciplina, prazos e responsabilidade. Um cultura que diz serem eles superiores aos civis do ponto de vista moral, cívico e patriótico¹⁴.

A identificação no meio militar, como representante desses valores, fomentou todo um pensamento voltado para a interferência política. Essa cultura militar construída no decorrer da conturbada formação republicana brasileira reflete um histórico pensamento na caserna, cujo sentimento de proteção dos bons valores intrínsecos na sociedade devem ser garantidos pelos “guardiões da República”:

A história da república brasileira mostra que o Exército, por suas características próprias de credibilidade, idealismo e formação, tem sido, ao longo dos anos, o recurso evocado por parcela da liderança civil e pelo próprio povo, nos momentos críticos da Pátria, daí as inúmeras interferências da Instituição na vida política nacional¹⁵.

A politização interveniente dos militares prosseguiu nos anos após o golpe civil-militar de 1964. A disputa entre “liberais” e “duros” contribuiu para a concepção de novos elementos nessa esfera¹⁶. Em relação ao processo de distensão, havia esse papel

¹³ MATHIAS, S. K. **Distensão no Brasil: o projeto militar (1974-79)**. Campinas, SP: Papyrus, 1995.

¹⁴ D'ARAUJO, M. C. **Ainda em busca de identidade: desafios das Forças Armadas na Nova República**. Rio de Janeiro, RJ: CPDOC, 2000.

¹⁵ FILHO, H. de S. **A participação do Exército na vida política nacional: Da proclamação da República ao fim da Era Vargas**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Altos Estudos Militares – ECEME, 1996.

¹⁶ OLIVEIRA, op. cit., p. 99.

interventor, ao analisarmos, de maneira sucinta, sua condução nos governos de Geisel e seu sucessor, João Batista de Oliveira Figueiredo, que presidiu o Brasil entre os anos de 1979 a 1985.

Após anos de repressão política, com restrições a imprensa, perseguições contra os “subversivos”, torturas, assassinatos, além de dificuldades econômicas com a crise do petróleo na década de 1970, a pressão para a saída dos militares no poder começou a ganhar cada vez mais força. A necessidade de atenuar essas pressões sobrevindas de boa parte da sociedade civil fez com que os militares se preparassem para sair e entregassem o poder sem possíveis represálias:

A concepção do processo de distensão controlada do regime autoritário tendo como perspectiva uma democracia de participação restrita, foi motivada por fatores essencialmente militares, em que pesem aqueles cuja natureza e compreensão demandam a referência à sociedade. Sustento a tese de que as motivações principais do processo de distensão política (e também as principais resistências que chegaram perto de inviabilizá-lo) tiveram origem na própria instituição militar¹⁷.

Ativado o projeto de distensão no governo Geisel e amortecida as pressões internas da “linha dura”, caberia aos governos militares negociar junto com a oposição “legitimada”, atuante na esfera político-institucional, uma transição sem grandes impactos, ou seja, uma transição pactuada¹⁸. Coube a Couto e Silva o planejamento para alijar das negociações políticas as partes radicais das duas forças. O general solicitou ao partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que abafasse suas alas mais radicais, as quais se negavam a dialogar com o governo¹⁹.

O sucessor de Geisel na Presidência, general Figueiredo, manteve o processo de distensão nas mãos das Forças Armadas. Entretanto, através de pressões da sociedade civil, um novo elemento surgiu e influenciou tal processo. Promulgada em 28 de agosto de 1979, pelo presidente Figueiredo, a Lei de Anistia apresentou-se como medida de encerramento das penas aos acusados de “subversão”, proporcionou a volta de presos exilados, retirou das prisões indivíduos que foram detidos como “inimigos do Estado”, libertou os militares de possíveis crimes cometidos, entre eles a tortura, além de ter

¹⁷ OLIVEIRA, op. cit., p. 107.

¹⁸ O'DONNELL, G.; SCHIMITTER, P.; WHITEHEAD, L. **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Buenos Aires: Paidós, 1988.

¹⁹ OLIVEIRA, op. cit., p. 109.

restaurado direitos políticos e sociais; e, assim, arranjou-se uma anistia “ampla, geral e irrestrita” nos moldes conservadores dessa transição²⁰. Ou seja, a partir da Lei de Anistia, os militares não sofreriam julgamentos após sua volta aos quartéis, pois estavam salvaguardados os direitos a não penalização por ações cometidas durante o regime.

Devemos salientar o papel da oposição em prol das conquistas democráticas ao lutar pela formulação da própria Lei de Anistia e, também, como outro exemplo, as *Diretas Já* em 1984, movimento que batalhou pelas eleições presidenciais diretas no Brasil. Porém, a transição para o regime democrático foi arquitetada no interior dos governos militares. A histórica autonomia militar novamente atuou nesse momento, pois a reivindicação pelas diretas presidenciais foi posta em xeque ao realizarem-se eleições indiretas para o pleito presidencial em 1985. Ademais, Figueiredo tentou reprimir o movimento de 1984 ao efetuar prisões e censurar a imprensa²¹.

Do outro lado, para conter a ala mais radical dos militares, devido a um acontecimento de proporções graves, houve uma negociação para que se diminuíssem, significativamente, as pressões exercidas pela *linha-dura*. O fracassado atentado ao Riocentro na cidade do Rio de Janeiro, no dia 30 de abril de 1981, véspera comemorativa do Dia do Trabalhador, quando houve uma comemoração pela data, serviu de base para o governo Figueiredo silenciar os colegas revoltosos com o então processo transitório:

Este episódio tem uma importância fundamental para os rumos futuros da transição. O preço pela não apuração do ocorrido foi um acordo tácito do governo com a linha dura no sentido de que esse tipo de ação seria suspensa. Estabelecia-se aqui um “contrato” através do qual as Forças Armadas, particularmente o Exército, em função do ocorrido, não seriam expostas a um julgamento público, e, em contrapartida, os

²⁰ Transcorridos quase 32 anos desde a sua adoção, a Lei de Anistia continua gerando discussões acerca de sua aplicabilidade, visto que alguns de seus artigos geram polêmica devido à suscetibilidade a opostas interpretações. Durante os últimos meses de 2008, a questão da Anistia foi amplamente debatida no cenário político nacional, gerando rachas entre os próprios integrantes do governo, que divergiram quanto à amplitude da Lei em relação aos militares, acusados de cometerem torturas contra presos políticos durante o regime militar brasileiro (1964 a 1985), e, também, as Forças Armadas, as quais alegam que a lei não devia ser alterada. Como forma de comparação, a abertura de inquéritos e a conclusão de julgamentos sobre esse tipo de infração cometida em outros regimes militares na América do Sul, durante o mesmo período que o caso brasileiro, ocorreu e continua acontecendo na Argentina e no Uruguai, por exemplo.

²¹ BERTONCELO, E. R. E. **“Eu quero votar para presidente”**: uma análise sobre a campanha das diretas. São Paulo SP: Lua Nova, 2009.

duros, inconformados com os rumos da transição, não questionaram mais o regime através da subversão²².

Os acordos formulados pelos militares resultaram em salvaguardas para a instituição nas futuras mudanças políticas, decorrentes da transição e da suposta consolidação democrática, como, por exemplo, garantias estabelecidas na Constituição de 1988, que trataremos em outro momento. O resultado desses conflitos de interesses refletiu-se, também, no processo de escolha do novo presidente. Tancredo Neves (oposição) venceu as eleições indiretas através de um colégio eleitoral, mas não assumiu a presidência devido a um grave problema de saúde, que o levou à morte após mais de um mês em internação. Seu vice, José Sarney, foi empossado presidente. Após 21 anos no poder, o Brasil era governado por um presidente civil.

Ao tratarmos de uma instituição tão presente e efervescente na história republicana nacional e ter visto o processo de transição para a democracia dirigido, também, pelos militares, não visualizamos a desvinculação total dessa permanente autonomia nos anos da democratização.

A própria construção de um possível legado democratizante por parte das Forças Armadas, especificamente o Exército, durante os governos militares, é algo muito abordado dentro e fora dos quartéis na Nova República e serve como exemplo dessa histórica leitura que os oficiais fazem de si mesmo como *guardiões da República*:

O Movimento de Março de 1964 eclodiu por pressão da Sociedade Civil e dos políticos responsáveis da época, preocupados com os rumos impostos à Nação pelos seus governantes. Os militares, e de modo especial o Exército, em atenção ao clamor público, puseram fim ao desgoverno reinante e restabeleceram a ordem e a disciplina no País, seriamente ameaçadas pelas ações e omissões verdadeiramente catastróficas de um grupo de maus brasileiros, traidores da Pátria. Com os governos militares, renasceu a autoridade como símbolo de respeito, emblema da honradez, garantia de vida decente. [...] O Exército, ao lado da Marinha e da Aeronáutica, tem agido como incansável guardião da ordem constitucional, mantenedor da ordem interna e da unidade da Pátria. Determinado no cumprimento de sua missão e convicto de que não há crescimento, nem evolução de uma sociedade sem o fortalecimento de suas instituições basilares (Igreja, Escola, Família e Forças Armadas)²³.

²² D'ARAUJO, op.cit., p. 07.

²³ FREITAS, J. de C. **O papel do Exército na Sociedade Brasileira no próximo século**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 1997.

Essa arquitetura de valores militares hierarquicamente superiores aos valores civis é trabalhada desde o início da carreira, quando o cadete adentra na academia militar e interage-se de corpo e alma ao mundo militar²⁴. A partir da dicotomia entre os dois mundos, os militares estabeleceram, ao longo de sua história, um conjunto de valores (hierarquia, disciplina, ordem, entre outros), que são supervalorizados na caserna e destoantes dos valores cotidianos do mundo civil. Afinal de contas, na visão militar, persistente na Nova República, o soldado é aquele quem põe em risco sua própria vida para defender a pátria, a nação, os valores nacionais:

Acredita-se que o papel desenvolvido pela Instituição ao longo do processo histórico da Nação, permite inferir que o EB, desde suas origens, não tem sido um ente estranho na vida da sociedade brasileira. E, se assim tem ocorrido, não foi por obra do acaso ou de fatores esporádicos ou conjunturais, mas, sim, em face de uma contínua interação e de uma sólida identificação da Instituição Militar Terrestre com o pensamento, crenças e valores dos segmentos majoritários da nacionalidade²⁵.

Imbuídos desses valores, o estamento militar constituiu a auto-imagem de *guardiões da República*. O Clube Militar, fundado em 26 de junho de 1887, e que durante o século XX foi partícipe influente em diversas conjunturas políticas da República, intitula-se como “A Casa da República.”²⁶ A superioridade exaltada pelos militares em relação ao mundo dos *paisanos* (maneira como os militares intitam os civis) e o controle sobre a Defesa, ganhou corpo logo na origem da República, pois “tudo mudou com a proclamação da República. E mudou não por causa da República, mas pela maneira como foi proclamada, isto é, por um levante militar contra o governo.”²⁷ As próprias constituições republicanas, a começar pela Constituição de 1891, asseguraram a possibilidade de intervenção interna das Forças Armadas. Constatamos, então, que o Regime Militar Brasileiro projetado e dissolvido lentamente pelos militares (em parcerias com parte da sociedade civil) não se desassocia das anteriores intervenções dos militares na política. Pelo contrário, pode ser considerada a

²⁴ CASTRO, C. **O Espírito Militar – um antropólogo na caserna**. Rio de Janeiro RJ: Jorge Zahar Editor, 2004.

²⁵ GONÇALVES, L. F. **O relacionamento do Exército com segmentos civis da sociedade, no contexto das relações civis-militares e o papel da Fundação Cultural Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Ciências Militares – ECEME, 2006.

²⁶ Disponível em: <http://www.clubemilitar.com.br/>. Acesso em 18/05/2011.

²⁷ CARVALHO, op. cit., p. 145.

principal intervenção política ao assumir o poder e interatuar o papel das Forças Armadas com o próprio papel do Estado. Mesmo após o fim desse regime, a repercussão desse período na recente democracia instalada manteve o status moderador dentro do Exército:

Ao Exército Brasileiro enquanto Instituição, condutor maior da coerção ao terrorismo naquela época, cabe hoje a serenidade de ter muito bem cumprido a sua missão em prol do restabelecimento da normalidade democrática. Impediu inicialmente uma tentativa de tomada de poder mediante a infiltração comunista na máquina governamental e depois sepultou as aspirações daqueles que pretendiam implementar uma doutrina política estranha às tradições culturais brasileiras, agora fazendo uso das armas. Tudo com uma perda ínfima em termos de vidas, se comparado ao ocorrido em outros países, particularmente àqueles perpetrados em favor do Movimento Comunista Internacional ou em relação a outros regimes militares instalados para combater a subversão na América do Sul²⁸.

1.2 O Governo Sarney e a Constituinte de 1988

De forma semelhante a que entrou no governo, o último governo militar encerrou o ciclo de 21 anos ininterruptos no poder sem maiores confrontos (leia-se represálias) com a sociedade civil. Desgastado pelas inúmeras denúncias de abusos contra membros da sociedade, entre elas assassinatos e tortura no decorrer do regime militar, e por uma forte crise econômica iniciada na segunda metade da década de 1970, os militares foram projetando sua saída desde o governo Geisel. Entre idas e vindas, os governos militares prepararam, através de negociações com a oposição, representada pelo MDB, a famosa transição “lenta, gradual e segura”. As eleições presidenciais indiretas ocorridas em janeiro de 1985 corroboraram para isso.

Político vinculado ao partido de apoio do regime militar por vários anos (a Aliança Renovadora Nacional), o candidato à vice-presidência, José Sarney assumiu a presidência da República, interinamente, no dia 15/03/1985, pois o candidato eleito, Tancredo Neves, adoeceu e não chegou a assumir o cargo. Com a morte de Tancredo em 21/04/1985, pairou sobre o ambiente político brasileiro a possibilidade de estar

²⁸ SILVA, F. C. M. **O Exército Brasileiro e a sua Vocação para o Ideal Democrático**. Rio de Janeiro RJ: Curso de Mestrado em Ciências Militares – ECEME, 2003.

ocorrendo uma situação ilegal referente à posse de Sarney, haja vista que não poderia assumir em definitivo a presidência, pois o presidente eleito não recebeu a faixa. O político maranhense recebeu apoio por parte dos militares em detrimento da possibilidade do então presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, desafeto das Forças Armadas, receber esse posto²⁹. Em depoimento, o ministro do Exército durante o governo Collor, general Carlos Tinoco Ribeiro Gomes, ilustrou o desenho desse apoio:

Aí, o general Leonidas pegou a Constituição, foi para uma reunião dos ministros com o Sarney e mostrou que o normal seria o vice-presidente assumir. Havia quem achasse que não, porque o Tancredo não tinha assumido, mas a palavra dele dirimiu as dúvidas³⁰.

A participação do general Leonidas significou uma determinada liderança na transição política, pois o próprio vice-presidente possuía dúvidas acerca do apoio político ao assumir, eventualmente, a Presidência. A partir da análise de um major do Exército, a hesitação de Sarney contribuiu para enaltecer a figura de Leonidas e o papel dos militares na redemocratização:

Durante aquela noite, Sarney repetira esse mesmo desejo várias vezes, para mais de um interlocutor: achava que não tinha legitimidade para assumir, julgava que se deveria esperar que o presidente eleito Tancredo Neves, internado no Hospital de Base, se recuperasse para tomar posse. Leonidas perdeu a paciência e deu uma bronca naquele que seria o seu comandante a partir do dia seguinte: “Olha, Sarney, você sabe os problemas graves que estamos enfrentando. Você não pode mais criar nenhum caso. Todos estão unânimes nessa decisão.” O general terminou, então, de forma definitiva: “Boa noite, presidente!” As Forças Armadas são as fiadoras da Nova República³¹.

O que poderia ter sido um mandato interino transformou-se em um longo mandato de cinco anos e serviu de base para os interesses militares na futura Constituinte, além de propiciar a permanente intervenção em assuntos não relacionados à esfera militar:

²⁹ ZAVERUCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia – entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2005.

³⁰ CASTRO, C; D'ARAUJO, M. C. (Org.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2001.

³¹ FREITAS, O. R. de. J. **A participação políticas dos ministros do Exército de 1964 a 1985**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Ciências Militares – ECEME, 2008.

No final de 1985, o mapa político se tornou claro: as Forças Armadas haviam deixado o governo mas não o poder. Essa era uma situação excepcional para as Forças Armadas, pois ela se isentavam de carregar o ônus de governar um país em crise mas mantinham o poder de veto sobre decisões que afetassem seus interesses³².

Prova de que os militares deixaram os postos governamentais, encontra-se na completa desmilitarização dos ministérios, através de uma debandada por parte da burocracia militar³³. No entanto, os militares mantiveram seu poder decisório logo após o fim do Regime Militar, configurando um quadro tutelar, cujos interesses da corporação castrense muitas vezes prevaleciam em contraposição ao pulverizado poder civil³⁴. A *tutela* empreendida pelos militares no governo Sarney foi mais um pacto político para salvaguardar os interesses dos homens de farda³⁵. Ao mesmo tempo em que o primeiro governo civil pós-Regime Militar recebeu apoio da caserna, suas políticas de governo eram restringidas³⁶. Além de ter seu campo de atuação relativizado, Sarney não interveio em críticas e ações militares contra algumas medidas adotadas em seu mandato, entre elas, a censura pública feita pelo então general-de-Exército Diogo Figueiredo, irmão do ex-presidente Figueiredo e na época comandante da ESG, a “mudanças nas condições para a constituição de partidos políticos, abrindo a porta para a legalização de partidos de orientação comunista.”³⁷

Um dos principais retratos dessa situação tutelar foi a participação do Ministro de Exército, o general Leônidas Pires Gonçalves, em vários processos decisórios no governo Sarney, institucionalizando, frequentemente, suas opiniões acerca dos problemas nacionais³⁸. O general tutelou muitas ações empreendidas pelo governo, sociedade e Congresso Nacional, distanciando, ainda mais o poder político e o aparelho

³² ZAVERUCHA, J. **Rumor de Sabres – Controle civil ou tutela militar? Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha**. São Paulo, SP: Ática, 1994.

³³ MATHIAS, S. K. Participação militar na administração pública e democracia no Brasil. In: MATHIAS, S. K.; SAINT-PIERRE, H. L. **Entre votos e botas – as Forças Armadas no Labirinto Latino-Americano do Novo Milênio**. Franca, SP: Unesp, 2001.

³⁴ MATHIAS, op. cit., p. 143.

³⁵ Quando utilizamos o termo *tutela* para designar a atuação dos militares no governo Sarney, corroboramos com o pensamento de Zaverucha ao ver na tutela militar uma situação intermediária entre democracia e ditadura, sendo que os militares mantêm sua autonomia e não há a tentativa por parte dos civis em estabelecer o controle sobre as Forças Armadas. No caso brasileiro, segundo o autor, houve um quadro de *tutela amistosa*, pois “[...] o comportamento de Sarney em relação aos militares se tornaria a regra, no sentido de que ele afavelmente se curvaria à lutas das Forças Armadas por autonomia política.” (p.171; 1994).

³⁶ OLIVEIRA, op. cit., p. 111.

³⁷ Ibid. p. 112.

³⁸ MIYAMOTO, S. A política de Defesa brasileira e a Segurança Regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, RJ, 2000.

militar. Houve intromissões na política externa ao afirmar que o Brasil construiria a arma nuclear caso suspeitasse que a Argentina, então parceira no processo de formação do Mercosul, estivesse planejando sua construção. Internamente, advertiu membros políticos a abrigarem as propostas militares na Constituição, entre elas, a conservação do regime presidencialista contra a proposta a favor do parlamentarismo³⁹. Seu posicionamento foi decisivo na conservação do processo político iniciado no governo Geisel, ao preparar o terreno e manter prerrogativas e privilégios militares na nova Constituinte, a qual deveria refletir o momento político à luz do novo sistema político democrático.

A atuação dos militares no apoio ao Congresso Constituinte em contraposição aos setores mais progressistas, que defendiam a criação de uma Assembléia de representantes eleitos pela sociedade, revelou mais uma vez o peso decisório que ainda possuíam após o fim do Regime Militar. Com isso, a Assembléia Constituinte foi formada por deputados federais e senadores vitoriosos nas eleições passadas. Durante os anos de 1987 e 1988 houve os trabalhos para a construção dos documentos. Esse momento foi marcado pela disputa entre as forças políticas conservadoras e o governo federal organizados em suas posições e os movimentos sociais progressistas defensores da democracia. Antes desse debate já ilustramos o papel interventor de lideranças militares, entre elas, a do ministro do Exército, na sustentação de seus interesses na nova Carta. Um dos fortes apoios dados a essa ala conservadora veio do poder Executivo:

O presidente José Sarney participou deste jogo de pressões com relação à Assembléia Nacional Constituinte, acrescentando-lhes suas próprias razões de natureza política às pressões de natureza militar, subordinando-se à lógica e aos interesses castrenses, mais perenes do que a provisória e cambaleante Aliança Democrática. Os interesses militares seriam ainda mais perenes do que os interesses políticos do país, não devendo, portanto, constranger-se ao estrito cumprimento da legalidade constitucional⁴⁰.

A presença militar no que tange a interferência na política do país permaneceu após o Regime Militar. Podemos constatar dessa presença (veremos a seguir a

³⁹ OLIVEIRA, E. R.; SOARES, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: CASTRO, C.; D'ARAUJO M. C. (Org.) **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro, RJ:FGV, 2000.

⁴⁰ OLIVEIRA, op. cit., p. 120.

movimentação política para isso), a continuação dos assuntos ligados à defesa e segurança no país sob as mãos das instituições castrenses, além de preservarem para si a histórica visão militar de *guardiões da República* brasileira. Ou seja, notamos uma situação paradoxal na formação da Nova República no Brasil: dentro de um sistema democrático, a gerência de políticas, as quais deveriam girar em torno dos interesses de toda a sociedade, permaneceu restringida basicamente aos interesses de um pequeno grupo desse conjunto. Além dos controles nessas duas esferas, os militares trabalharam para manter certos privilégios de carreira, combateram a reforma de ampliação dos direitos da Lei de Anistia de 1979, e entre outros arranjos, costuraram sua autonomia na Nova República.

Ao manterem parte de seu peso decisório no governo Sarney, os militares puderam mover seus interesses durante o processo de formação da Constituinte. Antecipadamente, os oficiais estabeleceram organizadas assessorias para atuarem no Congresso, flertaram com seus aliados, levantaram apoios (nos partidos políticos e na imprensa) e lutaram contra movimentos opositores. O próprio papel delegado às Forças Armadas (entre eles, garantir a lei e a ordem) na comissão Afonso Arinos entre os anos 1985-1986 já evidenciava seu desempenho influente, haja vista os elogios feitos pelo então comandante do Comando Militar do Sudeste, general Sebastião Ramos de Castro, à comissão⁴¹. Nesse momento, os militares já se reuniam para transmitirem as mesmas posições, pois assim como em qualquer organização, houve e há divergências de interesses dentro dos grupos. Na Constituinte, ao todo, foram mobilizados 13 oficiais superiores para coordenarem esses interesses. A organização foi tanta, que os militares proporcionaram visitas às bases militares de diversas regiões aos congressistas⁴².

Visto por muitos como o *lobby militar* no Congresso Nacional, esse movimento político alicerçou os fundamentos para a tentativa de se criar uma nova missão às Forças Armadas no regime democrático, pois os inimigos do Regime Militar (na questão interna os comunistas e na externa a Argentina) não mais representavam sérias ameaças à segurança nacional:

Essas injunções de variadas ordens e dimensões – tanto na órbita externa quanto na dimensão interna do país – produziram alterações na mentalidade militar e geraram uma *crise de identidade*, ao

⁴¹ Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R01820.pdf>. Acesso em 25/05/11.

⁴² ZAVERUCHA, op. cit., p. 59. 2005.

introduzirem um fator de tensão entre a manutenção de antigos valores consolidados ao longo da história republicana e a inserção minimamente adaptada aos novos tempos⁴³.

Na mesma página, os autores analisam que essas conjunturas estavam atreladas à carência de um projeto brasileiro para as suas Forças Armadas. Em vista desse “abandono” por parte da sociedade e dos grupos políticos dirigentes (seja por medo e/ou por simples negligência) coube ao aparelho militar manter sua histórica posição de controlador dos interesses em defesa. Como principal exemplo, na redemocratização, o *lobby* militar no processo constituinte demonstrou uma forte organização na defesa de seus interesses em contraste com a falta de representação política por parte de outros grupos no trato com os temas referentes às relações civis-militares, defesa e segurança nacional.

Nesse jogo de interesses, entre idas e vindas, o aparelho militar somou um bom número de conquistas através do seu *lobby* via assessorias. A começar pelo debate sobre a ampliação do raio de atuação da Lei de Anistia (1979), a qual foi combatida pelos militares. De maneira peculiar, lutaram contra a possibilidade de anistiar militares expulsos da corporação por se rebelarem contra o sistema imposto durante o Regime. Caso os membros expulsos conseguissem esse alvará, poderiam ser ressarcidos através de indenizações e, na visão dos militares, representariam uma “negação efetiva e completa do quadro político em que se sustentou (a Revolução e o regime militar).”⁴⁴ Além do mais, em uma possível volta aos quartéis, esses militares expulsos ameaçariam valores altamente arraigados dentro das Forças, entre eles, a disciplina e hierarquia. Feita a pressão, visualizou-se na Constituição à conservação de impedimentos de direitos aos militares cassados.

O que se viu nos anos de maturação da Constituinte foi à busca, por parte do bloco militar, em manter sua autonomia. Mais uma vez, o Exército, juntamente com o Conselho de Segurança Nacional e o Estado-Maior das Forças Armadas, definiu esses parâmetros na Subcomissão de Defesa da Assembléia Nacional Constituinte⁴⁵. O dirigente dessa subcomissão foi o deputado federal Ricardo Fiúza, político conservador, que interveio favoravelmente em prol dos interesses dos homens de farda, mas não possuía grandes conhecimentos sobre o assunto, o que possibilitou um grande espaço de

⁴³ OLIVEIRA; SOARES, op. cit., p. 103.

⁴⁴ OLIVEIRA, op. cit., p. 121.

⁴⁵ Ibid. p. 127.

atuação em prol desses interesses⁴⁶. A autonomia se daria através da possibilidade das Forças Armadas intervirem na defesa interna, enfraquecerem a atuação do presidente como comandante-em-chefe e manterem o status de ministros aos principais líderes de cada Força.

Em relação ao papel das Forças Armadas na Constituição de 1988, o legado interventor visto em constituições passadas, através do alinhamento com a Doutrina de Segurança Nacional e em seu governo autoritário, esteve presente no documento ao delegar às Forças Armadas o poder político de atuação dentro do território nacional contra possíveis inimigos internos:

Uma outra questão que deve ser considerada é a separação entre os conceitos “política de defesa” e “segurança interna”. Tradicionalmente, esses conceitos constituem domínios distintos: a política de defesa tem orientação externa e é tarefa das Forças Armadas, enquanto a segurança interna pertence à área da polícia. [...] O Brasil apresenta uma situação mista. Enquanto o conceito de segurança nacional está ausente da Constituição de 1988 e as polícias civil e militar estão claramente incumbidas da segurança pública (art. 144), o papel das Forças Armadas é definido de maneira ambígua⁴⁷.

Assegurada essa função constitucional, que desde a Comissão Afonso Arinos foi considerada uma questão inegociável para os militares, o artigo 142 da Constituição de 1988 foi redigido da seguinte forma:

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 ordem⁴⁸.

A garantia da lei e da ordem atribuída às Forças Armadas resultou num legado antidemocrático quanto ao processo de redemocratização no Brasil. Ao invés de atuarem como instrumento da sociedade no uso da força ante uma ameaça externa, as Forças Armadas adquiriram o direito de utilizar essa força contra seu próprio povo e

⁴⁶ ZAVERUCHA, op. cit., p.60. 2005.

⁴⁷ SANTOS, M. H. de C. A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – vol.19. n.54, 2004.

⁴⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

exercer um poder político interno, um poder de polícia. Apesar da suposta submissão à autoridade suprema na figura do líder do Executivo, o Congresso, em 1988, também conferiu aos poderes Legislativo e Judiciário o direito de convocar as Forças Armadas para intervirem em casos de crise interna. No fim do mesmo ano já colher-se-ia o resultado funesto dessa medida...

No dia 07/11/1988, trabalhadores da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), localizada na cidade de Volta Redonda (RJ), entraram em greve reivindicando melhores condições sócio-econômicas. Dois dias depois, o juiz da terceira Vara Cível de Volta Redonda, Moises Cohen, redigiu um mandato de manutenção de posse e solicitou ao Exército, juntamente com a Polícia Militar, a reintegração da CSN. Soldados especializados no aniquilamento do inimigo em uma guerra, o grupo militar, comandado pelo general José Luis Lopes, realizou com “maestria” sua função e matou três grevistas. Em entrevista, o general Lopes afirmou que possuía dois motivos para atuar no evento: “para reestabelecer a ordem porque houve insubordinação civil e para preservar o patrimônio que até agora não sofreu danos.”⁴⁹ O episódio ficou conhecido como “Massacre de Volta Redonda”:

O saldo final da greve apresentou como resultado a morte de três operários, influências favoráveis à vitória de candidatos da esquerda nas eleições municipais, manifestações de desagravo por entidades não-governamentais ideologicamente comprometidas, processos judiciais contra autoridades militares e desgaste para o Exército na região⁵⁰.

Devido às repercussões negativas, tanto dentro quanto fora do meio castrense, o Congresso aprovou em 23 de julho de 1991, a Lei Complementar n. 69, a qual permitia apenas ao Executivo definir a atuação das Forças Armadas em missões internas. Os líderes do Senado, Câmara de Deputados e Supremo Tribunal Federal poderiam requerer esse direito, porém o Presidente é quem autorizaria ou não esses pedidos. Além disso, nessa Lei estava previsto que as Forças Armadas poderiam intervir apenas quando as forças policiais não tivessem condições de preservar a paz social.

⁴⁹ FOLHA DE S. PAULO. **Confrontos entre Exército e metalúrgicos causa 1 morte.**

Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/fsp/1988/11/10/340> - Acesso em 26/05/11.

⁵⁰ PERLINGEIRO, R. B.; PIRES, C. A. R. P. **Diretriz Estratégica de Defesa Interna (SIPLEX-5).** Rio de Janeiro, RJ: ECEME, 1996.

Posteriormente, veremos que os presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso violaram a legislação⁵¹.

Mais uma vez, na história das constituições brasileiras, esse mecanismo de atuação sobrepôs à tentativa de formação de um espaço republicano. Na visão de dois oficiais militares do Exército essa relação entre a atuação interna e a preocupação com a defesa externa do país foi algo construído ao longo dos anos no Brasil e sua incorporação subentende-se completamente assimilada como função da Força:

Historicamente, as posturas de Defesa Externa e Interna Brasileiras se confundem em vários aspectos, por razões que vão desde as dimensões continentais do País até as características culturais do seu povo. Não há um sistema nacional integrador de todos os campos do poder nacional em prol da segurança interna. Com a finalidade de sanar esta deficiência, de acordo com suas possibilidades, o Exército Brasileiro, com base em suas experiências mais recentes, desenvolveu o conceito de “Segurança Integrada”, através do qual busca aumentar a eficiência de seu desempenho em prol da Garantia dos Poderes Constitucionais, da Lei e da Ordem⁵².

Interessante notar que, no trecho citado, os militares atribuem a confusão entre defesa externa e defesa interna, entre outros motivos, às “características culturais” do povo brasileiro. Tendo em vista a histórica participação militar na vida política brasileira, não podemos deixar de salientar certo grau de leniência e, porque não dizer, uma aprovação por parte da sociedade civil referente a essa figura interventora nos períodos de crises políticas (a própria maneira como os militares assumiram o poder em 1964 e as manifestações anteriores em favor dessa intervenção elucidam esse apoio). Por se tratar de uma instituição tão atuante no cenário político republicano, muitas vezes proclamando-se a voz do povo, muitos dos valores (hierarquia, disciplina) transmitidos pelas Forças Armadas fazem parte da relação que essa instituição mantém com a sociedade. Ao vermos a estratificação hierárquica da sociedade brasileira, respaldada muitas vezes por um viés autoritário, vemos a atribuição desses elementos referentes à sua formação cultural⁵³.

Exercido o direito constitucional de defesa interna, estabelecido desde a Comissão Afonso Arinos, os militares reivindicaram outros direitos vinculados à

⁵¹ ZAVERUCHA, op. cit., p. 67. 2005.

⁵² PERLINGEIRO; PIRES, op. cit., p. 71.

⁵³ DAMATTA, R. **Carnavais, Malandros e Heróis – Para Uma Sociologia do Dilema Brasileiro**. Rio de Janeiro RJ: Rocco, 1997.

manutenção da ordem interna. Entre esses, a permanência das Polícias Militares na ação contra a violência e a preservação da ordem pública, além da manutenção do regulamento, que atribui a essas instituições o estatuto de reservas e forças auxiliares do Exército em situações de graves conflitos. De acordo com o artigo 144 - “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”⁵⁴ Caso o Exército exercesse a função coordenadora das Polícias Militares, nessas situações de riscos, a instituição castrense nacionalizaria seu papel de polícia e emergiria um órgão inexistente até então⁵⁵. A possibilidade das polícias militares atuarem como forças auxiliares foi mais uma contribuição do legado autoritário vigente no decorrer do Regime Militar.

Outra pauta reivindicatória por parte dos militares na Constituinte foi a luta para a preservação do Conselho de Segurança Nacional (CSN), visto, anteriormente, como órgão destinado a salvaguardar os interesses militares nesse processo de redemocratização. Instituído na Constituição de 1937, através do artigo 162, o CSN era composto pelo Presidente da República (presidente do conselho), pelos Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha⁵⁶. Ao consolidar-se o Regime Militar, O CSN ganhou maior poder decisório, pois tornou-se o “órgão de mais alto nível no assessoramento direto do Presidente da República, na formulação e na execução da Política de Segurança Nacional.”⁵⁷ Esse órgão, desde a sua origem em 1937, representou um forte instrumento de pressão dos militares frente ao poder Executivo. Após o golpe de 1964, ganhou mais força e muitos dos assuntos relacionados à Defesa e Segurança passavam pelo crivo do Conselho, o que impedia, caso fosse perpetuado para o regime democrático – e essa era a intenção dos militares – o gerenciamento dos civis nesses temas. Em depoimento, o ministro-chefe do Gabinete Militar do governo Sarney, o então general-de-brigada Rubens Bayma Denys, confirmou o interesse em manter o CSN e citou a “própria fragilidade da nossa democracia” como ponto necessário para que as Forças Armadas mantivessem o órgão e

⁵⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF). 1988.

⁵⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 137.

⁵⁶ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em 31/05/11.

⁵⁷ BRASIL. **Decreto-Lei Nº 900 – De 29 de setembro de 1969**. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1969/900.htm>. Acesso 31/05/11.

seu raio de influência no que concerne à segurança nacional, conceito mais amplo em relação a defesa nacional⁵⁸.

No entanto, o esforço por parte dos militares não foi suficiente nessa questão. Derrotada a proposta de conservação do CSN, o órgão foi redefinido e renomeado Conselho de Defesa Nacional (CDN). Essa nova formação não possuiu a gama de atribuições que possuía anteriormente e não mais significou o “organismo superior de assessoramento, função específica do Conselho da República.”⁵⁹ Coube ao CDN, original de 1988, formado pelo Presidente, Vice-Presidente, Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados, Ministro da Justiça, ministros militares, Ministro das Relações Exteriores, Ministro do Planejamento, a função apenas consultora aos assuntos relativos à defesa. Ou seja, o elenco poderia opinar e não mais “militarizar” os assuntos.

Outro embate nessa época foi a questão ministerial das Forças Armadas e Defesa. Órgão que implica a responsabilidade pelo controle político por parte dos civis e a integração operacional das três Forças, o Ministério da Defesa (MD) foi mais uma vez aliado de uma constituição brasileira, pois o *lobby* militar se fez presente e atuante. Ao analisar documentos militares sobre o processo da Constituinte, Oliveira enxerga uma forte rejeição à criação do Ministério⁶⁰.

O autor enumera três áreas (política, racional e administrativa) em que os militares posicionavam-se contrariamente ao MD. Na esfera política, existia o temor da perda de autonomia por parte dos ministros militares. Além disso, ao citar um documento do antigo Ministério da Marinha, intitulado “Ministério da Defesa”, Oliveira chama a atenção para a crítica dirigida à centralização política, que agregaria a nova instituição. Segundo o documento, a concentração do poder militar por parte de um superministro da Defesa poderia acarretar uma forte centralização e, conseqüentemente, enfraquecer a figura do comandante supremo das Forças Armadas, o presidente da República. De acordo com os militares, esse fator seria danoso para a democracia. Todavia, na visão da Marinha, esses fatores, talvez, não representassem os únicos motivos de rechaço em relação ao MD. Ao ser questionado se a Marinha era a Força mais contrária à criação do MD, por temer uma possível preponderância do Exército no controle do novo órgão, o ministro da Marinha do governo Sarney, almirante-de-

⁵⁸ CASTRO; D'ARAUJO (Org.), op. cit., p. 87. 2001.

⁵⁹ OLIVEIRA, op. cit., p. 138.

⁶⁰ Ibid. p. 139.

esquadra Henrique Sabóia, a princípio, contemporizou essa situação, ao dizer que o próprio ministro do Exército na época, o general Leônidas Pires Gonçalves, também era contrário ao MD. Contudo, no decorrer de sua fala, o almirante admite a disparidade das Forças:

Mas, uma das precondições que vejo para se criar o Ministério da Defesa, que foi o que aconteceu nos Estados Unidos, é que as forças tenham tamanhos semelhantes. Agora, aqui, no Brasil, o Exército é maior que a Marinha e a Aeronáutica juntas. Então, quando se for fazer o Estado-Maior do Ministério da Defesa, vão ser dois terços para o Exército. Isso, na minha opinião, não traz vantagem nenhuma, vai ser um foco de problemas. Enfim, não existem problemas, mas, hoje, nas Forças Armadas, que justifiquem a criação do Ministério da defesa⁶¹.

Notamos, que apesar dos esforços para centralizar o poder dissuasório no *lobby* militar, pairava dentro das Forças Armadas, rivalidades históricas, as quais confrontavam com os interesses de todos militares. Ou seja, dentro das próprias Forças Armadas havia disputas de interesses e lideranças, o que ilustra bem o momento de tensões no processo da Constituinte. Entretanto, por motivos distintos, o Exército também foi contrário ao Ministério da Defesa, pois pretendia manter seu papel preponderante à frente das questões militares.

Outro assunto polêmico durante o processo de formação da Constituinte foi a discussão sobre a obrigatoriedade do serviço militar, sendo muito defendida nos documentos castrenses, principalmente no Exército. Não havia um consenso entre as Forças quanto a esse caráter obrigatório do serviço, pois, segundo Mário César Flores, ministro da Marinha no governo Collor, “o Exército também defendia um preceito que não empolgava a Marinha, e acho que à Aeronáutica tampouco.”⁶² De acordo com o ex-ministro, a Marinha possuía, em sua maioria, voluntários e profissionais atuando na Força. No entanto, parte das Forças Armadas defendeu a obrigatoriedade com o pretexto de evitar a elitização de sua corporação, pois ao estabelecer um serviço militar voluntário, na ótica do Exército, o quadro de soldado das Forças Armadas não abarcaria todos os estratos sociais, ou seja, não haveria uma completa representação da sociedade brasileira nas instituições militares. Ao vermos as intervenções militares auto-

⁶¹ CASTRO; D'ARAUJO (Org.), op. cit., p. 60. 2001.

⁶² Ibid., p. 95.

proclamadas em prol da defesa dos interesses republicanos de toda sociedade brasileira, o tema da representatividade nacional sobrevém de seu projeto político:

É bastante cara aos militares a idéia de que as Forças Armadas contribuem substantivamente para a integração social, para as ações de caráter cívico e social. Sem deixar de ser verdadeira em muitos casos, esta tese não resolve por si só a questão do tipo de recrutamento mais adequado às Forças Armadas⁶³.

Além da teoria de elitização das Forças Armadas, o que esteve em jogo nesse debate foi a questão da profissionalização das Forças Armadas no caso brasileiro. Ao reafirmar o serviço militar obrigatório na Constituição de 1988 (a obrigatoriedade vista pela primeira vez em uma constituição encontra-se na de 1934), delineou-se na Nova República o seguinte quadro: enquanto o Estado acumula uma grande quantidade de recrutas, os quais atuam de maneira temporária nas Forças Armadas e tornam-se reservistas, o corpo de oficiais profissionais preparados para o pronto-emprego encontra-se restrito⁶⁴. Apesar desse cenário, a razão, na visão do Exército, em manter o serviço obrigatório sobrevém, mais uma vez, da histórica tradição em associar a imagem e os valores do Exército à sociedade tupiniquim:

A nossa hipótese é que o Exército mantém o discurso a favor do Serviço Militar Obrigatório porque deseja manter uma opinião favorável ao Exército na população, por meio da manutenção do contato com a juventude brasileira, de uma forma obrigatória, como uma extensão da estratégia de presença, estratégia esta que chega até atingir a formação de mentalidades⁶⁵.

Subjaz dessa estratégia, a disseminação, por parte do Exército, de um suposto civismo encarnado nas instituições militares, que serve como difusor dos valores militares à sociedade e, ao mesmo tempo, funciona como elemento refratário/representante do nacionalismo brasileiro e todas suas particularidades. O Serviço Militar Obrigatório, novamente instituído na Constituição, serviu para corroborar essa política militar.

⁶³ OLIVEIRA, op. cit., p. 144.

⁶⁴ KUHLMANN, P. R. L. **O Serviço Militar, Democracia e Defesa Nacional**: razões da permanência do modelo de recrutamento no Brasil. São Paulo, SP. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, 2001.

⁶⁵ Ibid. p. 20.

O objetivo em analisar esse processo de distensão verifica-se no modo como os militares prepararam-se para deixar o poder e voltaram aos quartéis com uma bagagem considerável de autonomia sobre a defesa nacional e a sobrevivência de valores atribuídos a antiga Doutrina de Segurança Nacional, que garantiu aos militares a possibilidade de atuarem na defesa interna do país. Essas autonomias foram construídas ao longo desse processo. Apesar das divergências internas entre as Forças, o meio castrense, com preponderância do Exército, atuou em várias frentes e marcou presença nas formulações políticas, a partir de seu *lobby* nas comissões parlamentares e sua ação tutelar durante o governo Sarney. Além do mais, essas prerrogativas foram conquistadas, também, devido à relapsa maneira que boa parte da classe política tratou o tema durante a Constituinte:

No caso brasileiro, as FFAA conseguiram conservar prerrogativas e níveis de autonomia que lhes permitem localizar fissuras no quadro político nacional, mantidas abertas pela ignorância e pelo desinteresse da classe política nesses temas. Por tais fendas, facilmente detectadas, os militares infiltram-se para disputar protagonismo político em decisões nacionais⁶⁶.

Esse “protagonismo político em decisões nacionais” dos militares colaborou no enfraquecimento do processo democrático brasileiro, pois o controle civil não se fez presente e, no momento em que uma nova constituição era formulada, a chance de assumir esse papel foi delegada, novamente, ao estamento militar. A permanência dessas prerrogativas autoritárias em um governo democrático não se deu, apenas, através do *lobby* militar, pois, assim como a tomada de poder em 1964 foi feita através de um golpe cívico-militar, sua transição à democracia foi pactuada e o que esteve em jogo foi à preservação de interesses políticos entrelaçados ao Sistema Político e as Forças Armadas. Muitas das intervenções militares nas ações de garantia da lei e da ordem na Nova República, solicitadas por membros dos diversos poderes políticos, evidenciaram o modo como esse sistema político ofereceu ao estamento militar, a legitimidade da conservação de sua autonomia. O que percebemos em nossas leituras

⁶⁶ SAINT-PIERRE, H. L.; WINAND. É. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, H. L. (Org.). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo. Franca, SP: UNESP, 2007.

⁶³ SOARES, S. A. **Controles e autonomia**: As Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999). São Paulo, SP: UNESP, 2006.

sobre esse período foi que a preservação da autonomia militar, consentida pelo Sistema Político, reinaugurou um regime político fragilizado democraticamente e sem uma política clara sobre os interesses brasileiros em defesa. A escassa participação da sociedade na discussão sobre a defesa, também facilitou essa autonomia. Ao acompanharmos esses fatos, constatamos que não houve um interesse da sociedade brasileira na questão da defesa nacional. A ausência de um maior debate sobre os rumos da defesa nessa nova conjuntura internacional e o conseqüente controle sobre essa política pública nas mãos do estamento militar foram dois fatores que dificultaram a formação de uma política de defesa nacional consoante com um regime democrático.

1.3 Collor e as primeiras iniciativas no campo do controle civil

Percorrido o processo de distensão/transição à democracia, liderado pelos militares, visto o modo como as eleições para presidente (indiretas) e a forma como Sarney ocupou a presidência e foi tutelado durante seu governo, e analisado o processo de formação da Constituinte quanto ao ordenamento jurídico-social das Forças Armadas na redemocratização, traçamos um quadro negativo em relação à adequação das Forças Armadas ao sistema político democrático da Nova República brasileira. Resquícios do período autoritário permearam o governo Sarney e, em parte, só foram combatidos durante o governo seguinte, que ascendeu a partir de eleições diretas. Todavia, assim como vimos o projeto político para as Forças Armadas em 1988, as ações políticas no governo Collor se deram a partir de questões conjunturais. Medidas para estabelecer um maior controle civil foram adotadas, no entanto, com o fim do regime militar e o fim da Guerra Fria, as Forças Armadas, ao mesmo tempo em que mantinham suas atuações no campo interno, não possuíam uma clara missão nesses novos tempos⁶⁷.

Transcorridos quatro anos do fim do governo Figueiredo, o Brasil assistia ao primeiro processo direto para a escolha de seu presidente da República. Em uma disputa acirrada, Fernando Affonso Collor de Mello venceu as eleições e assumiu o comando do país em 1990. O governante eleito não possuía um forte conhecimento sobre o ambiente militar e era visto com desconfiança no meio. Todavia, entre Collor e Lula (político mais voltado à esquerda), candidatos no 2º turno, o mal menor, na visão castrense, seria Collor. Falamos em mal menor, pois antes de assumir a presidência,

⁶⁷ OLIVEIRA, op. cit., p. 201.

Collor, então governador de Alagoas, já havia tido desarmonias com lideranças militares ao qualificar o general Ivan de Souza Mendes, na época chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), com o pejorativo termo “generaleco”. O motivo da desavença foi o cancelamento de uma reunião entre Ivan e Collor, pois dias antes, o governador fez duras críticas ao governo Sarney, o que desagradou ao oficial. Ao sair vitorioso da disputa eleitoral, o presidente eleito trabalhou no fim do SNI, órgão de informações fundamentado durante o Regime Militar, que tinha como uma de suas principais finalidades, investigar possíveis elementos subversivos dentro da sociedade. Essa medida desagradou aos militares, porque seus ministros não foram consultados antecipadamente⁶⁸. Isso ilustra uma clara diferença em relação ao governo Sarney. Diferentemente de seu antecessor, Collor tratou de evitar uma forte pressão dos meios castrenses e indicou ministros militares com perfis moderados e dispostos ao diálogo, em contraposição ao modo como o general Leônidas, por exemplo, tutelou o governo Sarney.

Ação política de forte impacto nas relações entre governo e militares foi essa extinção do SNI⁶⁹. Responsáveis pelo controle das informações no Brasil, as Forças Armadas viram as atividades de seu órgão, criado em 1964, reduzir-se bruscamente e ser renomeado para Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), a qual manteve parte da estrutura do SNI, dispensando os militares da reserva atuantes no Serviço. Todavia, na visão do ministro do Exército de Collor, a intenção dele era acabar com o SNI e não substituí-lo por outro órgão:

E o SNI, quem ia se encarregar dos assuntos que eram tratados ali? Isso inclusive gerou a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos, em decorrência do trabalho do general Agenor mostrando ao presidente a importância de um órgão que se encarregasse daquelas funções que eram exercidas não só pelo SNI, mas também pelo antigo Conselho de Segurança Nacional. [...] Basta dizer que a estrutura da Secretaria de Assuntos Estratégicos foi esboçada numa reunião que fizemos na Base Aérea de Brasília: marcamos um encontro dos três ministros escolhidos com o general Agenor e com a pessoa designada para ser secretário, que era o Pedro Paulo Leoni Ramos, e estruturamos a Secretaria de Assuntos Estratégicos⁷⁰.

⁶⁸ CASTRO; D'ARAUJO, (Org.), op. cit. p. 25. 2001.

⁶⁹ Criado pela lei nº 4.341 em 13 de junho de 1964, o órgão tinha como função investigar e coordenar as atividades de informações e contra-informações no Brasil e exterior. O SNI esteve associado às políticas de combate ao comunismo durante a Guerra Fria, executadas pelos governos militares.

⁷⁰ CASTRO; D'ARAUJO Org.) op. cit., p. 124.

Apesar de dissolver o SNI, Collor deu pouca atenção na área da inteligência e, mais uma vez, por falta de interesse civil, os militares mantiveram o controle sobre questões, que deveriam estar fora de sua alçada⁷¹. Ironicamente, presidentes que deixaram de lado a questão do controle da inteligência no país tiveram suas atividades monitoradas por militares na Nova República. Em 2011, o Arquivo Nacional liberou documentos que evidenciam o monitoramento de políticos, partidos e organizações de esquerda, por parte de oficiais da Aeronáutica, até o governo Itamar Franco (1992-1994)⁷².

Outra medida, que desagradou aos militares e procurou fortalecer o lado civil da relação, foi a perda do *status* ministerial, conferido ao Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) e ao Gabinete Militar, “contribuindo para a desmilitarização do nível superior de deliberação do poder do Estado e da administração do Planalto.”⁷³ Entretanto, a intenção de “desministerializar” todo corpo militar não se concretizou no governo Collor, pois os ministros militares de cada Força permaneceram com esse *status* e a proposta de criação do Ministério da Defesa não se realizou, mais uma vez. Naquele momento, o motivo defendido e dissuadido pelas Forças Armadas no tocante a não criação do ministério deveu-se a suposta incompatibilidade entre um sistema presidencialista e essa instituição, sendo que o órgão só seria compatível ao sistema parlamentarista⁷⁴.

Ainda no universo das divergências, no processo de controle civil sobre os militares no governo Collor, um episódio ocorrido no início de setembro de 1990, mais uma vez causou atritos entre o núcleo presidencial e as Forças Armadas. Tratado como um evento cerimonial (a imprensa também esteve presente), o fechamento simbólico das atividades para testes nucleares na Serra do Cachimbo, localizada entre o sul do estado do Pará e ao norte do estado do Mato Grosso, causou um forte descontentamento por parte dos militares, pois, de acordo com eles, a exposição midiática a que foram submetidos evidenciava uma ação de *marketing* político de Collor, manchando a imagem das Forças Armadas perante a sociedade. O buraco, mantido pela Aeronáutica, já havia sido noticiado pela imprensa como um lugar secreto, onde poderia ser feito

⁷¹ ZAVERUCHA, J. Sarney, Collor, Itamar, FHC e as Prerrogativas Militares (1985-1998). **Latin American Studies Association (LASA)**, 1998.

⁷² INFORME BRASIL 06/2011. **Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas**.

⁷³ SAINT-PIERRE; WINAND, op. cit., p.53.

⁷⁴ Ibid. p.53.

testes nucleares⁷⁵. Contrário a isso, desde o início de seu mandato, Collor teve como meta acabar com os programas militares destinados “à utilização da energia nuclear para fins militares.”⁷⁶ Pairava-se, naquele momento, o temor de que os militares estivessem desenvolvendo, secretamente, a bomba nuclear e, segundo especialistas, isso esteve muito próximo de acontecer⁷⁷. A ação política de Collor, além de ter afetado a relação entre governo e Forças Armadas, segundo a visão a militar, poderia ter causado um grande transtorno político para o presidente. De acordo com o tenente-brigadeiro Sócrates da Costa Monteiro, ministro da Aeronáutica no governo Collor, o local desativado não era o verdadeiro buraco feito para testes nucleares⁷⁸. Em vista disso, o ministro afirmou que procurou os ministros do Exército e Marinha para informar esse fato e, posteriormente, informou o presidente. Após conversações, Monteiro garantiu a Collor, que a Aeronáutica providenciaria o fechamento desse segundo buraco de maneira silenciosa.

A relação entre Executivo e Forças Armadas no governo Collor teve outras desavenças, entre elas, o não comparecimento do presidente em 1990, pela primeira vez na República brasileira, à solenidade aos militares mortos em confronto contra a Intentona Comunista de 1935, ocorrido na Praia Vermelha, na cidade do Rio de Janeiro. Resumidamente, na visão militar, o confronto significou a vitória dos militares contra a tentativa de derrubar o governo Vargas, por parte dos comunistas. Segundo o general-de-exército Antonio Luiz Rocha Veneu, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas durante parte dos governos Collor e Franco, os militares compreenderam que essa ausência foi “uma jogada dele para esvaziar a cerimônia.”⁷⁹

Os embates entre Collor e Forças Armadas não foram uma exceção durante esse governo. As relações desse com suas alianças partidárias e com a oposição demonstraram, também, a característica conflituosa e centralizadora nas decisões do Executivo. O modo distante como conduziu essas relações, o grave problema da inflação que assolava o país e o surgimento de notícias vinculando Collor a casos de corrupção dentro de seu *staff*, além da perda do prestígio popular, foram fatores

⁷⁵ FOLHA DE S. PAULO. **Caderno Política**. p.06. 8 de agosto de 1986.

⁷⁶ CASTRO; D'ARAUJO, op. cit., p. 26. 2001.

⁷⁷ WINAND, É. **A Segurança Internacional na Política Externa do Brasil: idas e vindas no processo de construção e consolidação da confiança mútua com a Argentina (1985-1994)**. Franca, SP: Dissertação (Mestrado). UNESP, 2006.

⁷⁸ CASTRO; D'ARAUJO (Org.), op. cit., p. 167. 2001.

⁷⁹ Ibid. p. 27.

preponderantes para o processo de *impeachment*, que afastou o presidente de sua função, após dois anos de mandato. Na época, esse processo de impedimento suscitou questionamentos sobre uma possível intervenção dos militares para conter a crise, haja vista em casos anteriores, como no próprio governo Sarney, parte da elite dirigente das Forças Armadas tratou de conduzir e proteger o governo através de sua “vocaçãõ messiânica”. Porém, o que se viu foi o contrário. Não houve declarações e o espectro golpista não se fez presente.

No decorrer da intempérie política, os militares não interferiram diretamente no processo que estava em rumo. Essa não intromissão ocorreu por iniciativa própria, porque “apesar da expectativa geral de que iriam tomar alguma atitude contra ou a favor do *impeachment*, os ministros militares limitaram-se a dizer que seu papel era o de respeitar a Constituição e o processo político legal.”⁸⁰ Esse posicionamento ilustrou um rompimento com a permanente intromissão dos militares no ambiente político brasileiro. Celso Castro e Maria Celina D’Araujo enumeraram três fatores que fizeram com que as Forças Armadas não interviessem no *impeachment* de Collor. Primeiramente, os militares não quiseram entrar em choque com a opinião pública naquele momento, haja vista as fortes críticas direcionadas às Forças Armadas, por parte da imprensa, no período da redemocratização. Simultaneamente, os atores políticos dessa crise, no período transcorrido, não solicitaram a intervenção e o auxílio dos militares e, quando houve conversações, Collor repudiou a opinião militar sobre renunciar ao cargo. Por último, a velocidade com que os acontecimentos se sucederam dificultou o próprio entendimento de tal e não propiciou a aparição de consensos. Não obstante, a suposta “neutralidade” dos militares referente a essa questão também foi uma ação. Afinal de contas, o simples fato de cogitarem a possibilidade de intromissão demonstrou a fragilidade do sistema político pós-regime militar. Durante esse momento de crise, discutiu-se dentro da caserna a probabilidade de intervirem e assegurarem a ordem dada às possíveis condições para a anarquia política, pois havia um descontentamento com a corrosão da imagem do presidente da República. O brigadeiro Sócrates da Costa Monteiro, ministro da Aeronáutica durante o governo Collor, relatou a participação das três forças da seguinte maneira:

⁷⁶ CASTRO; D’ARAUJO (Org.), op. cit., p. 29. 2001

“[...] é claro que nós nos reunimos e pensamos no que fazer. Até onde ia esse processo. E sempre concluímos que havia necessidade de acompanhar o processo. Primeiro, não interferindo nele, enquanto ele se mantivesse dentro da lei e da ordem; segundo, mantendo a tranqüilidade dentro das Forças Armadas, para que radicais não surgissem, nem de um lado, nem do outro”⁸¹.

Houve, também, diálogos ocultos entre representantes políticos e os ministros militares. Segundo relato, Ulysses Guimarães, presidente da Câmara dos Deputados em 1992, procurou o ministro Flores para discorrer sobre uma possível saída de Collor⁸². Essas obscuridades no interior das relações políticas no processo de *impeachment* ajudam a esclarecer os resquícios da posição interventora das Forças Armadas, respaldada em diversas situações pela elite dirigente. Deve-se muito às questões conjunturais daquele momento, as Forças Armadas não terem exercido forte influência na saída de Collor.

Desenvolveram-se, ao longo desses dois anos de mandato do governo Collor, divergências que culminaram em uma relativa perda de influência por parte das Forças Armadas na política nacional. Os atritos citados durante o governo Collor ilustram um momento distinto comparado à tutela militar, que houve no governo anterior. No entanto, entre idas e vindas, os avanços no controle civil sobre os militares (destituição do SNI e do PNP) conviveram com a permanência de uma forte autonomia militar no próprio poder Executivo. Manteve-se o status ministerial dos comandantes das Forças Armadas e o Ministério da Defesa mais uma vez não saiu do papel e das intenções. Por detrás desses confrontos, manteve-se a chamada “crise de identidade militar” no pós-Guerra Fria, que significou a falta de um projeto para as Forças Armadas brasileiras em um nova configuração geopolítica mundial e a manutenção de instrumentos de intervenção, decorrentes do anterior período autoritário, os quais prejudicaram a construção da democracia no país:

Os novos papéis atribuídos às FFAA causam alterações nas condições institucionais, materiais e políticas delas, criando um sentimento de rechaço no interior da caserna. Ademais, as duas hipóteses de conflito que condicionavam o preparo e o emprego militar – a Argentina como inimigo externo e o comunismo como inimigo interno – foram

⁸¹ Ibid. p. 32.

⁸² Ibid. p. 107.

descartadas com o advento da nova ordem (globalista, regionalista e cooperativista)⁸³.

Com o *impeachment* de Collor, a missão das Forças Armadas e a política de defesa brasileira não foram redefinidas a luz dos novos tempos, e os avanços sobre o controle civil conquistados em seu governo, sofreram um revés ao assumir Itamar Augusto Cautiero Franco, vice-presidente de Collor.

1.4 Governo Franco e os retrocessos nas relações civis-militares

No interior do aparelho militar, logo após a saída de Collor em setembro de 1992, houve diversas disputas políticas na definição dos novos ministros militares do governo Franco⁸⁴. Diferentemente de Collor, o político mineiro consentiu que o meio militar escolhesse seus novos representantes no Executivo. No lugar de Flores (Marinha), Tinoco (Exército) e Monteiro (Aeronáutica), assumiram os postos o almirante Ivan Serpa, o general Zenildo Lucena, e o brigadeiro Lélvio Viana Lobo, respectivamente. Segundo Oliveira, houve um acordo nessas seleções entre o “esquema político e militar organizado em torno do ex-presidente José Sarney, do seu ex-ministro do Exército Leonidas Pires Gonçalves e presumivelmente do empresário Roberto Marinho.”⁸⁵ Em depoimento, Lucena afirmou que Leonidas tentou, novamente, exercer uma liderança no Exército, no começo de sua administração no governo Franco⁸⁶. Ao vermos o retorno desses quadros no centro da esfera política, constatou-se a volta antidemocrática da tutela militar. Os interesses castrenses voltaram a ganhar forte peso decisório. Não por acaso, na recente Nova República, o governo Franco “foi certamente, de todos os governos civis, o que mais angariou prestígio junto às Forças Armadas.”⁸⁷ Entre as medidas que agradaram às Forças Armadas estão às nomeações de militares em cargos civis, além de reajustes salariais e orçamentários. Consensualmente, os ministros militares de Itamar teceram elogios em referência aos seus dois anos de mandato.

Os perigos à tutela militar em Franco muito ocorreram devido ao modo como os ministros militares, principalmente o do Exército, restabeleceram, por conveniência do

⁸³ SAINT-PIERRE; WINAND, op. cit., p.53.

⁸⁴ OLIVEIRA, op. cit., p. 313.

⁸⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 314

⁸⁶ CASTRO; D'ARAÚJO, op. cit., p. 209. 2001.

⁸⁷ D'ARAÚJO, op. cit., p. 12.

presidente, o controle sobre os órgãos de informações e o espaço para manobras políticas, a partir do fantasma da intervenção militar. Ao mesmo tempo em que discursava sobre a impossibilidade de surgir um novo golpe militar, o debate sobre o controle civil em determinados órgãos era escanteado⁸⁸.

No interior do meio militar, o debate sobre a criação do Ministério da Defesa expôs as rivalidades internas entre as Forças, pois o projeto do ministro Flores (Marinha) não era visto com bons olhos pelo Exército, temeroso por perder sua liderança política. Naquele período, a criação do MD, na visão dos próprios militares, seria uma questão de tempo. No entanto, em mais um governo eleito democraticamente, os interesses castrenses e suas disputas internas, inviabilizaram seu surgimento (apenas no segundo mandato de FHC o ministério foi institucionalizado). Outro obstáculo desse processo, a mentalidade e o preparo militar não assimilaram, na velocidade necessária, as transformações decorrentes do fim da Guerra Fria e “enquanto permaneceu obscuro o entendimento sobre a missão, o papel e função das FFAA, na nova era, não houve atualização da Doutrina Militar, nem de seu comportamento.”⁸⁹ Sendo assim, o processo de democratização das instituições brasileiras permaneceu incompleto, haja vista a interferência militar nos processos políticos no início da década de 1990.

O emprego do Exército em intervenções e cargos policiais (com o fim de amenizar os problemas da segurança pública) e na ocupação de postos em administrações civis voltou a ganhar relevância no pós-Collor⁹⁰. Quanto aos cargos, além dos três ministérios militares, Franco indicou militares no comando dos ministérios dos Transportes, Comunicações, Administração Federal e Secretaria de Assuntos Estratégicos. Atribuiu dois cargos de chefia em estatais (Sudene e Telebrás) e nomeou o coronel da reserva Wilson Romão, diretor da Polícia Federal em 1993. Em relação às intervenções, Zaverucha nos brinda com alguns exemplos: entre os meses de maio de 1993 e janeiro de 1994, as Forças Armadas atuaram na contenção de manifestações na ponte Rio-Niterói. Em março de 1994, uma manifestação política contra a intervenção militar em 1964, ocorrida no Rio de Janeiro, foi combatida por tropas federais. Outro indevido uso das Forças Armadas aconteceu na impedição de greve por parte de membros da Polícia Federal, em Brasília⁹¹.

⁸⁸ OLIVEIRA, op. cit., p. 317.

⁸⁹ SAINT-PIERRE; WINAND, op. cit., p.54.

⁹⁰ MATHIAS, op. cit., p. 144. 2001.

⁹¹ ZAVERUCHA, op. cit., p. 67. 2005.

As mudanças empreendidas por Collor não continuaram com seu sucessor. Pelo contrário, militares ocuparam cargos civis e reforçaram sua autonomia em detrimento da perda de poder político nos anos 1990-1992. O preço pela manutenção da continuidade democrática no processo eleitoral e na transição do mandato não-finalizado de Collor foi a valorização dos interesses militares, mais uma vez, dificultando a construção do controle civil e o avanço do processo democrático no país. Somente com a chegada de Fernando Henrique Cardoso no Palácio do Planalto em 1994 é que veremos a concretização de medidas institucionais para o controle civil frente aos militares, apesar da sobrevivência dos ranços autoritários na esfera militar e do despreparo/leniência que as elites políticas civis trataram o tema em meados da década 1990.

CAPÍTULO 2

O GOVERNO FHC E OS PROJETOS PARA A DEFESA: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS VERSUS PERMANÊNCIAS ANTIDEMOCRÁTICAS

2.1 O discurso inicial de FHC em 1995 e ausência de um projeto de Defesa

Após mais um turbulento período na política brasileira decorrente do processo de *impeachment* de Collor e a sucessão de Itamar Franco, emergiu a presidência da República, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC), representante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ministro da Fazenda no governo Franco, entre os anos 1993-1994, FHC obteve grande apoio popular nas eleições de 1994 a partir do Plano Real, que ajudou a elaborar na época em que esteve à frente do ministério. Basicamente, um dos principais méritos desse projeto foi estabilizar a economia ao combater efetivamente a inflação, até então, um transtorno constante no cotidiano econômico do brasileiro. Além do apoio popular (FHC venceu as eleições no 1º turno), o político tucano formou uma forte coalizão partidária visando à governabilidade, diferentemente de seu homônimo Collor. Em vista disso, os anos FHC foram marcados por um período sem maiores instabilidades no regime político, haja vista que durante os seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002) não houve uma tentativa de derrubada ou destituição da ordem vigente. O ambiente favorável contribuiu na formação de mecanismos que inseriram, ao menos no formato institucional, o controle civil democrático sobre os militares e a primeira política de defesa nacional.

No entanto, no início de seu governo, FHC não priorizou o tema da defesa em suas políticas prioritárias. Se nas eleições de 1994, FHC e Luiz Inácio Lula da Silva, principais candidatos, colocaram em pauta os temas da defesa nacional e o papel das Forças Armadas, abrindo uma nova perspectiva para a discussão desses temas, a formação do Ministério da Defesa (MD), priorizado por FHC no debate eleitoral, não ganhou corpo em seu primeiro mandato⁹². Em 1995, ano em que assumiu a Presidência, o também ex-ministro das Relações Exteriores no governo Franco, não mencionou o tema da defesa em seu discurso inicial ao Congresso Nacional e sequer o relacionou com os interesses em política externa. Na análise do quadro internacional, o ex-

⁹² MATHIAS, op. cit., p. 146. 2001.

presidente enfocou as relações diplomáticas do Itamaraty nas ações voltadas à política externa e minimizou a questão da defesa ao afirmar que “no mundo atual, o poder cada vez mais se mede por outros fatores que não o poderio estratégico e militar.”⁹³ Essa linha de raciocínio permeou as orientações políticas no governo FHC, haja vista a crise do modelo nacional-desenvolvimentista, que orientou diversos governos entre os anos 1930-1980, o acentuado processo de globalização no pós-Guerra Fria e as reformas de cunho neoliberal ao longo de toda a década de 1990⁹⁴. Aliado a esses fatores, que no Cone Sul do continente sul-americano representou um alinhamento às orientações de Washington, os atritos geopolíticos presentes nos regimes militares de Brasil e Argentina, por exemplo, perderam força ao mesmo tempo em que era formado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Essa conjuntura internacional mobilizou investimentos e prioridades, as quais colocaram os incentivos para a defesa num plano inferior.

2.2 A formação da Política de Defesa Nacional: conjunturas intra-militar e internacional

Se os debates sobre o controle civil e a defesa nacional não tiveram maiores espaços nas arenas de discussões em 1995, no plano interno, os resquícios autoritários no uso das Forças Armadas, em sua atuação interna da garantia da lei e da ordem, mantiveram-se no primeiro ano de Cardoso⁹⁵. Em maio desse ano, o Exército foi destinado a combater uma greve de petroleiros e sua missão era atirar, caso os rebelados se comportassem como em Volta Redonda sete anos antes. A partir do exemplo ocorrido no estado do Rio de Janeiro, os manifestantes não reagiram e ninguém foi morto.

No ano de 1996, defesa e Forças Armadas receberam uma maior atenção por parte do governo. Se em 1995 a Defesa Nacional ficou de fora do discurso inicial, no ano posterior suas atividades foram mencionadas e abriu-se um tópico apenas para sua área:

⁹³PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1995.

⁹⁴FUCCILLE, L. A. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. Campinas, SP: Unicamp - Tese (doutorado), 2006.

⁹⁵ZAUERUCHA, op. cit., p. 68. 2005.

A modernização das Forças Armadas, através de investimentos em meios de combate modernos, tecnologia e sistemas logísticos integrados, constitui o foco da política do Governo no que se refere à defesa nacional. Dar-se-á prioridade à estruturação de um núcleo dotado de capacidade operacional e poder dissuasório, sendo fortalecida a presença militar na Amazônia⁹⁶.

O pronunciamento de FHC representou a posição do governo sobre o tema, mas o que veremos é que os debates relevantes às Forças Armadas foram os que continuaram a permear o pensamento em defesa no país. Ou seja, apesar das propostas governamentais, muitas delas foram projetadas pelos próprios militares. Acerca disso, “percebe-se, como ocorrerá em anos posteriores, que os temas de preocupação para as Forças Armadas, são transcritos para o documento da Presidência: equipamento, capacitação e Amazônia.”⁹⁷ Prova disso estará no processo de formulação da primeira Política de Defesa Nacional (PDN), criada nesse mesmo ano.

Após 11 anos de governos civis pós-Regime Militar, o Brasil, ainda não havia elaborado um documento de defesa no país. Um dos motivos para a não criação do Ministério da Defesa era a inexistência desse documento, o qual estabelecesse os interesses nacionais na área. Ao contrário de alguns de seus vizinhos, como Argentina e Uruguai, as políticas para a defesa não eram amplamente discutidas e ficavam restritas aos interesses castrenses. Como veremos posteriormente, o espaço de atuação militar na formulação do pensamento em defesa foi tamanho, que elementos da Doutrina de Segurança Nacional vigentes no Regime Militar, destinados a atuação interna das Forças, mantiveram-se presentes no regime democrático.

A fim de preencher essa lacuna, FHC elaborou no interior do Conselho de Governo, a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) para discutir e criar as bases da PDN. Na visão de um militar, o diálogo entre diplomatas e militares esteve engessado na redemocratização e permaneceu assim até o governo Collor. Ao levar em consideração a iniciativa presidencial de criar esse debate, o autor analisa que a CREDN não teve seu papel claramente definido e sua ação não abriu novos espaços de discussão:

⁹⁶ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1996.

⁹⁷ FERNANDES, F. B. **As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Brasília, DF: UNB - Dissertação (Mestrado), 2006.

O diálogo entre Itamaraty e Forças Armadas não pode depender da vontade pessoal do Presidente da República. Deve, sim, ser baseado numa estrutura que garanta sobrevivência e otimização constante do trabalho integrado. A CREDEN, que foi criada com esse objetivo, não tem presença consolidada, sequer sua existência está constitucionalizada nas leis maiores da Nação. O seu trabalho se confunde com o de diversos outros órgãos e conselhos governamentais, voltados, no todo ou em parte, para temas de segurança nacional. É o caso da SAE/PR, do EMFA, da Casa Militar e do Conselho de Defesa Nacional⁹⁸.

Sendo assim, o documento que deveria fundamentar os interesses da sociedade brasileira em defesa, novamente ficou restrito aos interesses do estamento militar⁹⁹. O general Alberto Mendes Cardoso, então chefe da Casa Militar, foi nomeado pelo presidente para comandar a constituição do documento, contribuindo para a “militarização” da proposta. Em entrevista a Eliézer Rizzo de Oliveira, FHC afirmou que “a Política de Defesa Nacional nós devemos ao general Cardoso. Ele foi realmente o dínamo dessa política.”¹⁰⁰ Sob um olhar distinto, a tese de que o meio militar foi quem produziu o texto não é compartilhada pelo general:

Uma pequena correção. Esse documento não foi preparado por mim, nem pela Casa Militar, mas por um comitê retirado da Credena. Nós, de certa forma, estimulamos que o assunto fosse levado à Credena. Apresentamos umas idéias básicas e, como Secretaria Executiva da Credena, fizemos o acompanhamento. Mas, na realidade, foi elaborado por um comitê misto, composto de Itamaraty, Forças Armadas, Justiça, a própria Casa Militar, a Casa Civil, a SAE¹⁰¹.

Visões à parte, o fato de o general Cardoso ter introduzido o assunto à recém-criada Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional já nos indica a forte presença castrense na elaboração do texto, pois não foi um projeto pensado por civis e/ou planejado no Congresso Nacional. Além disso, não houve um amplo debate sobre a formulação do documento e, talvez por interesses maiores, uma de suas características foi o seu caráter superficial:

⁹⁸ MATSUDA, R. Y. **A participação da sociedade civil na formulação e condução da Política de Segurança Nacional: situação atual, necessidades e possibilidades**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Altos Estudos Militares - ECEME. 1999.

⁹⁹ MATHIAS, op.cit., p. 147. 2001.

¹⁰⁰ OLIVEIRA, E. R. de. **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005.

¹⁰¹ CASTRO; D´ARAUJO, op.cit., p. 333. 2001.

A elaboração da Política de Defesa Nacional não deixou de corresponder a uma característica ainda presente no sistema político brasileiro: a criação de consensos artificiais. Procurou-se a manutenção de visões não antagônicas, mas não necessariamente coincidentes, entre diplomatas e militares. Em decorrência, a Política de Defesa Nacional não estipula com clareza as atribuições de cada componente da Defesa, permitindo, inclusive, que as Forças Armadas, uma vez mais, passem, elas mesmas, estabelecer suas prioridades¹⁰².

Por outro lado, a importância referente à criação da PDN se deu por ser o primeiro momento na história do Brasil em que “o governo elaborou oficialmente um documento com tal característica; em segundo, definiu os parâmetros a partir dos quais a atuação se daria.”¹⁰³ Voltada para as ameaças externas, a PDN direcionou-se à seguinte orientação estratégica:

4.2. Para tanto, a presente política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, baseada nas seguintes premissas: — fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente; — estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos; — rejeição à guerra de conquista; e — busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa¹⁰⁴.

O teor pacifista do documento traz consigo características muito mais voltadas à esfera diplomática do que à militar (“ativa diplomacia voltada para a paz”; “estratégia dissuasória de caráter defensivo”). Não houve uma política militar que acompanhasse e/ou complementasse a PDN. Na visão de Cavagnari Filho, esses conceitos foram aplicados equivocadamente:

Com a preocupação de não parecer ofensivo nas relações internacionais, adjetivou-se o termo dissuasão – ou seja, adotou-se o conceito de dissuasão defensiva. É claro que se está falando da dissuasão convencional. Mas, mesmo assim, deverá produzir o mesmo resultado da dissuasão nuclear: o aniquilamento da intenção ofensiva do adversário. Por definição, a dissuasão é ofensiva na medida em que poderá impor custos inaceitáveis ao provável inimigo. Não é sinônimo

¹⁰² SOARES, op.cit., p. 155.

¹⁰³ MIYAMOTO, op. cit.

¹⁰⁴ BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. 1996.

de defesa vigorosa. Logo, dissuasão defensiva é uma contradição por definição¹⁰⁵.

Uma das razões para que a PDN não possuísse uma visão estratégica e uma forte conotação militar para a condução em conjunto com a diplomacia foi a grande influência que o teor diplomático exerceu na elaboração de seu texto:

Na linha do já mencionado anteriormente, a diplomacia nacional caminhava na direção de acoplar o tradicional conceito de dissuasão às grandes linhas da política externa brasileira, explicitando a preeminência dessa última sobre a primeira¹⁰⁶.

Ao longo do curto texto, pode-se perceber a carência de temas diretamente relacionados à questão da Defesa, como claras ameaças iminentes, objetivos em Defesa no Brasil, orçamento para a área e etc. Pelo contrário, o texto, realmente, não percorre esses quesitos, deixando apenas leves impressões sobre a esfera militar e, na maioria das vezes, ressaltando um “histórico” pacifismo nacional, o que não contribuiu, diretamente, para uma maior transparência nas relações com os países da América do Sul:

1.6. A implementação de uma política de defesa sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de auto-proteção, depende da construção de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e compatibilize as prioridades nos campos político, social, econômico e militar, com as necessidades de defesa e de ação diplomática¹⁰⁷.

Ao presenciarmos a influência de características diplomáticas no cerne da PDN, citamos o texto de Alsina Jr., o qual não a qualifica como um documento de defesa, porém seu texto “não elimina sua centralidade para a reestruturação do arcabouço institucional brasileiro relacionado ao setor militar.”¹⁰⁸ O que legitima esse pensamento foi o modo como as “necessidades de defesa” na política externa brasileira não receberam a devida atenção em sua própria política (PDN), pois o perfil de segurança na

¹⁰⁵FILHO, G. L. C. **Subsídios para a revisão da Política de Defesa Nacional**. Campinas, SP: NEE/Unicamp. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nee/art11.htm>. Acesso em 12/07/2011.

¹⁰⁶ ALSINA JR., J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V.46 n.2 Brasília, DF: jul./dez. 2003.

¹⁰⁷ BRASIL, op. cit., 1996.

¹⁰⁸ ALSINA JR, op. cit.

política externa (“potência pacífica”), adotado pelo Itamaraty, fez com que esse instrumento fosse desvalorizado:

A política externa brasileira é coerente com o perfil de potência média. Seu objetivo maior é liderar o processo de integração regional, desde que não implique custos nem riscos. No campo da segurança, a diplomacia procura destacar o perfil de uma potência pacífica – que, por ser vulnerável a condicionais e constrangimentos, aposta, de certo modo, na desqualificação da força como meio de solução dos conflitos de interesses. Embora reconheça que o poderio estratégico-militar ainda é significativo na avaliação do poder, para ela nada impede o Brasil de construir um projeto diplomático baseado na sua capacidade de persuasão – centrado na paz como instrumento das relações internacionais. Assim, no contexto das relações de força, ela se apresenta como a única linha de resistência. Ou seja, ela descarta a força militar do jogo político-estratégico ao desqualificar a ação militar como substituto da ação diplomática¹⁰⁹.

A forte influência diplomática em seu conteúdo, a carência de debates sobre a formulação da PDN na sociedade civil e no Congresso Nacional, além da iniciativa castrense em sua formulação não foram os únicos motivos para constatar as fragilidades em seu conteúdo. A própria conjuntura das Forças Armadas à criação da PDN (uma disputa entre Marinha e Aeronáutica acerca da aviação naval) ilustrou muito bem como não houve um planejamento político voltado para um novo espaço de atuação nessa área¹¹⁰. No meio militar, a PDN também sofreu com julgamentos por não estar adequadamente ligada a uma política estratégica, voltada direta e minuciosamente para os reais interesses brasileiros em defesa:

Uma medida já teve sua primeira etapa concretizada: a moldura de uma política de defesa, útil como referência mas que não baliza o preparo militar com razoável precisão. Se vier a ser complementada por uma política militar que produza o balizamento e por inserções de interesse para a defesa, nas políticas setoriais, ela terá sido um bom início¹¹¹.

¹⁰⁹ FILHO, op. cit.

¹¹⁰ Em entrevista a Oliveira, FHC atestou que o projeto da Marinha para a aviação embarcada em seu porta-aviões gerou atritos com a Aeronáutica, pois a Força Naval adquiriu aviões do Kuwait sem contatar a Força Aérea. O embate entre as Forças, segundo o presidente, serviu de incentivo para a criação da PDN. In: OLIVEIRA, E. R. de. Op. cit. p. 438-439. 2005.

¹¹¹ FOGAÇA, V. A. **Ministério da Defesa. Modelo mais adequado ao Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 1997.

O processo e o resultado final da Política de Defesa Nacional demonstraram algumas características que permeariam o ambiente político na construção do pensamento em defesa no governo FHC. Em relação à política externa, a diplomacia exerceria um papel prioritário enquanto a defesa sofreria com fortes contenções em seu orçamento e baixo poder de decisão nos assuntos internacionais. O Poder Legislativo, novamente, não atuaria nos processos decisórios em Defesa, tendo seu espaço substituído pelo “hipertrofismo do Executivo.”¹¹² Além disso, os debates em torno da defesa, mesmo com a implantação da PDN, não ganharam o prestígio necessário, segundo a visão castrense:

A divulgação da PDN trouxe importantíssimo avanço nesse aspecto, porém, faltou continuidade. O Governo ressentiu-se da inexistência de um órgão que tenha plenas condições de coordenar as necessárias articulações, tanto para formular, quanto para conduzir a sua política. Teoricamente, essa responsabilidade caberia à CREDEN, o que, na prática, não ocorre, simplesmente porque esse órgão colegiado não tem vida perene¹¹³.

2.3 Defesa Externa x Defesa Interna

A PDN, voltada às ameaças externas, assim como os discursos iniciais do presidente à Câmara dos Deputados, não abordou um tema tão trabalhado dentro das instituições castrenses na década de 1990: “a defesa interna”. A proposital ausência nos discursos sobre a função interna das Forças Armadas teria um duplo sentido: pelo lado civil, o Executivo poderia solicitar e/ou aprovar a participação das Forças Armadas, principalmente o Exército, na contenção de manifestações e ações, que perturbassem a lei e a ordem; quanto ao propósito militar, o pensamento da antiga Doutrina de Segurança Nacional permaneceria como elemento de atuação das tropas, e como ilustra João Roberto Martins Filho, analisando o Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) de 1996, em sua doutrina *Alfa*, a Força Terrestre utilizava nas Hipóteses de Emprego (e não mais Hipóteses de Guerra) o combate contra “forças adversas”, que

¹¹² SOARES, op. cit., p. 155.

¹¹³ MATSUDA, op. cit., p. 44.

poderiam estar presentes dentro de todo território nacional, por isso a necessária presença das tropas em todas as regiões¹¹⁴.

Projeto organizacional desenvolvido a partir da portaria nº 077- Estado Maior do Exército, em dezembro de 1985, sob o comando do general Leônidas Pires Gonçalves, o SIPLEX teve como uma de suas principais funções elaborar as bases doutrinárias de atuação do Exército, procurando criar estratégias, planos para sua execução, análises dos resultados, além de atualizações nesse sistema, ao longo do tempo. A relação da Força com o SIPLEX envolveu um grande número de militares e percorreu toda uma rede de comando, estudos e gerenciamento. Ao todo, até 2007, o sistema era formado por seis livros. Por se tratar de um sistema de planejamento, o SIPLEX desenvolveu suas doutrinas de longo prazo no período da Nova República. Entre elas, citamos, como forma de constatar a diversidade de suas ações, a doutrina *Gama* (ligada à defesa da Amazônia) e a doutrina *Alfa* (Garantia da Lei e da Ordem). Como citado anteriormente, a doutrina *Alfa*, associada a esse pensamento de longo prazo, esteve sintonizada com a missão constitucional referente à Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Seu conteúdo, apesar de conviver com um regime democrático, remete-se ao período da Guerra Fria e seus conflitos polarizados:

O longo período em que o EB tomou para si o comunismo como o “inimigo absoluto” a ser combatido, deixou profundas marcas na instituição, que não foram ainda superadas. Um sintoma, entre outros, é a ênfase concedida à Doutrina Alfa, que orienta o emprego da Força Terrestre em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), uma sobrevivência e vicissitude da maneira como se deu a passagem do regime militar para o estado democrático, no Brasil¹¹⁵.

A duplicidade temática da defesa no campo estratégico do Exército significou a fragilidade com que o assunto foi tratado nos primeiros dez anos de Nova República. No interior das Forças Armadas, o próprio conceito de defesa encontrava-se difuso, pois segundo o ex-ministro da Marinha no governo FHC, Mauro César Rodrigues Pereira, ao comparar a visão da Marinha e do Exército, afirmou: “A nossa visão é de defesa. E

¹¹⁴ FILHO, J. R. M. As Forças Armadas brasileiras no pós-guerra fria. **Revista Tendências Mundiais**. Fortaleza, CE.: jul/dez. 2006.

¹¹⁵ SILVA, C. E. de M. V. da. **O sistema de planejamento estratégico do Exército Brasileiro (SIPLEX): uma análise da doutrina militar terrestre do Exército Brasileiro e do seu planejamento (2002- 2007)**. São Carlos, SP: Ufscar – tese (doutorado). 2009.

defesa é 99% contra o inimigo externo, e não contra o interno. A visão deles é o contrário.”¹¹⁶

Se, por um lado, a PDN deu os primeiros passos rumo à ampliação do debate sobre “defesa externa” no Brasil, a estratégia do Exército em manter sua atuação interna, o escasso debate no Poder Legislativo e a incipiente participação da sociedade civil no tema, contribuíram para a continuidade de uma política de defesa voltada, também, ao combate interno:

(...) a Política de Defesa Nacional está a exigir um mais adequado equacionamento conceitual e político de dois fatores que se inscrevem nas relações civil-militares. O primeiro fator refere-se à atuação das Forças Armadas na Segurança Pública, do Exército em particular. (...) No entanto, o problema mais importante reside na identificação entre Segurança Pública e defesa interna: dada a continuidade conceitual e das estruturas operacionais, crises de Segurança Pública estimulam o emprego do instrumento militar na vida nacional. Desse modo, a fronteira entre Segurança Pública, defesa interna e defesa das instituições do Estado democrático permanece nebulosa e exige uma disposição presidencial para sua total clarificação¹¹⁷.

A obscuridade sentida pelo autor alude para a ausência de participação do Legislativo na avaliação e na fiscalização da PDN de 1996, que não desenvolveu um espaço de discussões e legou, novamente às Forças Armadas, o controle sobre a defesa no regime democrático. Sendo assim, os enfrentamentos ocorridos e os pensamentos difundidos durante boa parte dos anos 1964-1985 continuaram a circundar a mentalidade militar 11 anos depois:

As diretrizes expedidas pelo Senhor Presidente da República para a formulação da Política de Defesa Nacional tratam apenas da Defesa Externa. A imprensa, quando noticia ou comenta problemas internos, ligados à violência, segurança pública, ameaças à ordem pública, ou mesmo quando se refere à Política de Defesa Nacional, evita empregar expressões como “Segurança Nacional”, “Segurança Interna”, “Defesa Interna”, atividades ou órgãos de informações necessários aos Estados. Tais fatos se devem ao relativo sucesso psicológico obtido pelas campanhas desencadeadas sobre a sociedade civil por “intelectuais” da esquerda brasileira que, por motivação ideológica, revanchismo, ou mesmo interesse em obter e manter prestígio junto aos meios artísticos, desencadearam intenso patrulhamento ideológico através dos meios de comunicação de massa¹¹⁸.

¹¹⁶ CASTRO; D’ARAUJO, op. cit., p. 288.

¹¹⁷ OLIVEIRA, op. cit., p. 338.

¹¹⁸ PERLINGEIRO; PIRES, op. cit., p. 07.

Essa doutrina, trabalhada e discutida no interior do Exército, ganhou um novo fôlego ao fim da Guerra Fria, a partir das denominadas “novas ameaças” advindas, na visão castrense, através da influência norte-americana, dos processos de multipolarização, globalização, regionalismos. De acordo com Mathias, as “novas ameaças” foram citadas desde a primeira reunião de ministros da Defesa das Américas, ocorrida em 1995 na cidade de Williamsburg (EUA), onde foram relatadas, por iniciativa estadunidense, sete ameaças: direitos humanos, meio ambiente, tráfico de drogas, tráfico de armas, terrorismo, migrações e crime organizado¹¹⁹. Consoante a esse pensamento, o Exército adequou-o em sua doutrina por meio da “defesa interna”:

A formulação de conceitos como o “dever de ingerência” e os reflexos da globalização têm provocado novos desafios e ameaças à estabilidade institucional, entre as quais destacam-se: o crime organizado, o narcotráfico, as agressões ao meio-ambiente e às minorias étnicas, o terrorismo, os problemas sociais, os resíduos das disputas ideológicas, as influências dos movimentos de guerrilha no continente e os movimentos separatistas. O Exército Brasileiro tem sido um importante agente de integração e pacificação nacional; suas experiências mais recentes de atuação na Defesa Interna proporcionam uma sólida base doutrinária que deve ser aproveitada no planejamento e na condução das Operações de Garantia dos Poderes Constitucionais, da Lei e da Ordem¹²⁰.

Segundo esse trecho, “problemas sociais, os resíduos das disputas ideológicas, as influências dos movimentos de guerrilha no continente e os movimentos separatistas” são colocados a luz dos “novos desafios e ameaças à instabilidade institucional”, o que nos leva a questionar sobre a permanência no pensamento militar das diretrizes autoritárias vigentes em sua história republicana.

Em relação às “experiências mais recentes de atuação na Defesa Interna”, em outubro de 1996, 1000 soldados do Exército e 63 homens da Polícia Federal expropriaram garimpeiros que ocuparam, de maneira ilegal, uma área pertencente à União. Se na visão castrense, o papel das Forças Armadas na chamada “defesa interna” foi amparado pela Constituição de 1988, através da Garantia da Lei e da Ordem (como exemplo, citamos o caso de Volta Redonda), a banalização de seu uso vista em Franco e

¹¹⁹MATHIAS, S. K. Ameaças às democracias da América Latina. In: OLIVEIRA, E. R. de. (Org.) **Segurança e Defesa Regional – da competição à cooperação regional**. São Paulo, SP: Fundação Memorial, 2007.

¹²⁰ PERLINGEIRO; PIRES, op. cit., p. 02.

recorrente em FHC, “por violarem a Lei Complementar n. 69, foram ilegais.”¹²¹ Na mesma página, Zaverucha cita uma notícia do *Jornal do Brasil*, datada de 28/10/1996, acerca de operações militares do Exército em torno dessa região expropriada, confirmando seu poder coercitivo frente aos moradores que habitavam no lugar.

O duplo sentido referente à lacuna deixada pela PDN sobre a “defesa interna” reviveu, em parte, uma tradicional característica do sistema republicano brasileiro, em que o “poder moderador” das Forças Armadas atuou nos casos de ameaças à ordem constitucional vigente, de acordo com sua percepção, e também, o poder civil, representado na figura suprema do Executivo, se utilizou dessa prerrogativa para conter a ordem social e amortecer movimentos políticos opositores e mais exaltados¹²². Além disso:

O emprego militar na ordem pública representa uma opção-limite que, de um lado, expressa a falência do instrumento policial tradicional e, de outro, estimula uma dependência do presidente com relação à área de força militar do Estado. Esta hipótese apontaria para a tutela castrense sobre a maior expressão do poder civil¹²³.

O poder de polícia atribuído às Forças Armadas na Nova República brasileira contribuiu para a fragilização de sua democracia. A existência da Polícia Militar (PM) e do corpo de bombeiros, como forças auxiliares do Exército, encontra-se legalizada na Constituição de 1988. Dez anos depois, o Comando de Operações Terrestres (Coter), órgão ligado ao Exército, obteve a missão de inspecionar as “Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares Estaduais, no que diz respeito à organização, articulação, aos efetivos, ao armamento, à munição e ao planejamento de emprego das Forças Auxiliares.”¹²⁴ Ou seja, no governo FHC os militares permaneceram controlando

¹²¹ ZAVERUCHA, op. cit., p. 68. 2005.

¹²² Sobre o “Poder Moderador”, emblematicamente relacionado às ações militares na política até 1964, vemos que as Forças Armadas, que deveriam ser um instrumento do Estado, no Brasil pós-1889, atuaram na “organização política da Nação, velando incessantemente pela independência e harmonia dos mais poderes políticos. O que equivale a dizer que o instrumento do Estado tem a incumbência precípua de velar pela harmonia dos três ramos em que se pode manifestar a vontade soberana do Estado, o que constitui aberração teórica evidente e traduz grave descompasso entre a constituição real e a constituição escrita. Ou, o que vem a dar no mesmo, traduz a existência de uma crise para a qual se deve buscar solução.” FERREIRA, O. S. **Forças Armadas para quê?** Rio de Janeiro (RJ). Ed: GRD. 1988.

¹²³ OLIVEIRA; SOARES, op. cit., p. 112.

¹²⁴ COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES (Coter). **Histórico**. Disponível em: <http://www.coter.eb.mil.br/html/historico.asp>. Acesso em 12/07/2011.

a logística de suas forças auxiliares, sob a liderança de um general quatro estrelas a frente do Coter, o que significou maior autonomia do Exército nesse controle¹²⁵.

Em torno do incipiente projeto político para a defesa no início do governo Fernando Henrique, preenchido pelo poder militar quanto ao seu planejamento, destacamos que a Política de Defesa Nacional, destinada a nortear as políticas e o processo de construção do futuro Ministério da Defesa, não abarcou todas as questões referentes à função militar na Nova República. A crise de identidade apontada por alguns autores no pós-Guerra Fria incidiu sobre a defesa ao vermos que o conceito de “defesa interna” permaneceu no regime democrático, mas foi alijado do debate em torno da PDN:

A Política de Defesa Nacional não abriga conceito de *inimigo interno*, o qual ocupou posição central nas políticas do regime militar para as Forças Armadas. Mas aquele conceito ainda orienta a *defesa interna*, que só poderá efetivar-se perante a existência de um inimigo ou de uma ameaça a combater dentro do país, ainda condiciona profundamente a preparação do Exército, mesmo após a adoção da Política de Defesa Nacional. É preciso ainda ser mais afirmativo: o preparo militar do Exército continua voltado mais à defesa interna do que à defesa externa¹²⁶.

A utilização do Exército pelo Executivo visto muitas vezes em FHC, nas ações voltadas à “pacificação” no interior do Estado, não esteve presente no documento de 1996 e a permanência do controle militar sobre a defesa refletir-se-ia, mais tarde, no processo de formação do MD, o que levou à fragilização de um movimento republicano em prol da construção de um pensamento em defesa democrático condizente com o atual regime político brasileiro.

2.4 A criação do Ministério da Defesa

Elaborado o documento, que embora deficitário, representou a primeira política de defesa de um governo civil no Brasil, outras iniciativas foram feitas durante o governo FHC. Através dessa perspectiva, o segundo passo rumo ao controle civil sobre os militares deu-se no processo de criação do Ministério da Defesa, fortalecido após a PDN de 1996. No entanto, ao longo das análises sobre a formação dessa instituição,

¹²⁵ ZAVERUCHA, op. cit., p. 70. 2005.

¹²⁶ OLIVEIRA, op. cit., p. 353. 2005. Grifos do autor.

notaremos, mais uma vez, a fragilidade da iniciativa político-civil em torno desse processo e a conseqüente autonomia militar no tocante a construção do Ministério. Devido aos embates entre interesses civis e militares, e até mesmo no interior das Forças Armadas, o processo de formação do MD não esteve desassociado dos antigos problemas quanto ao controle civil sobre a defesa. Ou seja, entre avanços e permanências, enfocaremos a atuação militar na tentativa de preservar seu nível de autonomia política.

Durante muitos anos e em diferentes momentos da história republicana brasileira tentou-se estabelecer um arquétipo de Ministério da Defesa no país, pois a concepção de controle civil democrático foi desenvolvida *a posteriori*¹²⁷. A análise das constituições brasileiras evidencia que a partir da Constituição de 1937, também conhecida como “Polaquinha”, já havia a definição das Forças Armadas como instrumento submetido às ordens do Presidente da República: “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República.”¹²⁸ Na Constituição de 1946, a tentativa em constituir um órgão, que integrasse as três Forças (Exército, Marinha e Aeronáutica), derivou na formação do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), que no período denominava-se Estado-Maior Geral¹²⁹. Posteriormente, no regime militar, as Forças Armadas localizaram-se a frente de qualquer outra instituição do Estado brasileiro, determinando uma função política dos militares, reconhecida constitucionalmente¹³⁰. Entretanto, o que vimos, principalmente no período de mais de vinte anos dos militares no poder, foram empecilhos por parte de tais no que se refere a uma mudança de perspectiva para a criação desse órgão. Sobre essa afirmação, podemos perceber que a manutenção da permanência militar no controle sobre a defesa esteve estritamente relacionado à “parte constitutiva da mudança que, por sua vez, está relacionada à não-

¹²⁷ Como aporte metodológico, utilizamos o conceito *controle civil objetivo* da obra de Samuel P. Huntington (publicada pela primeira vez nos EUA em 1957), que propõe a maximização do profissionalismo militar em um regime democrático, tornando-o instrumento do Estado sem participação na política institucional, classista e constitucional. In: HUNTINGTON, S. P. **O Soldado e o Estado – Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares**. Rio de Janeiro, RJ: Biblioteca do Exército, 1996.

¹²⁸ AGUIAR, R. A. R. **Os Militares e a Constituinte**. São Paulo, SP: Alfa-Ômega, 1986.

¹²⁹ SAINT-PIERRE, H.; WINAND, É. A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil. In: SEPÚLVEDA, Isidro; ALDA, Sonia. (Org.). **La administración de La Defensa en América Latina II. Análisis nacionales**. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, v. 2, p. 51-83, 2008.

¹³⁰ AGUIAR, op. cit., p.39.

ruptura das bases sob as quais se erigiu o processo revolucionário.”¹³¹ Ou seja, no período em que os militares comandaram o país, a proposta de criação do MD foi derrubada e manteve-se presente a autonomia sobre a defesa.

A interferência castrense à não formação do MD persistiu no processo de redemocratização do país. Se em uma democracia, o poder civil deve controlar as políticas públicas, isso não ocorreu de início, na Constituição de 1988. Como foi visto no primeiro capítulo, os militares organizaram-se para que se mantivessem os três ministérios das Forças, além do Estado-Maior das Forças Armadas:

A preservação dos Ministérios militares singulares correspondeu aos interesses do Exército, o qual tem exercido, ao longo da República, uma liderança política e uma supremacia estratégica, reforçadas ambas (a liderança e a supremacia) pelo regime militar que fundou a estratégia militar, principalmente na Defesa Interna¹³².

Nos governos Sarney, Collor e Franco, as instabilidades econômicas e políticas, além do *lobby* militar, atravancaram o desenvolvimento de debates sobre a criação do MD. A proposta para sua criação foi vagamente defendida em 1994 por FHC durante a campanha eleitoral à Presidência da República. Todavia, entre o discurso e a prática, a edificação do Ministério da Defesa ocorreu apenas no segundo mandato do presidente tucano. Entre os motivos deste descompasso, havia a necessidade de elaborar um documento sobre defesa, com a finalidade de centralizar os objetivos dessa área sob administração civil, pois, anteriormente a esse processo, a defesa era coordenada por cinco ministérios: os ministérios singulares de cada Força, o EMFA e o Gabinete Militar da Presidência¹³³. Outro fator importante nos primeiros passos rumo à construção do MD foi a presença da CREDN na centralização administrativa e na formação do documento de 1996. A Câmara era composta pelos Ministérios das Relações Exteriores, de Justiça, da Marinha, da Aeronáutica, o Emfa, a Casa Civil, a Casa Militar e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

Embora a CREDN tenha sido constituída por diferentes atores, a influência militar mais uma vez se fez presente em relação à condução do processo de criação do Ministério. Desde o princípio, o governo delegou aos militares o levantamento de estudos sobre o tema:

¹³¹ MATHIAS, op. cit., 1994.

¹³² OLIVEIRA, op. cit., p. 141.

¹³³ SAINT-PIERRE; WINAND, op. cit., p. 52. 2008.

A partir de 1995, o Estado-Maior das Forças Armadas, por determinação presidencial, iniciou os estudos para a criação do Ministério da Defesa, visando a otimizar o sistema de defesa nacional, formalizar uma política de defesa sustentável e integrar as três Forças, racionalizando as suas atividades¹³⁴.

Desde o início do processo, FHC procurou cercar-se de militares que não fariam maiores objeções a sua intenção de criar o MD. Para isso, manteve nos cargos o general Benedito Onofre Leonel, então ministro-chefe do EMFA e o general Lucena, na época ministro do Exército, com quem possuía boas relações desde o governo Itamar Franco, quando esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores¹³⁵. Coube ao EMFA, a missão de conceber o MD, e na visão de Zaverucha essa opção foi “crucial” para preservação da autonomia militar no controle da defesa. Além disso, o EMFA, por se tratar de um órgão burocrático, possuía status inferior em comparação com os Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica. Esse fato “sinalizava para os futuros limites do novo ministério.”¹³⁶

Ao preencher o restante do estafe militar nos ministérios da Aeronáutica e Marinha, o presidente fez questão de antecipar sua intenção prioritária referente ao MD. Contudo, é notável a crítica dirigida à construção do MD por parte de setores militares, pois nos anos anteriores à sua concretização, visualizamos esse descontentamento: “como a criação do Ministério da Defesa encontra resistência nas próprias Forças Armadas, dificilmente será fruto de um consenso entre militares e a sociedade, devendo, portanto, ser consequência de decisão política do Chefe de Governo.”¹³⁷. Apesar de indicar oficiais que estavam dispostos a colaborar com o projeto, até entre eles, havia certa resignação em relação ao real motivo político de FHC na construção do ministério civil. De acordo com o general Zenildo:

Isso são cogitações, mas creio que houve pressões para que ele criasse o ministério. Creio, com toda a franqueza, que houve pressões externas que podem até não ter influído, mas existiram. Mas o fato é que os americanos raciocinam como se todo o mundo, ao sul do Rio

¹³⁴ SHINZATO, L. M. **O papel do Ministério da Defesa na condução da Política de Defesa Nacional: uma visão**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 2002.

¹³⁵ CASTRO; D´ARAUJO, op. cit., p. 37.

¹³⁶ ZAVERUCHA, op. cit., p. 214. 2005.

¹³⁷ FOGAÇA, op. cit., p. 26.

Grande, fosse igual. Então, o poder civil que eles imaginam pressupõe um ministro da Defesa civil. Essa é a idéia americana, não há dúvida. (...) Uma outra pressão, talvez não muito efetiva, era a do Itamarati. (...) Há um certo constrangimento deles em tratar com quatro ministros militares¹³⁸.

Essa visão foi compartilhada no interior do Exército, pois no que tange a influência externa à criação do MD, de acordo com o pensamento castrense, houve a clara intenção, por parte dos EUA, em dissolver os Exércitos na América do Sul com o fim da Guerra Fria. Alegava-se que as ameaças entre os países do continente americano eram as mesmas e deveriam ser combatidas por uma força policial ao invés de uma força terrestre:

É oportuno assinalar que a decisão de se implantar um órgão de defesa no País deu-se em meio a um ambiente sob forte pressão internacional, cuja finalidade principal era promover o desarme das nações sul-americanas. (...) Como solução e implementação dessas idéias era necessário subordinar o Poder Militar ao Civil, negar às Forças Armadas o acesso a armas modernas e à tecnologia militar de ponta e reduzir os orçamentos de defesa para forçar a diminuição de efetivos e de tarefas, até à extinção das instituições militares. Internamente, essas idéias eram assimiladas e respaldadas por forças políticas ressentidas e temerosas de novas intervenções militares como as que ocorreram na região na segunda metade do século passado¹³⁹.

Embora os ministros tivessem aceitado em colaborar com a criação do MD, não houve um grande entusiasmo nas Forças Armadas frente a essa questão, pois no transcorrer dos mandatos de FHC na Presidência, o setor militar sofreu com os baixos índices de investimento no setor, o que fortaleceu o quadro de sucateamento e, conseqüentemente, descontentamento das Forças Armadas na década de 1990:

As Forças Armadas encontram-se profundamente prejudicadas em sua operacionalidade e em seu desenvolvimento tecnológico em decorrência de sucessivos e consideráveis cortes orçamentários. Os recursos alocados para a expressão militar são praticamente inexpressivos, dos menores do mundo, incompatíveis com a magnitude de sua missão constitucional, com o imensurável valor do patrimônio a proteger e com a estatura do País. Em 1996, foi aprovada a Política de Defesa Nacional, base para o subsequente planejamento das ações de defesa e para o estabelecimento de estratégias e diretrizes. Esse documento, embora ressalte a importância da defesa

¹³⁸ CASTRO; D'ARAUJO, op. cit., p. 219.

¹³⁹ SHINZATO, op. cit., p. 37.

nacional e reconheça as incertezas e ameaças potenciais do mundo de hoje, deixa explícito que a defesa continuará situada em baixa prioridade para fins de recebimento de recursos, ou seja, aflora um paradoxo entre a retórica do texto e a realidade da execução¹⁴⁰.

Segundo Oliveira, os investimentos não vieram como consequência “da crise financeira e das limitações dos recursos do Estado e, de outro lado, da visão predominante sobre a necessidade de rebaixamento do perfil militar do país.”¹⁴¹. No pensamento castrense, a presença do MD apenas serviria para agravar essa situação.

Dentre outras questões políticas internas, que ajudam a explicar tamanha resignação estão, também, à perda de influência sobre a defesa para o poder civil e o temor que havia, por parte da Aeronáutica e Marinha, em ver o Exército possuir um poder hegemônico. Aludia-se “a teoria da vitamina de abacate”, quando depositados outros ingredientes, como leite e outras frutas, o resultado no liquidificador será sempre esverdeado. Mauro José Miranda Gandra, ex-ministro da Aeronáutica em 1995, ao ser questionado, confirmou essa teoria ao analisar que o Exército via com bons olhos a criação do MD, pois não iria perder poder e continuaria como a Força “predominante.”¹⁴² Devido à diferença entre a estrutura do Exército em comparação com as outras duas Forças, poderia haver um desequilíbrio orçamentário ao centralizar-se administrativamente a defesa. Na opinião do ex-ministro Pereira (Marinha), a disparidade orçamentária entre as Forças decorria dos investimentos, que o Exército recebia em relação a sua ação na “defesa interna” do Brasil, pois caso atuasse apenas na questão externa poderia reduzir pela metade seus gastos¹⁴³.

Em vista dessa rivalidade, se por um lado, houve a determinação presidencial para que o EMFA (na época comandado por um oficial do Exército) elaborasse uma proposta de Ministério da Defesa, a Marinha também apresentou seu projeto a FHC. Na visão do general Cardoso, a Marinha elaborou uma boa proposta, mas ela não abarcava a concepção de ministério que o presidente exigia. Em 1997, ao ter conhecimento dessas duas concepções, FHC organizou um grupo de trabalho envolvendo vários ministérios (entre eles estavam os quatro ministérios militares, o Ministério das Relações Exteriores, a SAE, Ministério da Casa Civil e a Casa Militar), que tinha como

¹⁴⁰ LIMA, R. N. de O. **EXÉRCITO BRASILEIRO – uma postura para o terceiro milênio**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 1999.

¹⁴¹ OLIVEIRA, op. cit., p. 276. 2005.

¹⁴² CASTRO; D´ARAUJO, op. cit., p. 299.

¹⁴³ Ibid. p. 288.

objetivo finalizar o formato do MD. Nesse momento, mais uma vez, houve divergências de interesses no interior das Forças Armadas ao destacarmos uma clara divisão entre Marinha e Exército. Sobre esses desacordos, o general Cardoso analisou-os da seguinte maneira:

Havia uma corrente que achava que o Estado-Maior da Defesa deveria ter atribuições estratégicas. E outra achava que deveria ter atribuições apenas de natureza operacional, ou seja, de planejamento do emprego e preparação das forças para os teatros de operações. Acabaram vingando as atribuições apenas de natureza operacional, e as de nível estratégico foram para a secretaria de política e estratégia¹⁴⁴.

A intensa participação das Forças Armadas na construção do ministério voltado, entre outras funções, ao controle civil sobre a defesa ilustrou a fragilidade e o desinteresse do meio civil para tomar as rédeas dessa política pública. Como vimos, a partir de 1995, os fundamentos para a construção do MD foram projetados pelos militares, havendo escassa participação do restante da sociedade na concepção do controle civil sobre os militares no sistema democrático brasileiro. Através dessa percepção, veremos como ocorreu o desenvolvimento dessa instituição após os estudos realizados entre 1995-1997.

Na pesquisa realizada pelo EMFA foi constatado que o Brasil era um dos poucos países, entre os quais não possuíam um Ministério da Defesa. Dos 179 países pesquisados, apenas 23 não contavam com essa instituição e somente o Brasil possuía características políticas e territoriais necessárias à manutenção de Forças Armadas atuantes. Os Ministérios da Defesa analisados mais profundamente foram os da Alemanha, Grã-Bretanha, França, Espanha, Itália, Argentina, Chile, Estados Unidos e Portugal, pois possuíam algumas características análogas ao caso brasileiro. A inexistência dessa instituição no quadro político brasileiro já influenciava negativamente nos interesses em política externa, pois era um fator prejudicial na conquista de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Naquele momento, lançou-se a seguinte questão: como um país que almeja ter um grande poder decisório em questões de segurança internacional poderá responder a esses desafios com a presença de quatro ministros militares posicionando-se sobre a defesa? Ou seja, compartilhamos com o pensamento de Zaverucha, que vê na gênese do MD

¹⁴⁴ Ibid. p. 334.

uma finalidade instrumental ao invés da tentativa de subordinar os militares ao controle civil democrático. Vemos na questão de política externa (Conselho de Segurança da ONU) um fator determinante à sua criação¹⁴⁵.

Além da análise dos ministérios de outros países, segundo o general Cardoso, realizou-se a formação de grupos de trabalho, voltados para um ciclo de estudos. O general atentou para um momento importante, quando 10 grupos de peritos procuraram definir “qual o nível de integração o Ministério da Defesa deveria exercer em atividades que vinham sendo realizadas pelos ministérios militares.”¹⁴⁶ Ou seja, por meio da influência castrense, a função do MD foi relativizada de acordo com a preservação de prerrogativas militares quanto ao real controle sobre a defesa. O peso decisório das Forças Armadas na formação do MD deveu-se, em boa parte, por sua estratégia política de *resistência e postergação* esboçada pelo Conselho dos Vice-chefes de Estado Maior (Convive). Ao analisar o “Estudo n. 01/Convive-C”, datado em 29/10/1996, Oliveira atesta para a resignação dos ministérios militares frente à perda de poder dos seus ministros. Ao verem que o MD seria formatado, havia o interesse para “que nada mudasse de fato.”¹⁴⁷ De acordo com o Convive, as mudanças no âmbito político (a integração das três Forças em uma Força única) a fim de reduzir o papel político dos militares era a questão-chave da oposição de Marinha, Aeronáutica e Exército. A seu ver, a construção da democratização das relações civis-militares no Brasil necessitava de uma mudança de mentalidade, ao invés de transformações institucionais. Porém, com a missão de estudos e coordenação destinada ao EMFA, houve um momento de *transição conceitual*, alicerçado em uma *estratégia de acomodação* das Forças Armadas, quando o meio militar transforma seu radicalismo em cautela referente à criação do MD¹⁴⁸.

A mudança no posicionamento das Forças Armadas, na visão de Oliveira, ocorreu após a decisão política de FHC em formatar o ministério civil. No entanto, vemos que essa nova postura foi conquistada sob um alto custo dos avanços no processo de democratização da Defesa, pois o novo ministério seria fruto de um pensamento militar (EMFA). Novamente, o processo transitório caracterizar-se-ia por conquistas institucionais atreladas ao peso da tradição autoritária:

¹⁴⁵ ZAVERUCHA, op. cit., p. 215. 2005.

¹⁴⁶ CASTRO; D'ARAUJO, op. cit., p. 334.

¹⁴⁷ OLIVEIRA, op. cit., p. 132. 2005.

¹⁴⁸ OLIVEIRA, op. cit., p. 141. 2005

O diagnóstico que encontramos no documento do EMFA é uma declaração de princípios: o Ministério da Defesa deverá promover a racionalização do preparo e do emprego das Forças Armadas, não de forma abrupta, para não provocar traumas e eventuais resistências, mas por meio de um processo de transição¹⁴⁹.

Na linha desse raciocínio, a demora em estabelecer o órgão destinado à centralização administrativa da defesa no país na Nova República e a preservação de “prerrogativas constitucionais para os militares e a persistência de ilhas de autonomia militar no cenário político nacional”, caracterizaram o processo de formação do MD¹⁵⁰. A visão também prevalece em setores do Exército, em que pese a velha máxima do anterior processo de distensão:

Os estudos para a criação do MD estavam bem adiantados quando o Presidente da República editou uma Medida Provisória criando o cargo de Ministro Extraordinário da Defesa. Assim, até a aprovação da Lei Ordinária de instituição do MD, vigorou uma fase de transição, caracterizada pela retração do EMFA e a ativação do MD, a qual transcorreu, paulatinamente, bem coordenada, com um baixo custo político e com rica troca de informações e experiência¹⁵¹.

Enfim, no transcurso do primeiro mandato de FHC, as resistências à implantação do MD diminuíram em intensidade no meio castrense, transformaram-se em adesões e após as discussões conceituais sobre a sua criação e suas futuras atribuições, deu-se início à sua criação, por meio do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). É necessário ressaltar que durante o período de estudos do EMFA pouco se avançou quando enfocamos seu planejamento estrutural¹⁵². Para também agilizar esse processo, o GTI foi coordenado pelo ministro da Casa Civil, Clóvis Carvalho, e contou com os ministros da Marinha, Exército, Aeronáutica, EMFA, Relações Exteriores, Secretaria de Assuntos Estratégicos e da Casa Militar. Vale lembrar, que a Marinha teve um papel importante nos trabalhos do GTI, pois seu projeto de Ministério diferenciava-se em alguns aspectos do modelo do Exército e algumas questões trabalhadas pelo EMFA sofreram alterações, após a apresentação do MD naval.

¹⁴⁹ Ibid. p. 147.

¹⁵⁰ SAINT-PIERRE; WINAND, op. cit., p. 01. 2008.

¹⁵¹ MOTTA, J. C. N. **O sistema de controle interno do Comando do Exército em face do sistema de controle interno do Ministério da Defesa**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 2002.

¹⁵² FUCCILLE, op. cit., p. 144.

Nas discussões entre militares e civis as divergências entre seus interesses marcou a elaboração do MD, pois se por um lado o GTI serviu para abafar as pressões militares e adiantar sua construção, os estudos organizados anteriormente pelo EMFA se fizeram valer na preservação de autonomias no controle sobre a defesa.

Em relação a principal conquista do controle civil, destacamos que o processo de atuação do GTI serviu como um ponto de inflexão na organização ministerial do setor militar. Enquanto os estudos do EMFA defendiam a preservação dos ministérios militares na convivência com o Ministério da Defesa, parte dos trabalhos desenvolvidos no GTI, sob ordem do presidente Fernando Henrique, trabalhou na perspectiva do rebaixamento de status dos antigos ministérios para comandos militares¹⁵³. E essa foi a proposta vencedora.

A proposta de manutenção dos ministérios militares foi derrotada no primeiro mandato de FHC, mas os futuros comandantes não perderiam algumas prerrogativas da antiga função ministerial, estabelecendo-se um “estatuto semiministerial”, que lhes garantiu foro especial de Justiça, por exemplo¹⁵⁴. Além disso, acima do EMFA, GTI e comandos militares, a principal atuação política (sem contar com o presidente da República) na condução da defesa, durante os anos FHC, foi conduzida pelo general Cardoso, que coordenou a constituição da PDN, chefiou a extinta Casa Militar até 1999 e, posteriormente, esteve à frente do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), órgão destinado a contenção de crises, vinculado ao antigo pensamento de Segurança Nacional, e que em algumas questões conjunturais assumiu o poder decisório mesmo com a presença do MD, entre os anos 1999-2002¹⁵⁵. Considerado um “superministro” nas palavras de FHC, o general Cardoso trabalhou tanto em questões externas como em situações internas, quando, por exemplo, atuou nas greves de policiais militares em diversos estados ou quando comandou parte do efetivo do Exército na ação contra manifestantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), os quais ocuparam a fazenda de familiares de FHC em março de 2002¹⁵⁶.

¹⁵³ OLIVEIRA, op. cit., p. 152. 2005.

¹⁵⁴ Ibid. p. 157.

¹⁵⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 166. 2005.

¹⁵⁶INFORME BRASIL Nº25. Governo manda Exército e Polícia Federal retirarem “Sem Terra” da Fazenda do Presidente Fernando Henrique Cardoso. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

Em 1998, o presidente Fernando Henrique informou que os estudos haviam sido finalizados. A permanência da “tradição”, citada logo a seguir por FHC, contribuiu para a fragilidade institucional do embrionário Ministério da Defesa:

Foram concluídos os estudos exploratórios que auxiliaram na decisão política do Governo de criar o Ministério da Defesa. A estrutura a ser adotada no Brasil não será uma importação, pura e simples, de modelo de outros países, mas deverá preservar os avanços conquistados, suas tradições, seus usos e costumes, visando, entre outros objetivos, racionalizar o preparo e o emprego das Forças Armadas¹⁵⁷.

Acerca dessa estrutura adotada, visto que as Forças Armadas, com preeminência do Exército, mantiveram, em parte, seu poder político decisório no governo FHC, veremos que o processo de formação do MD e sua atuação nos anos 1999-2002 não transformou significativamente o controle civil sobre os militares na democracia brasileira. O próprio retardamento em estabelecer o Ministério da Defesa já apontava para as forças de resistência contrárias as mudanças, que poderiam ser feitas com o advento do MD.

Antes que o Ministério da Defesa fosse implantado, coexistiram seis autoridades no comando da Defesa¹⁵⁸. Além dos Ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica, a Casa Militar e o EMFA, o presidente Cardoso, seis meses antes de instalar o MD, nomeou como ministro extraordinário da Defesa, o então senador Elcio Álvares, que havia perdido as eleições de 1998 no estado de Espírito Santo. Para os militares, a escolha de Álvares representou muito mais o alento a um político derrotado, do que a tentativa de prestigiar a nova instituição¹⁵⁹. Se essa escolha significou certa desvalorização sobre a recém-criada pasta, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 498/97, que deu origem ao MD, favoreceu a autonomia militar. Isso fica evidente, quando o relator desse projeto, deputado federal Benito Gama, comparou a atuação do ministro da Defesa civil ao papel desempenhado pela rainha da Inglaterra, que tem seus poderes limitados (“reina, mas não governa”)¹⁶⁰. Ou seja, mesmo com a inédita medida, não houve a transferência imediata do poder político sobre a defesa para o poder civil.

¹⁵⁷ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1998.

¹⁵⁸ SAINT-PIERRE; WINAND, op. cit., p. 02. 2008.

¹⁵⁹ ZAVERUCHA, op. cit., p. 217. 2005.

¹⁶⁰ ZAVERUCHA, op. cit., 2005.

Evidencia-se essa questão, quando o general Cardoso falou sobre a atuação de Álvares como ministro:

Achava uma injustiça, quando via algumas ironias insinuando que ele era a rainha da Inglaterra. Ele, de fato, ainda não era comandante das forças, porque os ministérios ainda existiam, mas estava fazendo o seu trabalho de ministro extraordinário trabalhando em cima da legislação. No momento em que foi criado o Ministério da Defesa, ele começou a assumir as suas funções de ministro, e as Forças Armadas deixaram de ter os seus antigos ministérios. Ele recebeu o acervo do Emfa, instalou-se, e o ministério está funcionando – não diria 100% -, fazendo a coordenação entre as três forças. Já absorveu a condução de problemas específicos dos militares, como a previdência social, vem tratando de reequipamento das forças e hoje é a interface das Forças Armadas com a Presidência. Vejo com muita alegria o ministro Élcio Álvares se referir a problemas militares como em termos de “nós”¹⁶¹.

Após seis meses de “transição”, o Ministério da Defesa foi instituído no dia 10/07/1999 através da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999¹⁶². Ao analisar o *Documento interno do Ministério da Defesa acerca dos temas e competências do MD, suas Secretarias e órgãos correlatos*, Fuccille destaca as seguintes atribuições do MD:

Política de Defesa Nacional; política e estratégia militares; doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas; inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa; operações militares das Forças Armadas; relacionamento internacional das Forças Armadas; orçamento de defesa; legislação militar; atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública, no combate a delitos transfronteiriços ou ambientais, na defesa civil e no desenvolvimento nacional; constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas, só para ficarmos nos temas mais sensíveis¹⁶³.

A amplitude das tarefas atribuídas ao MD, no tocante a sua criação, não representou a vinda de um forte aparato civil no controle sobre a defesa. Ao analisarmos o organograma do Ministério da Defesa no governo FHC, visualizamos a presença de órgãos importantes para a administração da defesa sob chefia de militares e a salvaguarda de que os cargos de comandantes militares ficariam restritos a oficiais-

¹⁶¹ CASTRO; D'ARAUJO, op. cit., p. 335.

¹⁶² Outras medidas foram aprovadas para complementar o processo, entre elas, a Medida Provisória nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999; e Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999. Posteriormente, essa legislação foi complementada pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria nº 2.144/MD, de 29 de outubro de 1999.

¹⁶³ FUCCILLE, op. cit., p. 142.

gerais do primeiro escalão das Forças Armadas. Essas “ilhas de autonomia” asseguraram que o MD não realizasse uma grande transformação no controle civil sobre as Forças Armadas e proporcionaram a essas, a possibilidade de conduzirem seus interesses no Conselho Militar de Defesa, por exemplo. De maneira comparativa, o modelo estadunidense de MD não constitui barreiras ao controle civil, pois seus comandos militares são concebidos através da direção de secretários civis e a principal figura interlocutora com a Presidência na projeção da política de defesa e nas ações dessa instituição é o secretário de Defesa, realizando-se, com isso, a supremacia civil no controle sobre a defesa¹⁶⁴.

Com o Ministério da Defesa implantado, uma das principais características relacionada à salvaguarda da autonomia do Exército foi a auto-preservação da “precedência ontológica e histórica da Força terrestre sobre a nação.”¹⁶⁵ Ou seja, o Exército tomou para si o status de formador do Ministério da Defesa, e sua participação política, desde o início do governo FHC, nos indica o porquê dessa reafirmação de valores.

Entre os fatos, que explicam essa atuação do Exército, encontra-se a quebra no rodízio de Força no comando do EMFA, que ficou encarregado pelos estudos de elaboração do novo ministério. Anteriormente a 1994, havia a rotatividade entre as Forças Armadas para dirigir esse órgão de prerrogativas ministeriais. Porém, com a iminência da formação do MD, o governo FHC manteve a chefia sob liderança do general Leonel. De acordo com o general Lucena, houve um grande constrangimento por parte da Aeronáutica e Marinha dada a quebra do rodízio. Com isso, o diálogo entre as Forças Armadas ficou prejudicado e o general Leonel tomou a frente do projeto¹⁶⁶. Após a criação do MD, a visão que atribui ao EMFA a importância de liderar o processo esteve presente no pensamento do Exército:

Politicamente representa a maturidade dos segmentos civil e militar que pela união de propósitos passam, pelo menos conceitualmente, a conduzir conjuntamente a defesa do País no mais alto nível da esfera do poder. Evidencia que a defesa é responsabilidade de toda a sociedade e não apenas dos militares. Assume a responsabilidade de sensibilizar os segmentos político e econômico-financeiro para a necessidade de alocar recursos para a área de defesa, de modo a

¹⁶⁴ Ibid. p. 145.

¹⁶⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 168.

¹⁶⁶ CASTRO; D'ARAUJO, op. cit., p. 220.

proporcionar condições eficazes de preparo das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos com a segurança do País. Assume o encargo político de sensibilizar e esclarecer a opinião pública, com o objetivo de criar e conservar uma mentalidade coletiva de defesa nacional, atuando, principalmente, junto aos órgãos com efetiva penetração no campo psicossocial. O Ministério da Defesa na sua implantação beneficiou-se da estrutura pré-existente no EMFA, não promovendo, em conseqüência, nenhuma inovação significativa, tanto organizacional quanto conceitual na área militar¹⁶⁷.

A concretização do Ministério da Defesa só ocorreu no segundo mandato de FHC, quando já era um dos poucos países no mundo que não contavam com a centralização da Defesa num único ministério vinculado direta e hierarquicamente ao presidente. O MD saiu do papel, mas vimos que todo seu processo de formação esteve orientado e, em vários momentos, liderado por mãos militares, com preeminência do Exército.

O Ministério da Defesa conquistou, logo de início, alguns espaços na condução de uma política de defesa civil. Saint-Pierre e Winand enumeram três mudanças favoráveis com essa implementação: a primeira refere-se à presença “formal” de uma política civil de Defesa, ao menos no plano do discurso, pois, anteriormente, esses assuntos eram, segundo o pensamento civil, de responsabilidade estrita dos militares; o segundo e o terceiro aspectos favoráveis referem-se aos avanços conquistados no plano internacional, por meio de uma maior transparência nas políticas para a Defesa, na ação para conquistar um assento no Conselho de Segurança da ONU e nas relações de cooperação e interlocução com outros países¹⁶⁸. No entanto, os avanços mencionados conviveram, desde o início, com o peso da influência militar na formação do pensamento em defesa no país.

Com as limitações referentes à atuação no controle civil sobre a defesa, o Ministério da Defesa foi oficialmente criado em 10 de junho de 1999, concomitante a extinção do EMFA e a transformação dos ministérios militares em comandos. À frente do posto de ministro da Defesa, Élcio Álvares não possuía, como ele mesmo admitiu, maiores conhecimentos acerca dos temas referentes à Defesa e Forças Armadas. Durante seu mandato, pouco fez em prol do avanço do controle civil e apenas garantiu uma apropriada demarcação jurídica e constitucional ao novo modelo da defesa nacional:

¹⁶⁷ SHINZATO, op. cit., p. 46.

¹⁶⁸ SAINT-PIERRE; WINAND, op. cit., p. 02. 2008.

Posto isso, outros pontos que mereceriam melhor tratamento dentro do novo sistema de defesa, como a necessidade de aprovação dos comandantes militares pelo Senado da República, o rebaixamento do *status* ministerial da Casa Militar, a definição clara de postos a serem ocupados por civis na nova burocracia etc, foram deliberadamente negligenciados, tornando ainda mais distante a realização da supremacia civil¹⁶⁹.

Ao final do mesmo ano, Álvares e seu *staff* político (entre eles, sua principal assessora, Solange Antunes Resende) estiveram envolvidos em denúncias de corrupção ao serem acusados de envolvimento com o crime organizado do estado de Espírito Santo. Apesar das tentativas em manter-se no cargo (uma delas foi a demissão de Solange Resende), as críticas contra as supostas atuações ilícitas de Álvares, feitas pelo então comandante da Aeronáutica, tenente-brigadeiro Walter Brauer, receberam apoio das Forças Armadas, causando uma grave crise nas relações entre militares e Ministério da Defesa. Mesmo com a demissão de Brauer, ocorrida em 17 de dezembro de 1999, sob mando de FHC, após as críticas dirigidas ao ministro, o político capixaba não conseguiu amenizar os descontentamentos. Pelo contrário, a Aeronáutica e o Clube da Aeronáutica (oficiais reformados), insatisfeitos com a demissão de Brauer, protestaram contra as decisões de FHC e reivindicaram a saída de Álvares no fim de dezembro¹⁷⁰.

Foi uma questão de tempo para a queda do ministro, pois até seus subordinados trabalharam para sua demissão¹⁷¹. Em janeiro de 2000, as pressões para a saída de Álvares tornaram-se insustentáveis. Esperava-se que o ministro fosse mais ativo e consistente na defesa de sua pessoa contra os indícios de ações criminosas ocorridas em seu escritório na cidade de Vitória (ES). Apesar de um retórico apoio ao ministro na fase final de sua saída, feito pelos comandantes das três Forças, as suspeitas de corrupção, a falta de tato com o meio militar e seu insuficiente poder de decisão foram determinantes para sua demissão na terceira semana do novo ano¹⁷².

¹⁶⁹ FUCILLE, op. cit., p. 148.

¹⁷⁰ ZAVERUCHA, op. cit., p. 221.

¹⁷¹ Segundo a revista ISTO É: "O alto comando das Forças Armadas reuniu-se secretamente em Brasília para dar início às articulações para a fritura do ministro". Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/27730_SEM+DEFESA+>. Edição 1577. 22/12/1999. Acesso em: 27/09/2011.

¹⁷² VEJA. **O futuro ex-ministro da Defesa**. São Paulo, SP. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/190100/p_038.html>. Acesso em 27/09/2011.

Em seu lugar, o presidente Fernando Henrique nomeou o então advogado-geral da União, Geraldo Magela da Cruz Quintão, que assumiu o posto em 24 de janeiro de 2000. A escolha do novo ministro, logo de início, já foi marcada por uma polêmica: em uma pesquisa feita pela Aeronáutica constatou-se que Quintão, entre os anos 1995-1998, utilizou aeronaves da Força Aérea Brasileira em viagens a São Paulo, onde residia sua esposa¹⁷³. Posteriormente, o Ministério Público absolveu Quintão, pois não constatou qualquer ato ilegal nessa conduta.

Ao assumir o Ministério, as primeiras medidas de Quintão, no âmbito do discurso, foram de encontro aos interesses castrenses (aumento salarial, verbas para o reaparelhamento das Forças Armadas e posição favorável a um sistema previdenciário militar, distinto do sistema civil)¹⁷⁴. Porém, assim como em outras situações na Nova República, o discurso de modernização das Forças Armadas não se instrumentalizou na prática e, nove meses depois, mais uma crise política tumultuou as relações entre o alto-comando e o Executivo. Dessa vez, o embate foi causado pelo Exército, após o então comandante da Força, general Gleuber Vieira, criticar a escassez de verbas destinadas à modernização do setor de defesa. Em resposta às críticas, FHC decidiu, no primeiro momento, demitir Vieira, depois de reunir-se com o general Alberto Cardoso (GSI) e Quintão. Descontentes com a decisão de FHC, 155 generais do Exército reuniram-se em seu quartel-general em Brasília e pressionaram para que o presidente voltasse atrás em sua decisão. Nesse episódio, o *espírito de corpo* do Exército e sua tradição interventora se fizeram valer mais uma vez:

Alertado pelo serviço de informação do Palácio do Planalto, Fernando Henrique desistiu da demissão e escalou o general Cardoso para atuar como bombeiro junto ao generalato. Ele informou aos colegas de farda que Gleuber não mais seria demitido e acertou que os militares não fariam nenhuma manifestação pública¹⁷⁵.

O quadro de descontentamento do Exército não acabaria com o fim desse episódio, pois os investimentos em defesa não vieram no segundo mandato de FHC e a temática permaneceu desvalorizada no rol de prioridades do governo.

¹⁷³ ZAVERUCHA, op. cit., p. 223. 2005.

¹⁷⁴ Ibid. 224.

¹⁷⁵ ISTO É online. **Mobilização fardada**. Disponível em:

<<http://www.terra.com.br/istoe-temp/1620/brasil/1620mobilizacao.htm>>. Acesso em 28/09/11.

Constata-se, assim, que ao longo de desses últimos cinco anos, o recurso destinado ao Exército para o desempenho de sua missão constitucional, bem com o cumprimento legal de suas atividades complementares tem sido efetivamente difícil. Essa situação induz a opinião pública a julgamentos equivocados quanto aos seus gastos. (...) A participação dos dispêndios com defesa no PIB, vem declinando a cada ano. Considerando-se todas as rubricas orçamentárias, os gastos com defesa no Brasil evidenciam uma redução não condizente com a estrutura político-estratégica da Nação. Em 1995 essas despesas representaram 2,13% do PIB e em 1999, o índice apresentado foi de 1,87%¹⁷⁶.

O sucateamento das Forças Armadas na Nova República balizou o conteúdo de muitos discursos críticos, por parte dos militares. Desde o discurso inicial de FHC na Câmara dos Deputados em 1995, percebia-se que não haveria alguma inflexão nessa tendência. De fato, os recursos destinados à Defesa sofreram com os cortes orçamentários, latentes, principalmente, na segunda metade do segundo mandato de FHC, quando Quintão já era ministro da Defesa.

Por conta de uma crise econômica internacional, que afligiu a América do Sul, de maneira mais contundente, entre anos 2000-2002, o governo federal vetou o destino de recursos para o Exército. Questões básicas como o processo de inclusão de novos recrutas, auxílio-transporte, auxílio pré-escolar para militares, foram vetadas pelo governo FHC “em nome da governabilidade”.¹⁷⁷ A situação de penúria chegou a tal ponto, que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Congresso Nacional, então presidida pelo deputado Aldo Rebelo, emitiu uma nota oficial apoiando as Forças Armadas e manifestando preocupação com os cortes orçamentários, pois “o contingenciamento de recursos pode comprometer, inclusive, a própria missão constitucional das Forças Armadas.”¹⁷⁸

No meio militar as críticas referentes à questão orçamentária ganharam adesões nas teses de conclusão da ECEME. Entre os anos 2001-2002, constatamos um aumento nas propostas de ação contra essa tendência, além das constatações de que na década de 1990 agravou-se o quadro apontado. Averiguamos, também, propostas para a transformação desse cenário, com a participação do Ministério da Defesa como portavoza na luta desses interesses:

¹⁷⁶ AMORIM, J. M. F.. **O Orçamento e o Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 2001.

¹⁷⁷ ZAVERUCHA, op. cit., p. 226. 2005.

¹⁷⁸ INFORME BRASIL Nº41. Governo tenta amenizar crise financeira nas Forças Armadas. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

O comprometimento da capacidade de defesa do País é consequência da insuficiência de recursos orçamentários, decorrente, principalmente, da inexistência de uma mentalidade coletiva de segurança. Assim, superar esses óbices através da ação política, principal instrumento de que dispõe para o exercício de suas funções, é o grande desafio para o Ministério da Defesa no desempenho do seu papel de condutor da Política de Defesa Nacional. (...) À sociedade cabe assumir a sua parcela de responsabilidade na segurança da nação, através, principalmente, de cobranças do setor político, de modo a assegurar a adoção de medidas que consolidem um sistema de defesa eficiente. É nesse contexto, onde a ação política prevalece como o principal instrumento de atuação, que cresce a importância do Ministério da Defesa. Portanto, o papel do Ministério da Defesa na condução da Política de Defesa Nacional é essencialmente político¹⁷⁹.

A atribuição “essencialmente” política do MD, conferida pelo oficial Shinzato, reflete, em parte, uma visão cerceadora das possíveis atribuições dessa instituição, pois confere um papel moderador, haja vista a “inexistência de uma mentalidade coletiva de segurança.” Notamos, com maior rigor, essa percepção em outra tese, que privilegia a participação de assessorias militares no Legislativo sem a participação do Ministério da Defesa:

Considerando que o exercício da atividade de assessoramento parlamentar não é uma atividade exclusivamente militar, bem como, que com certeza haverá um assessoramento militar sempre que necessário, não há motivos para maiores preocupações sobre o exercício da função. Entretanto, um fator que deve ser considerado é a necessidade da manutenção das assessorias parlamentares de cada uma das Forças Armadas. Desta forma, o Congresso Nacional não ficará privado de um canal de relacionamento direto com os militares, o qual é essencial para o exercício das funções congressionais em assuntos de Defesa Nacional, considerando que muitos aspectos de cada Força Armada são eminentemente técnicos e de difícil conhecimento por parte de civis do Ministério da Defesa¹⁸⁰.

Ao todo, no Congresso Nacional as Forças Armadas possuíam dez membros nas assessorias parlamentares, sendo que o Exército contava com quatro oficiais. Paralelo a isso, o Ministério da Defesa contava com sua própria assessoria. No decorrer do texto fica mais evidente a percepção de que o Exército deveria manter sua autonomia frente ao MD e sensibilizar os parlamentares quanto à questão orçamentária e outros interesses:

¹⁷⁹ SHINZATO, op. cit., p. 56.

¹⁸⁰ ROMÃO, C. H. **O relacionamento entre o Exército Brasileiro e o Poder Legislativo: uma nova postura.** Rio de Janeiro, RJ: Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – ECEME, 2002.

A criação do Ministério da Defesa trouxe novas condicionantes para a atividade de assessoria parlamentar. A tendência é um trabalho cada vez mais coordenado, entretanto, o Exército Brasileiro não deve abrir mão de traçar suas estratégias próprias para o relacionamento com o Legislativo, já que este Poder deve receber o assessoramento militar do Exército, independente de ingerências políticas do Governo, para poder melhor cumprir suas atribuições previstas na Lei Maior em assuntos de Segurança e Defesa nacionais. O Ministério da Defesa é o elo com o Poder Executivo e as assessorias parlamentares das Forças Armadas são os elos com o Poder Legislativo. A coordenação das estratégias do Executivo é fundamental para se evitar a crise de separação de poderes¹⁸¹.

Durante os anos FHC foi notória a escassa participação do Congresso Nacional nas discussões em defesa. Segundo D'Araújo, a própria "Comissão de Defesa na Câmara precisou ser associada à de Relações Internacionais para que pudesse ter deputados interessados no tema."¹⁸² Ao nos questionarmos sobre o porquê desse afastamento, não podemos deixar de ressaltar o legado autoritário tantas vezes transmitido na história republicana brasileira, quando, por exemplo, defesa e questões militares estavam umbilicalmente relacionadas no regime militar, apartando os parlamentares do debate. A transição à democracia manteve esse aspecto da cultura política brasileira e perpetuou esse estado de omissão, além de garantir as chamadas "ilhas de autonomia" do meio militar. Isso fica claro nas diretrizes orçamentárias para a defesa. No governo Fernando Henrique, o Legislativo pouco participou na formulação das leis orçamentárias, haja vista que as discussões ficavam restritas ao presidente da República, ministro da Defesa e comandantes militares. A aprovação do orçamento na Câmara ocorria sem a devida fiscalização das propostas do Executivo, exercendo-se somente um controle contábil, o que debilitou o significado político da política de defesa¹⁸³. Na visão de outro ator, uma mudança desse cenário deveria ocorrer na Nova República, pois:

Isso seria fundamental não só para o aprimoramento das relações civis-militares em nosso país, como também para o amadurecimento do seu sistema democrático, que vale, efetivamente, o que valerem as instituições políticas em que se baseia. A ausência do Parlamento na definição de planos plurianuais de investimento para o conjunto do Aparelho Militar, na fixação dos efetivos das tropas, no acompanhamento da execução da Política de Defesa, na promoção de

¹⁸¹ ROMÃO, op. cit., p. 89.

¹⁸² D'ARAÚJO, op. cit., p. 17. 2000.

¹⁸³ ZAVERUCHA, op. cit., p. 94. 2005.

oficiais-generais, no sancionamento das participações em ações desenvolvidas no campo interno, entre outras questões, apenas reforça a *crônica autonomia militar* de que gozam as Forças no Brasil, remetendo a problemas futuros no plano político na medida em que aponta para uma hipertrofia do Executivo em detrimento das funções legislativas. A criação do Ministério da Defesa é sintomática a esse respeito, uma vez que o mesmo foi criado através de Medida Provisória e com uma tímida participação do Congresso Nacional¹⁸⁴.

Percebemos, também, nos trechos dos oficiais logo acima citados, a assimilação do Ministério da Defesa no pensamento castrense, ora reduzido a um caráter “essencialmente político”, ora alijado do debate com o Legislativo. Ou seja, a percepção de que o MD representou uma mudança estrutural na defesa brasileira não se fez valer no governo FHC, e a defesa da autonomia militar esteve presente nas dissertações da ECEME, quando vemos o Exército sendo solicitado a atuar diretamente nas assessorias parlamentares. Não bastasse isso, o MD, em sua fundação, foi preenchido por muitos cargos militares, sendo que o próprio presidente FHC assinalou a importância do MD para as Forças Armadas¹⁸⁵.

¹⁸⁴ FUCILLE, op. cit., p. 156.

¹⁸⁵ Em entrevista concedida a Eliézer R. de Oliveira, FHC confirmou que o MD teria o objetivo específico de cuidar das questões administrativas, e não enfatizou o controle civil sobre os militares, pois segundo o ex-presidente: “O que os militares esperam do Ministro da Defesa? Que ele defenda os interesses deles.” In: OLIVEIRA, op. cit., p. 451. 2005.

CAPÍTULO 3

O GOVERNO LULA E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA: ENTRE O CONTROLE CIVIL E A PRESERVAÇÃO DE AUTONOMIAS MILITARES

3.1 Mudança de postura? Dissonâncias entre o discurso e a prática

Ao final do ano 2002 encerrava-se o segundo mandato de FHC na presidência da República, marcado, entre outras questões, por um desgaste em seu governo frente à opinião pública¹⁸⁶. Entre os principais fatores dessa conjuntura desfavorável estão o longo período em que esteve comandando o país; problemas econômicos advindos, principalmente, no seu segundo mandato, a partir de 1999, com a crise cambial e a desvalorização do real; além do problema estrutural no fornecimento de energia no país, que culminou numa política de racionamento em 2001¹⁸⁷. Esses entretantos na reta final do governo coexistiram com a ascensão e, principalmente, maior aceitação do candidato de oposição do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, na visão do eleitorado¹⁸⁸. A partir de uma proposta de mudança sem grandes transformações na política macro-econômica do país, Lula, considerado na época um candidato mais voltado à esquerda em contraposição a uma postura neoliberal adotada por FHC nos anos 1990, sagrou-se presidente da República no 2º turno das eleições de 2002, após vencer o candidato da situação, José Serra. Nesse ínterim, as propostas dos candidatos percorreram o meio militar, que estiveram atentos aos discursos dos presidenciáveis, pois, como visto no capítulo anterior, o problema orçamentário entre os anos 2000-2002 chegou a afetar questões básicas de manutenção da estrutura militar. Outra questão mal resolvida remetia à indefinição acerca da missão das Forças Armadas, parcialmente traduzida, por um lado, na PDN (1996) e no Ministério da Defesa (2002) e, por outro, nas diretrizes dos Comandos Militares, com ênfase no Comando do Exército, e nas dissertações dos militares da ECEME.

¹⁸⁶ COUTINHO; FIGUEIREDO, R. A eleição de 2002. **Opinião Pública**. Campinas, SP: 2003.

¹⁸⁷ Ibid. p. 01.

¹⁸⁸ Um dos artifícios utilizados na campanha de Lula para conquistar maior aceitação do público eleitor foi a criação de um documento, que defendia a manutenção da estabilidade econômica e o respeito aos contratos. Denominado “Carta ao Povo Brasileiro”, o documento representou um voto de confiança da sociedade e do mercado nas políticas propostas por Lula e seu partido.

Na arena de discussão acerca dos temas Defesa e Forças Armadas, os candidatos apresentaram suas propostas. Destacaram-se nesse momento, convergências entre as propostas defendidas por Lula e os interesses das Forças Armadas. Como exemplo, em setembro de 2002, numa palestra proferida na Fundação de Altos Estudos e Estratégia, vinculada à Escola Superior de Guerra (ESG), Lula defendeu um aumento nos investimentos do setor, através do reaparelhamento das Forças Armadas e criticou os cortes empreendidos pelo governo FHC¹⁸⁹. Além disso, sustentou que o Brasil, para tornar-se uma potência econômica deve, também, possuir um potencial militar correspondente. Na mesma apresentação, defendeu o serviço militar obrigatório e rejeitou a participação brasileira na adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). A sintonia entre as propostas evidenciou-se nas declarações dos militares, após a palestra de Lula, quando a qualificaram como “impecável”. Entre outras manifestações de apoio e reciprocidade, o candidato petista conquistou o apoio das Forças Armadas no processo eleitoral:

Na sucessão presidencial, muitos militares votaram como a maioria da população pela mudança. Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, antigo líder sindical que fora preso pelo Regime Militar, venceu as eleições presidenciais de 2002. Em 2003, assumiu como Presidente da República e Comandante Supremo das Forças Armadas, dando provas da consolidação da Nova República¹⁹⁰.

Em contrapartida, seu principal adversário, o candidato José Serra, não galgou muitos adeptos no meio castrense. Todavia, apesar das propostas debatidas em alguns centros militares nas eleições de 2002, não podemos destacar uma forte presença de programas político-partidários específicos na área de defesa, elucidando, mais uma vez, a carência de debates em torno dessas áreas. As discussões sobre a Política de Defesa Nacional, suas atribuições e a necessidade de sua revisão, não foram claramente debatidas. Em coluna opinativa para o jornal *Correio Braziliense*, Eliézer R. de Oliveira assinalou que a visão dos candidatos à presidência, nas eleições de 2002, reduzia o papel das Forças Armadas como agentes de combate à criminalidade, associando suas

¹⁸⁹ INFORME BRASIL N°50. Discurso de Lula coaduna com ideais das Forças Armadas. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

¹⁹⁰ JUNIOR. R. P. **Exército Brasileiro – sua atuação na transição e na consolidação da Nova República.** Rio de Janeiro, RJ: ECEME, 2008.

atuações, de maneira primordial, ao rol das chamadas “novas ameaças”¹⁹¹. Essa redução está fundamentada, também, no desprestígio com que a questão da defesa recebeu na década de 1990. A política externa do governo anterior não atribuiu um significativo investimento nessa área. A partir desse contexto, Castelan nos exorta que a defesa não esteve em sintonia com a política externa no governo FHC:

De uma forma ou de outra, não se pode dizer tampouco que haja existido uma visão homogênea – seja entre os militares, seja no Itamaraty. Entretanto, pode-se observar, pelos compromissos que o país assumiu na década, que a interpretação defendida pela diplomacia foi prevalecente¹⁹².

Ao final das eleições, com a vitória do candidato petista, abria-se uma nova perspectiva em relação às políticas para defesa e Forças Armadas no Brasil. Em parte, houve conquistas quanto ao aprimoramento das relações civis-militares em um processo de consolidação democrática:

O período de governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva oferece uma oportunidade valiosa para a análise da evolução das relações entre Forças Armadas e política no Brasil. No plano institucional, ainda em seu primeiro mandato, completaram-se vinte anos da ascensão do regime civil. Já no segundo mandato a Constituição de 1988 fez vinte anos e chegou-se à primeira década de existência do Ministério da Defesa. Na frente externa, o governo patrocinou iniciativas importantes como a participação do Brasil na missão de paz no Haiti, o acordo de cooperação militar com a França e a proposição de um Conselho Sul-Americano de Defesa. No nível estratégico, foram publicadas a atualização da Política de Defesa Nacional (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008). No plano interno, embora as Forças Armadas tenham sido convocadas pelo presidente para participar de ações de Garantia da Lei e da Ordem, estas não se voltaram contra movimentos sociais¹⁹³.

Em contrapartida, trata-se de um período marcado por uma “sucessão de tensões político-militares e por quatro diferentes gestões à frente do ministério da Defesa.”¹⁹⁴ Utilizando o linguajar da campanha petista de 2002, havia a esperança, por parte dos

¹⁹¹ INFORME BRASIL Nº50. Os candidatos à Presidência e a defesa nacional. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

¹⁹² CASTELAN, D. R. **Segurança e Defesa na década de 90: Interpretações do Itamaraty e Forças Armadas.** São Paulo, SP: I Simpósio em Relações Internacionais do programa de pós-graduação em Relações Internacionais Sant Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2007.

¹⁹³ FILHO, J. R. M. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 4. Brasília, DF: pp. 283-306, 2010.

¹⁹⁴ *Ibid.* p.284.

militares, de que esse novo governo atendesse suas propostas e revertesse o quadro de sucateamento vigente no decorrer da década de 1990. Entretanto, logo nas primeiras discussões empreendidas pela equipe de transição de Lula, as quais estiveram em pauta a escolha do novo ministro da Defesa, ocorreram as primeiras divergências entre o futuro governo e as Forças Armadas. No meio castrense, havia a preferência pela escolha do então deputado federal Aldo Rebelo, que presidia a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na Câmara. Segundo os comandantes das três Forças, era preferível a opção por um político de esquerda, com participação em discussões sobre defesa, do que a escolha de um diplomata, nesse caso, o então embaixador do Brasil na Rússia, José Viegas Filho, opção de Lula para chefiar a pasta¹⁹⁵. Por se tratarem de duas burocracias (Forças Armadas e Itamaraty) com características bem peculiares quanto à autonomia de suas ações e doutrinas, e pelo histórico distanciamento nos debates em torno de questões relativas à defesa e diplomacia, a presença de um diplomata na chefia do MD não era vista com bons olhos pela alta cúpula militar¹⁹⁶. Nessa disputa de interesses, a decisão do Presidente prevaleceu na escolha do novo ministro.

A postura conciliadora guiou as primeiras ações do ex-embaixador à frente da pasta. No dia 02/01/2003, em seu discurso de posse, Viegas, ao ressaltar o “momento em que se acende bem viva a chama da esperança” e relacionar o papel da instituição com o desenvolvimento social do país, atentou para a necessidade de se investir nas Forças Armadas:

O Governo do Brasil tem a firme e explícita determinação de prestigiar e valorizar as Forças Armadas. Cabe a mim, como seu Ministro, buscar que esse propósito se torne realidade. Cabe a nós Ministério da Defesa e forças militares trabalhar com afinco e dedicação para corresponder a essa decisão do Governo e para elevar sempre e mais a grandeza nacional. A missão número um das nossas Forças Armadas é defender a nossa soberania e a nossa integridade territorial. Para isso é necessário que os nossos efetivos estejam devidamente preparados, aparelhados e adestrados, de forma que a

¹⁹⁵ INFORME BRASIL Nº62. Militares apóiam nome de Rebelo para Defesa. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

¹⁹⁶ Acerca do estudo sobre os escassos diálogos entre Forças Armadas e Itamaraty na formação da política externa brasileira: WINAND É. C. A. **Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e conjuntura na análise das relações com a Argentina.** Franca, SP: UNESP, 2010.

dissuasão seja sempre e convincentemente o elemento básico da estratégia brasileira de defesa¹⁹⁷.

Ainda nesse pronunciamento, o primeiro ministro da Defesa do governo Lula destacou uma qualidade questionável do perfil histórico das Forças Armadas brasileiras, ao levarmos em consideração algumas ações e textos produzidos na Nova República. Como veremos posteriormente, Viegas deve ter mudado de opinião após retirar-se do cargo em 2004. Porém, no início de seus trabalhos produziu o seguinte documento:

As Forças Armadas brasileiras constituem hoje uma instituição exemplarmente imbuída de valores democráticos. Em termos práticos, elas operaram no conceito de "segurança nacional" uma transformação importante e crucial, substituindo a preocupação excessiva com a segurança do aparelho do Estado por uma atenção vinculada propriamente à segurança da nação, que prestigia os cidadãos e a sua escolha dos destinos políticos do país¹⁹⁸.

A exaltação de um perfil democrático presente nas Forças Armadas, em específico no Exército, encontra-se respaldada, também, em diversos trabalhos da ECEME no período da Nova República. Em muitos textos, a leitura historiográfica que os oficiais do Exército fazem de sua corporação caminha nessa direção. Na maioria das vezes, quando abordam sobre esse perfil “democrático”, valorizam o movimento cívico-militar de 1964 ao caracterizá-la como uma “Revolução Democrática”. Como exemplo, por considerarem-se bastiões dos valores democráticos no Brasil, acabam relacionando o problema da questão orçamentária da Defesa na Nova República com as respostas revanchistas/comunistas de boa parte da mídia e das elites política e econômica do país. Essa visão esteve presente nas teses defendidas durante o governo FHC e manteve-se atuante com Lula no poder:

Este trabalho tem enfim, a pretensão de despertar os públicos interno e externo para a forte vocação democrática que a Força sempre teve ao longo de sua vida, vocação por vezes tão questionada por aqueles que não a conhecem ou teimam em não reconhecer por ignorância ou por inclinação ideológica. [...] Ao longo dos quase vinte anos desde a assunção do primeiro presidente civil, questionou-se em maior ou menor grau, a natureza do espírito democrático do Exército Brasileiro. Esta tendência teve sua maior expressão nos seguintes momentos ou

¹⁹⁷ FOLHA DE S. PAULO. **Leia a íntegra do discurso do ministro da Defesa, José Viegas Filho.**

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44360.shtml>>. Acesso em: 14/11/2011.

¹⁹⁸ FOLHA DE S. PAULO, op. cit., p. 03.

fatos: a elaboração da Constituição de 1988, o movimento pelas compensações aos mortos e desaparecidos durante o período revolucionário, o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello em 1992, a criação do Ministério da Defesa e os sucessivos cortes do orçamento que passariam a comprometer a operacionalidade da Força¹⁹⁹.

Em torno desse último momento citado (a questão orçamentária), ao assumir a pasta da Defesa no início do primeiro mandato de Lula, José Viegas deparou-se com um severo estado de penúria em relação ao preparo e aparelhamento das Forças Armadas na atuação instrumentalizada da defesa nacional. Logo no começo de 2003, os problemas e temores dos militares quanto à continuidade dessa situação já eram entoados pelos novos comandantes das Forças, o almirante Roberto Guimarães Carvalho (Marinha), o general Francisco Roberto Albuquerque (Exército) e Luiz Carlos da Silva Bueno (Aeronáutica)²⁰⁰. Muitas das aquisições requeridas pelas Forças Armadas (entre elas, o projeto FX para a escolha do novo caça da Aeronáutica e os projetos de modernização da frota da Marinha) não foram atendidas ao final do governo FHC e foram novamente adiadas, assim que Lula assumiu o cargo. O projeto nuclear da Marinha, o qual sofreu com os cortes nos governos Collor, Franco e FHC, também padeceu desse problema em 2003, pois recebeu 15,39% (R\$ 55 milhões) a menos do valor mínimo para a condução do projeto, que tinha como prazo de conclusão o ano de 2017²⁰¹. No caso da Força Aérea Brasileira a situação era mais alarmante. No mesmo ano, aproximadamente, 70% dos aviões estavam inativos devido à falta de verbas para a compra de combustível e reposição de peças. O comandante da Força e o ministro da Defesa, em reunião com Lula, pediram R\$ 140 milhões para a manutenção da frota até o fim de 2003. Dada a situação emergencial, o presidente aprovou o repasse²⁰². Além disso, metade de todo orçamento em 2003, destinado às Forças Armadas, era repassado ao custeio de militares inativos, através de salários e pensões. Esses custos tendiam a aumentar com o passar dos anos devido ao aumento no número desses militares reformados²⁰³. Desenhado este quadro, logo no início do governo, a esperança pelo reaparelhamento logo se

¹⁹⁹ SILVA, op. cit., 2003.

²⁰⁰ INFORME BRASIL Nº63. Comandantes das Forças Armadas preocupam-se com as restrições do governo. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²⁰¹ INFORME BRASIL Nº73. Programa Nuclear da Marinha pede mais verbas. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²⁰² INFORME BRASIL Nº74. Ministro da Defesa vai até presidente e pede socorro para frota da Força Aérea Brasileira. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²⁰³ SAINT-PIERRE. H. L. & WINAND É. C. A. A questão da Defesa e as Forças Armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula. **Estudios Político Militares**, v. 5, p. 107-121, 2003.

transformaria em paciência, a pedido de Lula, que ao visualizar e priorizar outras políticas, entre elas o combate a fome no Brasil, solicitou essa virtude às Forças Armadas, apenas um mês depois do discurso de posse do ministro Viegas²⁰⁴.

Coube ao ministro, amainar os possíveis descontentamentos da caserna quanto a mais uma postergação no projeto de reaparelhamento das Forças Armadas. Em uma apresentação no Clube Militar do Rio de Janeiro, no dia 25/02/2003, Viegas Filho manteve o discurso presidencial. Ressaltou a importância das Forças Armadas e tentou explicar o adiamento nos investimentos, dadas as prioridades do governo Lula²⁰⁵. Ou seja, diferentemente do discurso de campanha, o qual pretendia investir na modernização das três Forças, manteve-se, em um primeiro momento, a política de postergação no setor. Podemos perceber nesses vários pronunciamentos, tanto no governo FHC, como, também, no governo Lula, a exaltação e a valorização das Forças Armadas brasileiras coexistindo com adiamentos no repasse de verbas para os seus maiores projetos, os quais necessitavam de grande aporte financeiro. Entre o discurso e a prática, notamos, que as políticas de investimento em defesa, mais uma vez, foram tratadas de modo diferente. Se os pronunciamentos de Lula como candidato e, posteriormente, como presidente, e os discursos iniciais de Viegas como ministro, estiveram sintonizados diante da necessidade de modernizar o aparato bélico brasileiro, nas ações, o que se viu foi o inverso. Em comparação com os recursos destinados ao Ministério da Defesa em 2002, no ano seguinte, o orçamento geral da União aprovado no Congresso Nacional repassou um valor menor à pasta (cerca de R\$ 28 bilhões). Essa tendência vigorou no primeiro mandato de Lula, pois, quando comparado a anos anteriores, os recursos destinados à Defesa e Forças Armadas diminuíram no quadriênio 2003-2006, na relação com o Produto Interno Bruto brasileiro²⁰⁶.

Na visão militar, esse “desprestígio” poderia servir de incentivo a manifestações políticas, por parte dos próprios militares, mas seu comprometimento com o processo democrático, exaltado dentro da caserna, compreendeu a atual conjuntura da seguinte maneira:

²⁰⁴ INFORME BRASIL Nº67. Presidente Lula pede “sacrifício” aos militares, mas promete reaparelhar Forças Armadas. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²⁰⁵ SAINT-PIERRE; WINAND, op. cit., 2003.

²⁰⁶ COFECON. Governo reduziu gastos com Educação, Saúde e Defesa nos últimos três anos. Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=412&Itemid=51>. Acesso em: 15/12/2011.

Por fim, a questão orçamentária vem sendo agravada desde os últimos governos militares. A redução de verbas para pesquisas e modernização do material, além da incapacidade de se promover uma isonomia salarial entre os funcionários públicos civis e militares poderiam até ter sido levantadas como causas do desprestígio e motores para uma eventual quebra da normalidade democrática. Pelo contrário, a par de extremamente preocupados com a defasagem tecnológica e a queda no adestramento da tropa, a postura dos chefes militares tem sido sempre a do entendimento das prioridades a serem dadas ao orçamento da União, ao mesmo tempo em que se valem do assessoramento para levar as limitações da operacionalidade da Força²⁰⁷.

Ao vermos que, em 2003, os incentivos no orçamento em defesa estiveram presentes apenas no campo da retórica, as atividades prioritárias das Forças Armadas, que já se encontravam prejudicadas, devido aos sucessivos cortes orçamentários no governo FHC, permaneceriam nesse estado, ao longo da primeira metade da década de 2000. Então, coube às Forças Armadas, sob orientação do Ministério da Defesa, a priorizar o exercício das chamadas “atividades subsidiárias”, desempenhadas, também, no governo FHC, como visto no capítulo anterior. A par disso:

Nossa preocupação com este tema consiste em que se não for muito bem definida esta mudança para o interesse com a "segurança da nação", poderá entrar pela janela da omissão o que com muito esforço tinha sido jogado pela porta democrática. Isto é, o emprego das Forças Armadas em missões que não lhe são constitucionalmente atribuídas ou para as quais não têm preparo poderá aumentar sua autonomia e recuperar prerrogativas. Esta nossa preocupação se justifica quando o Ministro trata do emprego das Forças Armadas em tarefas subsidiárias que surgem com as novas ameaças como narcotráfico, crime organizado, delitos ambientais e outras modalidades deste gênero²⁰⁸.

A esse respeito, entre os meses de fevereiro e março de 2003, o debate sobre a utilização das Forças Armadas em ações internas voltou a ganhar manchetes. Com os altos índices de violência na cidade do Rio de Janeiro (RJ), a então governadora do estado, Rosinha Matheus, solicitou juntamente ao governo federal, o apoio de três mil homens do Exército no auxílio à segurança durante o Carnaval. A justificativa dada pelo secretário Nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares, foi a de que

²⁰⁷ SILVA, op. cit., p. 117.

²⁰⁸ SAINT-PIERRE; WINAND, op. cit., 2003.

“instituições democráticas estão em risco diante do terror imposto pelo crime.”²⁰⁹ A princípio, o ministro Viegas e Márcio Thomaz Bastos, ministro da Justiça, posicionaram-se contrários à utilização das Forças Armadas, mas alegaram que a medida possuía respaldo, de acordo com o artigo 142 da Constituição. A decisão final foi do presidente Lula. Ele resolveu acatar o pedido da governadora ao compreender o caso como uma situação emergencial. Uma semana depois, já colher-se-ia mais um resultado funesto da decisão de empregar militares na função de policiamento nas ruas brasileiras. No início de março, ao se recusar a parar em uma *blitz*, organizada pelo Exército, o professor de inglês Frederico Branco de Faria foi alvejado por um militar, vindo a falecer²¹⁰. Se, anteriormente ao ocorrido, alguns setores da sociedade já criticavam a participação das Forças Armadas nessas atividades, depois desse fato, as críticas aumentaram. O jornalista e escritor, Elio Gaspari, qualificou como “demagógica e inepta” a decisão de se colocar o Exército no combate à violência nas ruas cariocas. O ex-ministro da Marinha, ex-secretário de Assuntos Estratégicos e almirante da reserva, Mário César Flores, afirmou que a transferência de responsabilidade do estado para a União, o apoio da mídia e o desconhecimento de boa parte da opinião pública acerca das reais funções das Forças Armadas, favoreceram essa situação inadequada. Segundo Flores, “a idéia que se tem do trabalho do Exército é de usá-lo contra um inimigo – e quando se trata de inimigo, o que se procura é destruí-lo. No caso da atividade policial, isso não é exatamente assim.”²¹¹ Em torno deste caso, é importante destacarmos, que não houve punições pela morte do professor²¹². Se membros da sociedade civil eram contrários à participação das Forças Armadas nas ruas cariocas, boa parte da população da cidade, a partir de uma maior sensação de segurança, apoiaram a presença dos soldados no patrulhamento. Respalhada por esse apoio, Rosinha Matheus requereu a prorrogação da presença militar por mais um mês²¹³. No entanto, o governo federal

²⁰⁹ INFORME BRASIL Nº70. Tropas do Exército irão ocupar o Rio de Janeiro durante o carnaval. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²¹⁰ INFORME BRASIL Nº71. Morte de civil por militar causa repercussão. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²¹¹ Ibid. Ex-Ministro critica uso das Forças Armadas para policiamento. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²¹² Em maio de 2004, o Ministério Público Militar decidiu arquivar o Inquérito Policial Militar (IPM), que investigava o caso do professor Fraria. Para Adriana Lorandi, vice procuradora-geral da Justiça Militar, os militares autores dos disparos reagiram em legítima defesa. **In: INFORME BRASIL Nº125. Ministério Público Militar arquivou inquérito sobre morte do professor. Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²¹³ Op cit. Governadora do Rio quer Exército nas ruas por mais 30 dias. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

decidiu pela retirada da Força naquele momento, o que não significou, todavia, uma mudança na tendência de atribuir ao Exército, responsabilidades no controle da segurança pública, quando esta estiver ameaçada²¹⁴.

A utilização das Forças Armadas na segurança pública é parte de um conjunto de ações, as quais englobam as chamadas “atribuições subsidiárias”, previstas na Lei Complementar nº97. Segundo o artigo 16 desse documento, “cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.”²¹⁵ Essas determinações estão assimiladas no planejamento do Exército, desde o primeiro SIPLEX:

O Sistema de Planejamento do Exército nº 1(SIPLEX-1) especifica que a missão do Exército é defender a pátria; garantir os poderes constitucionais; garantir a lei e a ordem; cooperar com o desenvolvimento nacional; cooperar com a defesa civil; e participar de operações internacionais (BRASIL, 2002a). [...] A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, em seu artigo 16 deixa claro caberem às Forças Armadas a atribuição subsidiária geral de cooperar com o desenvolvimento nacional; isto é, participar de iniciativas levadas a efeito pelo Governo Federal para reduzir os desequilíbrios sócio-econômicos, através do desenvolvimento de ações nos campos científico-tecnológico e sócio-econômicos em proveito da comunidade nacional²¹⁶.

No governo Lula, após intensos debates em 2003, houve modificações nessa Lei Complementar, e o uso, principalmente do Exército, nas ações voltadas à segurança pública, ganhou maior respaldo jurídico ao atribuir-se a função de “cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.”²¹⁷. Ou seja, os militares participariam de toda logística relacionada à segurança pública, quando esta estivesse ameaçada. Com

²¹⁴ Três meses após o fim das operações dos soldados no Rio de Janeiro, os jornais *O Globo* e *O Estado de S. Paulo* reportaram que o Exército estava treinando 500 dos seus homens na criação de uma força especial dedicada a preservação da segurança pública. Além de aprenderem técnicas de guerrilha, os militares recebiam instruções sobre como operar em ambientes urbanos similares a uma favela. Naquele momento, apesar de reticentes quanto ao uso rotineiro dessas atividades, as Forças Armadas declararam que estavam preparadas para atuarem nesse tipo de missão, mas ressaltaram que não havia uma lei, a qual amparasse esse tipo de ação. INFORME BRASIL Nº84. Segue polêmica a utilização das Forças Armadas brasileiras na segurança pública. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²¹⁵ BRASIL. **Lei Complementar nº97**, de 09 de Junho de 1999.

²¹⁶ GONÇALVES, F. J. F. **O emprego do Exército Brasileiro na transposição das águas do rio São Francisco**. Rio de Janeiro, RJ: Especialização – ECEME, 2003.

²¹⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº117**, de 02 de Setembro de 2004.

isso, o preparo das Forças Armadas, incluindo toda uma doutrina e treinamentos, em ações voltadas à preservação da segurança pública ganharia maior apoio político por parte do governo federal. Porém, no Exército ressurgia o temor de que essas iniciativas transformassem a instituição em uma força policial, caso fossem utilizadas corriqueiramente. Na Diretriz Geral do Comandante do Exército, expedida em 2003, em médio prazo, caberia ao meio castrense trabalhar no “aperfeiçoamento e desenvolvimento, ainda que incipiente e modesto, dos instrumentos federais e estaduais de segurança pública, aliviando as solicitações ao EB e sua participação na manutenção da lei e da ordem.”²¹⁸. Trata-se, enfim, de evitar a banalização no uso do Exército referente ao combate dos crimes de rua no Brasil. Todavia, paralelamente, na mesma semana em que o documento foi divulgado pela imprensa nacional, o então general Jorge Armando Félix, ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, admitiu que homens do Exército poderiam voltar a policiar as ruas cariocas, caso houvesse um novo pedido feito pelo governo do Rio de Janeiro²¹⁹. Apesar desse pronunciamento, mesmo no interior do governo, havia diferentes visões quanto ao emprego das Forças Armadas em ações de policiamento. Em reunião com Félix e outros ministros, o ministro Bastos reiterou que utilizar o Exército seria “inadequado”. Numa audiência na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o ministro Viegas disse que a presença das Forças Armadas no combate à violência urbana, a longo prazo, “poderia ter conseqüências que ninguém almeja.”²²⁰

Destaca-se nesse episódio acerca da utilização do Exército nas ruas do Rio de Janeiro, que os militares, a população e o governo não compartilharam da mesma visão sobre a função dos militares no combate à segurança pública. Se, por um lado, o Exército não abdicou de um determinado pensamento vocacional e almejou maiores investimentos no setor, ao mesmo tempo em que procurava evitar a banalização do método, a população e o governo carioca solicitavam com insistência este recurso, enquanto o governo federal divergia em seu interior sobre o que era legal ou ilegal, tentando mediar os interesses políticos presentes nessa questão. Com isso, subjaz dessas diferentes interpretações, que o papel das Forças Armadas permanecia indefinido no

²¹⁸ ALBUQUERQUE, F. R. de. **Diretriz Geral do Comandante do Exército**. Brasília, DF: 2003.

²¹⁹INFORME BRASIL Nº79. Ministro oferece tropas do Exército para patrulhamento no Rio. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²²⁰ INFORME BRASIL Nº80. Ministro da Defesa critica apoio das Forças Armadas no combate ao crime. **In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

pensamento da sociedade brasileira. Afinal de contas, a representação de um cenário de guerra nas ruas cariocas contrastava com a aparente ausência de um iminente conflito internacional, o qual necessitasse da presença das Forças Armadas brasileiras na defesa de sua nação. Sendo assim, um dos principais problemas presentes nessa indefinição encontra-se na relação entre Forças Armadas e sistema democrático, pois a presença constante dos militares na gerência de assuntos internos, entre eles, a violência urbana, dificultou o processo de criação de uma cultura política democrática em defesa no país:

Enfim, a despeito de algumas novidades nas propostas do Ministério da Defesa para adequar as Forças Armadas ao papel que a política externa pretende para o Brasil na sua região e no mundo, harmonizando, portanto, o Ministério da Defesa com o Ministério das Relações Exteriores, as declarações sobre a extensão do emprego das Forças Armadas em missões não específicas, como no combate ao crime organizado, manutenção de estradas, vacinação, etc., além de refletir a impotência do Estado, desfigura a natureza essencial das Forças Armadas que deveriam ser reservadas e preservadas para a suas missões precípuas²²¹.

Tendo em vista as discussões assinaladas, constatamos que a transição política efetuada entre 2002-2003 não abarcou maiores transformações no pensamento em defesa no Brasil. Os primeiros anos de Lula no Palácio do Planalto destacaram-se por alguns redirecionamentos nos mais diversos campos, entre eles, economia, desenvolvimento social, política internacional e etc. Contudo, nas políticas para a defesa não encontramos maiores mudanças. O cenário da defesa no país, assim como no governo FHC, encontrava-se marcado: pela defasagem tecnológica e operacional dos aparelhos e armas militares, perpetuada a partir dos sucessivos cortes orçamentários; pelo incipiente Ministério da Defesa, que não exercia um controle civil satisfatório sobre as três Forças, haja vista o controle sobre o orçamento, destinado a cada Comando Militar; pelas missões subsidiárias das Forças Armadas, que devido ao seu rotineiro emprego, mantinham os riscos quanto à preservação de autonomias militares²²². Em torno disso, a diretriz expedida pelo Comandante do Exército atribuía maior presença da Força em missões internas. No horizonte denominado “EB hoje”, o general Albuquerque assinalou as seguintes prioridades naquele presente momento:

²²¹ SAINT-PIERRE. H. L. & WINAND É. C. A. Op. cit. 2003.

²²² Sobre a independência das Forças Armadas na gestão orçamentária, utilizamos um estudo feito em 2001, que constata a permanência da autonomia militar nessa questão. In: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. Forças Armadas, orçamento e autonomia militar. **Revista Perspectiva**, nº24/25, 85-113. São Paulo, SP: 2002.

- proporcionar um nível dissuasório mínimo; - manter-se como instrumento de seletiva presença nacional, privilegiando áreas pioneiras ou onde a presença do Estado se faz intermitente; - permanecer vigilante à observância da lei e da ordem, apoiar as agências federais e estaduais de segurança pública e cooperar com o desenvolvimento nacional; - conviver com preconceitos estereotipados, interesses políticos conflitantes e com baixo nível de conhecimento dos assuntos de defesa por parte das elites do País; - manter-se em condições de atender às solicitações para participar em missões internacionais de paz²²³.

Para o Exército brasileiro, apesar das críticas conferidas ao uso abusivo da garantia da lei e da ordem, solicitada a participar em diversas operações internas e não relacionadas à sua principal missão (instrumentos da defesa nacional), a participação em missões subsidiárias valorizava sua estratégia de presença na participação do desenvolvimento nacional, favorecia o envolvimento político de militares junto ao poder decisório e, principalmente, na visão castrense, poderia servir de pretexto para conquistar maiores rendimentos:

Sem perder de vista a missão fundamental do Exército, que é defender a pátria, a Força Terrestre pode aumentar a ênfase dada às demais missões, preparando-se e sendo empregada com maior frequência nas operações de garantia da lei e da ordem, nas operações internacionais, inclusive as de imposição da paz, nas ações de cooperação com o desenvolvimento nacional e no apoio às ações de defesa civil. [...] Mais importante do que as verbas recebidas, as ações subsidiárias dão ao Exército a credibilidade que nenhuma outra instituição nacional possui, trazendo resultados positivos em futuros planejamentos orçamentários²²⁴.

Com tamanha repercussão e participação da Força Terrestre nesses tipos de operações, o sentido conferido às missões subsidiárias, ou seja, às atividades auxiliares, começou a ganhar ares prioritários:

O Exército eventualmente combate a criminalidade e apóia ações sociais do governo, e o faz porque tem que ser feito. O faz porque houve ocasiões em que a Polícia chegou ao limite de sua capacidade (ou deixou de exercê-la) ou o governo precisou de uma instituição confiável para realizar determinada ação originalmente atribuída a um órgão civil. [...] Então, ao lado das ações voltadas para a defesa

²²³ ALBUQUERQUE, op. cit., 2003.

²²⁴ CUNHA, J. L. F. G. da. **Política de Defesa Nacional e Realidade Brasileira**: imposições à Força Terrestre. Rio de Janeiro, RJ: Dissertação (Mestrado) – ECEME, 2004.

externa, considerando-se todas as ameaças, inclusive à Amazônia, colocam-se no mesmo nível de importância as ações subsidiárias e as de garantia da lei e da ordem²²⁵.

Ao levarmos em consideração a frequência com que este tema foi tratado nos textos militares da ECEME, nas diversas dissertações, em sintonia com as ordens de cima, a atuação do Exército na garantia da lei e da ordem deveria servir de respaldo propagandístico às exigências relacionadas diretamente às funções militares, ou seja, ao reaparelhamento e a valorização salarial. Como apoio a esse empreendimento, na análise dessas dissertações é recorrente encontrarmos um histórico, que comunga a participação das Forças Armadas brasileiras no desenvolvimento nacional e na construção dos valores democráticos da sociedade brasileira, com o ato “cívico” e “moral” de manter a normalidade político-institucional através de um autoritário aparato jurídico representado pela GLO:

O emprego em operações de garantia da lei e da ordem remonta as origens do Exército Brasileiro, logo após a Independência do Brasil. Desconsiderando as lutas para a consolidação da independência, já que se travaram contra remanescentes portugueses ou partidários desses que buscavam manter o *status quo* até então vigente, as ações para debelar revoltas posteriores, principalmente durante o período das Regências, apresentaram características de emprego do Exército na garantia da lei e da ordem [...] Como pode ser constatada da análise dos textos constitucionais e da ação pacificadora de Caxias no período imperial, a missão das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem esteve sempre presente na História do Brasil, com pequenas nuances em face do momento histórico em que foram outorgadas, promulgadas ou decretadas essas constituições. A momentos de notória perturbação política e social segue-se a adoção de constituição mais rigorosa, que se atenua com a normalização da vida nacional e o abrandamento dos conflitos²²⁶.

Coaduna-se com essa representação interventora, a maneira como é depositada a confiança da sociedade brasileira nas instituições castrenses²²⁷. De acordo com uma

²²⁵ Ibid. p. 42.

²²⁶ RODRIGUES, C. L. **O preparo legal da tropa para as operações de garantia da lei e da ordem**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política e Alta Administração do Exército – ECEME, 2004.

²²⁷ Esse pensamento encontra-se presente no ideário de boa parte da população, ao vermos que as Forças Armadas, constantemente, são agraciadas como uma das instituições mais confiáveis. Acerca dessa constatação, em 2004, “O jornal O Globo divulgou o resultado da pesquisa encomendada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) ao Ibope, na qual as Forças Armadas aparecem como a instituição com melhor imagem para a população, com 73% da preferência dos entrevistados, seguidos da imprensa (72%), Ministério Público (58%), Igreja Católica e Evangélica (56%), advogados (56%), polícia (51%), Poder Judiciário (48%), Poder Executivo (40%) e Poder

pesquisa realizada no segundo semestre de 2005, na cidade do Rio de Janeiro, na última pergunta do questionário, no objetivo de descobrir “como você gostaria que fosse ou atuasse nossas Forças Armadas?”, a maioria dos entrevistados respondeu ser favorável à atuação dos militares nas ruas, a fim de proporcionar maior segurança à sociedade e combater de modo efetivo a violência. Além disso, algumas pessoas solicitaram às Forças Armadas maior participação em trabalhos sociais, assistência aos carentes e maior cooperação com as atividades de preservação ambiental²²⁸. Um dos equívocos nessas atribuições desejadas pela população refere-se, em geral, ao tipo de treinamento que homens das Forças Armadas recebem em sua missão principal, cuja finalidade é aniquilar ou dissuadir o inimigo, o invasor. Contrário a essa participação das instituições castrenses em ações de combate à criminalidade, o ministro Viegas, afirmava, naquele momento, que as Forças Armadas não eram treinadas para esse tipo de trabalho²²⁹. Na contramão do posicionamento adotado pelo Ministério da Defesa, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal aprovou, nessa mesma época, um projeto que previa a participação do Exército no combate ao crime organizado. Conforme noticiado pelo periódico *O Globo*, as Forças Armadas tiveram o respaldo jurídico-político para poderem atuar, efetivamente, em ações desse tipo, proporcionando, assim, a possibilidade de investir em treinamentos correspondentes a esse tipo de missão²³⁰. Ao analisarmos as discussões desse período, observamos que as destoantes visões sobre a missão das Forças Armadas ilustravam a crise de identidade sobre o pensamento em defesa, referente ao fim da Guerra Fria.

A par dessas diferentes interpretações atreladas a interesses diversos, o governo Lula, em um primeiro momento, não se diferenciou da gestão anterior, pois manteve a permanência dos militares atuando em questões internas e adiou os investimentos em

Legislativo (35%). A pesquisa foi realizada entre 7 a 11 de fevereiro e duas mil pessoas foram ouvidas em 145 cidades.” INFORME BRASIL N°111. Pesquisa revela que Forças Armadas têm a melhor imagem para a população. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²²⁸ SOUZA, J. A. de M. **Marketing e Forças Armadas**. Disponível em:

< <http://www.artigocientifico.tebas.kinghost.net/artigos/?mnu=1&smnu=5&artigo=3500>>. Acesso em 12/01/2012.

²²⁹ INFORME BRASIL N° 115. Atuação do Exército no Rio é descartada por Viegas. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²³⁰ Ibid. Comissão de Constituição e Justiça aprova projeto que prevê a atuação do Exército no combate ao crime organizado.

defesa, gerando insatisfações no interior da caserna²³¹. Essas imprecisões no trato com a defesa viriam a afetar as relações entre o governo e as Forças Armadas.

3.2 A presença da autonomia militar na esfera política da Defesa

Além da polêmica sobre o uso das Forças Armadas em atividades subsidiárias, marcada em todo o primeiro ano de Lula no poder, outras questões fomentaram divergências nas relações entre o poder civil e militares, dificultando, assim, a construção de um pleno controle civil. Representado nos posicionamentos dos militares e do Ministério da Defesa, os motivos desses desacordos ganharam fôlego em março de 2004, através de reivindicações salariais. As Forças Armadas exigiam um reajuste na ordem de 30%, de acordo com os estudos sobre os índices inflacionários dos últimos anos. Proibidos de realizarem qualquer movimento grevístico, os militares posicionaram-se nos bastidores e tiveram o apoio de seus familiares em reivindicações públicas, estas ocorridas, principalmente, na capital Brasília²³². Os oficiais da reserva também realizaram manifestações favoráveis a um reajuste salarial. Essas atitudes tiveram o apoio do Comando do Exército, que na época declarou ser legítimo e democrático qualquer ato que não desrespeitasse as imposições da ordem legal. Diferentemente do apoio consentido nas palavras do general Albuquerque, o ministro da Defesa afirmou ser contrário aos protestos dos familiares, pois isso só serviria como empecilho nas negociações junto à Presidência. Declarou, ainda, que os números solicitados pelos militares não seriam atendidos de imediato e as negociações não possuíam prazo para terminarem. Essa indefinição levantou críticas no interior das três Forças. Em nota oficial datada no dia 04/04/2004, a Aeronáutica declarou que os baixos soldos poderiam promover uma “insatisfação social” nas casernas²³³. Quase um mês depois, outro protesto, dessa vez ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, já pedia a saída

²³¹ Em setembro de 2003 foram divulgados dados que apontavam a um caminho de redução no repasse de verbas para a defesa e Forças Armadas no início dos anos 2000. Comparado aos dois anos anteriores, houve um decréscimo de aproximadamente 46% (cerca de R\$ 3,7 bilhões a menos). O mais agravante, contudo, foi que o repasse de verbas para 2004 manteve essa tendência. INFORME BRASIL Nº93. Matéria de O Globo aponta agravamento da situação material dos militares no governo Lula e Ministro da Defesa declara que orçamento para 2004 é insuficiente. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²³² INFORME BRASIL Nº118. Militares continuam se mobilizando por melhores salários: Atitude recebe consentimento de Comandante do Exército e reprovação do Ministro da Defesa. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²³³ Ibid. INFORME BRASIL Nº118.

de Viegas no Ministério. O ato ocorreu durante uma participação do Alto Comando em uma solenidade na cidade carioca²³⁴. Posteriormente a essas reclamações, o ministro aceitou dialogar com as famílias militares, não obtendo o resultado esperado, haja vista a manutenção dos protestos favoráveis a saída de Viegas na pasta da Defesa. A relação do ministro com os militares começou a desgastar-se devido à questão salarial. A partir deste momento, as divergências cresceram e começaram a ganhar maior evidência na imprensa nacional. O pensamento no interior do meio castrense era de que o ministro tomava decisões contrárias aos interesses da tropa, atuando, em diversas ocasiões, de modo isolado, como, por exemplo, nas negociações dos soldos militares²³⁵. Por fim, em setembro de 2004, ao invés da proposta de 30% requerida pelo estamento militar, foi aprovado por deputados e senadores, o reajuste de 10%²³⁶.

Outro motivo de discordância entre os dois setores ocorreu no início de maio de 2004. Conforme publicado pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, o contrato firmado sem licitação entre o Ministério da Defesa e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em torno de um projeto de “reengenharia do processo de gestão das Forças Armadas”, ao custo de R\$ 1,28 milhão, acarretou em descontentamentos nos comandos militares²³⁷. As Forças Armadas argumentaram que o dinheiro investido em um “estudo para reinvenção da roda”, ou seja, um projeto nada inovador, deveria ser direcionado a programas sociais estabelecidos na Região Amazônica. Em contrapartida, a pasta da Defesa alegou que o acordo foi feito com uma instituição respeitada e desprovida de finalidades lucrativas. Ainda nesse assunto, Viegas declarou que já aguardava tal reação dos militares, pois, segundo o ministro, é uma instituição que, historicamente, tende a se posicionar contrariamente às mudanças em seu sistema. Após esses dois problemas, os comentários em torno da saída de Viegas repercutiam cada vez mais no interior da caserna e nas páginas dos periódicos. Em junho de 2004, o presidente Lula já conferia entrevistas de apoio à permanência de seu ministro e, ao mesmo tempo, procurava controlar as inquietações dos quartéis, as quais, em parte, ele concordava, pois a outros ministros declarava estar descontente com o trabalho do diplomata. Então, conforme noticiado

²³⁴ INFORME BRASIL N°123. Grupo pede saída de ministro. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²³⁵ INFORME BRASIL N°122. O Estado de S. Paulo aponta o estremecimento da relação de Viegas com os militares. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²³⁶ INFORME BRASIL N°140. Aprovação do reajuste salarial dos militares. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²³⁷ INFORME BRASIL N°140, op. cit.

pelo periódico *O Globo*, nesse período, o cargo de Viegas esteve muito ameaçado e sua saída já era vista como uma questão de tempo (precisamente, no mês de novembro, quando estava prevista uma reforma ministerial)²³⁸.

Um dos principais mobilizadores a favor da mudança de direção no Ministério da Defesa foi o general Albuquerque. Em coluna opinativa ao *Jornal do Brasil*, o articulista Ricardo Boechat apontou esse personagem como principal interlocutor das discussões favoráveis à queda de Viegas²³⁹. Na maioria dos desentendimentos com as Forças Armadas, a voz mais eloquente vinha do Comando do Exército. Além das situações já explanadas, a escolha dos generais que comandariam as tropas brasileiras no Haiti, também serviu de combustível para inflamar as relações entre o ministro e seu subordinado. Respalado pelo aparato legislativo, Viegas possuía o direito de escolher o chefe da operação, mas solicitou uma lista com três nomes selecionáveis a Albuquerque, que por sua vez, não entregou o documento. Dessa maneira, o próprio Comandante selecionou os oficiais - o general Américo Salvador ficou responsável pela liderança das tropas brasileiras, e o general Augusto Heleno Ribeiro assumiu comando-geral da Força Internacional de Paz das Nações Unidas no Haiti. A fim de evitar novas brigas, *O Globo* reportou que o diplomata procurou acatar as decisões do oficial²⁴⁰.

Apesar das tentativas em conter os atritos existentes entre as Forças Armadas e o Ministério da Defesa no segundo ano do governo Lula, a presença do ministro Viegas no comando da pasta civil tornou-se insustentável ao final desse. A grande polêmica em torno da exposição de duas fotos, inicialmente atribuídas ao jornalista Vladimir Herzog, morto durante o Regime Militar nas instalações do Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), em São Paulo, no ano de 1975, foi o estopim para a mudança de comando no Ministério. As imagens foram divulgadas pelo jornal *Correio Braziliense* em outubro de 2004, sendo motivo de grande repercussão na sociedade ao suscitarem questionamentos sobre a verdadeira causa da morte de Herzog. O periódico teve acesso às imagens após o ex-cabo do Exército José Alves Firmino entregá-las à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Firmino, que trabalhou como araponga do Exército contra os partidos

²³⁸ INFORME BRASIL N°130. Viegas afirma ter sido irredutível ao negociar reajuste das Forças Armadas. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²³⁹ INFORME BRASIL N°131. Colunista aborda articulação contra Viegas. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁴⁰ INFORME BRASIL N°130, op. cit.

de esquerda na década de 1970, encontrava-se descontente com a Força após sofrer uma transferência indesejada, e resolveu apresentar estes documentos. Conforme a versão “oficial”, transmitida até então, Herzog teria se suicidado nas instalações militares, pois a única foto, a qual a população possuía conhecimento, indicava sinais de enforcamento e corroborava para a variante suicida. Prontamente, a Comissão avaliou que Herzog foi assassinado e responsabilizou o Exército pelo crime²⁴¹. Porém, em seguida à notícia, o Exército e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) pesquisaram e afirmaram que as fotos não se referiam ao jornalista, mas sim, a um padre²⁴². O ocorrido causou um grande desconforto na cúpula governamental, haja vista o desencontro de informações e os possíveis documentos, que permaneciam secretamente confinados no órgão.

A partir das imagens divulgadas, reacendeu-se a controvérsia em volta de prováveis casos de tortura cometidos pelos militares, e as manifestações derivadas disso acarretaram numa crise política, que envolveu diferentes grupos. João Luiz Duboc Pinaud, então presidente da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, defendeu uma maior intervenção do governo na apuração de casos envolvendo esses crimes e ameaçou abandonar o cargo, caso isso não fosse cumprido²⁴³. Em contrapartida, no dia 17/10/2004, um texto assinado pelo Centro de Comunicação Social do Exército alegou não existir documentos históricos, os quais atestassem à participação da Força em mortes ocorridas durante suas operações naquele período. O documento também qualificou como um ato revanchista a publicação das fotos e, assim como em diversos documentos produzidos por seus oficiais na ECEME, exaltou a postura das Forças Armadas no combate contra as forças subversivas²⁴⁴. Logo após esse posicionamento, vários políticos e membros da sociedade civil exigiram uma retratação, por parte do Exército. As pressões surtiram efeito e o presidente Lula ordenou ao general Albuquerque uma nota de retratação, que acatou a ordem após a revisão do texto feita pelo próprio presidente. Em um dos trechos, o oficial teve que se posicionar da seguinte maneira:

²⁴¹ INFORME BRASIL Nº146. Caso Herzog I: Divulgadas fotos inéditas de Herzog no DOI-Codi de São Paulo. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁴² Ibid. Caso Herzog II: Ação da Abin mostra que há arquivos não revelados. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁴³ INFORME BRASIL Nº146: Caso Herzog III: Presidente da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos ameaça deixar o cargo. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁴⁴ INFORME BRASIL, op. cit., Caso Herzog IV: Exército se retrata após determinação de Lula e lamenta morte de jornalista.

Entendo que a forma pela qual esse assunto foi abordado não foi apropriada, e que somente a ausência de uma discussão interna mais profunda sobre o tema pôde fazer com que uma nota do Centro de Comunicação Social do Exército não condizente com o momento histórico atual fosse publicada²⁴⁵.

Feita a retratação, na visão do ministro da Defesa, a crise havia sido superada. Segundo ele, sua autoridade foi preservada e suas atividades a frente do cargo não sofreram qualquer interferência²⁴⁶. No entanto, essa visão não correspondia, de fato, as relações envolvendo o Comando do Exército, Ministério e a Presidência da República, pois havia o desejo, por parte das Forças Armadas, pela demissão de Viegas. Os atos de indisciplina cometidos pelo general Albuquerque aconteciam corriqueiramente, mas durante esse jogo de forças, o cargo do militar foi mantido ao contrário do que viria a ocorrer com Viegas:

Em vez de demitir o General Albuquerque por indisciplina, Lula tratou-o com luva de pelica e considerou o incidente como sendo fruto da inabilidade política de Viegas. Lula mostrou-se receoso de exercer plenamente sua condição de comandante-em-chefe das Forças Armadas, conforme estipula o artigo 142 da Constituição Federal, e não demitiu o Comandante do Exército. Com medo de exercer sua autoridade, fragilizou-se (CORRÊA, 2004). Embora lamentasse a morte de Herzog, a substância da primeira nota não foi alterada: os arquivos continuariam fechados aos civis²⁴⁷.

Fragilizado com os diversos episódios de insubordinação militar (entre eles, também citamos a declaração inapropriada para sua função, do general Augusto Heleno no Haiti, na qual relacionava à crise de violência no país caribenho com as declarações de apoio do então candidato democrata às eleições dos EUA, John Kerry, ao ex-presidente do Haiti, Jean-Bertrand Aristide, que saiu do país após intensos conflitos internos), e indecisões a respeito de assuntos referentes à Defesa, a queda do diplomata tornou-se iminente. José Genoino, presidente do PT, por exemplo, alegou a falta de autoridade vista em Viegas perante as relações com o Exército²⁴⁸. Sob um olhar distinto, Martins Filho trabalha com a hipótese de que Viegas não recebeu a devida sustentação

²⁴⁵ AGÊNCIA BRASIL. **Em nova nota, Exército lamenta a morte de Vladimir Herzog.**

Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-10-19/em-nova-nota-exercito-lamenta-morte-de-vladimir-herzog>> Acesso em 25/01/2012.

²⁴⁶ INFORME BRASIL N°146, op. cit..

²⁴⁷ ZAVERUCHA, op. cit., 2005.

²⁴⁸ INFORME BRASIL N°146, op. cit.

política, por parte da Presidência, e o fracasso nas tentativas de se avançar o controle civil sobre os militares esteve vinculado a esse fator. O autor ainda acrescenta que o diplomata possuía a “vocação, no sentido weberiano, para o desempenho do cargo, podendo-se propor que possuía paixão, senso de responsabilidade e senso de proporções”, mas quando exigiu obediência não soube fornecer os benefícios às Forças Armadas, habituadas à autonomia²⁴⁹.

Devido   tamanha pressão, no dia 22/10/2012, segundo publicado pela imprensa escrita, o diplomata havia dado entrada com seu pedido de demissão junto a Presid ncia²⁵⁰. A aceitação do pedido aconteceu duas semanas depois. No texto de renúncia apresentado a Lula, Viegas deixou claro que houve uma insubordinação militar, quando foi divulgado o documento, assinado pelo Exército, o qual rechaçou o envolvimento de militares nos crimes de tortura:

Embora a nota não tenha sido objeto de consulta ao Ministério da Defesa, e até mesmo por isso, uma vez que o Exército Brasileiro não deve emitir qualquer nota com conteúdo político sem consultar o Ministério, assumo a responsabilidade que me cabe, como dirigente superior das Forças Armadas, e apresento a minha renúncia ao cargo de Ministro da Defesa, que tive a honra de exercer sob a lideranç a de Vossa Excel ncia²⁵¹.

Ao contrário do discurso emitido no início de 2003, quando destacou os exemplares valores democráticos das Forças Armadas, o ministro, que voltaria a exercer a função de diplomata, dessa vez na Espanha, percebeu que nem todos os grupos das Forças Armadas adequaram-se ao regime democrático:

Foi, portanto, com surpresa e consternação, que vi publicada no domingo, dia 17, a nota escrita em nome do Exército Brasileiro que, usando linguagem totalmente inadequada, buscava justificar os lamentáveis episódios do passado e dava a impressão de que o Exército, ou, mais apropriadamente, os que redigiram a nota e autorizaram a sua publicação, vivem ainda o clima dos anos setenta, que todos queremos superar. A nota divulgada no domingo 17 representa a persistência de um pensamento autoritário, ligado aos remanescentes da velha e anacrônica doutrina da seguranç a nacional,

²⁴⁹ FILHO, op. cit., p. 300. 2010.

²⁵⁰ INFORME BRASIL N 148. Demissão de Viegas I: cargo é ocupado pelo Vice-Presidente José Alencar. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁵¹ AGÊNCIA BRASIL. **Leia a íntegra da carta de demissão de José Viegas**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-11-04/leia-integra-da-carta-de-demissao-de-jose-viegas>. Acesso em: 25/01/2012.

incompatível com a vigência plena da democracia e com o desenvolvimento do Brasil no Século XXI. Já é hora de que os representantes desse pensamento ultrapassado saiam de cena. É incrível que a nota original se refira, no Século XXI, a "movimento subversivo" e a "movimento comunista internacional". É inaceitável que a nota use incorretamente o nome do Ministério da Defesa em uma tentativa de negar ou justificar mortes como a de Vladimir Herzog. É também inaceitável, a meu ver, que se apresente o Exército como uma instituição que não precise efetuar "qualquer mudança de posicionamento e de convicções em relação ao que aconteceu naquele período histórico."²⁵²

As palavras de Viegas foram consideradas “a nota mais dura já escrita por um Ministro de Estado, desde 1985, em relação aos militares.”²⁵³ De fato, até esse momento, as funções exercidas pelo Ministério da Defesa eram limitadas, e as poucas tentativas no exercício de obter um controle maior sobre essa política pública foram combatidas pelo meio castrense, em especial o Exército. Em sintonia com a nota divulgada pelo Centro de Comunicação Social do Exército, perseverava-se na caserna, no pensamento de alguns oficiais do alto escalão, a impressão de que havia uma política “revanchista” contra as Forças Armadas e, por isso, a necessidade em defender-se dessas acusações, mesmo que, para isso, realizassem casos de insubordinação como houve no exemplo acima citado:

A interpretação histórica do movimento de 31 de março de 1964, conforme a opinião de setores da mídia e de vários políticos brasileiros, é incompatível com a imagem das Forças Armadas brasileiras, vindo a causar declínio de prestígio perante a sociedade. Além disso, observa-se a realização de uma campanha no sentido de desacreditá-las por meio de propaganda feita nos mais diversos meios de comunicação. Essa manobra vem acarretando prejuízos a essas instituições, com reflexos negativos até mesmo pela diminuição paulatina de seus orçamentos. Em decorrência, há falta de investimentos em ciência e tecnologia e sucateamento dos materiais de emprego militar, contribuindo para enfraquecer o poder militar nacional [...] Na mídia, a infiltração foi tamanha que jornais e revistas de tradição profissional, como O Estado de São Paulo, O Globo e Veja mudaram radicalmente a sua linha jornalístico-informativa para o trabalho de formação de opinião. Cidadãos ditos jornalistas, influenciados pelo rancor da fragorosa derrota ao tentarem tomar o poder pela força, se vêem numa posição em que podem agora atirar pedras nas forças que os derrotaram.²⁵⁴

²⁵² Ibid.

²⁵³ ZAVERUCHA, op. cit., 2005.

²⁵⁴ MEGALE, T. H. de S. **As Forças Armadas e a sociedade: o relacionamento com a mídia e as elites políticas brasileiras pós-governos militares**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 2004.

Em torno desse espírito combativo, a conjuntura vivida no segundo semestre de 2004 auxilia-nos a compreender que, através da preservação de autonomias militares e da frágil capacidade do poder civil em exercer seu controle, os debates em torno das políticas para a defesa e o desenvolvimento da democracia no Brasil continuaram prejudicados no início do governo Lula. Quanto a essa constatação, “embora faltem informações precisas sobre o processo decisório desses dias, a demissão representou rendição incondicional aos termos colocados pelos militares. Não por acaso, as manifestações militares foram de aprovação.”²⁵⁵ A partir do ocorrido, notamos a precária capacidade do Ministério da Defesa em assumir uma posição de liderança civil perante os militares, mesmo após cinco anos de sua existência. Além do mais, a queda de braço entre as lideranças não galgou nenhum avanço satisfatório em relação à modernização da defesa brasileira, “pois no Brasil não há outro canal para a obtenção de verbas para aumentos de soldos ou modernização dos equipamentos senão o Ministério da Defesa.”²⁵⁶

3.3 Alencar e a atualização da Política de Defesa Nacional

Ciente das responsabilidades e das pressões exercidas pelas Forças Armadas, o presidente Lula, em tentativa de prestigiar o setor, decidiu nomear seu vice, José Alencar, no dia 08/11/2004, como o novo ministro da Defesa, que nesse instante, dividiria as duas atribuições. Diante dessa alternativa, a princípio transitória, o presidente Lula ganharia tempo para poder nomear um novo ministro²⁵⁷. Nas palavras de Lula, Alencar era considerado uma “autoridade inquestionável” para um cargo carente de uma forte liderança civil²⁵⁸. Através dessa perspectiva, um dos principais objetivos na escolha do vice-presidente era assegurar uma aparente estabilidade, pelo fato de:

Como terá dificuldade em substituí-lo pois é o eventual comandante-em-chefe das Forças Armadas na ausência do Presidente da República, é de esperar-se que Alencar cumpra os termos do pacto da

²⁵⁵ FILHO, op. cit., p. 287. 2010.

²⁵⁶ Ibid. p. 301.

²⁵⁷ MATHIAS, S. K. **Forças Armadas e Governabilidade no Governo Lula**. Washington, EUA: CHDS, 2005. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias.pdf>> Acesso em: 02/02/2012.

²⁵⁸ INFORME BRASIL N°148, op. cit.

transição: os militares aceitam a democracia eleitoral em troca da manutenção de enclaves autoritários dentro do aparato de Estado. Um desses domínios reservados é a posse da chave dos arquivos da repressão militar²⁵⁹.

Em seu discurso de posse, marcado por um tom conciliatório, Alencar voltaria a repetir o conjunto de prioridades para a Defesa e Forças Armadas elencados pelos seus antecessores, pautado na valorização do aparato militar, no vínculo das Forças Armadas com o desenvolvimento nacional e na responsabilidade de atrelar esses interesses à nova projeção do Brasil no cenário internacional²⁶⁰. A prova de que a continuidade seria uma das principais características marcantes no início dessa gestão encontra-se nos diálogos entre o novo ministro e os líderes das Forças. Em uma reunião com o brigadeiro Luiz Carlos Bueno, comandante da Aeronáutica, o vice-presidente foi aconselhado a manter o projeto de reestruturação iniciado por Viegas, pautado nas boas relações estratégicas com países chaves, como EUA, países da América do Sul e outras nações desenvolvidas²⁶¹. No plano das relações políticas internas, ainda em seu pronunciamento inicial, o novo chefe da Defesa procurou enfatizar o compromisso institucional com a democracia e o papel republicano e moderno exercido pelas Forças Armadas, em uma clara demonstração de apaziguamento frente à recente crise, que culminou no pedido de demissão de seu antecessor.

A mudança de comando no Ministério da Defesa trazia consigo a necessidade em suavizar as tensões pré-existentes entre comandos militares e o comando civil e, assim, avançar, mesmo que a passos vagarosos, na democratização da Defesa e na modernização das Forças Armadas. À primeira vista, encontramos sinais favoráveis nessa direção. Dois meses depois da contestada nota assinada pelo Exército, um outro documento, produzido pelo general Albuquerque, indicava uma mudança de postura no trato com as questões passadas. Ao se referir à Intentona Comunista, movimento político-militar ocorrido em 1935 que visava destituir do poder o presidente Getúlio Vargas, o general, que sofria pressões internas e externas para sua saída, preferiu ser prudente em seus escritos, buscando destacar as boas relações no presente, marcadas

²⁵⁹ ZAVERUCHA, op. cit., 2005.

²⁶⁰ INFORME BRASIL N°149. Posse do ministro da Defesa III: Ministro fala sobre seus objetivos. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²⁶¹ Ibid.

pelo “entendimento e reconciliação.”²⁶² Em outra nota, datada em 31/03/2005, o Exército procurou atenuar o conteúdo referente à comemoração de 41 anos do golpe cívico-militar de 1964. No texto, não há menções ao regime militar, como em anos anteriores, havendo apenas referências implícitas à “revolução de 64.”²⁶³ Outra ação importante veio da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Em dezembro de 2004, os parlamentares decidiram unificar numa única emenda os recursos destinados à defesa no país. Caso fosse aprovada a quantia, alçada em aproximadamente, R\$1 bilhão, o MD administraria esses recursos. O interesse com essa medida era fortalecer o controle civil²⁶⁴.

Depois de ficar quatro meses na chefia da pasta e amainar os entreveros entre Exército e Ministério da Defesa, Alencar já demonstrava vontade em voltar a ocupar apenas a vice-presidência. Em uma entrevista concedida na ECEME, o político mineiro alegou que o seu perfil não era compatível com o Ministério da Defesa. Apesar de reconhecer o apoio que obteve das Forças Armadas, o vice-presidente não se via apto a exercer tal função. Porém, uma semana depois desse discurso, ele voltou atrás e disse estar pronto para qualquer decisão de Lula²⁶⁵. Em seguida a essa decisão, coube a Alencar, garantir, por meio de tratativas com as Forças Armadas, a não intromissão dessas nas disputas políticas do Executivo, ameaçado em 2005, depois de ver-se imerso em uma grave crise política, que envolveu diversas lideranças do partido do Presidente e de sua equipe palaciana²⁶⁶. O custo dessas negociações resultou em um aumento

²⁶² INFORME BRASIL Nº153. Comandante do Exército muda seu discurso ao comentar sobre a Internacional Comunista. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁶³ INFORME BRASIL Nº162. Golpe Militar completa 41 anos. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁶⁴ Porém, é importante esclarecermos que o orçamento, destinado às Forças Armadas, era elaborado por cada Comando Militar e fazia parte do projeto de lei feito pelo poder Executivo. Em 2005, eram previstos R\$ 7,3 bilhões para a Aeronáutica, R\$ 7 bilhões para Marinha e R\$13,8 bilhões para o Exército. Ibid. Comissão decide unificar orçamento das Forças Armadas. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁶⁵ INFORME BRASIL Nº161. Alencar garante que continuará à frente do Ministério da Defesa. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁶⁶ A grave crise em questão foi popularmente conhecida como “Escândalo do Mensalão” ou “Esquema de compra de votos de parlamentares”. Exposto nacionalmente, através das acusações do então deputado federal, Roberto Jefferson, o esquema referia-se ao suposto envio de verbas do governo federal a deputados, com o intuito de que esses aprovassem os projetos do Executivo. A repercussão da crise foi tamanha, que muitos viram a ameaça de uma crise de governabilidade assolar o governo. Sobre a atitude tomada pelos militares: “Pela análise apresentada, só podemos concluir que apesar da não superação da autonomia e da preservação de muitas das capacidades de pressão política, as FFAA não querem assumir a direção do país e, neste momento, acompanham aqueles civis e militares que entendem que no atual momento político brasileiro, com o governo paralisado que pode crescer a ponto de gerar uma crise de governabilidade, o melhor é garantir a manutenção de Lula na Presidência até o final de seu mandato, em dezembro de 2006.” MATHIAS, op. cit., 2005.

salarial para os militares, que ao longo de 2005, não cessaram com as reivindicações até obterem uma parte do reajuste pretendido, prometido por Viegas em 2004.

Em abril de 2005, o Ministério do Planejamento transmitiu à Defesa que o aumento salarial, estimado em 23%, não estava previsto no orçamento anual, devido à escassez de recursos e contenção de verbas²⁶⁷. Uma semana depois do anúncio ocorreriam os primeiros protestos. Nas comemorações ao dia do Exército, esposas de militares e oficiais da reserva expuseram publicamente suas insatisfações, por meio de passeatas e interdições de avenidas em Brasília. Em reuniões com o Presidente, as lideranças militares também pressionavam e os desgastes, decorrentes dos resultados infrutíferos dessas conversas, já começariam a afetar as relações entre as corporações militares e o governo. Diante de tal problema, o general Albuquerque procurou redigir uma nota de apoio aos esforços do Executivo na tentativa, junto à sua equipe econômica, de reverter esse quadro²⁶⁸. Os esforços e as pressões das Forças Armadas não terminaram com essa garantia e até militares da ativa (impossibilitados juridicamente de se manifestarem fora dos quartéis) participaram de algumas dessas manifestações.

Respaladas pelo apoio do ministro da Defesa e atentas ao desenrolar da crise política no governo, as Forças Armadas, em agosto de 2005, receberam a notícia de que suas exigências, em parte, seriam atendidas (foram aprovados 13% dos 23% pretendidos). Ou seja, mesmo em uma grave situação política e com problemas na área econômica, o governo cedeu às pressões castrenses no intuito de evitar maior mobilização militar, que pudesse agravar, ainda mais, a crise instalada em seus gabinetes. Esse fato marcou, novamente, a atuação das Forças Armadas na preservação de suas autonomias e no resguardo de seus privilégios em troca de uma não interferência na política do país.

A par dessas reivindicações militares, ocorridas ao longo de 2005, a postura negociadora e apaziguadora de Alencar não foi o seu único legado à frente do Ministério da Defesa. Diante da necessidade de se repensar a defesa após a primeira PDN, publicada há quase uma década, o Ministério da Defesa, em parceria com outras

²⁶⁷ INFORME BRASIL Nº164. Militares sem previsão de reajuste. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁶⁸ INFORME BRASIL Nº169. Soldo Militar I: Presidente da República anuncia que soldo militar será reajustado somente quando a economia se recuperar. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

instituições, apresentou uma nova Política de Defesa Nacional, que foi aprovada e publicada pelo decreto presidencial nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Quanto às diretrizes estratégicas emitidas na PDN-2005, notamos que as “ameaças terroristas” ganharam uma atenção maior em relação ao documento de 1996. Essa mudança auxilia-nos a perceber a percepção de uma nova conjuntura internacional em defesa, após os ataques terroristas ocorridos nos EUA, no dia 11/09/2001, e que o Brasil assimilou em sua Política²⁶⁹. Outra característica na atualização da PDN foi o seu maior detalhamento acerca dos conteúdos relacionados à defesa e segurança, pois no texto de 1996 encontramos, somente, noções vagas a respeito dessas questões. Ao contrário da primeira proposta, que não fez essa distinção conceitual, a segunda PDN adotou esses termos da seguinte maneira:

I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas²⁷⁰.

Através desses dois conceitos, a PDN-2005 traçou em seus “objetivos da defesa nacional”, “orientações estratégicas” e “diretrizes”, os caminhos a serem percorridos pelas ações governamentais em consonância com a Política Externa brasileira. Notamos, então, que o documento produzido no governo Lula aprimorou e aprofundou muito dos temas apresentados em 1996. Todavia, de uma maneira geral, as duas políticas apresentam uma “grande confluência concentrando-se no aprimoramento das forças armadas, dos sistemas de segurança e vigilância, das instituições de segurança e defesa”, além das propostas de investimento no setor²⁷¹.

No plano interno, ciente do problema do uso das Forças Armadas em operações desassociadas de sua principal função, a Política de Defesa Nacional procurou não abrir esse debate em suas propostas e, com isso, não aproveitou a oportunidade para iniciar uma transformação e uma ampla adequação das Forças Armadas ao regime

²⁶⁹ BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. 2005.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ AGUIAR; MAGALHÃES. Paz, desenvolvimento e integração: As políticas de segurança regional no governo Lula. **Pensamiento Proprio**. Buenos Aires: 2007.

democrático. Pelo contrário, a leitura do documento suscita questionamentos ao aderir o advérbio “preponderantemente” no combate às ameaças externas

A Política de Defesa Nacional voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional²⁷².

Além de não trabalhar por completo o pensamento em defesa no Brasil, haja vista que a PDN não estaria voltada, integralmente, para ameaças externas, ao longo do texto, notamos a deliberada omissão da proposta ao não abordar o tema das missões internas dos militares. De acordo com a PDN, “o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem não se insere no contexto deste documento e ocorre de acordo com legislação específica.”²⁷³

Por fim, uma outra diferença em relação a PDN-1996 foi a maior participação de grupos civis (mesmo assim, essa presença foi limitada), principalmente universitários, na formulação do renovado documento²⁷⁴. Contudo, ainda houve uma forte presença castrense na construção do pensamento em defesa, liderada pela figura de Jorge Armando Felix, então ministro de Estado chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, cargo este, ocupado, anteriormente, por Alberto Mendes Cardoso, ministro no governo Fernando Henrique.

Até aqui, vimos que as políticas para a defesa no primeiro mandato do presidente Lula foram tratadas de maneira semelhante ao governo antecessor. O controle sobre a defesa permaneceu restrito às relações entre Forças Armadas e Executivo. A modernização do aparato militar não aconteceu e o tempo de uso de alguns equipamentos chegaram ao seu limite. Pouco se fez por essa política pública e muitas promessas contidas nos primeiros discursos de 2003 não foram cumpridas entre o período 2003-2006. Sendo assim:

²⁷² BRASIL, op. cit., 2005

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Em meados da década de 1990 e na primeira década de 2000, surgiram muitos grupos de pesquisa destinados aos estudos das Forças Armadas no Brasil e América do Sul, com enfoque nas mais diversas temáticas, entre elas, pesquisas sobre a defesa nacional. Como exemplo, podemos citar o Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), o programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC/SP), o Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST) da UFF, o Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE) da UNICAMP, entre outros.

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. Na Mensagem ao Congresso Nacional de 2003, o presidente da República afirmara que naquele ano “o Ministério da Defesa deverá promover a atualização da Política de Defesa Nacional, revigorar o debate sobre temas estratégicos com a sociedade civil e elaborar um Livro Branco de Defesa”. A nova versão da Política de Defesa Nacional, que aprovou em 2005, foi o fator positivo mais destacado das relações do Presidente da República com a Defesa Nacional no seu primeiro mandato. Quanto ao mais, não ocorreu o debate com a sociedade civil e o Livro Branco de Defesa sequer foi cogitado com seriedade²⁷⁵.

3.4 A crise no setor aéreo e a conjuntura das transformações no Ministério da Defesa

Ao elencar, na prática, outras prioridades para o desenvolvimento social, político e econômico do Brasil, o presidente Lula não dedicou maiores atenções à Defesa e Forças Armadas em seu primeiro mandato. Outra prova que corrobora para esse argumento foi a mudança na chefia do Ministério da Defesa em março de 2006. Quando José Alencar decidiu reeleger-se como vice-presidente na chapa de Lula, nas eleições de outubro deste ano, houve a necessidade de se colocar outro nome na pasta da Defesa, que mantivesse o perfil apaziguador. Sem um maior planejamento para a escolha de um civil com perfil e conhecimento necessários a assumir tal cargo, Lula indicou, de última hora, Waldir Pires, então chefe da Controladoria-Geral da União²⁷⁶. Exilado político nos anos do regime militar, o político baiano já assumiu o cargo sob forte pressão dos militares, que reivindicavam um aumento no orçamento do setor, o qual recebeu, apenas, cerca de 40% dos recursos pretendidos²⁷⁷.

Em meio a essas frequentes dificuldades, Pires, logo de início, teve que enfrentar a volta das polêmicas em torno da exaltação do Exército nas comemorações de aniversário da instauração de seu regime (42 anos completados no dia 31/03/2006). Conforme publicado pelos periódicos, através da Ordem do Dia, assinada pelo

²⁷⁵ OLIVEIRA, E. R. de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Revista Interesse Nacional**. Ano 2, Edição 5, 2009.

²⁷⁶ INFOME BRASIL Nº204. Ministro da Defesa será substituído. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁷⁷ INFOME BRASIL Nº205. Waldir Pires assume o Ministério da Defesa. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

comandante da Força, general Albuquerque, foi destacado o orgulho que o Exército possuía por esse passado atuante. Diferentemente do ano anterior, em que procurou moderar esses posicionamentos, o Exército, em nota oficial, novamente, adotou uma postura não condizente com o regime democrático vigente. Essas declarações sempre ganharam repercussões polêmicas na Nova República, quando expostas à mídia, mas dentro da caserna esse pensamento confunde-se com a sua própria doutrina, haja vista os constantes trabalhos, os quais procuram “democratizar” o movimento cívico-militar de 1964:

Conclui-se, portanto, que o Movimento de 64 impediu a realização da “revolução brasileira” que representaria um rompimento muito mais profundo e danoso à liberdade democrática e à normalidade institucional. Tratou-se de uma contra-revolução que impediu que o povo, conduzido por uma minoria mal intencionada, enveredasse por uma senda insensata, ilusória, sangrenta e inútil, como revelado pela história dos países do mundo que adotaram o regime comunista. Em verdade, a Nação brasileira e suas Forças Armadas, que sempre cuidaram zelosamente da vigilância e da guarda de sua soberania, de seus valores, tradições e interesses, não têm do que se envergonhar com relação à 1964. Elas não carecem, portanto, do veredicto favorável da História pelo cumprimento firme e sereno dos seus deveres. Muito ao contrário, devem se orgulhar da participação que tiveram naquela cruzada cívico-militar de combate à aventura comunista²⁷⁸.

A resposta de Pires à Ordem do Dia já indicava, logo no começo de sua trajetória como ministro da Defesa, o caráter titubeante em seu controle sobre os militares. A fim de evitar novo confronto, Waldir Pires declarou respeitar as pessoas que apóiam o regime militar, contanto que essas não dificultassem o processo de consolidação democrática da Defesa, baseado no compromisso pacífico das Forças Armadas. Por outro lado, na Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos da Câmara dos Deputados houve descontentamentos por parte dos parlamentares, que reivindicaram a saída do general Albuquerque, caso este não revisasse sua postura²⁷⁹. A retratação não ocorreu e novos incidentes envolvendo Forças Armadas e Ministério da Defesa viriam a acontecer em 2006, dando início a mais uma grave crise política entre civis e militares.

²⁷⁸ PEREIRA, M. A. F. **Por que ocorreu a Revolução Democrática de 31 de março de 1964?** Rio de Janeiro, RJ: Dissertação (Mestrado) – ECEME, 2005.

²⁷⁹ INFORME BRASIL N°205, op. cit.

Dessa vez, os atritos entre Forças Armadas e Ministério da Defesa foram fomentados pela Aeronáutica no eixo militar (diferentemente do episódio da saída de Viegas, quando o Comando do Exército foi quem forçou a saída do ministro). Ao final de setembro de 2006, um acidente aéreo de grandes proporções escancarou a fragilidade de seu controle aéreo nacional²⁸⁰. Dentre as possíveis causas desse desastre, foi levantada a hipótese de falha no sistema de controle do tráfego aéreo, que em sua maioria, naquele período, era conduzido por sargentos da Força Aérea Brasileira. O brigadeiro José Carlos Pereira, então presidente da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), foi quem primeiro levantou essa suspeita, uma semana depois do ocorrido. Nesse mesmo instante, o ministro Waldir Pires não se pronunciou sobre o assunto e afirmou que a questão não cabia à Aeronáutica. No entanto, logo em seguida, o chefe da Defesa concedeu uma entrevista à *Folha de S. Paulo*, e deu garantias quanto à verificação das condições de trabalho dos controladores de voo e das condições da aparelhagem que sustentava todo o sistema²⁸¹.

As suspeitas ganharam ares de veracidade depois que oficiais da FAB teriam dado entrevistas, nas quais diziam que a comissão investigadora do acidente teria finalizado seu trabalho e concluído que os operadores do Centro de Controle do Tráfego Aéreo de Brasília foram os principais responsáveis pelo incidente²⁸². A partir daí, criou-se um grande mal-estar entre os controladores, a cúpula da Aeronáutica e o Ministério da Defesa. Cientes das possíveis responsabilizações, os controladores, representados pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Proteção ao Voo, protestaram em forma de operações-padrão nos aeroportos brasileiros, o que levou ao atraso de vários voos em todo país. Além disso, alegaram estarem sobrecarregados e a militarização do setor, segundo eles, atrapalhava a solução dos problemas, tendo em vista a relação hierárquica

²⁸⁰ No dia 29/09/2006, um choque envolvendo um avião da companhia aérea *Gol* e um jato executivo *Legacy* da empresa aérea *Embraer* custou a vida das 155 pessoas, que estavam na aeronave da companhia. O acidente ocorreu na região da Serra do Cachimbo – região que divide os estados do Mato Grosso (MT) e do Pará (PA). Os passageiros do *Legacy* nada sofreram, já que o jato não sofreu maiores danos e pôde pousar devidamente. INFORME BRASIL N°227. Força Aérea Brasileira ajuda no trabalho de buscas de acidente aéreo. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁸¹ INFORME N°228. Exército e Aeronáutica participam da missão de resgate dos corpos de vítimas de acidente aéreo e autoridades especulam sobre controle do tráfego aéreo brasileiro. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁸² INFORME N°229. Investigações sobre acidente aéreo recaem sobre militares controladores de voo. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

presente na corporação. Deflagrou-se então, uma disputa entre os controladores e o Comando da Aeronáutica²⁸³.

A posição adotada pelo Ministério da Defesa foi a de exercer um diálogo direto com os controladores, posicionando-se a favor da desmilitarização do setor. De acordo com Pires, “o Estado democrático não pode ficar refém de nenhum setor da sociedade, de nenhuma categoria.”²⁸⁴ Essa declaração ocorreu em clara alusão às possíveis represálias do Comando da FAB para com esses sargentos. Em contrapartida, a cúpula dos oficiais da Aeronáutica ficou contrariada com essa postura. Para a Força, o MD visou “incentivar a anarquia” e acabou por abrir um “grave precedente” ao negociar com os sargentos líderes do movimento²⁸⁵. Nas discussões do Alto Comando, o comandante Bueno dialogava com seus subordinados, com o intuito de encontrar a melhor medida a ser tomada nesse caso. Entre as possíveis medidas a serem tomadas, a punição exemplar aos sargentos líderes do protesto era uma das mais discutidas no meio. Pairava sobre as Forças Armadas o receio de que esse precedente ocasionasse duas reações em cadeia: a primeira, na área do controle aéreo, onde todos os outros setores poderiam pressionar da mesma maneira que os controladores; a segunda atingiria o cerne da instituição militar, pautada nos valores rígidos da hierarquia e disciplina, pois militares de baixas patentes poderiam se rebelar e organizar manifestações.

Com o objetivo de dirimir essas tensões, o presidente Lula reuniu-se com Pires e Bueno num ato de demonstração de que não havia uma crise entre Aeronáutica e Ministério da Defesa. Entretanto, por trás desse aparente acordo de cavalheiros, as duas lideranças continuaram a adotar medidas conflitantes. O Comando da Aeronáutica recebeu a autorização do presidente Lula para combater a operação-padrão nos aeroportos. Na outra direção, ao tomar conhecimento de que os controladores estavam sendo submetidos a um Inquérito Policial Militar (IPM) por envolvimento com sindicatos, Pires lhes prestou apoio e pediu que resistissem a tal situação²⁸⁶.

Ao final de 2006, em meio a mais uma crise política envolvendo Forças Armadas e Ministério da Defesa, o Palácio do Planalto, novamente, colhia os frutos

²⁸³ INFORME Nº231. Congestionamento no tráfego aéreo brasileiro anima disputa entre civis e militares.

In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ INFORME Nº232. Caos aéreo abre crise entre a Força Aérea Brasileira e o Ministério da Defesa. In:

Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.

²⁸⁶ INFORME Nº234. Sobre a crise aérea. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

indigestos da omissão e má administração política do setor, que permeou todo o primeiro mandato de Lula. Nesses quatro anos, imagem política da pasta ficou arranhada com as repercussões do caos aéreo e dos manifestos de reivindicação salarial dos militares. Na campanha eleitoral de 2006, os candidatos pouco abordaram sobre o tema²⁸⁷. Em primeiro lugar, as conseqüências disso reincidiram na avaliação negativa atribuída ao trabalho do ministro da Defesa, pois Waldir Pires ficou desgastado tanto no governo federal quanto nas instituições militares²⁸⁸. Porém, através de uma medida paliativa, seu tempo à frente da pasta ganharia uma sobrevida com a mudança nos comandos militares, orquestrada em conjunto com a Presidência, a qual ocorreu em março de 2007, depois da reeleição de Lula²⁸⁹. A antecipação na escolha desses novos líderes ocorreu, entre outros motivos, devido à má condução por parte destes (principalmente pelo comandante da Aeronáutica), nas gestões de seus espaços e na defesa de posições antidemocráticas e anti-hierárquicas, porque os militares, em complacência com o poder civil, insubordinaram-se, em determinadas situações, contra as resoluções dos ministros da Defesa. A própria estrutura deficitária do Ministério da Defesa facilitava essa conduta²⁹⁰.

Se as reformas nos comandos militares serviram apenas para atenuar o desgaste sofrido por Pires, sua saída já era algo discutido nos corredores do Palácio do Planalto, ao final de março de 2007. A crise no setor aéreo não havia terminado (os apagões aéreos continuavam) e os controladores de voo exigiam a desmilitarização de seus trabalhos, pediam um aumento salarial, ao mesmo tempo em que alguns de seus homens eram presos pela FAB, que alegava haver insubordinações²⁹¹. Na posição oposta, a Aeronáutica pressionava para manter parte do controle, pois afirmava que a desmilitarização comprometeria a soberania nacional²⁹². Outra divergência, reclamada

²⁸⁷ INFORME N°237. Políticos dispensam a pasta da Defesa. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁸⁸ Ibid. Ministro da Defesa desgastado no governo e sem apoio dos militares. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁸⁹ Respectivamente, no lugar dos comandantes Albuquerque, Bueno e Carvalho, assumiram os postos o general Enzo Martins Peri, então chefe do Departamento de Engenharia e Construção do Exército, o tenente-brigadeiro-do-Ar Juniti Saito, então chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, e o almirante-de-esquadra Júlio Soares de Moura Neto, que na época era o chefe do Estado-Maior da Armada.

²⁹⁰ INFORME N°236. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva substitui comandantes das Forças Armadas. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁹¹ INFORME N°240. Imagem de ministro da Defesa desgasta-se com crise aérea. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁹² Ao final das discussões, essa opinião foi a que prevaleceu. Em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), no dia 03/06/2007, o brigadeiro Saito disse que o projeto de desmilitarização do controle aéreo brasileiro havia sido arquivado com o apoio do presidente Lula. De novo, em uma queda

pelas Forças Armadas, girava em torno do reaparelhamento e modernização de seu aparato tecnológico. No meio dessa troca de acusações encontrava-se o governo federal, que tentava, sem sucesso, negociar com as duas partes.

Conforme a visão do cientista político Leôncio Martins Rodrigues, professor da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade de Campinas (Unicamp), as conseqüências dessa crise institucional “estariam na quebra da hierarquia, nos presidentes indecisos entre punir e premiar, na tolerância inicial com o movimento dos sargentos e no reaparecimento do poder militar na política.”²⁹³ Em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, Zaverucha adotou uma posição mais radical em relação a esses acontecimentos. Para o professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a dúbia posição exercida pelo governo causou uma grande desordem (um equilíbrio instável e ameaçador ao sistema democrático), haja vista que “uma cadeia de comando foi quebrada.”²⁹⁴

O estopim dessa crise foi acontecer em julho de 2007, quando ocorreu mais um grave acidente aéreo²⁹⁵. As condições de operação do sistema aéreo foram discutidas com veemência e as críticas à gestão da crise, por parte do governo em relação à Pires, tornaram-se insustentáveis, a ponto do presidente Lula decidir pela sua demissão, juntamente com a saída do brigadeiro José Carlos Pereira, presidente da Infraero. Na visão de Luís Alexandre Fuccile, pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp e ex-funcionário do Ministério da Defesa, houve um “conflito de competências” entre o Ministério, a Aeronáutica, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Infraero, fato que emperrou a preparação de um plano estratégico satisfatório para a aviação civil²⁹⁶.

Ao longo desses dez meses de crise no setor aéreo, escancarou-se a fragilidade com que foram conduzidas as relações entre civis e militares (desenhada desde o início

de braço entre Forças Armadas e Ministério da Defesa, o resultado tenderia para os militares. INFORME BRASIL Nº251. Processo de desmilitarização do sistema de controle do tráfego aéreo é arquivado. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁹³ INFORME Nº243. Crise Aérea I: Comandante da Aeronáutica e o ministro do Planejamento buscam solução para crise no setor aéreo. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁹⁴ O ESTADO DE S. PAULO. **Quebra de patente**. 08/04/2007.

²⁹⁵ Dessa vez, o acidente ocorreu no solo, no dia 17/07/2007 – precisamente no aeroporto de Congonhas, um dos maiores do país, localizado em São Paulo (SP). Resultante de um conjunto de fatores, a aeronave não conseguiu estacionar no aeroporto e acabou saindo da pista, vindo a colidir em um prédio da empresa de transporte aéreo TAM, coincidentemente, a mesma empresa do avião. Ao todo, morreram 209 pessoas, entre passageiros e trabalhadores que estavam no prédio.

²⁹⁶ INFORME Nº257. Acidente trágico com avião em São Paulo questiona novamente causas da crise aérea. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

do processo de criação do Ministério da Defesa), a qual forneceu subsídios ao cerceamento dos poderes de seus ministros civis para com os militares. Ciente dessa dificuldade, na cerimônia de posse de Nelson Jobim, nomeado ministro da Defesa no lugar de Waldir Pires, o presidente Lula enfatizou que o MD estava aquém de suas perspectivas e que a sua estrutura deveria ser repensada²⁹⁷.

3.5 Jobim e o “primeiro titular de fato da Defesa”

Diante de mais uma conturbada conjuntura envolvendo as relações entre Forças Armadas e Ministério da Defesa, o presidente Lula resolveu agir de uma forma diferente e procurou respaldar e exigir, com maior rigor, o fortalecimento da figura do ministro da Defesa. Para isso, a equipe presidencial convidou Nelson Jobim a assumir o cargo. Tal decisão, “fez surgir, pela primeira vez no governo Lula e por fatores mais ligados à fortuna que à virtú, um ministro com vocação – senão no senso de proporção weberiano, pelo menos na paixão – e com nítida força política.”²⁹⁸ Eleito deputado federal duas vezes, Jobim também assumiu os postos de ministro da Justiça no governo FHC, ministro do Superior Tribunal Federal (STF), presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), além de ter sido o primeiro presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Na opinião do Palácio do Planalto, esse histórico de lideranças gabaritava-o a assumir o comando da instituição. Apesar de já ter declinado esse convite numa outra oportunidade, dessa vez o político e jurista gaúcho resolveu enfrentar os desafios. Entre eles, os principais eram: restaurar a credibilidade e a segurança do setor aéreo, conseguir investimentos para os projetos de modernização das Forças Armadas e aprimorar o Ministério, a fim de torná-lo uma instância, de fato, superior às instituições castrenses. E nessa última questão, tratou de imediato, em executá-la:

Logo, tratou de afirmar sua autoridade junto aos comandos militares. Ao responder à imprensa sobre quem divulgaria as informações da caixa preta do avião recém-acidentado, Jobim inaugurou seu estilo incisivo: “Aqui a parte é do ministro. Quem manda é o ministro”. (...) A assertiva não demorou a ser testada. Em fins de agosto, ao participar de cerimônia no Palácio do Planalto, com a presença de Lula, para o lançamento do livro *Direito à memória e à verdade*, que estabelecia pela primeira vez um relato oficial sobre quatrocentos casos de

²⁹⁷ INFORME Nº258. Crise aérea gera mais polêmica e leva a substituição do ministro da Defesa. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

²⁹⁸ FILHO, op. cit., 2010.

torturas e mortes ocorridos durante o regime militar, Jobim defendeu a iniciativa do governo e alertou: “Não haverá indivíduo que possa a isso reagir e, se houver, terá resposta.”²⁹⁹

Essas afirmações desagradaram os militares, mas as iniciativas do ministro não ficaram restritas ao discurso. Como medida para resolver a crise aérea, em agosto de 2007, Jobim decidiu demitir o brigadeiro José Carlos Pereira e modificar toda a direção da Infraero, no intento de despolitizá-la³⁰⁰. Suas primeiras atitudes causaram uma boa impressão no Palácio do Planalto, pois, naquele momento, o caráter centralizador de sua administração reordenou as atribuições conferidas aos órgãos da aviação civil. A título de ilustração, Jobim planejava criar um sistema, apesar dos entraves jurídicos, cujas funções da Anac (órgão envolto a polêmicas durante a crise aérea) ficassem restritas ao cumprimento das políticas aéreas, que seriam elaboradas pelo Conselho Nacional de Aviação Civil (Conac).

Se no plano das relações políticas, Jobim causou insatisfações na caserna, por outro lado, na defesa da modernização das Forças Armadas e na questão salarial, o ministro, em conjunto com a Presidência, conseguiu angariar investimentos para área e, conseqüentemente, apoio das Forças Armadas³⁰¹. Entre os motivos para tamanho incremento, estariam os recursos para a melhoria do precário sistema aéreo brasileiro e o apoio aos programas de reaparelhamento e modernização estrutural das Forças. Nesse último ponto, juntamente com o repasse de verbas, o governo procurou organizar um novo documento de defesa, dessa vez, focado nas estratégias brasileiras e em suas aplicações práticas, haja vista que a PDN-2005 foi considerada um documento teórico, na opinião de Lula³⁰². Os principais responsáveis pela coordenação de grupos de trabalho voltados a esse projeto seriam o ministro Jobim, e Roberto Mangabeira Unger, então ministro da Secretaria de Ações de Longo Prazo. O Comitê Ministerial também foi formado pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, “assistidos” pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica³⁰³. O prazo para concluir o projeto era de um ano. E, diferentemente de

²⁹⁹ FILHO, op. cit., 2010.

³⁰⁰ INFORME Nº260. Ministro da Defesa prepara nova diretoria para Infraero. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

³⁰¹ INFORME Nº264. Ministério da Defesa terá aumento de 54% no seu orçamento de 2008. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

³⁰² Ibid. Presidente Lula anuncia grupo de trabalho que formulará novo Plano Estratégico de Defesa Nacional. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

³⁰³ BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2008.

outros períodos da breve história da Nova República brasileira, apesar da grande influência militar, esse documento teria como característica uma maior presença civil em sua concepção.

A conclusão do documento levaria um pouco mais de um ano, sendo aprovada em 18/12/2008. Seu conteúdo, em comparação com as PDN's (1996 e 2005), é muito mais abrangente e detalhado. A partir de três eixos estruturantes (“reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas”), objetivou-se criar e aprimorar mecanismos, que visassem à redefinição do papel do Ministério da Defesa, a modernização das Forças Armadas e suas relações com a sociedade. De acordo com Carlos Wellington de Almeida, pesquisador colaborador junto à instituição Seguridad Estratégica Regional en el 2000 (SER en el 2000), a Estratégia Nacional de Defesa (END), representou:

“um desdobramento essencial da *Política*, voltado para a implementação de ações concretas no campo da defesa. (...) A Estratégia de Defesa Nacional, 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 esse histórico casuísmo por um modelo plurianual a contemplar diversos períodos de governo projetados para o futuro.”³⁰⁴

A amplitude e a maneira como o projeto foi gerido fomentaram um maior debate dessa política pública na sociedade civil. Foram consultados diversos grupos da sociedade e as universidades participaram no processo de discussão. A própria END destacou que a escassez de debates influi no enfraquecimento da estrutura de defesa brasileira. Em seus aspectos negativos sobre as vulnerabilidades do sistema de defesa, o texto enumera:

O pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa e escassez de especialistas civis nesses temas; falta de articulação com o Governo federal e com a sociedade do principal Instituto brasileiro de altos estudos estratégicos - a Escola Superior de Guerra - no desenvolvimento e consolidação dos conhecimentos necessários ao planejamento de defesa e no assessoramento à formulação de políticas e estratégias decorrentes; insuficiência ou pouca atratividade e divulgação dos cursos para a capacitação de civis

³⁰⁴ ALMEIDA, C. W. L. de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. Campinas (SP). **Opinião Pública (UNICAMP. Impresso)**, v. 16, p. 220-250, 2010.

em assuntos de defesa; e inexistência de carreira civil na área de defesa, mesmo sendo uma função de Estado; inexistência de planejamento nacional para desenvolvimento de produtos de elevado conteúdo tecnológico, com participação coordenada dos centros de pesquisa das universidades, das Forças Armadas e da indústria³⁰⁵.

Essas percepções, elencadas na END, ilustraram a posição oficial do Estado brasileiro acerca da incipiente participação da sociedade civil nas políticas de defesa. Depois de transcorridos 23 anos da volta dos governos civis à Presidência, a fragilidade da defesa nacional começou a ser associada, com maior rigor, à ausência de uma cultura política democrática voltada a essa instituição pública. A pressão militar surtia efeitos na esfera política da defesa (autonomia militar). Até então, a maioria das decisões tomadas em prol da democratização da defesa não alcançaram, satisfatoriamente, esses objetivos. Porém, na esfera econômica, muitas das promessas suscitadas nos discursos presidenciais e dos ministros da defesa não ganharam forma, entre os anos 1996-2008. Pautada em ações estratégicas de médio e longo prazo, a END procurou fornecer subsídios para essas transformações na defesa nacional³⁰⁶.

Até o final de 2008, a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa e o abrandamento das tensões no sistema de controle aéreo foram as principais conquistas obtidas por Jobim. Não obstante, a administração do ministro, até esse período, também foi marcada por graves erros. Compreendemos que o principal deles esteve relacionado à manutenção do uso das Forças Armadas nas ações de garantia da lei e da ordem nas favelas cariocas. Nelson Jobim, desde o início de seu mandato, incentivou essa prática. Em julho de 2007, o Ministério da Defesa autorizou o envio de tropas do Exército para atuarem na cidade do Rio de Janeiro e auxiliarem na Segurança Pública³⁰⁷. Ademais, o ex-ministro do STF, através da promoção de debates, pretendia alterar a Constituição brasileira, em nome da legitimação da presença das Forças Armadas no combate à

³⁰⁵ BRASIL, *op. cit.*, 2008.

³⁰⁶ Ademais, a título de comparação de políticas para a defesa, envolvendo os governos FHC e Lula, Almeida não vê nenhuma inovação na END, quanto às áreas das “relações institucionais”, “doutrina” e “coordenação”. Todavia, entre outros avanços, o autor enfatizou as mudanças nas relações com a sociedade civil (“A Estratégia Nacional de Defesa atribui a órgãos de defesa nacional da responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil”); com a universidade (“formação de quadros civis para a defesa nacional”); e com a estrutura organizacional (integração das Forças Armadas). ALMEIDA, *op. cit.*, 2010.

³⁰⁷ INFORME BRASIL Nº260. Exército atuará na Segurança Pública do Rio de Janeiro. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

violência urbana, conferindo-as o “poder de polícia.”³⁰⁸. Ao ignorar os fatos violentos de situações passadas, quando homens do Exército cometeram abusos nas operações de segurança no Rio de Janeiro, a administração de Jobim também seria marcada pelo derramamento de sangue civil, graças a atitudes tomadas por militares. Numa triste ironia, em junho de 2008, uma semana depois de ser anunciado na imprensa, que o ministro da Defesa trabalhava em prol da criação de um estatuto jurídico de regulamentação das Forças Armadas em conflitos urbanos, 11 militares do Exército eram indiciados pela Polícia Civil. Sargentos do Exército, sob ordem de um tenente, entregaram três jovens moradores do morro da Providência a traficantes rivais, residentes em outra favela. Esses jovens foram torturados e assassinados por esses traficantes. Os militares foram indiciados por homicídio triplamente qualificado - perpetrado por motivo torpe, cruel e sem chance de defesa das vítimas³⁰⁹. Somente depois de outra tragédia, as autoridades começaram a debater sobre a constitucionalidade das operações realizadas nas favelas. Dizia-se que o uso da garantia da lei e da ordem não era necessário, pois a situação não se encontrava em um estado de sítio. Então, o Tribunal Regional Federal (TRF) do Rio de Janeiro entrou com o mandato de retirada imediata das tropas do Morro da Providência, sendo que este foi cumprido dias depois³¹⁰.

A ausência de debates civis sobre a missão das Forças Armadas na Constituição Federal, exatos vinte anos depois, prejudicava a adequação dessa instituição ao sistema político democrático brasileiro. O modo como os políticos utilizaram essas brechas interpretativas, a preservação de uma “missão republicana” por parte dos militares e o desinteresse da população em abordar esse tema, são três das principais razões para que casos como esse ocorressem em diversos momentos e governos da Nova República. Sobre esse último exemplo no Morro da Providência:

A própria base legal da operação era confusa e questionável, e setores da própria força duvidaram da oportunidade da operação. Com efeito, entre as fissuras no quadro político brasileiro, que permitem aos militares disputar protagonismo político, os autores citados salientam

³⁰⁸ INFORME BRASIL Nº264. Ministro da Defesa cogita possibilidade de mudanças na Constituição para garantir o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem internas. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

³⁰⁹ INFORME BRASIL Nº297. Militares são indiciados por entregar jovens do Morro da Providência à facção criminosa. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

³¹⁰ INFORME BRASIL Nº298. Exército é moroso na desocupação do Morro da Providência, no Rio de Janeiro. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas**.

“a imprecisão constitucional relativa a algumas definições no âmbito da defesa, particularmente a falta de clareza sobre as missões das FFAA” (WINAND e SAINT-PIERRE, 2007, p. 34). A isso se deve acrescentar uma característica histórica da força terrestre, que parece querer abranger todo tipo de missão. Mais recentemente, esse traço se refletiu na confusão que se fez entre a ação no Haiti e operações de ordem interna. As sucessivas declarações de oficiais do Exército no sentido de que a participação do Brasil na Minustah pode ser útil a ações de garantia da lei e da ordem representa, nesse sentido, uma incompreensão do Exército com relação à função da participação em missões externas, destinadas a possibilitar experiência internacional e fortalecer a imagem externa dos militares brasileiros, no quadro da orientação mais geral da política externa brasileira³¹¹.

Entre a criação da primeira Política de Defesa Nacional e a divulgação da Estratégia Nacional de Defesa, houve melhorias no que diz respeito à democratização da defesa no Brasil. Os conteúdos dos documentos de defesa foram sendo aprimorados. O incentivo à pesquisa nas universidades ganhou fôlego no governo petista, principalmente, através do programa Pró-Defesa³¹². Outro exemplo se deu no trato com o MD. Se o governo FHC deu origem ao Ministério da Defesa, o governo Lula conscientizou-se, mesmo que em seu segundo mandato, de que a estrutura original não fornecia a devida autoridade ao ministro. Não obstante, retrocessos e resquícios de um passado autoritário também marcaram as relações civis-militares entre os anos 2003-2008. A autonomia dos militares e o uso das Forças Armadas em missões internas dificultaram os avanços democráticos. Na caserna, se o conceito de defesa interna, trabalhado no regime militar, esvaiu-se dos trabalhos da ECEME durante o governo Lula, a percepção de que o Exército representa uma instituição acima de outros poderes, continuou na Nova República:

Durante a transição do Regime Militar para a Nova República, o Exército atuou como garantidor desse processo, dando respaldo aos ensaios das instituições democráticas, sempre numa posição em defesa de soluções legalistas. (...) Finda a transição, o Exército atuou como garantidor da consolidação da Nova República, cumprindo seu papel na defesa dos interesses da Nação. Não obstante as dificuldades, o Exército se mantém firme no cumprimento de suas missões constitucionais como instituição permanente que não serve a governo,

³¹¹ FILHO, op. cit., 2010.

³¹²“O Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional– Pró-Defesa constitui ação do governo brasileiro destinada a fomentar a cooperação entre instituições civis e militares para implementar projetos voltados ao ensino, à produção de pesquisas científicas e tecnológicas e à formação de recursos humanos qualificados na área de Defesa Nacional.” In: Brasil. **Ministério da Defesa**. Portaria Interministerial n.º 2.674/2005.

mas ao Estado. A história do Brasil se confunde com a história do Exército. O Exército de hoje é o mesmo do passado, o mesmo de 1964, o mesmo de sempre. Um Exército que não se concebe nem maior, nem menor do que a Nação a que serve, mas que caminha resoluto para fazer jus à confiança de que é depositário. Um Exército que ainda espera que a história lhe faça justiça³¹³!

³¹³ JUNIOR,, op. cit, p.125.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os oito anos em que FHC esteve à frente da Presidência redundaram em alguns avanços pontuais nas relações civis-militares no Brasil, principalmente no tocante a criação da Política de Defesa Nacional e do Ministério da Defesa. Alicerçadas em um governo democrático, essas iniciativas ampliaram, mesmo que de maneira restrita, o debate da sociedade civil acerca dos interesses em defesa e o uso das Forças Armadas. Coincidentemente ou não, a partir do segundo presidente eleito através de eleições diretas houve a possibilidade de impor determinado poder de decisão na construção dessas políticas. Por exemplo, se no processo da Constituinte, os militares vetaram a possibilidade de formação do Ministério, no governo FHC, apesar das resistências e do controle sobre parte do processo, as Forças Armadas não mais exerceram o mesmo poder de influência de veto, haja vista os desgastes sofridos com o Regime Militar, o fortalecimento do processo democrático, além da prevalência dos valores diplomáticos na política externa.

Se em parte, o meio castrense perdeu influência nas decisões político-administrativas em comparação ao período da Constituinte e do governo Sarney, as duas principais arquiteturas políticas do governo FHC vinculadas, primeiramente, a atuação das Forças Armadas em um sistema democrático e, posteriormente, ao controle civil sobre os militares através do Ministério da Defesa, foram concebidas sob um forte aparato militar, convocado e consentido por Fernando Henrique, desde o início de seu primeiro mandato, quando atribuiu a liderança do processo de formulação da PDN ao general do Exército Alberto Mendes Cardoso. Ou seja, a participação política dos militares nas decisões do Executivo, não relacionadas à defesa nacional, foi perdendo força durante os anos da Nova República, mas a autonomia frente aos temas em defesa limitou-se ao setor. Porém, levamos em consideração a formação de centros de estudos de defesa nas universidades no decorrer desse período, a constituição da comissão de Defesa e Relações Exteriores na Câmara dos Deputados, os debates nos jornais e outras formas de participação da sociedade civil nos assuntos ligados a defesa nacional, que intensificaram a participação do meio civil. Quando nos remetemos ao âmbito decisório, as políticas para a defesa estiveram sob controle consentido às Forças Armadas, em especial o Exército, através da atuação de seus líderes. Ainda nessa questão, ao analisar

os discursos de FHC, Oliveira ressalta que, desde 1995, não fazia parte do pensamento do presidente sobre as Forças Armadas estabelecer o MD como estrutura de subordinação militar ao poder civil, pois a obediência à Carta Constitucional e a liderança do presidente como comandante supremo já garantiam a subordinação³¹⁴. Portanto, privilegiou-se as questões operacionais e estratégicas a fim de proporcionar uma maior integração entre as três Forças, o que nem isso ocorreu no primeiro momento, pois, somente em 2002, realizou-se uma ação conjunta na Região Amazônica na fronteira com a Colômbia, denominada Operação Tapuru³¹⁵.

Paralelo às políticas para a defesa no governo FHC, os militares mantiveram a liderança na construção do pensamento em defesa brasileiro na década 1990 devido a duas fundamentais razões: os embates pela preservação de sua autonomia e o incipiente interesse civil na área. Nesse cenário, encontramos nas teses dos militares da ECEME, a maneira como a defesa foi debatida no meio castrense: através de uma leitura historiográfica, que identifica as Forças Armadas como balizadoras do processo democrático brasileiro, além de propostas para o orçamento da defesa nacional através de *lobbys* no Poder Legislativo, por exemplo.

Dentre as propostas para a defesa, presentes nas teses militares, uma das que mais destoa das propostas presidenciais foi a participação do Exército em questões internas. Ou seja, no governo FHC constatamos o descompasso entre as propostas de democratização da defesa e a permanência de traços autoritários remanescentes da época em que os militares estiveram à frente do poder. O combate contra o inimigo interno manteve-se presente no imaginário do Exército, quando constatamos sua estratégia de atuação na década de 1990 e até mesmo seu planejamento para o século emergente:

Em nosso hemisfério, particularmente na sua porção latina, a derrocada do comunismo não significou o desaparecimento da subversão. Pelo contrário, em muitos países, grupos subversivos têm demonstrado grande capacidade de adaptação ao ambiente de mudanças, as quais ainda consideram insatisfatórias para as suas expectativas político-sociais. Instalam-se, então, como elementos assistêmicos marginais, lutando para aprofundar e acelerar processos

³¹⁴ OLIVEIRA, op. cit., p. 302.

³¹⁵ INFORME BRASIL N°33. Forças Armadas brasileiras realizam operação militar na fronteira com a Colômbia. In: **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

de reformas, desestabilizando governos legítimos, podendo levar esses países à anarquia³¹⁶.

Em outra dissertação podemos encontrar parte dos chamados grupos subversivos vigentes no pensamento castrense, entre os quais estão presentes intelectuais, jornalistas, políticos, além de movimentos sociais, todos de tendências “esquerdistas”. Um em especial nos chama a atenção, pois em mais de uma vez o Exército foi convocado a reprimir suas manifestações no governo FHC:

Na exploração das contradições fundiárias, ativistas do Movimento dos Sem-Terra (MST), militantes de organizações da esquerda radical, têm estimulado a anarquia, através da invasão ilegal de terras, ocupação de prédios, manutenção de funcionários públicos em cárcere privado, interdição do tráfego em rodovias, bloqueio de agências bancárias e defesa de confrontos armados³¹⁷.

As dissertações dos oficiais da ECEME indica-nos, até o ano de 2002, que traços do perfil autoritário das Forças Armadas estiveram presentes na formação doutrinária do alto comando, haja vista a presença de alguns conceitos e práticas utilizados durante os anos de Regime Militar. Ao direcionarmos esses escritos com as relações políticas entre militares e civis no governo FHC, traçamos, através da visão castrense, práticas não condizentes com o aperfeiçoamento do processo democrático brasileiro. Porém, destacamos que a tutela empreendida no governo Sarney, por exemplo, não se fez presente do mesmo modo em FHC, ilustrando avanços democráticos quanto à governabilidade civil.

No âmbito das relações com as instituições políticas, ao destacarmos as permanências das autonomias sobre a defesa, por parte dos militares, nos mandatos de FHC, podemos visualizar essa característica, também, no modo como os ministros da Defesa (Álvares e Quintão) adequaram seus trabalhos ao amortecimento desse processo de transição. Quintão, sob ordens de FHC, procurou amainar os embates no Ministério e não criou óbices com os oficiais, que entre outras ocasiões, indicavam mais da metade dos cargos no MD³¹⁸. De maneira discreta, terminou seu mandato juntamente com o fim do governo FHC.

³¹⁶ SILVA E LUNA, J. **Uma concepção do Exército Brasileiro para a CEA do Século XXI**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 1998.

³¹⁷ PERLINGEIRO; PIRES, op. cit, p. 31.

³¹⁸ FUCCILLE, op. cit. p. 169.

Em comparação aos anos de FHC à frente do Palácio do Planalto, o governo Lula, principalmente em seu segundo mandato, aprimorou os mecanismos de controle civil sobre os militares, ao nomear e respaldar as ações de seu quarto ministro da Defesa, Nelson Jobim. Para muitos, a atuação de Jobim significou, de fato, o primeiro mandato de um ministro da Defesa. Entre outras conquistas, Jobim ajudou a consolidar o Ministério da Defesa, através de sua reestruturação e capacidade de combater possíveis insubordinações militares, ao recompor os princípios de hierarquia³¹⁹. Ademais, participou da produção da Estratégia Nacional de Defesa e amainou os problemas decorrentes da crise aérea em 2007. Outras ações importantes que Lula e Jobim realizaram foram o aumento dos investimentos na modernização e reaparelhamento do setor, especialmente no período 2007-2010. Por outro lado, Jobim contribuiu na permanência de um grave problema doutrinário, envolvendo as Forças Armadas brasileiras: a participação dos militares no combate a violência urbana no país. A banalização desse recurso levaria a mais uma tragédia com participação castrense na cidade do Rio de Janeiro.

Apesar dos avanços supracitados, anteriormente à posse de Jobim, o trato com a defesa nacional, a permissividade com as insubordinações militares e o uso das Forças Armadas em diversas missões internas, também marcaram as relações políticas no setor, ao longo do governo Lula. A reviravolta no trato com a defesa aconteceu, somente, após algumas crises, como a saída de Viegas e o caos aéreo, as quais não haviam sido devidamente solucionadas pelo presidente. Ou seja, muitas das ações voltadas para a defesa no Brasil da Nova República estiveram mais atreladas a fatores conjunturais do que a um planejamento de longo prazo, pautado em políticas de Estado. Passados sete anos, esse pensamento mantém-se atual e pertinente:

Apesar dos indicadores positivos, seria imprudente supor que já estejamos imunes a retrocessos políticos. A permanência de imensas desigualdades sociais e econômicas, a despeito do clima de liberdade e participação vigente no país, constitui um claro alerta de que nossa democracia ainda é incompleta e precária. (...) Não é difícil imaginar cenários em que haja pressão no sentido de uma ação mais incisiva das Forças Armadas. O artigo da Constituição que prevê o uso delas para a manutenção da ordem interna está longe de se ter tornado

³¹⁹ INFORME BRASIL N°22/2011. Ministério da Defesa III: jornais discorrem sobre atuação de ex-ministro Nelson Jobim. In: **Observatório Sul-americano de Defesa e Forças Armadas**.

obsoleto. E as fronteiras entre uma intervenção constitucional e a inconstitucionalidade são tênues.³²⁰

³²⁰ CARVALHO, op. cit, p. 197

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS

AGÊNCIA BRASIL. **Em nova nota, Exército lamenta a morte de Vladimir Herzog.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-10-19/em-nova-nota-exercito-lamenta-morte-de-vladimir-herzog>> Acesso em 25/01/2012.

AGUIAR; MAGALHÃES. Paz, desenvolvimento e integração: As políticas de segurança regional no governo Lula. **Pensamiento Proprio**. Buenos Aires: 2007.

AGUIAR, R. A. R. **Os Militares e a Constituinte**. São Paulo, SP: Alfa-Ômega, 1986.

ALBUQUERQUE, F. R. de. **Diretriz Geral do Comandante do Exército**. Brasília, DF: 2003.

ALMEIDA, C. W. L. de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. Campinas (SP). **Opinião Pública (UNICAMP. Impresso)**, v. 16, p. 220-250, 2010.

ALSINA JR., J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V.46 n.2 Brasília, DF: jul./dez. 2003.

AMORIM, J. M. F.. **O Orçamento e o Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 2001.

BERTONCELO, E. R. E. **“Eu quero votar para presidente”**: uma análise sobre a campanha das diretas. São Paulo SP: Lua Nova, 2009.

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

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em 31/05/11.

_____. **Decreto-Lei Nº 900 – De 29 de setembro de 1969.** Disponível em:
<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1969/900.htm>. Acesso 31/05/11.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa.** 2008.

_____. **Lei Complementar nº97,** de 09 de Junho de 1999.

_____. **Lei Complementar nº117,** de 02 de Setembro de 2004.

_____. **Política de Defesa Nacional.** 1996.

_____. **Política de Defesa Nacional.** 2005.

CARVALHO, J. M. de. **Forças Armadas e Política no Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 2005.

CASTELAN, D. R. **Segurança e Defesa na década de 90:** Interpretações do Itamaraty e Forças Armadas. São Paulo, SP: I Simpósio em Relações Internacionais do programa de pós-graduação em Relações Internacionais Sant Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2007.

CASTRO, C. Em campo com os militares. In: CASTRO, C. & LEINER, P. (Org.). **Antropologia dos militares – reflexões sobre pesquisas de campo.** Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2009.

_____. **O Espírito Militar – um antropólogo na caserna.** Rio de Janeiro RJ: Jorge Zahar Editor, 2004.

_____; D´ARAUJO, M. C. (Org.). **Militares e política na Nova República.** Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2001.

COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES (Coter). **Histórico**. Disponível em: <http://www.coter.eb.mil.br/html/historico.asp>. Acesso em 12/07/2011.

COUTINHO; FIGUEIREDO, R. A eleição de 2002. **Opinião Pública**. Campinas, SP: 2003.

CUNHA, J. L. F. G. da. **Política de Defesa Nacional e Realidade Brasileira: imposições à Força Terrestre**. Rio de Janeiro, RJ: Dissertação (Mestrado) – ECEME, 2004.

DAMATTA, R. **Carnavais, Malandros e Heróis – Para Uma Sociologia do Dilema Brasileiro**. Rio de Janeiro RJ: Rocco, 1997.

D´AMICO, F. A. N. **31 de março de 64 – Versão atual da mídia e reflexos nas gerações futuras**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (Monografia) – ECEME, 1999.

D´ARAÚJO, M. C. **Ainda em busca de identidade: desafios das Forças Armadas na Nova República**. Rio de Janeiro, RJ: CPDOC, 2000.

FERNANDES, F. B. **As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Brasília, DF: UNB - Dissertação (Mestrado), 2006.

FILHO, G. L. C. **Subsídios para a revisão da Política de Defesa Nacional**. Campinas, SP: NEE/Unicamp. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nee/art11.htm>. Acesso em 12/07/2011.

FILHO, J. R. M. As Forças Armadas brasileiras no pós-guerra fria. **Revista Tendências Mundiais**. Fortaleza, CE: jul/dez. 2006.

_____. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 4. Brasília, DF: pp. 283-306, 2010.

FILHO, H. de S. **A participação do Exército na vida política nacional: Da proclamação da República ao fim da Era Vargas.** Rio de Janeiro, RJ: Curso de Altos Estudos Militares – ECEME, 1996.

FREITAS, J. de C. **O papel do Exército na Sociedade Brasileira no próximo século.** Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 1997.

FREITAS, O. R. de J. **A participação políticas dos ministros do Exército de 1964 a 1985.** Rio de Janeiro, RJ: Curso de Ciências Militares – ECEME, 2008.

FOGAÇA, V. A. **Ministério da Defesa. Modelo mais adequado ao Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 1997.

FOLHA DE S. PAULO. **Confrontos entre Exército e metalúrgicos causa 1 morte.**
Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/fsp/1988/11/10/340> - Acesso em 26/05/11.

FUCCILLE, L. A. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil.** Campinas, SP: Unicamp - Tese (doutorado), 2006.

GONÇALVES, F. J. F. **O emprego do Exército Brasileiro na transposição das águas do rio São Francisco.** Rio de Janeiro, RJ: Especialização – ECEME, 2003.

GONÇALVES, L. F. **O relacionamento do Exército com segmentos civis da sociedade, no contexto das relações civis-militares e o papel da Fundação Cultural Exército Brasileiro.** Rio de Janeiro, RJ: Curso de Ciências Militares – ECEME, 2006.

HUNTINGTON, S. P. **O Soldado e o Estado – Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares.** Rio de Janeiro, RJ: Biblioteca do Exército, 1996.

INFORME BRASIL. **Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas.**

_____. **Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas.**

ISTO É online. **Mobilização fardada.** Disponível em:

<<http://www.terra.com.br/istoe-temp/1620/brasil/1620mobilizacao.htm>>. Acesso em 28/09/11.

JUNIOR, R. P. **Exército Brasileiro – sua atuação na transição e na consolidação da Nova República.** Rio de Janeiro, RJ: ECEME, 2008.

KUHLMANN, P. R. L. **O Serviço Militar, Democracia e Defesa Nacional:** razões da permanência do modelo de recrutamento no Brasil. São Paulo, SP. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, 2001.

LIMA, R. N. de O. **EXÉRCITO BRASILEIRO – uma postura para o terceiro milênio.** Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 1999.

LOPEZ, E. Argentina: Um longo caminho rumo ao controle civil sobre os militares. In: SAINT-PIERRE, H. L. (Org.). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai.** São Paulo, SP: UNESP, 2007.

MARQUES, A. A. **Concepções de Defesa Nacional no Brasil: 1950-1996.** Campinas, SP: Dissertação (mestrado), 2001.

MATHIAS, S. K. Ameaças às democracias da América Latina. In: OLIVEIRA, E. R. de. (Org.) **Segurança e Defesa Regional – da competição à cooperação regional.** São Paulo, SP: Fundação Memorial, 2007.

_____. **Distensão no Brasil: o projeto militar (1974-79).** Campinas, SP: Papyrus, 1995.

_____. **Forças Armadas e Governabilidade no Governo Lula**. Washington, EUA: CHDS, 2005. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias.pdf>> Acesso em: 02/02/2012.

_____. Participação militar na administração pública e democracia no Brasil. In: MATHIAS, S. K.; SAINT-PIERRE, H. L. **Entre votos e botas – as Forças Armadas no Labirinto Latino-Americano do Novo Milênio**. Franca, SP: Unesp, 2001.

_____. SOARES, S. A. Forças Armadas, orçamento e autonomia militar. **Revista Perspectiva**, nº24/25, 85-113. São Paulo, SP: 2002.

MATSUDA, R. Y. **A participação da sociedade civil na formulação e condução da Política de Segurança Nacional: situação atual, necessidades e possibilidades**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Altos Estudos Militares - ECEME. 1999.

MEGALE, T. H. de S. **As Forças Armadas e a sociedade: o relacionamento com a mídia e as elites políticas brasileiras pós-governos militares**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 2004.

MIYAMOTO, S. A política de Defesa brasileira e a Segurança Regional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, RJ, 2000.

MOTTA, J. C. N. **O sistema de controle interno do Comando do Exército em face do sistema de controle interno do Ministério da Defesa**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 2002.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Buenos Aires: Paidós, 1988.

O ESTADO DE S. PAULO. **Quebra de patente**. 08/04/2007.

OLIVEIRA, E. R. de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Revista Interesse Nacional**. Ano 2, Edição 5, 2009.

_____. **De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia**. Campinas SP: Papirus, 1994.

_____. **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005.

_____; SOARES, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: CASTRO, C.; D'ARAÚJO M. C. (Org.) **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro, RJ:FGV, 2000.

PEREIRA, M. A. F. **Por que ocorreu a Revolução Democrática de 31 de março de 1964?** Rio de Janeiro, RJ: Dissertação (Mestrado) – ECEME, 2005.

PERLINGEIRO, R. B.; PIRES, C. A. R. P. **Diretriz Estratégica de Defesa Interna (SIPLEX-5)**. Rio de Janeiro, RJ: ECEME, 1996.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1995.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1996.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1998.

RODRIGUES, C. L. **O preparo legal da tropa para as operações de garantia da lei e da ordem**. Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política e Alta Administração do Exército – ECEME, 2004.

ROMÃO, C. H. **O relacionamento entre o Exército Brasileiro e o Poder Legislativo: uma nova postura.** Rio de Janeiro, RJ: Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – ECEME, 2002.

SAINT-PIERRE, H.; WINAND. É. A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil. In: SEPÚLVEDA, Isidro; ALDA, Sonia. (Org.). **La administración de La Defensa en América Latina II. Análisis nacionales.** Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, v. 2, p. 51-83, 2008.

_____. A questão da Defesa e as Forças Armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula. **Estudios Político Militares**, v. 5, p. 107-121, 2003.

_____. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, H. L. (Org.). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai.** São Paulo. Franca, SP: UNESP, 2007.

SANTOS, M. H. de C. A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – vol.19. n.54, 2004.

SHINZATO, L. M. **O papel do Ministério da Defesa na condução da Política de Defesa Nacional: uma visão.** Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 2002.

SILVA E LUNA, J. **Uma concepção do Exército Brasileiro para a CEA do Século XXI.** Rio de Janeiro, RJ: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército – ECEME, 1998.

SILVA, C. E. de M. V. da. **O sistema de planejamento estratégico do Exército Brasileiro (SIPLEx): uma análise da doutrina militar terrestre do Exército**

Brasileiro e do seu planejamento (2002- 2007). São Carlos, SP: Ufscar – tese (doutorado). 2009.

SILVA, F. C. M. **O Exército Brasileiro e a sua Vocação para o Ideal Democrático.** Rio de Janeiro RJ: Curso de Mestrado em Ciências Militares – ECEME, 2003.

SOARES, S. A. **Controles e autonomia: As Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999).** São Paulo, SP: UNESP, 2006.

VEJA. **O futuro ex-ministro da Defesa.** São Paulo, SP. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/190100/p_038.html>. Acesso em 27/09/2011.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia.** São Paulo, SP: LTC, 1982.

WINAND É. C. A. **Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e conjuntura na análise das relações com a Argentina.** Franca, SP: UNESP, 2010.

_____. **A Segurança Internacional na Política Externa do Brasil: idas e vindas no processo de construção e consolidação da confiança mútua com a Argentina (1985-1994).** Franca, SP: Dissertação (Mestrado). UNESP, 2006.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia Política.** Curitiba, PR: UFPR, Nº25, 2005.

_____. **FHC, forças armadas e polícia – entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002).** Rio de Janeiro, RJ: Record, 2005.

_____. **Rumor de Sabres – Controle civil ou tutela militar? Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha.** São Paulo, SP: Ática, 1994.

_____. Sarney, Collor, Itamar, FHC e as Prerrogativas Militares (1985-1998).
Latin American Studies Association (LASA), 1998.

