

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANAÍS MEDEIROS PASSOS

**O ESTADO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O MINISTÉRIO DA DEFESA (2007-2011)**

Porto Alegre, 2014.

ANAÍS MEDEIROS PASSOS

**O ESTADO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O MINISTÉRIO DA DEFESA (2007-2011)**

Artigo submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre, 2014.

ANAÍS MEDEIROS PASSOS

**O ESTADO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O MINISTÉRIO DA DEFESA (2007-2011)**

Artigo final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Carlos Schmidt Arturi

Aprovado em: Porto Alegre, 17 de julho de 2014.

Prof. Dr. Carlos S. Arturi (PPG em Ciência Política/UFRGS) - Orientador

Profa. Dra. Teresa C. S. Marques (PPG em Ciências Sociais/PUCRS)

Prof. Dr. Marco A. C. Cepik (PPG em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS)

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González (PPG em Ciência Política/UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho foi fruto da minha dedicação, mas que sem o apoio de diversas pessoas não faria sentido. Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Carlos Schmidt Arturi, que desde os primeiros anos da graduação teve uma grande influência na minha formação intelectual, além de me incentivar em seguir adiante a labuta acadêmica. Também foi essencial a formação que tive ao longo desses seis anos e meio numa universidade pública e de qualidade (e que assim continue!), tendo oportunidade de conhecer professores e professoras que admiro.

Aos amigos e amigas, que foram uma ótima companhia nesse um ano e meio de mudanças e tomadas de decisões importantes em minha vida. Em especial, ao Gabriel e à Raquel, colegas de mestrado (e graduação), de confissões e de risadas. À Laura e Mari, com quem sempre vou compartilhar bons momentos e bons almoços (não importa o momento que estejamos passando). Aos amigos do intercâmbio madrileno (Gláucia, Gabi, Rodres, Gui e Gabo) que sempre vou guardar no coração.

Ao Levante Popular da Juventude, que foi uma segunda escola em minha vida (assim como todo movimento social é na vida de uma pessoa), e em especial à Bruna, que sempre me apoiou e incentivou nos momentos difíceis. Às gafas rojas, que nunca vou deixar de usar, e à respiração profunda, que nunca me deixa na mão.

Ao Alex, que me entende, e à minha grande família, vó Bitá, Tio Carlos, minhas irmãs, Teca e Clarice (minha maquiadora predileta), meu irmão, Lô. Em especial à minha mãe e ao meu pai, que sempre apostaram em mim.

RESUMO

No Brasil, o gradualismo presente no processo de transição democrática implicou em um legado autoritário nas instituições políticas, explícito atualmente na insuficiente delimitação entre segurança interna e externa, além do baixo controle sobre as atividades de segurança de modo geral. Mais especificamente, a tardia criação do Ministério da Defesa demonstra a dificuldade de exercer o controle civil sobre os militares no país. Entretanto, a administração de Nelson Jobim (2007-2011) representa um avanço em relação aos ministros anteriores ao exercer uma direção política civil com autoridade, que efetivamente contribuiu para melhorar o controle civil democrático. A Estratégia Nacional de Defesa (2008), a Lei Complementar nº 136 (2010) e o Livro Branco (2012) são documentos que sinalizam profundas alterações institucionais no Ministério. O objetivo do artigo é compreender o impacto dessas mudanças sobre as relações entre civis e militares, a partir do conceito de controle civil democrático, bem como contextualizar politicamente as razões para que tenham acontecido. No rastro da crise da aviação civil, constata-se que houve uma mudança na balança de poder interna ao Estado, que permitiu consolidar a autoridade civil no Ministério da Defesa, a partir da nomeação do Ministro Jobim, em 2007. A partir de um estudo de caso, conclui-se que uma combinação de fatores (perfil ministerial, conjuntura política nacional e internacional e apoio do Executivo) contribuiu para que essas alterações estruturais fossem levadas a cabo no órgão, as quais efetivamente criaram uma estrutura civil no Ministério.

Palavras-chave

Ministério da Defesa, militares, democracia, controle civil.

ABSTRACT

In Brazil, the gradual democratic transition process has generated political institutions with authoritarian characteristics, such as a blurred distinction between internal and external security, as well as a low control under security activities in general. More specifically, the late creation of a Ministry of Defence shows how difficult is to control the military in this country. However, Nelson Jobim's administration (2007-2011) is an advance comparing to the previous ones, having exerted an effective political authority that has improved democratic civilian control. The National Strategic Defence (2008), the Complimentary Law nº 136 (2010) and the White Book (2012) have contributed for important changes in the Ministry. The objective is to understand the impact of these changes on civil-military relations, based on the concept of democratic civilian control, as well as to identify the reasons behind them. After the civilian aviation crisis, there was a change in the internal State's balance of power, which helped to consolidated the civilian authority in the Ministry of Defence after Nelson Jobim's nomination in 2007. In conclusion, a number of factors (personal characteristics, national and international conjunctures and the Executive support) made possible these structural changes to happen, which effectively created a civilian structure in the Ministry.

Keywords

Ministry of Defence, military, democracy, civilian control.

RESÚMEN

En Brasil, el gradualismo del proceso de transición democrática generó características autoritarias en las instituciones políticas, las cuales están presentes hoy en día en la insuficiente diferenciación entre la seguridad interna y la seguridad exterior, así como en el bajo control de las actividades de seguridad en general. Es decir, la tardía creación del Ministerio de la Defensa demuestra las dificultades de ejercer el control civil de los militares en el país. Sin embargo, la administración de Nelson Jobim (2007-2011) es un avance en comparación con los ministerios anteriores, pues él ejerció una dirección política civil con autoridad que contribuyó de manera efectiva para mejorar el control civil democrático. La Estrategia Nacional de Defensa (2008), la Ley Complementar nº 136 (2010) y el Libro Blanco (2012) son documentos que contribuyeron para las alteraciones institucionales en el Ministerio. El objetivo del artículo es entender el impacto de esos cambios en las relaciones civiles militares, basado en el concepto de control civil democrático, así como contextualizar sus razones políticas. Después de la crisis de la aviación civil, un cambio se pasó en la balanza de poder interna del Estado, que permitió la consolidación de la autoridad civil en el Ministerio con la nominación de Nelson Jobim en 2007. A través de un estudio de caso, la conclusión es que una combinación de factores (perfil ministerial, conjuntura política nacional e internacional y apoyo del Ejecutivo) contribuyeron para que esas alteraciones estructurales ocurriera, las cuales efectivamente crearon una estructura civil en el Ministério.

Palabras clave

Ministerio de Defensa, militares, democracia, control civil.

LISTA DE FIGURAS:

Figura 1.....	p.12
Quadro 1.....	p.32
Quadro 2.....	p.36
Quadro 3.....	p.37
Quadro 4.....	p.44
Quadro 5.....	p.45
Quadro 6.....	p.52
Quadro 7.....	p.72

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p.10
1. RELAÇÕES CIVIS-MILITARES	p.14
1.1 DEMOCRATIZAÇÃO E NOVAS AMEAÇAS	p.14
1.2 O ESTUDO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES E A CIÊNCIA POLÍTICA	p.18
1.3 RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO SÉCULO XXI	p. 28
1.3.1 O Conceito de Controle Civil Democrático	p. 33
2. O MINISTÉRIO DA DEFESA	p. 39
2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MINISTÉRIO DA DEFESA	p. 39
2.2 O MINISTÉRIO DA DEFESA NO BRASIL	p.45
2.3 AS REFORMAS INSTITUCIONAIS NO MINISTÉRIO DA DEFESA	p.53
2.3.1 A Indicação de Nelson Jobim para o Ministério da Defesa	p. 53
2.3.2 O Contexto das modificações institucionais no Ministério da Defesa	p.55
2.3.3 As Modificações Institucionais no Ministério da Defesa (2007-2011)	p. 58
2.3.4 O Impacto das Alterações Institucionais no Ministério da Defesa sobre as Relações Civis-Militares	p. 69
2.3.5 A Saída de Jobim do Ministério da Defesa	p. 74
CONCLUSÃO	p.76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p. 79

INTRODUÇÃO

O Ministro da Defesa Nelson Jobim, que havia sido anteriormente Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) (1997-2006) e Ministro da Justiça (1995-1997), toma posse no cargo, em 25 de julho de 2007, no rastro de uma grave crise do transporte aéreo nacional, que provocou a queda de seu antecessor e conflitos entre o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva e os militares. Nelson Jobim, cujo posto ocupou até 2011, já na presidência de Dilma Rousseff, muito contribuiu para que o Ministério da Defesa adquirisse influência crescente nos assuntos de defesa e começasse a subordinar politicamente os Comandos Militares. Ele promoveu mudanças significativas, como a modificação no sistema de promoções dos oficiais-generais e na elaboração orçamentária das Forças Armadas, decisões sobre as quais anteriormente o Ministro da Defesa não tinha relevância decisória. Além disso, a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, transformou o Estado-Maior da Defesa (EMD-FA) em Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMC-FA), que passou a ser o órgão encarregado pelo emprego do Poder Militar conjunto. Igualmente, o Chefe do EMC-FA passou a se situar na mesma linha hierárquica que os Comandantes das Forças Armadas. Antes dessas alterações, o Ministro da Defesa tinha poderes bem mais limitados em relação às Forças Armadas. Outras iniciativas importantes para a democratização da agenda dos assuntos estratégicos e de defesa foram a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (2008) e, posteriormente, a publicação do Livro Branco (2012), documentos nos quais estão explícitas as missões militares e a política de defesa brasileira.

O **objetivo deste artigo** é compreender o impacto dessas mudanças no Ministério da Defesa sobre as relações entre civis e militares, bem como compreender politicamente as razões para que tenham acontecido. Mais especificamente, os diversos casos de queda de ministros de defesa, de 2000 a 2007, demonstraram as dificuldades de exercer o controle civil democrático sobre os militares no país. Entretanto, o Ministério de Nelson Jobim (2007-2011) representou um avanço em relação às administrações anteriores, ao exercer uma direção política civil com autoridade e vontade reformista. Com efeito, constata-se *que houve uma melhoria do controle civil democrático* durante o período em que Jobim chefiou o ministério. Em última instância, o trabalho buscará descrever analiticamente o estado atual das relações civis-militares no Brasil, considerando o conceito de controle civil democrático, cujos atributos serão estabelecidos ao longo do texto, a partir da literatura especializada.

Como ponto preliminar, é importante salientar que ainda hoje a literatura de Ciência Política pouco tem estudado a questão das relações civis-militares no Brasil, bem como as

instituições coercitivas de modo geral. Portanto, o que foi dito por Edmundo Campos Coelho, em 1976, sobre a “escassez de estudos sobre o Exército” (COELHO, 1976, p. 17) segue, com alguns matizes, atual. Entretanto, a produção da área após Coelho, apesar de não numerosa, trouxe *insights* importantes à análise da situação brasileira pós-golpe civil militar. Com uma análise mais positiva sobre a consolidação democrática e o controle civil democrático sobre os militares, temos Eliézer Rizzo de Oliveira (2005) e Wendy Hunter (1997). Por outro lado, trazendo uma visão mais crítica quanto à consolidação democrática, Jorge Zaverucha (2009, 2006, 2005, 1994), João Roberto Martins Filho (2009), Nóbrega Júnior (2010), Maria Celina D’Araújo (2013, 2012). Basicamente, a literatura tem apresentado diferentes respostas à seguinte questão: o controle civil sobre os militares é ou não efetivo?

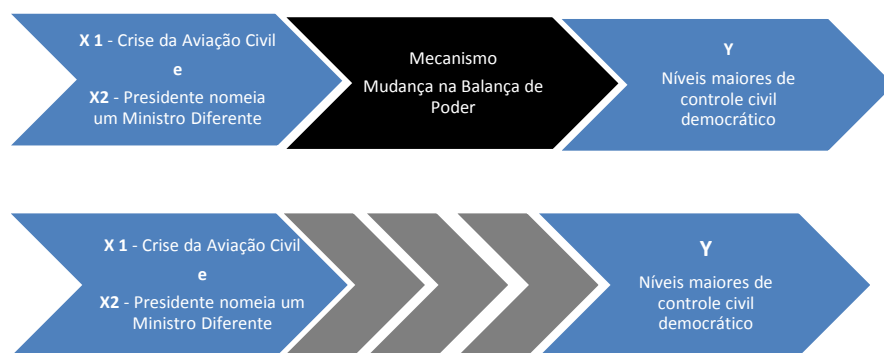
O Ministério da Defesa é uma das instituições-chave para exercer o controle civil sobre os militares (WINAND, SAINT-PIERRE, 2007; FUCILLE, 2006; BRUNEAU, 2001). Portanto, estudar as condições para sua institucionalização é fundamental, na medida em que necessita de recursos legais, financeiros e humanos (tanto civis como militares) para o seu desenvolvimento. Além disso, o Ministério da Defesa precisa como instituição estar integrado ao sistema de poder, além do ministro ter a confiança do Executivo. Todas essas características não são condições dadas e, portanto, a mera criação da instituição não necessariamente implica na imediata subordinação dos militares à autoridade civil. O caso do Brasil é exemplar, pois mesmo após a criação do Ministério da Defesa em 1999, o ministro teve reduzido poder frente aos Comandantes Militares, os quais gozaram de inúmeras prerrogativas como a definição sobre a dotação orçamentária das Forças, a precedência hierárquica em relação ao Chefe do Estado-Maior Conjunto e a escolha sobre as promoções militares.

Quanto à metodologia de pesquisa que embasa este artigo, foi realizado um estudo de caso aprofundado sobre o Ministério da Defesa (2007-2011). De acordo com (Blatter & Blume, 2008, p. 317-318), estudos de caso são caracterizados pela sua “robustez”, sendo definidos por múltiplas e diversas observações que ajustam sistematicamente os conceitos desenvolvidos e os fatos empíricos observados¹. Considerando essa definição, elaboramos o desenho de pesquisa, descrito abaixo. De acordo com a figura, X1 (crise da aviação civil) criou uma janela de oportunidades para que o Presidente Luís Inácio Lula da Silva nomeasse um ministro com um perfil diferente X2, gerando Y (níveis maiores de controle civil democrático).

¹Tradução da autora. No original : « *case studies are characterized by their thickness, defined as multiple and diverse observations per case plus intensive reflection on the congruence/resemblance between concrete empirical observations and abstract theoretical concepts* » (Blatter and Blume, 2008, p.317-318).

A hipótese de trabalho é que houve uma mudança na balança de poder interna ao Estado, no que concerne às relações civis militares, a partir da nomeação do Ministro Jobim, em 2007. A questão, portanto, é tornar a “caixa preta” que correlaciona X2 e Y em uma “caixa cinza”, buscando identificar as “impressões empíricas” que tal relação deixaria.

Figura 1 – Desenho de pesquisa



No caso desse estudo, as inferências a fazer estão limitadas ao caso em si, embora em alguma medida também contribuam para a construção de uma teoria mais abrangente sobre o tema, na medida em que desenvolve um conceito operacional de controle democrático que, em termos mínimos, pode ser transposto para outros contextos². Um desenho de pesquisa *case-centric* justifica-se pela importância histórica de compreender por que determinados mecanismos produziram esse resultado em particular (BEACH, PEDERSEN, *manuscrito*, p.34). Ou seja, por que o Ministério da Defesa durante 2007-2011 é um caso relevante de ser analisado? Procedendo a uma rápida comparação com outros países latino-americanos, torna-se claro que o país constitui um caso tardio de criação do Ministério da Defesa³. Mais especificamente, mesmo depois da criação dessa instituição em 1999, ela foi caracterizada pela sua fragilidade institucional, pelo fato do ministro não contar com recursos legais,

² Os estudos de caso, assim como qualquer outra decisão metodológica que acompanha uma pesquisa, geram custos e benefícios. Como benefícios, destaca-se que, conhecendo melhor os casos, é possível construir teorias melhores, que realmente levem em conta a diversidade existente no mundo afora e não sejam fruto de meras generalizações. Conhecer melhor os casos implica que teorias nele baseadas terão uma validade interna maior. Além disso, comparações entre alguns casos permitem derivar mecanismos causais que expliquem por que X gerou Y, e não apenas identifiquem que, por exemplo, quando X aparece, Y também está lá. Naturalmente, alguns aspectos negativos também estão associados a essa modalidade de pesquisa. Quando analisamos um N pequeno, as generalizações acabam limitando-se ao contexto no qual trabalhamos. Ou seja, as generalizações não podem ser transpostas para outros ambientes distintos. Some-se a isso o fato de que um desenho de pesquisa baseado no caso em si (*case-centric*) não permite prever se a relação encontrada é única ou não, pois para afirmar isso seria necessário realizar um estudo de caso em alguma medida comparativo.

³ O quadro 1 traz brevemente essa comparação, baseada nos dados do Atlas Comparativo de Defesa da América Latina e do Caribe (DONADIO, 2012).

humanos e financeiros para exercer a autoridade civil sobre os Comandantes Militares e as Forças Armadas no geral.

O presente trabalho divide-se em duas seções. Na primeira, o objetivo é situar o artigo em termos teóricos, procedendo a uma ampla revisão bibliográfica da literatura sobre as relações civis-militares referentes a três períodos históricos: período anterior ao Golpe de 1964, durante a ditadura civil-militar e após a Constituição democrática de 1988. Além disso, enfatizamos o surgimento das novas ameaças e o conceito de controle civil democrático. Na segunda seção, iniciamos com considerações teóricas sobre a estrutura adequada de um Ministério da Defesa para avaliar a evolução do controle civil democrático durante o período em questão. Após, contextualizamos o surgimento e posterior desenvolvimento institucional do Ministério da Defesa. Passamos então à análise da administração de Nelson Jobim (2007-2011), procedendo à contextualização e à avaliação do impacto das reformas institucionais sobre as relações civis-militares no Brasil, a partir dos atributos de conceito civil democrático que serão definidos no estudo.

1. RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

1.1 DEMOCRATIZAÇÃO E NOVAS AMEAÇAS

No Brasil, se verifica ainda hoje uma precária distinção entre tarefas de segurança interna e externa, bem como uma ausência de parâmetros institucionalizados de *accountability*⁴ sobre essas questões. Um dos aspectos centrais do tema é entender a transição democrática no Brasil como um processo lento e gradual, que possibilitou ao regime militar organizar a transição com o mínimo de perdas políticas. A transição por transação, expressão cunhada por Share & Mainwaring (1986), foi coordenada pelos beneficiários do status quo anterior, os quais buscaram manter-se em posições favoráveis dentro do novo regime democrático. Ou seja, existe uma *profunda continuidade* ao longo da mudança de regime de estruturas, elites e instituições. Sobretudo nos países da *terceira onda* de democratização (HUNTINGTON, 1994)⁵, os atuais órgãos de inteligência e de segurança interna possuem alto grau de continuidade com aqueles que realizavam a repressão política durante a ditadura. Nesse sentido, a consolidação da democracia não necessariamente acompanha o processo de transição democrática, sendo em realidade uma espécie de “segunda transição” (ARTURI, 2011).

O tema das relações civis-militares é especialmente relevante no Brasil pelas características da transição democrática expostas acima, a qual trouxe dificuldades para a institucionalização do controle civil democrático sobre os órgãos de força do Estado (Forças Armadas, Polícia e Serviços de Inteligência), contribuindo para a criação tardia do órgão que por excelência trata das questões militares em uma democracia, o Ministério da Defesa. Adotamos a perspectiva de Samuel Huntington (1964 [1954], p.3), segundo a qual as relações civis-militares constituem basicamente a interação entre os oficiais do Exército, da Marinha e da Aeronáutica e o Estado.

De acordo com Share e Mainwaring (1986), o caso brasileiro envolve uma “transição por transação”, pois ao longo do processo de abertura política os líderes do regime autoritário permaneceram como uma força eleitoral importante, havendo fixado os limites para a

⁴ Para Guillermo O’Donnell (1998,p. 40), as democracias mais recentes possuem a dimensão eleitoral de *accountability* vertical (realização de eleições competitivas, liberdade de associação e expressão), mas apresentam uma *accountability* horizontal fraca ou intermitente. Isso significa que os componentes liberais e republicanos das novas poliarquias são frágeis, resultando em uma deficiência da *accountability* horizontal que consiste na “(...) existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais, ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”.

⁵ De acordo com Samuel Huntington (1994), a Terceira Onda de Democratizações inicia em 1975 com a Revolução dos Cravos em Portugal, e finda em 1990, envolvendo mais de 30 países.

mudança política. A transação a qual os autores se referem foi a negociação entre as elites do regime autoritário e da oposição democrática visando à redemocratização do país na primeira metade da década de 1980. Esse processo foi desigual porque as elites do regime autoritário detiveram significativa capacidade de influência política. A permanência do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Lei de Segurança Nacional após a saída dos militares do poder, em 1985⁶, são dois fatos elucidativos deste processo de transição gradual e negociada. No que tange ao estudo de caso específico, esse conceito de transição é fundamental para compreender tanto o contexto de surgimento tardio do Ministério da Defesa em 1999, bem como o período posterior, que dificultou o seu desenvolvimento institucional.

O conceito de poliarquia proposto por Robert Dahl (1997) consagrou-se na Ciência Política para definir os requisitos mínimos de uma democracia, quais sejam: 1) autoridades eleitas, 2) eleições livres e justas, 3) sufrágio inclusivo, 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos, 5) liberdade de expressão, 6) informação alternativa, 7) liberdade de associação. Em complemento, adotaremos a abordagem de Alain Rouquié (1986), pois o autor considera que, além dessas características, em democracias que experimentaram longos períodos autoritários, outras duas condições políticas devem ser necessariamente atendidas: 1) a real possibilidade de alternância das forças políticas no poder e 2) o efetivo controle civil sobre os militares. Segundo Carlos Arturi (2011, p. 5) a primeira condição foi satisfeita com a eleição e reeleição de Lula como presidente da República, porém o controle civil ainda precisa ser testado, pois os militares seguem com prerrogativas constitucionais e poder informal amplo.

Após a terceira onda de democratizações, uma série de estudos voltou-se para o estado das relações civis-militares nos países latino-americanos e, mais especificamente, com a inspiração normativa de garantir que os militares não voltassem mais ao poder Executivo⁷. Atualmente, estabelecer e qualificar um padrão democrático de relações civis-militares

⁶ O SNI foi extinto pelo presidente Fernando Collor de Mello, em 15 de março de 1990.

⁷ Alfred Stepan (1986, p. 84-87) identifica cinco fatores que teriam contribuído para que os militares decidissem iniciar a abertura política. O primeiro seria a percepção militar de tendências a longo prazo no orçamento. Qual seja, desde 1975 o orçamento militar caiu perceptivelmente. Argumentava-se que os militares poderiam constituir um lobby mais eficiente para pressionar o orçamento se não estivessem no poder. O segundo fator teria sido o estabelecimento de uma poderosa indústria armamentista no período. Essa capacidade maciça de exportar equipamento diminuiria a motivação para os militares estarem no poder. Um terceiro motivo seria a lei de promoção dos militares, a qual foi estabelecida no governo de Castelo Branco. A lei ficou um limite máximo de tempo para que um general permanecesse em cada uma das graduações do posto de general. Na prática, isso significou o menor acúmulo político dos militares. Uma quarta razão é o surgimento de possíveis papéis alternativos para os generais, que não sejam aqueles voltados ao combate do inimigo interno. Tais papéis estão associados, por um lado, ao surgimento das chamadas novas ameaças no contexto da Guerra Fria e, por outro lado, à projeção internacional do país em diversas regiões. Por último, Stepan menciona o papel dos militares no Aparelho de Informações. O SNI não foi desativado na Nova República, o que teria dado certa segurança aos militares.

permanece um desafio. Não obstante, a discussão contemporânea sobre militares e democracia, hoje, não se centra mais na perspectiva de ocorrência ou não de um golpe militar: diversos autores afirmam que essa não é mais a questão definidora da agenda de pesquisa na área (BLANCO, 2009; VARGAS, 2008; SOTOMAYOR, 2006). Embora as Forças Armadas continuem presentes na disputa pelo poder Executivo, como mostram os eventos em Venezuela (2001-2003), Equador (2000, 2005, 2010), Bolívia (2003), Honduras (2009) e Paraguai (2012), seja passando a exercer a direção executiva do país, seja atuando como um poder moderador para defender o impeachment do governo democraticamente eleito, este não é mais o seu *modus operandi* padrão, segundo a literatura recente (PION-BERLIN, 2008; D'ARAÚJO, 2013).

As Forças Armadas na América Latina, utilizando o conceito de Huntington, se profissionalizaram. Depois de inúmeras ditaduras civis-militares que se instalaram na América Latina, implicando em grave violação dos direitos humanos e milhares de mortos e desaparecidos políticos, os militares teriam se deslegitimado enquanto atores políticos. Porém, como escreve Pion-Berlin (2001) evitar golpes não equivale a consolidar o controle civil. Em outras palavras, *afirmar que hoje no Brasil a possibilidade de um golpe militar é baixa não é o mesmo que ter um controle civil democrático consolidado no país.*

Quais seriam as formas contemporâneas de atuação das Forças Armadas? O Pós-Guerra Fria consolidou uma nova fase de definição da agenda das Forças Armadas em nível mundial, fazendo com que as “novas ameaças” (terrorismo, tráfico de drogas, imigração ilegal, pobreza extrema, crescimento populacional desordenado, questão ambiental) passem a ser uma das prioridades de sua atuação. Isso faz com que, em muitos países, as Forças Armadas passem a desempenhar um “papel de polícia” (CASTRO, 2009, p. 119), o que pode trazer certa insatisfação para esses setores com o “(...) seu rebaixamento à condição de polícias nacionais voltadas prioritariamente ao combate do narcotráfico” (OLIVEIRA, 1994, p. 252). Nesse contexto de redefinição e quiçá de rebaixamento do papel das Forças Armadas, existe uma indefinição dos seus papéis. Eliézer Rizzo de Oliveira (*ibidem*, p. 249) aponta para uma crise de identidade das Forças Armadas a partir do final da ditadura civil-militar e da Guerra Fria. Essa crise começa com o processo de abertura durante o Governo de Geisel e aumenta durante o governo do presidente Collor, com a mudança do regime militar e de construção de instituições democráticas.

Carlos Blanco (2009, p.9) afirma que as novas modalidades de influência dos militares na política podem ser definidas a partir de quatro eixos. Uma primeira forma são os “golpes brancos”, como os casos de Honduras (2009) e Paraguai (2012), países nos quais o

impeachment com o apoio das Forças Armadas levou à deposição do presidente que foi democraticamente eleito. Uma segunda maneira seria a “*huelga de brazos caídos*”, que consiste em desobedecer às ordens presidenciais utilizando diferentes graus de violência contra os governos. A participação de militares ativos e aposentados na administração pública seria uma terceira forma, o que geraria uma militarização “suave” da política. Por último, seria a intervenção gradual e crescente de militares ativos ou recém-reformados no debate político, estimulando certo nível de atividade política entre os oficiais. No caso, não se trata dos militares exercerem seus direitos políticos como cidadãos, mas sim de atuarem de modo coeso enquanto instituição para intervir no debate político de modo decisivo. No Brasil, se analisamos a partir das quatro modalidades propostas por Carlos Blanco, identificamos a intervenção de militares ativos e reformados no debate político durante a criação da Comissão da Verdade⁸, instituída em 16 de maio de 2002 pela Lei nº 12528/2011⁹. As outras modalidades, entretanto, parecem um pouco distantes da realidade brasileira.

Nesse contexto de redefinição do papel dos militares e de inclusão de uma série de novas tarefas no seu rol de atuação, a institucionalização dos parâmetros de interação entre civis e militares é imprescindível para a consolidação democrática. Sobretudo nas novas democracias, os padrões de relacionamento entre civis e militares são tão complexos e diversos quanto os novos regimes político em si (CEPIK, 2005). Atualmente, no Brasil a questão que se coloca é quão democráticas são as relações entre civis e militares. Nos últimos anos, importantes avanços aconteceram no país. Além da elaboração do Livro Branco da Defesa (2012) e da Estratégia Nacional de Defesa (2012), ocorrem diversas alterações institucionais no Ministério da Defesa a partir da Lei Complementar nº 136, de 2010, que podem permitir maiores níveis de controle civil democrático. Além disso, ainda que sob dificuldades, ocorre a criação da Comissão da Verdade em 16 de maio de 2012.

Por outro lado, alguns autores criticam a militarização da segurança pública, que limita a autonomia civil na área de segurança. Essa seria uma característica herdada da transição gradual brasileira que teria gerado uma semidemocracia, com um caráter híbrido de regimes autoritários e de regimes democráticos (NÓBREGA JÚNIOR, 2010; ZAVERUCHA, 2005). Para este estudo, o fundamental é entender que existem, todavia, constrangimentos políticos para a consolidação da democracia, fruto do processo de transição gradual. Embora

⁸ Ver, por exemplo, Folha de São Paulo (10/03/2011). Segundo o periódico, o Exército divulgou documento em nome da instituição afirmando ser contrário à criação da Comissão da Verdade. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1003201103.htm>. Último acesso em: 20/05/2014.

⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm. Último acesso em: 20/05/2014.

não utilizaremos o conceito de semidemocracia, entendemos que o controle civil sobre os militares é uma condição política que diz respeito à *qualidade democrática*. Ou seja, a questão empírica central é compreender os padrões de autonomia e subordinação que existem entre os militares e civis em uma democracia recente como a brasileira¹⁰.

A permanência do veto político dos militares sobre a revisão da Lei da Anistia desde 1979 é uma questão importante. Conforme Maria Celina D'Araújo (2012), estaria associado ao padrão de relacionamento entre civis e militares no país consolidado desde a transição política iniciada em 1975. Mais especificamente, essa relação seria caracterizada pelo baixo respeito por direitos humanos e à ausência de interesse do Congresso Nacional e do governo em geral pelas questões relacionadas às Forças Armadas, o que garantiu autonomia militar quando se trata de defender os seus interesses corporativos. O baixo envolvimento da sociedade civil e do Congresso Nacional com as questões de Defesa e Segurança, gera, por sua vez, uma baixa *accountability* no setor (SAINT-PIERRE; WINAND, 2007). Nesse sentido, Domício Proença Júnior (2011) afirma que os contextos regional e internacional contribuem para que na Estratégia Nacional de Defesa não estejam bem especificadas as missões das Forças Armadas - uma das fragilidades do documento.

1.2 O ESTUDO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES E A CIÊNCIA POLÍTICA

A heterogeneidade das abordagens sobre relações civis-militares é saliente. Entretanto, como o objeto de estudo é um país latino-americano, serão enfatizadas principalmente as questões teóricas trazidas por essa literatura sobre a região. A participação do Exército na construção dos estados latino-americanos, bem como a contribuição para a sua sobrevivência, é um ponto fundamental para compreender a dinâmica das relações civis-militares nessa região. Nas palavras de David Pion-Berlin (2001, p. 365): “Tipicamente, portanto, as relações civis-militares na América Latina contemporânea envolvem uma mistura de impulsos de cooperação e de conflito”¹¹. A perspectiva teórica mudou conforme o contexto político e social no qual essas obras foram escritas; portanto, a contextualização histórica irá acompanhar a explanação teórica nessa subseção. O Ministério da Defesa é uma instituição fundamental para garantir a consolidação do controle civil democrático e é, por muitas vezes,

¹⁰ Essa é a posição de Samuel Fitch (1998) para estudar a consolidação da democracia nos países latino-americanos.

¹¹ Tradução da autora. No original: ““Typically, therefore, civil-military relations in contemporary Latin America era involve a mixture of conflictual and cooperative impulses”.”

esquecida nas análises, sendo objeto somente da literatura contemporânea. A criação e posterior desenvolvimento de Ministérios da Defesa é uma tendência mundial desde a Segunda Guerra Mundial (BRUNEAU, 2001), sendo uma das maneiras eficazes para exercer o controle civil democrático sobre os militares.

Dois textos clássicos da teoria sobre relações civis-militares são de Samuel Huntington, “*The Soldier and the State*” (1954) e de Morris Janowitz, “*The Professional Soldier*” (1967). Eles fornecem boa parte das linhas gerais sobre as quais a literatura sobre as relações civis-militares irá aprofundar seus estudos e, posteriormente, iremos analisar a consolidação do controle civil democrático.

Samuel Huntington aborda de modo diferenciado a Instituição Militar a partir dos anos 1950, qual seja, adotando a perspectiva do profissionalismo militar. Uma das premissas fundamentais do livro é que as Forças Armadas são um corpo profissional, pois compartilham três características: um conhecimento técnico, a responsabilidade em realizar um serviço tido essencial para a sociedade e o senso de corporação que une todos os seus integrantes (1964, [1954], p.7-8). Nas palavras do autor: “ O profissionalismo distingue o oficial militar de hoje dos guerreiros de ontem” (*ibidem*, p.7)¹². O desenvolvimento dos militares enquanto uma instituição social autônoma torna necessário que encaremos a problemática das relações civis-militares sob a ótica de duas categorias de controle civil: o controle civil subjetivo e o controle civil objetivo.

O *controle civil subjetivo* ocorre quando os interesses de certos grupos civis são defendidos e maximizados através do controle sobre os militares. Isso porque a existência de diferentes interesses na sociedade torna praticamente impossível a maximização dos civis como um todo, em detrimento dos militares. Nesses casos, o controle civil é utilizado de modo instrumental, como um “medidor de forças” entre os grupos civis: quem possui mais poder é capaz de controlar os militares. (*ibidem*, p.80-81), sendo que a “bandeira” do controle civil é utilizada para defender interesses econômicos e políticos. Por exemplo, nos séculos XVII e XVIII, na Inglaterra e nos Estados Unidos, as forças militares estavam sob o controle da Coroa e o slogan “controle civil” foi utilizado pelos grupos parlamentares para maximizar o seu poder em detrimento da Coroa. Entretanto, o desenvolvimento do profissionalismo entre os militares, que passam a ser representativos do Estado-nação, não de um grupo em particular, possibilita o surgimento de uma nova definição de controle civil que Huntington considera a mais relevante. Isso porque o controle civil subjetivo implica muitas vezes na

¹² Tradução da autora. No original: “*Professionalism distinguishes the military officer of today from the warriors of previous ages*”.

subordinação dos militares aos civis, pois os primeiros passam a ser um instrumento das disputas entre os últimos.

O *controle civil objetivo* consiste na maximização do profissionalismo militar. Mais precisamente, decorre da distribuição de poder entre os militares e grupos civis, possibilitando o surgimento de atitudes profissionais entre os oficiais. Controle civil objetivo é o oposto de controle civil subjetivo, pois significa a “militarização do militar”, profissionalizando esse grupo e tornando ele uma ferramenta do Estado (*ibidem*, p.83). Para atingir o controle civil objetivo é necessário o reconhecimento da existência de uma área autônoma profissional dos militares. Profissionalização, nas palavras de Huntington, é deixá-los “politicamente estereis e neutros” (*ibidem*, p. 84). Huntington ressalta que o fenômeno da profissionalização surge nas sociedades ocidentais com altos graus de industrialização, no caso, a Europa e a América do Norte. Mas qual seria a aplicabilidade da sua teoria à realidade latino-americana?

Morris Janowitz, alguns anos depois da publicação de Huntington, adota a mesma abordagem da Instituição Militar como um grupo profissional, que possui valores e uma identidade militar própria¹³, na obra “O Soldado Profissional: um estudo social e político” (JANOWITZ, 1967). Essa obra é um estudo sociológico do surgimento e desenvolvimento das Forças Armadas contemporâneas nos Estados Unidos. O autor não trata diretamente do tema do controle civil, pois considera que “O controle civil dos assuntos militares continua intacto e, como conceito, fundamentalmente aceitável pelas forças armadas” (*ibidem*, p.8). Entretanto, é importante de mencionar que Janowitz escreve sobre a realidade anglo-saxã, mais especificamente os Estados Unidos - embora afirme que suas conclusões podem ser generalizadas para o restante das democracias ocidentais desenvolvidas. Portanto, o controle civil já é algo dado para o país na época, diferente dos países latino-americanos¹⁴.

Para Huntington, a profissionalização das Forças Armadas gera automaticamente uma “divisão de tarefas” entre civis e militares. Os primeiros são responsáveis pela condução política, enquanto os segundos entrariam com o conhecimento técnico. A experiência latino-americana, e mais especificamente a brasileira, demonstra que *a consolidação do controle civil democrático é mais processual e complexa do que uma simples divisão de tarefas*. Caso

¹³ Huntington inclusive menciona a existência de uma ética militar: “Consequentemente, a ética militar vê o conflito como um padrão universal presente na natureza e vê a violência como um traço permanente biológico e psicológico da natureza do homem”. Tradução da autora, no original: “*Consequently, the military ethic views conflict as a universal pattern throughout nature and sees violence rooted in the permanente biological and psychological nature of men*” (*ibidem*, p. 63).

¹⁴ Isso fica bastante claro no trecho abaixo: “Nos Estados Unidos, a supremacia civil vingou porque os oficiais militares atuam sob normas que reduzem ou eliminam sua capacidade de influir nos pleitos eleitorais para a liderança política nacional. A supremacia civil exige também que os militares atuem segundo normas estipuladas ao darem pareceres e emitirem pontos de vista dissidentes com relação às políticas de defesa nacional” (*ibidem*, p.230-231)

contrário, a mera criação do Ministério da Defesa teria assegurado uma democracia consolidada¹⁵, o que argumentamos que não é o caso pois a instituição precisa estar integrada ao sistema político e contar com recursos legais, humanos e financeiros para exercer o controle civil sobre os militares¹⁶. Entretanto, a questão do profissionalismo e do controle civil irão fundamentar teorias posteriores.

Samuel Fitch (1998, p. 3) afirma que na América Latina, historicamente, maiores níveis de profissionalismo estiveram associados a formas mais institucionalizadas de intervenção dos militares na política. A doutrina do novo profissionalismo que surge com a Guerra Fria faz com que os Exércitos reorientem-se para questões de segurança interna, sendo que o seu escopo de ação passa a ser ilimitado, pois as fronteiras entre a paz e a guerra passam a ser mais porosas. Além disso, a Revolução Cubana (1959) contribuiu para o entendimento de que, embora o inimigo fosse externo (União Soviética), os agentes do inimigo achavam-se dentro das fronteiras nacionais, através de movimentos guerrilheiros de esquerda. O apoio financeiro estadunidense através de programas de assistência militar a países da América Latina contribuiu para a profissionalização das Forças Armadas na região. No entanto, esse período também é marcado por uma série de golpes civis-militares e ditaduras comandadas por militares.

No Brasil, um dos marcos para a crescente profissionalização do Exército foi o Estado Novo, pois a organização tornou-se mais coesa em sua atuação política a partir da década de 1930¹⁷. Nesse sentido, Edmundo Campos Coelho (1976, p.11) afirma que o Estado Novo (1937-1945) foi o governo dos militares. Esse período constitui uma fase decisiva de complexificação do Exército e de consolidação da organização, sendo que para o autor a "solidariedade orgânica" passa a ser definidora do papel da organização militar na sociedade

¹⁵ Esse é o argumento defendido por Luiz Carlos Bresser Pereira (Folha de São Paulo, 09/novembro/2003). Ele afirma que: "A transição democrática não resultou em retomada do crescimento, mas trouxe liberdade e desenvolvimento político e social. No plano político, organizações de controle social da sociedade civil tornaram-se mais ativas, abrindo espaço para uma democracia participativa. Dois novos partidos - o PT e o PSDB -apontavam na direção da justiça social. Os direitos humanos passaram a ser mais ativamente defendidos. *A criação do Ministério da Defesa consolidou o regime democrático.*" (grifos meus). Luiz Carlos Bresser Pereira foi ministro da Ciência e Tecnologia e da Administração Federal e Reforma do Estado (governo FHC) e ministro da Fazenda (governo Sarney).

¹⁶ Esse ponto será aprofundado no capítulo 2.

¹⁷ A Intentona Comunista (1935) e o Estado Novo (1937-1945) são dos eventos-chave que possibilitam a consolidação interna e externa do Exército. Segundo Edmundo Campos (1976, p.97-105), o Estado Novo possibilita um simbiose entre o Estado e o Exército sob a égide da defesa nacional. O Estado Novo alia-se com os beneficiários do tenentismo, mas que não foram os protagonistas do movimento (estes relegados ao ostracismo), e sintetiza a ânsia de um maior profissionalismo e atuação política do Exército. A figura de Góis Monteiro, chefe do Estado-Maior e um dos mentores do golpe do Estado Novo de 1937, é importante, pois contraria a visão de que o Exército deve ser apolítico. Pela primeira vez na história do pensamento militar brasileiro, o Exército e a Marinha surgem como modelos para a organização da sociedade civil. Por isso, Nelson Werneck Sodré afirma que "Se o fenômeno de ascensão da burguesia no Brasil é tardio, tardio é também a formação de Forças Armadas Nacionais" (SODRÉ,1979, p. 232).

brasileira¹⁸. Essa solidariedade não significa uma unidade ideológica, ela diz respeito às relações mais abrangentes entre os membros da organização, garantindo a coesão do Exército, apesar das disputas ideológicas existentes.

Merece ser destacada a abordagem instrumental sobre relações civis-militares, tendo como um dos principais expoentes o historiador, jornalista militante do PCB e general de brigada, Nelson Werneck Sodré. Para o autor em “A história militar do Brasil” (1979), os militares tem uma importância fundamental para promover o desenvolvimento nacional no Brasil, pois constituem uma espécie de partido político: “Sua sorte está ligada ao desenvolvimento do país, e esse desenvolvimento só é possível em bases nacionais. (*ibidem*, p.409)”. Notavelmente o Exército teria um papel democrático, num contexto em que se incorporavam ao PCB inúmeros oficiais do Exército com espírito nacionalista¹⁹. No entanto, o emprego sucessivo das Forças Armadas em Golpes Militares (1937, 1945, 1954, 1964)²⁰, bem como a dissociação entre a Cúpula Militar e os demais, seria na visão do autor uma subversão das Forças Armadas e agravaria a indisciplina, deteriorando os valores próprios da organização militar

Alfred Stepan introduz o conceito de poder moderador para definir a atuação do Exército pós-Estado Novo (1945-1964). Assim como Nelson Werneck Sodré, o autor afirma que o militar não está afastado da política, pois as Forças Armadas estão sujeitas a pressões sociais (STEPAN, 1975, p.11-12). O Brasil, assim como os demais países latino-americanos, seria o caso de uma sociedade pretoriana, na qual a sociedade civil é extremamente ativa em contraste com a fragilidade das instituições políticas, excluindo a possibilidade de profissionalização conforme o modelo de Huntington – ainda que certos níveis de profissionalismo possam existir. Nesse tipo de sociedade, os militares são politizados e todos os grupos tentam cooptá-los para aumentar sua força política. A instituição militar atua de forma conservadora, garantindo a manutenção do sistema político, se restringindo a depor um político e garantir a sucessão de um grupo alternativo. Daí decorre a tese central de Alfred Stepan: os militares possuem um poder análogo ao do Imperador no Brasil Imperial, pois são

¹⁸ A sua tese é similar a de Huntington que vê no crescente senso de corporação uma das chaves para a ascensão do profissionalismo.

¹⁹ Na concepção do autor, o desenvolvimento nacional privilegia a população como um todo, pois “ (...) só é nacional o que é popular.” (SODRÉ, 1979, p.410)

²⁰ “Quantos golpes foram realizados, no Brasil, desde o movimento de 1930? Para mencionar apenas os que afetaram a composição do poder, é possível citar: o de 1937, que estabeleceu o Estado Novo; o de 1945, que impediu a retomada da norma democrática, impondo a continuação do estadonovismo sob outra forma; o de 1954, que levou ao suicídio de Vargas, a tentativa de 1955, gorada pelo ministro Teixeira Lott em 11 de novembro; o de 1961, para impedir a posse do vice-presidente eleito; o de 1964, que resultou vitorioso e radical.” (SODRÉ, 1979, p.402).

continuamente chamados para intervir como moderadores na política entre 1945-1964²¹, mas não como dirigentes do país. Para Stepan, essa fórmula do poder moderador teria se esgotado com o Golpe Civil-Militar de 1964, visto que a propensão dos militares a intervir e permanecer no comando político aumentaria com a baixa coesão das camadas políticas importantes.

Quartim de Moraes problematiza a utilização do conceito de poder moderador de Stepan em “Alfred Stepan e o mito do poder moderador” (1989). A afirmativa que “todos os grupos civis buscam cooptar os militares” pressupõem uma certa passividade das Forças Armadas, o que não teria ocorrido. Para Quartim de Moraes, o texto de Stepan peca pela imprecisão, ao utilizar expressões vagas como “militares politizados” que não se referem a fatos historicamente determinados. Além disso, o uso da expressão Poder Moderador seria errônea porque D. Pedro I não teria chegado a ser um monarca constitucional, segundo a concepção inglesa do termo.

Dois autores são importantes por criticarem a abordagem instrumental das Forças Armadas²², propondo uma análise organizacional que irá posteriormente influenciar o estudo dos militares na política. Edmundo Campos Coelho (1976) pondera que, dado o prestígio da análise marxista, prepondera, na década de 1970, a análise instrumental das Forças Armadas em três versões. A primeira é a versão oligárquica, "segundo a qual as 'classes dominantes' - cuja composição do dia é variável, mas que inclui, inevitavelmente, os setores agrário, comercial e financeiro - comandam o Exército e dele lançam mão nos momentos de crise do sistema de dominação vigente" (1976, p.18). A segunda enfatiza que o Exército, cujo recrutamento provém das classes médias, é o agente político delas. Por último, a versão moderadora coloca que o Exército funciona como árbitro dos conflitos na política brasileira, seguindo as correntes internas da organização. O fato é que, dada essa análise instrumental, não se toma o Exército como objeto de análise. Mais especificamente, Edmundo Campos Coelho critica Nelson Werneck Sodré. Em contraponto à perspectiva instrumental, o autor apresenta uma análise organizacional que privilegia a evolução endógena do Exército:

²¹ Os componentes desse relacionamento poderiam ser definidos em seis pontos (STEPAN, 1975, p. 50): 1) Todos os grupos civis buscam cooptar os militares; 2) Os militares são politicamente heterogêneos, 3) Os políticos garantem a legitimidade para os militares agirem como moderadores na política, 4) A aprovação da elite civil aos militares para depor o Executivo garante a formação de uma coalizão golpista vencedora (o inverso também é verdadeiro), 5) Existe crença entre elites civis e militares que é legítimo os militares intervir no sistema político, mas não dirigi-lo por tempos prolongados, 6) Esse valor seria resultado da socialização civil e militar através da educação e da literatura.

²² Essas duas análises são influenciadas pelo comportamentalismo na Ciência Política.

Mais especificamente, sugerimos que três processos conexos marcam, historicamente, a evolução do Exército: a) o peso crescente dos interesses e necessidades próprias da organização como fatores de seu comportamento político; b) a aquisição de graus cada vez mais elevados de autonomia com relação ao sistema societal e com relação a segmentos particulares desse, c) um fechamento progressivo aos influxos da sociedade civil (COELHO, 1976, p.27).

Alain Rouquié (1980, p. 12), por sua vez, consagra a expressão “partido militar”, buscando enfatizar a crescente politização dos militares. Na concepção do autor, as Forças Armadas podem desempenhar funções similares a dos partidos, sobretudo por realizar processos internos de deliberação política. Conseqüentemente, assim como os partidos políticos, as Forças Armadas não são um ator homogêneo. Pelo contrário, possuem diversas tendências internas, as quais historicamente foram debatidas dentro das instituições representativo-corporativas das Forças Armadas, como demonstra a história do Clube Militar.²³ É importante mencionar que Alain Rouquié escreve quando a abertura política já havia se iniciado e também na qual as cisões internas das Forças Armadas, entre as denominadas alas duras e brandas, tornavam-se mais salientes. As Forças Armadas, portanto, não se encontram isoladas do debate político nacional. Pelo contrário, refletem tais disputas e, pela ótica da organização, deformam-nas. Isto é, reformulam tais disputas de acordo com os interesses próprios da instituição militar.

Essas análises desenvolvem-se no contexto da ditadura civil-militar, na qual os militares estavam efetivamente na direção política do Estado. Pensar atualmente na existência de um partido militar ou mesmo de um poder moderador pode soar um tanto descontextualizado. Durante a transição democrática, as análises buscam avaliar a *permanência ou não dos militares enquanto atores políticos relevantes*. Um elemento importante nessas análises é o entendimento de que houve uma diminuição do poder relativo dos militares. A aniquilação da extrema-esquerda, que servia como um inimigo em comum para unir os militares e a elite civil, bem como a adoção da bandeira democrática pela esquerda (WEFFORT, 1988), contribuíram para diminuir o prestígio político dos militares. Já em 1981-1982, o regime civil-militar não tinha o milagre econômico para legitimar-se à população; e o Brasil já entrava num período de maior adversidade econômica. Some-se o processo mais geral de modernização das Forças Armadas, sua diferenciação enquanto corporação e burocratização funcional que acompanha a complexificação da sociedade brasileira, num contexto de abertura política. Num sistema predominantemente civil e

²³ A esse respeito, Antônio Carlos de Peixoto (1980, p.74) afirma que, entre 1945 e 1964, o Exército encontrou-se “no centro da vida política nacional”, e o Clube Militar foi um “espelho” das cisões e disputas ideológicas presentes no período.

pluralista, as Forças Armadas necessitam legitimar seu papel e suas funções perante a sociedade (DREIFUSS, DULCI, 2008, p.174-175), que não é mais o de moderadores da política como no período anterior a 1964.

No contexto de transição de regime em vários países, Samuel Fitch (1998, p.36-38) consagrou a definição de que, em sistemas democráticos, as relações civis-militares deviam ter três características essenciais. Em primeiro lugar, existe uma subordinação das Forças Armadas à democracia. A noção de militares agindo politicamente de forma autônoma como guardiães nacionais é inconsistente com a democracia, pois segundo o autor a teoria democrática não permite que um grupo, civil ou militar, possua maior legitimidade do que a vontade do povo expressa através da realização de eleições livres e competitivas. Em segundo lugar, existe a subordinação das cadeias de comando e controle das Forças Armadas às autoridades civis democraticamente eleitas. A existência de domínios reservados de autoridade e processo decisório sem um controle democrático é, portanto, refutada. O autor ressalta que, embora certo grau de autonomia possa ser delegado aos militares no processo decisório, isso deve ocorrer através de um contexto legal claramente definido. Por último, os militares estão sujeitos à lei, não possuindo privilégios legais. Samuel Fitch ressalta que devem respeitar os direitos humanos dos outros membros da sociedade. Ou seja, as Forças Armadas devem ser subordinadas politicamente aos civis, às leis e às políticas estabelecidas por civis constitucionalmente eleitos.

Essas três variáveis permitiriam classificar as relações civis-militares conforme a seguinte nomenclatura: *controle militar*, *tutela militar*, *subordinação condicional ou controle democrático*. Uma situação de controle militar é quando efetivamente os militares exercem o controle político sobre as autoridades civis, sendo que os processos decisórios mais relevantes restringem-se aos militares. Já a situação de tutela seria quando as Forças Armadas participam do processo político e exercem vigilância sobre as autoridades civis, possuindo poder de veto sobre questões que lhe interessam²⁴. No caso da subordinação militar condicional, os militares, embora não atuem normalmente intervindo em questões políticas, reservam o seu direito de intervir e garantir o “interesse nacional” durante períodos de crise. Já em regimes com um controle democrático consolidado, as Forças Armadas são subordinadas politicamente às autoridades civis, incluindo na maioria dos casos um Ministro de Defesa. As análises que seguem irão utilizar essas categorias para definir quão democráticas seriam as relações entre civis e militares no Brasil pós-1988.

²⁴ Para o autor, seria o caso do governo Sarney (15 de março de 1985 a 15 de março de 1990).

A pensadora Wendy Hunter apresenta uma visão otimista sobre a consolidação democrática no Brasil, salientando a diminuição gradativa da influência das Forças Armadas na política. A autora (1997) afirma que, ao contrário do que os analistas histórico-institucionalistas propõem, os militares perdem, após a transição política por eles capitaneada, uma série de privilégios como a extinção do Sistema Nacional de Informações (SNI) em 15 de março de 1990. Em contraponto à *análise histórico-institucionalista*, ela adota a abordagem da *escolha racional*. A competitividade inerente à democracia, além do apoio popular, daria poucos incentivos aos civis para aceitarem a interferência militar na vida política. Mais especificamente, a baixa institucionalização do sistema político brasileiro e os múltiplos constrangimentos à presença militar na vida política nacional reforçam a pressão criada pela competição eleitoral para reduzir a influência militar na política. (1997, p.5-6). Wendy Hunter é taxativa ao indicar a perda da influência política dos militares: “O Brasil pós-autoritário apresenta condições similares às aquelas que levaram os militares a pegar em armas, ganhar o apoio das elites civis e intimidar os políticos civis no passado? De longe, não.” (1997, p.22)²⁵. Para ela, em um regime democrático, os políticos entrarão em conflito com os militares para não perder o apoio eleitoral.

Em contraponto, Jorge Zaverucha apresenta uma visão mais pessimista sobre o processo de consolidação democrática no Brasil. O autor analisa as medidas institucionais adotadas pelos governos de Espanha, Argentina e Brasil durante os períodos de transição democrática. Para o autor, democracia é uma situação onde os “militares obedecem repetidamente aos comandos civis” (1994, p.10). Seu argumento é que, no caso do Brasil, existe uma relação de tutela amistosa, ou semi-democracia (ZAVERUCHA, 2005), o que significa alta convivência civil na manutenção do comportamento autônomo militar em certos assuntos. Os militares no Brasil, apesar de não desejar conquistar o poder Executivo, permanecem com um poder de veto em momentos de crise política. Para Zaverucha (1994, p. 17), o *timing* no qual as ações ocorrem exerce um papel crucial na determinação dos eventos. Existem conjunturas críticas nos quais as interações estratégicas entre os atores, no curto prazo, produzem consequências em longo prazo.

A Constituição de 1988 manteve inalterados os capítulos relativos às Forças Armadas e a segurança pública. A Subcomissão da Defesa do Estado realizou cinco sessões, nas quais estiveram presentes cinco professores da Escola Superior de Guerra, quatro membros do Conselho de Segurança Nacional, cinco membros da Polícia Militar e um do Corpo de

²⁵ Tradução da autora. No original: “Does postauthoritarian Brazil present conditions similar to those that led the military to rattle their swords, gain the backing of societal elites, and intimidate civilian politicians in the past? By and large it does not”.

Bombeiros, dois generais da reserva, cinco representantes do Estado-Maior, três representantes da Polícia Federal, o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, o presidente da Associação Nacional dos Comissários da Polícia Civil e um representante do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas (ZAVERRUCHA, 1994, p.193). Ou seja, isso mostra um desequilíbrio entre aqueles que defendiam a manutenção do status quo e aqueles favoráveis a reformas profundas na segurança pública e na defesa nacional.

Zaverucha afirma ainda que algumas das alterações institucionais propostas e vetadas pela subcomissão foram a extinção do Sistema Nacional de Informações (SNI), das Divisões de Segurança Interna (DSI) nos ministérios e das Assessorias de Segurança Interna nas autarquias e empresas estatais²⁶. O SNI, durante a ditadura, gradualmente passou por um alargamento de suas funções, mantendo o quase-monopólio sobre as operações (exceto as operações propriamente repressivas que são coordenadas pelos DOIs e DOPS) e o treinamento de inteligência. Esse órgão realizava a sua própria prestação de contas e tinha uma subdivisão oficial em cada repartição governamental, empresas estatais e universidades. Isso levou o general Golbery do Couto e Silva, que concebeu e foi o primeiro chefe da instituição, a afirmar que havia criado um “um monstro”. (STEPAN, 1986, p. 27). A continuidade do SNI durante a abertura democrática é, portanto, uma ferramenta-chave para que os militares mantenham suas prerrogativas políticas no regime, com amplo acesso a informações confidenciais.

É importante também mencionar que, influenciados pela Escola Crítica²⁷, os autores da reforma do setor securitário, no contexto do final da Guerra Fria, passam a criticar o paradigma estadocêntrico nas relações internacionais e a concepção estratégica de segurança. Propõem-se que as Forças Armadas devem ter um novo papel nas novas democracias e, nesse sentido, o conceito de segurança é alargado para incluir novos assuntos como pobreza, questões ambientais e direitos humanos²⁸. Uma das ideias centrais é que a reforma do setor securitário pode auxiliar na redução da pobreza, uma vez que parte dos recursos de defesa poderia ser destinada à redução da fome e da miséria²⁹. Para que exista segurança, não só os militares, forças policíacas e de inteligência estão envolvidos com essa tarefa, mas também uma série de outros atores como ONGS e meios de comunicação.

²⁶ Os Destacamentos de Operações de Informação (DOI) e os escritórios do Centro de Informações do Exército (CIE) em cada grande comando foram extintos em 1985.

²⁷ Para a Escola Crítica, não existe neutralidade, a teoria é normativa e serve para emancipação humana.

²⁸ A definição do Relatório Anual do UNDP de 1994, primeiro a citar o conceito, é esclarecedora: “A segurança humana não é uma preocupação com armas – é uma preocupação com a vida humana e a dignidade”. Tradução da autora, no original : “*Human Security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity*”.

²⁹ Ver por exemplo (GERMAN, EDMUNDS org, 2003).

1.3 RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO SÉCULO XXI

Atualmente, na maioria dos países latino-americanos, a ameaça de golpes militares para instaurar regimes ditatoriais parece remota, porém num contexto de debilidade política da instituição, pois na maioria dos países as Forças Armadas perderam tamanho, recursos, influência e importância (PION-BERLIN, 2008). Concordamos com a perspectiva de Maria Celina D'Araujo (2013, p. 8) de que, *embora os militares não exerçam diretamente o poder, permanecem como atores políticos relevantes, tendo se readaptado ao contexto democrático para cumprir sua missão de defesa e/ou defender seus interesses corporativos*. Como a autora demonstra, na maioria dos países da América Latina as Forças Armadas são uma das instituições mais respeitadas³⁰, estando presentes em missões anticrime, como no caso do Brasil; participando da luta contra o narcotráfico no México e na Colômbia; atuando em missões humanitárias, como no caso do Haiti; envolvidos como árbitros nas crises políticas de deposição de líderes democraticamente eleitos, no caso dos eventos em Honduras (2009) e Paraguai (2012), ou ainda sendo braços institucionais de um projeto político, como na Venezuela a partir do governo de Hugo Chávez (2 de fevereiro de 1999 a 5 de março de 2013). De modo geral, segue Maria Celina d'Araujo (2013), esses países se converteram em democracias, mas possuem grandes déficits no que tange à proteção dos direitos humanos, combate à pobreza e, mais especificamente, no controle civil democrático sobre as Forças Armadas. Em suma, embora os militares sigam como atores relevantes, existe notavelmente uma maior subordinação das Forças Armadas aos civis. O ponto central é estabelecer *o quanto a subordinação política dos militares aumentou*— e sobre essa questão a literatura difere.

Um dos debates teóricos atuais sobre a participação dos militares na política ressalta a fragilidade do argumento trazido por Samuel Huntington (1964 [1954]), a de que a profissionalização militar implica em subordinação política destes. Essa perspectiva é interessante para o trabalho porque permite abordar a consolidação do controle civil como um *processo histórico, gradual e complexo de uma democracia*. Para Aguero e Fuentes (2009), por exemplo, as Forças Armadas devem ser consideradas instituições permanentes no Estado que sempre irão exercer algum grau de influência política. É, pois, inútil buscar neutralizar a participação delas na política, sendo necessário incorporar mecanismos que a regulem.

³⁰ Brasil e Chile tem os exércitos com maior confiança política, segundo os dados do Banco Lapop. (www.vanderbilt.edu/lapop) utilizados pela autora.

Eliézer Rizzo de Oliveira e Samuel Alves Soares, no artigo “Forças Armadas, direção política e formato institucional” (2000), afirmam que a consolidação da responsabilidade civil sobre os militares no contexto democrático brasileiro está ainda em processo, apesar da criação do Ministério da Defesa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Um dos pontos frágeis seria o baixo envolvimento do Legislativo com as questões de defesa. De acordo com a teoria da inexistência de risco iminente que embasaria essa situação (*ibidem*, p. 109), como inexistente uma pressão do governo federal para definir e implementar uma política na área militar, as questões de defesa não seriam priorizadas na agenda política. Além disso, outro ponto que dificultaria a institucionalização do controle civil sobre os militares seria o envolvimento das Forças Armadas com a segurança interna, sendo comumente empregadas contra movimentos sindicais e em eventuais episódios de repressão política: “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 força militar do Estado” (*ibidem*, p. 12). O emprego da força militar para questões internas, diferente das ameaças internas, também dificultaria o próprio controle sobre estas forças, na medida em que os militares não são preparados para atuar na segurança pública .

Um terceiro ponto que é fundamental para o controle civil seria a efetivação de instituições condizentes, como o Ministério da Defesa. Para existir uma orientação civil no Ministério, a organização não deve ser monopolizada pelo aparelho militar. Os autores sugerem a criação de um centro de estudos de defesa no Ministério com a finalidade de estimular a renovação do pensamento militar e, conseqüentemente, superar o conceito de defesa interna herdado da Guerra Fria, em benefício de um modelo teórico de defesa adequado ao contexto democrático.³¹

David Pion-Berlin (2012) aborda o tema do cumprimento das missões militares na América Latina. Segundo o autor, quando maior for a diferença entre o tipo de missão militar a ser realizada e o preparo profissional para executá-la, menor será o grau de cumprimento das missões. Sendo assim, o autor identifica que o cumprimento da missão militar será maior em casos de manutenção da paz, ação cívica e missões de destruição de plantações de drogas. Por outro lado, os militares tendem a cumprir menos as missões quando elas envolvem missões anti-crimes e a manutenção da ordem pública. Nas palavras do autor:

Nos lugares em que os militares são solicitados a estender-se profissionalmente em uma direção indesejada ou a tarefa é profissionalmente humilhante, o custo é maior

³¹ No ano de 2013 foi criado o Instituto Pandiá Calógeras no Ministério da Defesa, que poderia eventualmente desempenhar esta missão.

tanto profissionalmente quanto institucionalmente, assim como é maior o incentivo para conseguir algumas concessões de seus supervisores políticos. (PION-BERLIN, 2012, p. 629)

No caso do Brasil, onde as Forças Armadas não possuem treinamento para operações anticrimes, mas comumente são envolvidas nesse tipo de tarefa, isso pode implicar em duas saídas: no não-cumprimento da missão, no cumprimento condicional ou na extração de vantagens em troca do cumprimento. Uma das condições para o cumprimento pode ser a escrita de regras de engajamento³², com o objetivo de esclarecer os meios, fins e limites da operação, assim como deixar registrado oficialmente que os civis autorizaram a operação (ibidem, p. 631). Um exemplo foi a publicação do manual “Garantia da Lei e da Ordem” (MD33-M-10) em 2014 que tem por objetivo estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Carta Capital, 04/02/2014). Outra alternativa é que os militares tentem reduzir a sua responsabilidade legal através de contrapartidas paralelas em troca do cumprimento da missão. É o caso dos tribunais militares que julgam eventuais infrações legais que possam ter sido cometidas durante missões de segurança interna.

Maria Celina D’Araujo (2013), por sua vez, chama a atenção para o fato dos militares continuarem a receber um tratamento diferenciado em diversos aspectos, como é o caso da manutenção da Justiça Militar, que garante que os militares sejam julgados através do seu sistema próprio de justiça. Essa prerrogativa, além da criação de uma lei especial de Segurança Social para os militares, a manutenção controle militar sobre o tráfico aéreo civil e a permanência do poder de veto das Forças Armadas sobre o tema da anistia política seriam conquistas do lobby militar durante a Constituinte de 1988. Além disso, a autora afirma que os gastos militares com pessoal são muito altos e desproporcionais devido ao sistema de pensões que permite que os aposentados ganhem mais do que os ativos. Em especial, o Exército seria um aguerrido defensor do regime especial de aposentadorias e pensões dos militares, utilizando razões como a honra e a glória da instituição para defender seus interesses salariais corporativos (ibidem, p. 16)

Some-se o fato do Ministério da Defesa ser o terceiro maior Orçamento da União, a frente dos Ministérios da Educação e do Trabalho, por conta do sistema de pensões e atenção social (são 430.000 pessoas ativas e 330.000 pensionistas e inativos) que contabiliza 80% do Orçamento de Defesa. Por outro lado, Maria Celina d’Araujo (2013) destaca o avanço da institucionalização do controle civil sobre questões de defesa, a exemplo da produção de

³² Regras de engajamento similares foram escritas na Bolívia (2005) e no Peru (2010) (PION-BERLIN, 2012, p. 631).

diversos documentos na área da Defesa Nacional, como a Política de Defesa Nacional (1996), versão revisada em 2005, e a Estratégia de Defesa Nacional (2008). Ou seja, ela apresenta uma posição semelhante a Eliezer Rizzo de Oliveira (2005).

O tema da dotação orçamentária do Ministério da Defesa também foi lembrado por Jorge Zaverucha e Flávio da Cunha Rezende (2009). Os autores afirmam que durante a democracia, nos mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva (1995-2006), o Ministério da Defesa manteve-se com uma significativa execução orçamentária, estando atrás apenas dos Ministérios da Previdência Social e da Saúde. Os dados corroboram a tese de Alfred Stepan (1988), pois de acordo com ele numa democracia os militares poderiam fazer o lobby dos seus interesses de uma maneira mais eficiente, se comparado aos militares estando no poder. Isso demonstraria o sucesso das elites militares em pressionar o governo, em troca de apoio para garantir a segurança interna do país. Ou seja, os militares ainda teriam um não-desprezível poder de barganha frente aos civis na democracia brasileira.

Nesse sentido, em obra mais recente, Wendy Hunter (2001) identifica que, apesar da significativa perda de influência política dos militares, a autonomia militar sobre questões corporativas e questões de defesa permanece significativa, enquanto os políticos de modo geral permanecem pouco interessados nesse assunto. *Parece haver uma troca entre autonomia militar em questões específicas e não interferência no processo decisório civil na política.* Para a autora, a estratégia política das Forças Armadas segue o clima político dominante. Como hoje a democracia possui considerável aprovação nacional e internacional, existem fortes restrições à tentativa de golpe. Nas democracias contemporâneas, a saída é que os militares se organizem para diminuir a sua perda de influência política e material. Por outro lado, Wendy Hunter mantém a premissa de que em condições de estabilidade política, a competição eleitoral cria incentivos para os políticos contestarem os militares com o objetivo de melhorar sua aprovação com o eleitorado.

Samuel Fitch (2001), por sua vez, afirma que é necessário levar em conta o contexto político para verificar se os militares possuem ou não um comportamento democrático. Ou seja, é preciso submetê-los a testes críticos, para estabelecer se o controle civil democrático é efetivo. Para isso, as políticas civis precisam afetar os militares em questões significativas. Nesse sentido, o autor afirma que “a única prova totalmente convincente de controle civil seria abolir as Forças Armadas e ver se os militares iriam para casa sem reclamar”³³(*ibidem*,

³³ Tradução da autora. No original: “*the only fully convincing proof of civilian control would be to abolish the military and see if its members went home without complaint*”.

p. 959). Para o autor, o fato dos militares não buscarem intervir diretamente na política pode ser indicativo de aderência a ideais democráticos ou meramente fruto do cálculo racional dos atores, visto que tal tipo de ação não possui aprovação da comunidade internacional. Nesse sentido, ele afirma que realizar entrevistas é uma maneira muito eficiente, apesar de difícil, de verificar essas orientações de atitude.

A ideia de uma barganha política entre os militares e civis, a partir de uma divisão funcional de conhecimento e atuação, baseado na abordagem da escolha racional, aparece na bibliografia estadunidense (HUNTER, 2001; MARES, 2001). Esta perspectiva deve ser nuançada e vista com cautela no contexto dos países latino-americanos considerando o caráter histórico dos militares na política que ficou evidente na subseção anterior. *A profissionalização militar não necessariamente acompanhou a subordinação política.* O quadro abaixo sintetiza os principais debates na literatura contemporânea:

Quadro 1 – Literatura contemporânea e controle civil democrático

BRASIL CONSOLIDOU O CONTROLE CIVIL DEMOCRÁTICO SOBRE OS MILITARES	BRASIL NÃO CONSOLIDOU O CONTROLE CIVIL DEMOCRÁTICO SOBRE OS MILITARES
Democracia consolidada com criação do Ministério da Defesa. Bresser Pereira (2003)	Polícia ostensiva (PM) segue militarizada, semidemocracia brasileira. Jorge Zaverucha (2005), Nóbrega Júnior (2010)
Militares tem hoje poucos incentivos para intervir diretamente na política. Wendy Hunter (1997) Maria Celina D'Araujo (2013), David Pion-Berlin (2008)	Sociedade civil e Congresso não se envolvem com as questões de defesa Héctor Luís Saint-Pierre, Érica Winand (2007) Eliezer Rizzo de Oliveira e Samuel Soares (2000)
Criação da Comissão Nacional da Verdade (16/maio/2012).	Poder de veto dos militares sobre anistia política. Maria Celina d'Araújo (2012)
Elaboração da END e do Livro Branco. Eliézer Rizzo de Oliveira (2005, 2007)	END possui termos vagos. Domício Proença Júnior (2011)
Divisão de funções entre civis (questões políticas) e militares (questões técnicas). na área de defesa cria estabilidade. Wendy Hunter (2001), David Mares (2001)	Não-cumprimento de certas missões militares. David Pion-Berlin (2012) Necessário submeter militares a testes críticos. Samuel Fitch (2001)

1.3.1 O Conceito de Controle Civil Democrático

No século XXI, muitas análises sobre as relações civis-militares tem se centrado na temática do controle civil democrático. Para David Pion-Berlin (2001), a literatura contemporânea sobre as relações civis-militares teria completado um círculo, ao retomar o debate sobre o controle civil que foi introduzido por Samuel Huntington em 1954. O objetivo final dessa subseção é estabelecer quais são os atributos do conceito para que seja possível avaliar de que maneira as reformas institucionais ocorridas durante a titularidade de Nelson Jobim (2007-2011) impactaram sobre as relações civis-militares.

Sobre o conceito de controle civil, existe uma série de definições. Inclusive pode existir controle civil em um regime autoritário. O conceito que nos interessa é o de *controle civil democrático*. Para Jorge Zaverucha, que enfatiza a transição lenta, gradual e negociada brasileira, o controle civil democrático é a “(...) a capacidade das autoridades constituídas (Executivo, Legislativo e Judiciário) de limitar o comportamento autônomo das Forças Armadas, eliminando, por conseguinte, enclaves autoritários dentro do aparelho do Estado.” (ZAVERUCHA, 1994, p.9). Essa definição capta o aspecto mais geral do controle civil democrático; qual seja, um processo de exclusão da herança autoritária nas democracias recentes.

Para David Pion-Berlin (2001), adotando uma visão estratégica que pressupõem o cálculo racional dos atores, o controle civil é basicamente reflexo de uma relação de poder. É necessário existir uma distribuição de poder que permita às autoridades civis elaborar políticas com a expectativa de que os militares as cumpram. Entretanto, o autor pondera que o controle civil é apenas uma faceta das relações mais complexas entre estados, militares e sociedades. O autor menciona uma divisão funcional do trabalho (*ibidem*, p.531, *nota de rodapé*), através da qual os civis são responsáveis pelo “rumo geral das coisas”, e os militares pelos detalhes técnicos. As instituições de defesa (dentre elas, o Ministério da Defesa) precisam regular e tornar rotineiro o fluxo de informações e de influências da arena política para a arena militar. Nas palavras do autor, esse é o conceito de controle civil democrático utilizado:

Controle civil é sobre poder, e poder é sobre influência. Num sentido dahliano, isso significa que os civis precisam conseguir que as Forças Armadas façam o que historicamente relutaram a fazer, isto é, não só restringir seus impulsos intervencionistas, mas positivamente aceitar o seu status de subordinados. Quais seriam as bases e os meios para que tal resultado seja atingido? As Forças Armadas poderiam desenvolver uma preferência material para isso. Eles perceberiam que a auto-restrição pode ser útil para os mesmo. Os civis poderiam recompensar a

lealdade através da provisão de bens para as Forças Armadas. (PION-BERLIN, 2011, p. 488-489)³⁴

Seguindo a abordagem da escolha racional para analisar as relações civis-militares, David Mares (2001, p.3141-3142) afirma que o controle civil democrático é baseado em dois tipos de barganha. Uma entre os civis, que concordam em não utilizar os militares para questões partidárias. A outra é um pacto entre os civis e os militares: em troca da subordinação militar política, os civis concedem um certo nível de autonomia e um montante razoável de recursos para que os militares desempenhem as suas tarefas. Ou seja, novamente aparece a ideia de um *trade-off* existente entre civis e militares, nas quais os últimos abrem mão de prerrogativas políticas em troca da hegemonia na área técnica. Um questionamento é relativo à adequação dessa chamada divisão de tarefas entre civis e militares na América Latina, uma região na qual historicamente os militares estiveram desempenhando papéis políticos. A literatura sobre as relações civis-militares que foi mencionada anteriormente reflete essa realidade. Afinal, a ideia de divisão de tarefas é adequado para elaborar um conceito de controle civil democrático que possa explicar a realidade latino-americana?

Jorge Zaverucha desenvolve com maior profundidade o conceito de controle civil em outra obra (2005). O autor define a situação política brasileira como uma democracia tutelada, pois embora os militares não estejam diretamente presentes na direção executiva do Estado, permanecem como um importante grupo com poder de veto nos assuntos que interessam às Forças Armadas. A visão do autor é pessimista, portanto, quanto à consolidação de democracia, rejeitando uma concepção dicotômica de regimes democráticos e regimes autoritários. Em realidade, Zaverucha (*ibidem*, p. 49-50) aponta que existem importantes zonas cinzentas entre uma democracia e uma ditadura:

As Forças Armadas podem não dar golpe, não necessariamente por que a democracia está consolidada. Mas, o seu reverso. Ela é tão frágil que aceita as imposições castrenses com receio da queda da democracia. As Forças Armadas pairariam como sombras ameaçadoras. Seria o caso dos militares moldarem parte do governo sem diretamente controlá-lo. O que Nordlinger define como pretorianismo moderado. Isto é, os civis podem governar, mas o governo é supervisionado pelos militares nos assuntos que lhes interessa. Os militares são um poderoso grupo de pressão que exercem um poder de veto, em determinadas áreas, sobre as autoridades políticas, sem almejar, todavia, tomar diretamente o poder.

³⁴ Tradução da autora. No original: “*Civilian control is a relation of power, and power is about influence. In a Dahlian sense, that means that civilians must get the armed forces to do what historically they have been reluctant to do, namely not only to restrain their interventionist impulses but more positively to accept their subordinate status. What would be the bases and the means on which such a result would be achieved? The armed forces could derive a material preference for it. They would come to see that self-restraint was self-serving. Civilians would reward compliance through provision of goods coveted by the armed forces*”.

Já para os autores Thomas Bruneau e Florina Cristina Matei (2008), influenciados pela vertente da reforma do setor securitário, existem três questões fundamentais relativas às relações civis-militares: o controle civil democrático, a efetividade e a eficiência. Controle civil democrático é quando os militares encontram-se subordinados politicamente a líderes civis democraticamente eleitos. Efetividade significa que as missões, de guerra, manutenção da paz, são atingidas. Eficiência, por sua vez, refere-se às tarefas serem atingidas com o menor custo possível.

A efetividade se mede no êxito em executar os papéis que lhes cabem, ou seja, guerras externas, guerras internas, combate ao terrorismo, combate ao crime, suporte à ajuda humanitária, suporte às operações de paz. A fim de realizar esses planos, três mecanismos são importantes: a existência de uma estratégia doutrinária, de estruturas (ex: Ministério de Defesa, agências de segurança, conselhos, etc) e de capital. Por sua vez, a eficiência consiste em obter o máximo de resultado com certo número de recursos. É necessário, para tanto, um sistema que fiscalize os gastos.

Por último, os controles democráticos se dão em termos de autoridade civil sobre três aspectos: mecanismos de controle institucional, normas profissionais e supervisão (*ibidem*, p.916-917). Os autores analisam os três serviços de força do Estado: polícia, inteligência e militares. O controle institucional ocorre através de uma base legal para tanto e de instituições adequadas, a exemplo do Ministério da Defesa e comitês parlamentares, que fiscalizem a implementação da política de defesa e o orçamento. A supervisão ocorre por parte dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da mídia e de organizações não-governamentais. Já as normas profissionais significam que as instituições de segurança foram recrutadas, treinadas, promovidas, pagas e educadas conforme os objetivos e as condições definidas por civis.

David Pion-Berlin escreve em tom crítico ao artigo de Thomas Bruneau e Florina C. Matei (2008). O autor (PION-BERLIN, 2005) argumenta que os civis não possuem incentivos reais para conhecer a matéria militar e, conseqüentemente, não darão a atenção devida à eficiência e à efetividade. Na prática, a institucionalização do controle sobre as Forças Armadas possui sérias deficiências, visto que os militares, pela sua posição, detém informação privilegiada e tendem a fazer as decisões mais acertadas baseados nesses privilégios. Os políticos não ganham vantagem eleitoral investindo em questões militares, já que não há uma percepção de ameaça na população e isso não traz crescimento econômico, nem gera emprego. Dessa forma, torna-se problemático o tripé conceitual controles democráticos,

eficiência e efetividade. Outro ponto a ser levantado é que a efetividade e a eficiência seriam, em última análise, variações de formas para controlar o setor de segurança: saber o que cada um deve fazer e usando quais recursos.

Por sua vez, Luiz Alexandre Fuccille (2006, p.12) entende que o conceito de supremacia civil é mais adequado, por ser um tipo ideal que mede a capacidade de um governo civil eleito de forma democrática implementar suas políticas sem que ocorre intervenção dos militares: “definindo as metas e a organização geral da defesa nacional, formulando e implantando uma política de defesa e supervisionando a aplicação da política militar” (*ibidem*, p. 12). Para isso, é necessário que existam civis com conhecimento técnico na área de defesa, além do interesse de universidades e centros de pesquisa pela matéria.

Com base nos argumentos expostos, os seguintes atributos do conceito de controle civil serão empregados, baseando-se principalmente em Thomas Bruneau e Florina C. Matei (2008), que trazem conceitos mais operacionais. Note-se que iremos focar em um atributo do controle civil (*mecanismos de controle institucional*) a partir do estudo do Ministério da Defesa na próxima subseção. Merece ser destacado que entendemos que a institucionalização, embora seja uma parte necessária, não é suficiente para verificar a existência de controle civil, e um estudo mais aprofundado sobre as atitudes comportamentais dos militares como propõem Samuel Fitch (2001)³⁵ seria complementar a este estudo.

Quadro 2 – Atributos do conceito de controle civil democrático

CONTROLE CIVIL DEMOCRÁTICO	
QUESITOS	ATRIBUTOS VERIFICÁVEIS
Existência de mecanismos de controle institucional sobre as Forças Armadas	*Existência de comitês parlamentares para fiscalizar política de defesa e orçamento? *Que instituição supervisiona militares e implementa a política de defesa? Possui recursos humanos, capital e estrutura? Possui autoridade sobre os militares? (MD)

³⁵ No caso, o autor fala sobre a importância da realização de entrevistas para compreender as atitudes comportamentais dos militares em relação à democracia.

Existência de normas profissionais das Forças Armadas	<ul style="list-style-type: none"> *Existência de Livro Branco. *Está definida a missão das Forças Armadas? *Militares participam da manutenção da segurança pública? *Como se dá o julgamento de militares (existe Justiça Militar?) *Como é definida a política salarial dos militares?
Supervisão pelo Congresso, mídia, Senado, sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> *Acesso público a informações sobre questões de defesa. *Existência de civis com conhecimento técnico na área de defesa. *Realização de debates no Legislativo sobre questões de defesa.

Considerando a revisão teórica, os seguintes fatores podem contribuir para a consolidação do controle civil democrático:

Quadro 3 – Fatores para consolidação do controle civil democrático

Divisão funcional entre militares (conhecimento técnico) e civis (conhecimento político) fruto de barganha entre os dois segmentos.	David Mares (2001), David Pion Berlin (2001) Samuel Huntington (1964 [1954])
Acordo entre civis e militares, fruto da democracia eleitoral	Wendy Hunter (1997)
Manutenção de certa liberdade orçamentária	Alfred Stepan (1986) Jorge Zaverucha, Flávio da Cunha Rezende (2009)
Deslegitimação dos militares frente à sociedade	Maria Celina D'Araújo (2013) David Pion-Berlin (2008)
Institucionalização do controle e supervisão	Thomas Bruneau, Florina Matei (2008)

Para operacionalizar os atributos do conceito de controle civil, utilizaremos os seguintes critérios. Quanto aos **mecanismos institucionais**, existem comitês parlamentares que fiscalizem a política de defesa e o orçamento? O Ministério da Defesa possui recursos humanos, capital e estrutura para exercer a autoridade civil sobre os militares? Quanto às **normas profissionais**, existem documentos públicos que explicitem a estratégia nacional de defesa, a exemplo do Livro Branco? Está explícita a missão das Forças Armadas? Existem episódios nos quais as Forças Armadas são utilizadas de maneira subsidiária na manutenção da segurança pública? A legislação prevê que os militares estão subordinados à lei ou possuem algum privilégio legal? Da mesma forma, pode-se afirmar que os militares possuem privilégios quanto à definição dos seus salários, em comparação com os demais segmentos profissionais?

Quanto à **supervisão pelo Congresso, mídia, Senado, sociedade civil**, existem informações públicas disponíveis quanto às missões e ao orçamento das Forças Armadas? Os parlamentares debatem questões de defesa? Existem civis com expertise na área?

Na próxima seção, o objetivo é sintetizar as principais considerações sobre quais são as características desejáveis para que um Ministério da Defesa subordine politicamente as Forças Armadas e se consolide enquanto instituição. A seguir, trataremos da administração de Nelson Jobim (2007-2011), procurando avaliar de que maneira as alterações institucionais ocorridas no período impactaram sobre o padrão de relação entre civis e militares, consolidando o controle civil democrático na área.

2. O MINISTÉRIO DA DEFESA

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MINISTÉRIO DA DEFESA

Diversos autores assinalam a relevância da criação do Ministério da Defesa para assegurar o controle civil democrático sobre os militares (WINAND, SAINT-PIERRE, 2007; FUCILLE, 2006; ZAVERUCHA, 2006; BRUNEAU, 2001). Nesta seção, serão abordados os principais argumentos trazidos pela literatura.

Luiz Alexandre Fuccille considera que o Ministério da Defesa é o veículo fundamental para exercer o controle civil democrático sobre os militares. As tarefas essenciais no que tange à consolidação das relações entre civis e militares no contexto das democracias contemporâneas dizem respeito, portanto, à criação e evolução institucional desses Ministérios: “ (...) a existência de um Ministério da Defesa é um indicador básico importante do conjunto da situação das relações civis-militares em um dado país, constituindo-se em grande parte no elemento central dessas mesmas relações” (2006, p.19). Por isso, o autor analisa em sua tese de doutorado o processo de criação e consolidação do Ministério da Defesa no Brasil. Estabelecer essa instituição assegura um canal para que os interesses militares sejam corretamente expressos diante do avanço civil na área de defesa. Porém, segundo Luiz Fuccille, é necessário prestar atenção às formas e funções que adquirem o Ministério no contexto democrático, para assegurar um controle efetivo sobre os militares.

Érica Winand e Héctor Luis Saint-Pierre (2007) verificam a existência do controle civil democrático analisando a estrutura de mando do Ministério da Defesa, as comissões parlamentares e os dispositivos constitucionais referentes às missões das Forças Armadas. Para eles, as lacunas existentes nestes três itens colaboram para enfraquecer a estrutura institucional democrática. A consolidação da democracia, portanto, depende da institucionalização das relações de poder dentro do Estado assentadas em um marco normativo de subordinação à autoridade constitucional: “o que exclui a participação das FFAA na cena política nacional, seja como aparato de repressão interna, seja como poder corporativo que se sobrepõe as normas vigentes” (*ibidem*, p.35). Sendo as Forças Armadas instituições do aparelho estatal, dotadas de poder coercitivo, torna-se imprescindível estabelecer os mecanismos perenes de controle civil democrático.

No caso brasileiro, os autores afirmam que existem diversas situações que comprovam a debilidade institucional do controle civil na área da defesa. Eles apontam para o fato da transição brasileira ter sido executada por iniciativa dos militares, garantindo a permanência

de mecanismos institucionais que lhes favoreciam. Na Argentina³⁶, em contraste, o Executivo realizou importantes modificações entre 1983-1984: a reforma do Código de Justiça Militar, a desmilitarização da polícia e dos serviços de inteligência, bem como a reestruturação do Ministério da Defesa, garantindo a subordinação das Forças Armadas à autoridade constitucional (*ibidem*, p. 49). A função dos Comandantes de cada força foi suprimida, e o Ministro da Defesa argentino passou a ser o comandante-em-chefe das Forças Armadas, contando com uma série de prerrogativas legais como decisões sobre ascensão, afastamentos e atribuições militares.

Cinco áreas seriam especialmente problemáticas na área da defesa na visão dos autores (*ibidem*, p.34-35). Em primeiro lugar, a imprecisão constitucional no âmbito da Defesa, destacando-se as missões das Forças Armadas de manutenção da lei e da ordem (BRASIL, 1988, art. 142)³⁷. Igualmente, a vagueza da redação da Política de Defesa Nacional, mantendo ambígua a delimitação entre questões de Defesa e Segurança. Em terceiro lugar, a insuficiente estrutura do Ministério da Defesa, com a presença de poucos civis em áreas relevantes. A falta de interesse da sociedade civil em lidar com questões de defesa, que desestimularia a accountability sobre o setor, seria um quarto ponto. Por último, a falta de preparação dos políticos em geral com essa temática, o que se reflete na debilidade das comissões parlamentares focadas nessas questões. É importante lembrar que esse livro que utilizamos como referência foi escrito em 2007, ou seja, antes da titularidade de Nelson Jobim.

Para Thomas Bruneau (2001, p.13), o Ministério da Defesa é um fator crucial para consolidar os parâmetros das relações civis-militares em uma democracia. O autor afirma que, sem um Ministério da Defesa, é impossível estabelecer o controle civil democrático. Thomas Bruneau também ressalta que existem poucos estudos sobre Ministério da Defesa e consolidação democrática³⁸. Para ele, a perspectiva do novo institucionalismo deve ser empregada, considerando o contexto político internacional, regional e nacional que é marcado pela globalização, pelo fim da Guerra Fria e pelo aumento do número de regimes democráticos. Um dos motivos, segundo o autor, para a criação de vários Ministérios da Defesa no período de redemocratização seria o “efeito de demonstração” de países

³⁶ A literatura tem classificado a transição na Argentina como uma transição por colapso, que ocorrem através do “desmoronamento” do regime militar e dão mais liberdade de ação aos civis (WINAND, SAINT-PIERRE, 2007, p. 40, *nota rodapé*).

³⁷ “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

³⁸ Temos como base o conceito de consolidação democrática de Leonardo Morlino (1986, p. 13): “(...) *un proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, si capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis*”.

democráticos mais consolidados. Além disso, a pressão desses mesmos países, principalmente através de organismos internacionais. No caso do Brasil, como veremos na próxima seção, a pretensão a uma vaga permanente no Conselho de Segurança foi um dos fatores que estimulou o anúncio por Fernando Henrique Cardoso de que o Ministério da Defesa seria criado.

No processo contemporâneo de consolidação democrática, escreve o autor, as questões não são tanto referentes a como evitar golpes de estado, mas sim a como institucionalizar relações efetivas e duradouras entre os civis e as Forças Armadas. (*ibidem*, p.31). Nesse contexto, o Ministério da Defesa pode ser útil para garantir a representação dos interesses das Forças Armadas, pois atualmente é mais legítimo um civil representando os interesses dos militares do que um militar. Além disso, isso serve para garantir a eficiência e a efetividade das missões da defesa, institucionalizando a cooperação e o diálogo entre os militares e os civis.

De acordo com Bruneau, existem quatro missões que o Ministério da Defesa deve protagonizar (*ibidem*, p.18-21), que por sua vez estão relacionadas a quatro áreas: orçamento, pessoal, aquisições e definições de missão e papéis. Quanto ao orçamento, o autor pondera que é um processo histórico gradual de transferência do poder orçamentário dos Comandantes para o Ministério da Defesa. A participação da sociedade civil e da mídia é imprescindível nesse processo. No Brasil, entretanto, como diversos autores afirmam, é muito deficitária a participação civil em questões de defesa. No tratante ao pessoal, as decisões sobre alistamento (obrigatório ou não) e treinamento devem ser de responsabilidade do Ministério da Defesa. O Estado-Maior Conjunto a partir da elaboração da Lei Complementar Federal nº 136 (2010) ficou como o órgão responsável pelo emprego conjunto das Forças Armadas. Quanto às aquisições, elas devem ser feitas conforme um Plano Estratégico Nacional de Defesa. Por isso, é essencial a elaboração de um Livro Branco de Defesa. No Brasil, o primeiro Livro Branco de Defesa foi submetido ao Congresso Nacional somente em 2012, o que atesta o caráter ainda deficitário do envolvimento da sociedade civil com as questões de defesa. Além disso, foi importante a criação da Secretaria de Compra de Produtos de Defesa, que centralizou a compra dos produtos de defesa conforme as diretrizes estratégicas do país.

Quanto às relações com as demais esferas de poder (Executivo, Legislativo, Forças Armadas e organizações internacionais), Thomas Bruneau (2001) estabelece uma série de parâmetros que devem estar presentes nas relações civis-militares que sigam os parâmetros democráticos. No que tange ao Legislativo, o autor ressalta a importância de que exista também o envolvimento desta instituição com as questões de segurança. No caso do Brasil,

essa relação é, todavia, muito fragilizada (NETO, 2012; WINAND, SAINT-PIERRE, 2007). Thomas Bruneau ressalta que não basta criar um Ministério da Defesa (MD): é necessário garantir uma relação democrática com os demais agentes. Caso contrário, existe o risco de isolamento da instituição no sistema político. O MD³⁹ precisa como instituição estar integrado ao sistema de poder e ter a confiança do Executivo. Caso contrário, ele não é um “jogador” no sistema político:

A questão que precisa ser respondida é: o Ministério da Defesa, enquanto instituição e o Ministro da Defesa, enquanto indivíduo, possuem uma posição central na estrutura de poder do país, ou o Ministério é apenas “de fachada”, e o ministro uma pessoa sem projeção política? Se o Ministério não estiver integrado no gabinete com linhas claras de autoridade que vem do presidente ou do Primeiro Ministro, e se o Ministro da Defesa não for politicamente poderoso, então o Ministério da Defesa não é um jogador no sistema político (*ibidem*, p.24).⁴⁰

Sobre a relação com as Forças Armadas, dois aspectos são relevantes: as promoções militares (o MD precisa ter autoridade para promover militares) e a divisão dos papéis operacionais (na guerra e paz, entre o MD e o Estado-Maior Conjunto). Esse dois aspectos avançaram no governo de Nelson Jobim. Por último, Thomas Bruneau identifica três condições para o desenvolvimento institucional do Ministério. (*ibidem*, p.27) A primeira é a existência de estruturas e processos que sejam amparados legalmente e financeiramente. Ou seja, que existam recursos para executá-los. Segundo, a existência de civis qualificados com a perspectiva de que permaneçam, ou sejam promovidos em suas funções. Por último, incluir no Ministério da Defesa oficiais militares com formação profissional e conhecimento técnico. Portanto, ele aponta para a necessidade de recursos legais, financeiros e humanos para o desenvolvimento institucional do Ministério.

John Fishel (2000, p. 8) analisou os Ministérios da Defesa na América Latina com base em uma série de quesitos: 1) a existência de um único ministério responsável pela defesa, 2) o ministro ser o último na cadeia de comando, além disso, precisar ser um civil, 3) a existência de um civil na segunda cadeia de comando, 4) a existência de um Comando Conjunto das Forças subordinado ao Ministro da Defesa, 5) a existência de civis com formação técnica e responsabilidade para formular políticas de defesa. Os resultados da pesquisa apontaram que em 2000, na maioria dos países latino-americanos, existiam Ministérios da Defesa (somente no México não existia), mas grande parte carecia de uma

³⁹ Para evitar a repetição, ocasionalmente iremos utilizar a sigla MD em substituição a Ministério da Defesa.

⁴⁰ Tradução da autora. No original: “*The question that must be asked is: does the MOD, as an institution and the MOD as individual, have a central position in the power structure of a country, or is the MOD only a façade and the minister a political nobody? If the MOD is not integrated into the cabinet with clear lines of authority radiating from the president or prime minister, and if the minister of defense is not politically powerful, then the MOD by definition is not a player in the political system.* »

estrutura institucional adequada. Ou seja, não possuíam um Comando Conjunto das Forças Armadas que centralizasse as três forças e facilitasse a subordinação ao Ministro da Defesa (República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Peru e Venezuela), bem como possuíam uma lacuna quanto à existência de civis em posições de formuladores de política de defesa. Os dados mais atualizados trazidos por Marcela Donadio (2012, p. 26-28) demonstram que apenas o México e a Venezuela atualmente não contam com um Comando Conjunto das Forças Armadas, o que nos permite concluir que ocorreu um avanço no desenho institucional dos Ministérios da Defesa na região ao longo da última década. Entretanto, isso não significa que o controle democrático sobre os militares esteja totalmente consolidado.

É interessante a classificação de David Pion-Berlin (2008, p.58-59) sobre o funcionamento dos Ministérios da Defesa na região. Segundo o autor, os civis teriam desenvolvido uma forma particular de controle político, através da qual existe uma relativa calma nas questões civis-militares sem que existam organismos de controle institucionais robustos e com dotação orçamentária e *expertise* significativas. Além disso, a sociedade civil e o Legislativo não tem se envolvido com a supervisão das questões de defesa, um dos elementos que para Thomas Bruneau e Florina Matei (2008), como referimos no capítulo 1, são elementares para a existência de um controle civil democrático. A praxe na América Latina, segue David Pion-Berlin, tem se baseado em um controle político pessoal, sendo que os presidentes se apoiam em alguns oficiais próximos para efetivar alguma política e promover a subordinação dos demais militares, afastando dos altos comandos aqueles oficiais que podem porventura acarretar em alguma insubordinação. Outra estratégia que o autor menciona (e nos interessa por parecer sintetizar a indicação de Nelson Jobim para o Ministério da Defesa) é a indicação de indivíduos que, embora não tenham uma formação na área da Defesa, sabem como lidar com os militares, por serem politicamente hábeis:

Otra estrategia consiste en designar ministros de Defensa que, aunque llegan a su puesto sin experiencia o formación en el área, saben cómo manejar a los militares. No conocen especialmente el tema, pero son políticamente hábiles y saben cómo mantener a la institución castrense fuera de las primeras planas de los diarios. Liman asperezas, extinguen pequeños incendios, calman los nervios alterados, prometen apoyos, reinterpretan los mensajes políticos de manera positiva, etc. Los civiles que manejan hábilmente los asuntos militares son comunicadores capacitados: pueden enfrentar las inquietudes militares y, al mismo tiempo, transmitir de un modo diplomático pero firme las preferencias y demandas del presidente. (PION-BERLIN, 2008, p. 59)

Em suma, um aspecto relevante a ser destacado é que todos esses autores adotam uma *perspectiva processual quanto à consolidação democrática*. No caso do Ministério da Defesa, é insuficiente estabelecer apenas quando foi criado, mas também é necessário identificar as

condições que favoreceram o seu desenvolvimento, bem como aqueles fatores que podem obstaculizar futuras modificações institucionais positivas à democracia. O quadro abaixo auxiliará na verificação da evolução positiva ou não do controle civil democrático no período pertinente a este estudo:

Quadro 4 – Atributos do conceito de controle civil democrático no MD

CONTROLE CIVIL DEMOCRÁTICO NO MINISTÉRIO DA DEFESA	
QUESITO	ATRIBUTOS VERIFICÁVEIS
Presença de civis no Ministério da Defesa	*Existência de civis em cargos relevantes. *Existem civis com conhecimento técnico na área de defesa? *Existe perspectiva de permanência e promoção desses civis?
Ministro da Defesa com respaldo político do Executivo	*O ministro da defesa possui experiência política? *O ministro da defesa possui conhecimento técnico? *O ministro da defesa possui confiança política do Presidente para realizar alterações na estrutura de defesa?
Subordinação dos Comandantes das Forças Armadas ao Ministro da Defesa	*Militares pressionam para deposição de Ministro? *Militares desobedecem explicitamente à alguma ordem ministerial? *Existe Estado-Maior Conjunto? *O Ministro da Defesa promove os oficiais-generais? *Quem indica os Comandantes?

Dotação orçamentária	*As Forças Armadas propõem o seu orçamento de maneira independente? *O MD possui recursos próprios?
----------------------	--

2.2 O MINISTÉRIO DA DEFESA NO BRASIL

O Brasil foi um caso de criação tardia do Ministério da Defesa, em relação a outros países, que ocorreu num contexto de crise de identidade militar gestada no final da Guerra Fria (OLIVEIRA, 1994; MARTINS FILHO, 2006). O quadro abaixo traz brevemente uma comparação com a criação do Ministério da Defesa nos demais países latino-americanos.

Quadro 5 - Criação de Ministérios da Defesa na América Latina

País	Ano de criação do Ministério da Defesa	Número de Civis que foram Ministros da Defesa	Número de Militares que foram Ministros da Defesa
Argentina	1958	35	4
Bolívia	1933	40	39
Brasil	1999	7	-
Chile	1932	33	18
Colômbia	1965	15	12
Cuba	1959	1	3
Equador	1935	22	33
El Salvador	1939	-	28
Guatemala	1945	-	14
Honduras	1954	5	-
México	Sec. de la Defensa	-	15
<i>*não possui</i>	Sec. de la Marina	3	16
Nicarágua	1979	9	2
Paraguai	1943	6	20
Peru	1987	10	12
República Dominicana	1930	3	38
Uruguai	1935	24	15
Venezuela	1946	1	41

Fonte: Adaptação de (DONADIO, 2013, p.30)

Durante os debates da Constituinte de 1988, todos os representantes das Forças Armadas na ocasião se opuseram à criação do Ministério da Defesa. O Almirante Sérgio Tasso Vasques de Aquino afirmou que a iniciativa era “inócua para o aperfeiçoamento da eficiência do aprestamento das Forças Armadas brasileiras para a guerra, como também prejudicial aos esforços que vêm desenvolvendo para ver o País dotado do Poder Naval adequado” (BRASIL, 1987, p. 59). Outros argumentos contrários afirmaram que a criação do Ministério da Defesa seria prejudicial por implicar em uma alta concentração de poder e centralização administrativa, características do regime autoritário que se desejava finalizar (*ibidem*, p. 60). Inclusive o então relator da Subcomissão e próximo dos militares, o deputado Ricardo Fiúza, manifestou-se peremptoriamente contrário à criação do Ministério da Defesa, alegando que o Ministro da Defesa se tornaria um superministro (ZAVERUCHA, 1994, p. 194).

É importante ressaltar que, até a criação do Ministério da Defesa em 1999, coexistiram no comando da Defesa cinco autoridades: os Ministérios do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Depois da criação do Ministério da Defesa, a Casa Militar tornou-se uma subchefia do Gabinete de Segurança Institucional, o EMFA deixou de existir e os três Ministérios Militares passaram a ter o status de Comandos.

A criação do Ministério da Defesa, em 09 de junho 1999, rebaixando, sobretudo formalmente, os Ministérios da Marinha, da Aeronáutica e do Exército para o status de Comandos de cada força, foi acompanhada por diversas polêmicas, revelando a fragilidade do controle civil democrático nessa área. Por outro lado, a criação do Ministério da Defesa foi acompanhada por outras medidas cujo objetivo era requalificar as relações civis-militares: a criação da ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) e a elaboração da Política de Defesa Nacional (BRANDÃO, 2010, p. 43).

Dois episódios antecederam a criação do Ministério da Defesa em 1999, além do já mencionado debate durante a Constituinte de 1988 (WINAND, SAINT-PIÈRE, 2010). A Constituição de 1946 apontou a necessidade de criar um Ministério da Defesa, mas na prática foi criado o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), conhecido como Estado-Maior Geral nesse período. Décadas depois, o presidente Castelo Branco assinou o Decreto-Lei 200, em 25/02/1967, posicionando-se favoravelmente à criação do Ministério das Forças Armadas. O Decreto previa a elaboração de um projeto de lei para criar o Ministério da Defesa⁴¹.

⁴¹ Segundo (ZAVERUCHA, 2005), a iniciativa foi obstaculizada devido a rivalidades entre as Forças Armadas.

O presidente Fernando Henrique Cardoso comunicou a intenção de criar o Ministério da Defesa aos oficiais-generais convidados para exercerem a função de ministros militares durante o seu mandato, em 1994⁴². Tal decisão foi anunciada informalmente pelo general Zenildo de Lucena, Ministro do Exército durante os governos de Itamar Franco e FHC (OLIVEIRA 2005, p. 117-118). Tal iniciativa, no entanto, foi prorrogada até 1999. O Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), General Benedito Onofre Leonel, foi incumbido da negociação com os militares para implementar o Ministério. Para Zaverucha (2006, p. 166), essa nomeação teria sido primordial, pois “ indicava que a concepção do Ministério da Defesa (MD) teria uma percepção militar, embora fosse criado como instância de poder civil”. Além disso, o fato de ter escolhido como mediador o dirigente do EMFA, uma instituição burocrática com poderes inferiores aos Ministros Militares, seria um indicador dos limites desse processo.

A criação da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no Conselho de Governo, em maio de 1996, reunindo representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça, da Marinha, da Aeronáutica, do EMFA, da Casa Civil, da Casa Militar e da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) foi um passo importante (WINAND, PIERRE, 2010), pois essa câmara em setembro de 1996 emitiu o Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN), com o objetivo de atingir um consenso quanto ao planejamento da Defesa e o controle civil pela administração pública, através de uma articulação mais robusta entre civis e militares, além de buscar um debate mais transparente e democrático. Segundo Fuccille (2006, p. 87): “[o CREDN] significa um avanço concreto no sentido de se criar um locus permanente de concertação e harmonização dos temas afeitos à Defesa Nacional.”

⁴² De janeiro de 1995 (posse do presidente Cardoso) a outubro de 1997 (Diretriz Presidencial de criação do Ministério da Defesa) pouco se avançou. Nessa fase, o EMFA foi responsável por realizar estudos exploratórios sobre o Ministério da Defesa, o qual demonstrou um comportamento “refratário” a mudanças: “Os fundamentos, de forma um tanto resumida, que serviram de base para o desenvolvimento dos trabalhos, foram de que nenhum modelo deveria ser “importado”; a não-confrontação da tradição militar brasileira; as mudanças deveriam dar-se de forma progressiva (moderadamente e sem rupturas); contemplando um período de transição; rejeitando artificialismo e valorizando os comandantes das Forças Singulares, particularmente caso se optasse pela extinção dos Ministérios Militares. Através dos pontos elencados é possível perceber a pouca disposição, para não dizermos mesmo a má vontade, dos militares em promoverem alterações na estrutura de defesa então existente” (FUCCILLE, 2006, p. 104). Já a segunda fase de criação do Ministério da Defesa foi dirigida pelo GTI, Grupo de Trabalho Interministerial, que apresentou a proposta final, e estende-se de outubro de 1997 até 1º janeiro de 1999, quando efetivamente decidiu-se pela implantação do Ministério da Defesa. Esse GTI era composto por EMFA, Casa Militar, Exército, Aeronáutica e Marinha, juntamente com o Itamaraty, Secretaria de Assuntos Estratégicos e a Casa Civil, que coordenava o grupo de trabalho. Os trabalhos do GTI finalizaram em 19 de novembro de 1998, apresentando ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas” e a Proposta de Emenda Constitucional que alterou dispositivos da Constituição Federal para possibilitar juridicamente a criação do Ministério da Defesa e o fim dos Ministérios Militares (Projeto de Lei Complementar no 250/98 e a Proposta de Emenda Constitucional nº 626/98, respectivamente).

Em 24 de agosto de 1997 na reunião do Grupo do Rio, em Assunção, o Presidente Fernando Henrique Cardoso notificou oficialmente a criação do Ministério da Defesa. Importante ressaltar que, meses antes, os Estados Unidos anunciaram que a Argentina seria seu sócio militar na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Dias depois, em 17 de agosto de 1997, o então presidente argentino Carlos Menem afirmou que os países latino-americanos deveriam ter um assento rotativo, não fixo como desejado pelo Brasil, no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) (ZAVERRUCHA, 2006, p. 166). Esses fatos teriam agido como incentivo para que o Brasil, em busca de um maior prestígio internacional, decidisse pela criação imediata do Ministério da Defesa.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 626/98, fruto do Grupo de Trabalho Interministerial, propôs a criação do Ministério da Defesa. Anteriormente, vale ressaltar, os quatro ministérios militares (Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas) respondiam diretamente tanto pelo comando militar quanto pelo comando político ao Presidente da República. Segundo a Lei Complementar nº 97/99, também construída a partir do GTI, “As Forças Armadas são subordinadas ao ministro de Estado da Defesa, dispondo de estruturas próprias” (BRASIL, 1999, artº 3). Ou seja, é o Ministro da Defesa, um civil, quem passa a receber a confiança política do Presidente da República, estando os Comandantes das três Forças imediatamente subordinados a essa autoridade⁴³.

O primeiro Ministro da Defesa Elcio Álvares, ex-senador, exerceu o cargo durante um ano, sendo que o seu perfil não correspondeu às expectativas militares, pois não se destacava pelo conhecimento das Forças Armadas e não possuía força política no Congresso Nacional. Denúncias envolvendo a sua assessora Solange Resende com o narcotráfico complicaram a situação. Nesse contexto, em 28 de dezembro de 1999, oficiais da Aeronáutica organizaram um almoço, reunindo um número aproximado de 680 oficiais. Evento que Eliézer Rizzo de Oliveira conta com detalhes o desfecho:

Num episódio que associa o direito de expressão dos Comandantes militares e a subordinação hierárquica – o brigadeiro Werner Brauer, comandante da Aeronáutica, sugeriu que a assessora do ministro da Defesa fosse punida – o comandante foi destituído por decisão presidencial, afastada também a funcionária de confiança do ministro Álvares. Não restou ao ministro Álvares deixar suas funções, não sem antes denunciar seus adversários de dentro e de fora do governo.

⁴³ Para (ARTURI, RODRIGUEZ, 2011, p. 19): “O Ministério da Defesa, além de racionalizar custos e melhor integrar as forças armadas singulares, significou um passo importante para o relacionamento mais democrático entre civis e militares e diminuiu igualmente a presença militar no centro do poder político. Seu desenvolvimento, entretanto, ocorreu de forma muito dificultosa, com grande resistência dos militares, cujas forças singulares perderam o status de ministério.”

Até porque fora abandonado pelo presidente, que teria aguardado dele uma defesa definitiva de sua assessora. Finalmente, já ex-ministro, não foi incriminado. (OLIVEIRA, 2005, p. 120-121)

A saída de Élcio Álvares da direção do Ministério da Defesa demonstrou a frágil posição do ministro frente aos militares. O ministro Geraldo Magela da Cruz Quintão assumiu a pasta e priorizou medidas como a atualização da Política de Defesa Nacional e o reinício de projetos militares como o Calha Norte e o Sivam. Quintão ficou conhecido como advogado, consultor-chefe do Banco do Brasil e consultor da República. Além disso, era bastante próximo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, isto é, tinha maior contato com o governo, diferente de Élcio Álvares que era do PFL e que tinha sido indicado para o Ministério da Defesa após ter perdido as eleições para o Senado no Espírito Santo, evento que o desgastou (OLIVEIRA, 2005, p. 45). Quintão, por sua vez, não tinha afiliação partidária e adotou um estilo “*low profile*” que buscou não criar atritos com os militares (FUCCILLE, 2006, p. 169), permanecendo nesse cargo até o final do mandato de Fernando Henrique Cardoso. Em 2002, o Ministério da Defesa cria o Subsistema de Inteligência da Defesa, articulando os sistemas de inteligência da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Sobre a criação e consequente evolução do Ministério da Defesa no Brasil, podemos classificar as análises em duas vertentes: uma positiva e outra pessimista. Na primeira, enquadra-se Eliézer Rizzo de Oliveira (2005). Já visões mais pessimistas são apresentadas por Érica Winand e Héctor Luiz Saint-Pierre (2010, 2007) e Jorge Zaverucha (2006). Zaverucha apresenta uma visão bastante pessimista sobre a contribuição desse Ministério para a consolidação do controle civil democrático, pois assinala o grau de continuidade entre as instituições autoritárias e democráticas (2005, p. 213-214). Segundo ele, é impossível analisar a criação desse Ministério separado do contexto político. Além disso, a criação da instituição por si só não representa um avanço democrático, se o regime político como um todo não avança nesse sentido, diz o autor. Ele ressalta que a gênese da criação do Ministério da Defesa está relacionada com a pretensão do Brasil em ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Zaverucha cita a declaração do deputado Benito Gama, responsável pela redação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) para a criação do Ministério da Defesa: “Benito Gama afirmou que o novo ministro da Defesa civil seria uma espécie de ‘Rainha da Inglaterra’, ou seja, reina, mas não governa. Noutras palavras, o ministro da Defesa seria uma mera peça decorativa” (*ibidem*, p.215).

O autor cita três aspectos que comprometem o funcionamento efetivo do Ministério da Defesa, implicando em uma séria fragilidade institucional. O Ministério da Defesa não possuía um Estado-Maior Geral forte que fosse responsável pelo comando da Marinha, do

Exército e da Aeronáutica. Ou seja, o Ministro da Defesa tinha que lidar diretamente com os Comandantes de cada Força, sendo que o Estado-Maior Geral está encarregado da assessoria de cunho específico militar. Diferente do modelo estadunidense, no qual o Secretário da Defesa controla pessoalmente os chamados Comandos de Área, que são completamente operacionais.

O segundo ponto de destaque é que os Comandantes militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica mantiveram o status jurídico do ministro, apesar de terem deixado de sê-lo politicamente. Eliézer Rizzo de Oliveira (2005, p. 156) caracteriza como condição seministerial, pois, diferente de desfrutarem uma condição ministerial plena, sua relação com o presidente passa a ser intermediada pelo Ministro da Defesa, embora possuam acesso a um fórum privilegiado de Justiça⁴⁴ e precedência hierárquica em relação ao chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Outro elemento apontado por Jorge Zaverucha (2006) é que os Comandantes militares também participam do Conselho de Defesa Nacional e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Além disso, os Comandantes militares possuem a prerrogativa de indicar ao Presidente da República os nomes para a promoção dos oficiais-militares. É interessante considerar tais aspectos que o autor considera sinônimo de fragilidade institucional, pois muitos avanços ocorreram no período analisado por este estudo, isto é, após a posse do ministro Nelson Jobim. Na próxima seção, essas características serão analisadas com base na nova legislação elaborada a partir de 2007.

Os autores Érica Winand e Héctor Luis Saint-Pierre (2010, p. 3-6) afirmam que foi criado um Ministério Militar, pois os Comandantes das três forças permaneceram com o status de ministros, mantendo quase inalteradas as funções de poder (a exemplo da participação no Conselho de Defesa Nacional). Nesse sentido, existiram duas particularidades nas questões de defesa no Brasil. A primeira seria justamente a criação tardia de um Ministério Civil e a segunda a manutenção de prerrogativas constitucionais para os militares. Eles identificam a existência de ilhas de autonomia militar na política. A estrutura militarizada do ministério, episódios de insubordinação e baixa *accountability* em questões de defesa seriam questões relacionadas, que se retro-alimentam.

Apresentando uma visão mais otimista, Eliézer Rizzo de Oliveira (2005, p. 124) caracteriza o Ministério da Defesa nos seus primeiros quatro anos como um “sucesso político”, considerando os objetivos do então presidente Fernando Henrique Cardoso em

⁴⁴ A exemplo dos ministros, os comandantes militares tem acesso a um foro especial de Justiça em julgamentos pelo Supremo Tribunal Federal em crimes de responsabilidade, e pelo Superior Tribunal de Justiça, em crimes comuns (OLIVEIRA, 2005, p. 157).

1999. Os militares aceitaram a criação desta instituição e, na medida do possível, teriam colaborado para a sua funcionalidade. Oliveira (2005) ressalta que o Ministério não seria um êxito em termos de preparo militar, pois foi preservada a autonomia autárquica da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Além disso, afirma que a autoridade do Ministro da Defesa não seria “cultuada” devidamente. No entanto, o autor ressalta que essas tensões entre civis e militares que precederam a criação e desenvolvimento do Ministério da Defesa teriam ocorrido no bojo do jogo democrático (Oliveira ressalta inclusive que FHC, em entrevista a ele concedida, teria negado a existência de qualquer crise política no período). Em suma, uma das teses centrais do autor é que as Forças Armadas estariam adaptadas ao sistema democrático, porém a democracia não estaria adaptada à convivência com os militares e, mais especificamente, com as questões de defesa e segurança.

José Viegas Filho, diplomata e sem afiliação partidária, assumiu o cargo de Ministro da Defesa no período de 1º de janeiro de 2003 a 8 de novembro de 2004, tendo sido indicado pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva. O diplomata não advogou em favor do aumento dos vencimentos dos militares, uma antiga demanda militar. Além disso, houve uma indisposição entre o ministro e os militares após a divulgação de uma nota do Exército, em 17 de outubro de 2004, com supostas fotos do jornalista Vladimir Herzog no DOI-CODI de São Paulo, local onde ele foi torturado e assassinado durante a ditadura civil-militar (Folha de São Paulo, 04/11/2004)⁴⁵. O ministro encaminhou uma carta de demissão ao presidente Lula em 22 de outubro de 2004, criticando “os remanescentes da velha e anacrônica doutrina de segurança nacional” e afirmando que renascia um “espírito autoritário no Exército”. Além disso, ele pediu mudanças: “Já é hora de que os representantes desse pensamento ultrapassado saiam de cena” (Valor Econômico, 04/11/2004). Com a saída de José Viegas Filho, o vice-presidente José de Alencar assumiu o cargo de Ministro de Defesa até o final do primeiro mandato do governo Lula em 31 de março de 2006.

Em 2006, Waldir Pires tomou posse como ministro em meio à crise da aviação aérea brasileira, que iniciou após um acidente envolvendo um avião de passageiros e um jato executivo, que provocou a queda do voo 1907, da Gol, matando 154 pessoas no dia 29 de setembro de 2006 (Folha de São Paulo, 01/10/2006). Em relatório do Tribunal de Contas da União (Folha de São Paulo, 13/12/2006), apontou-se a má gestão e o congestionamento de recursos como fatores que teriam agravado a crise da aviação civil: o sistema de controle

⁴⁵A nota do Exército foi divulgada pelo jornal Correio Braziliense e publicava supostas fotos de Vladimir Herzog no DOI-CODI, além de ter um tom elogioso ao golpe civil-militar de 1964. Uma segunda nota posterior foi divulgada pelo general Francisco Roberto de Albuquerque, comandante do Exército, afirmando que o Exército lamentava a morte de Vladimir Herzog e que anteriormente a corporação não havia discutido sobre o tema, o que evidenciou cisões internas da organização. (Agência Brasil, 19/10/2004).

aéreo de Brasília estaria defasado. Em 2007, outro acidente aéreo com o Airbus da TAM, em 17 de julho, matou 199 pessoas no Aeroporto de Congonhas, expôs a fragilidade do sistema de aviação no Brasil, e, mais especificamente, a debilidade do Ministro da Defesa e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A crise da aviação civil aumentou com denúncias de *overbooking* feito por companhias aéreas e a greve dos controladores aéreos durante a Páscoa no ano de 2007. O Ministro da Defesa Waldir Pires defendeu abertamente a desmilitarização da aviação, o que gerou atritos com o comandante da Aeronáutica Luiz Carlos Bueno (OLIVEIRA, 2009, p. 72). Diante desse cenário, o ministro Waldir Pires renunciou em 25 de julho de 2007 e foi substituído por Nelson Jobim, cujas missões imediatas eram a reforma do Ministério da Defesa e do sistema de aviação civil. O quadro abaixo resume os perfis dos ministros que antecedem Nelson Jobim.

Quadro 6 – Ministros da Defesa

Ministro	Mandato	Afiliação partidária	Atuação profissional	Relação com os militares
Élcio Álvares	10/jun/1999 a 24/jan/2000 (7 meses)	*PFL (coalizão do governo FHC) ⁴⁶	Deputado Federal (ES), Governador e Senador (ES) Ministro Indústria e Comércio	*conflituosa *denúncias de corrupção *almoço de desagravo
Geraldo Magela da Cruz Quintão	24/jan/2000 a 01/jan/2003 (2 anos e 11 meses)	Sem afiliação partidária	Advogado, consultor-chefe do Banco do Brasil e consultor da República	* <i>low profile</i>
José Viegas Filho	01/jan/2003 a 08/nov/2004 (1 ano e 2 meses)	Sem afiliação partidária	Diplomata	*nota Exército *conflituosa *renúncia
José Alencar	08/nov/2004 a 31/mar/2006 (1 ano e 4 meses)	PL	Vice-presidente Senador (MG) Empresário	*sem atritos
Waldir Pires	31/mar/2006 a 25/jun/2007 (1 ano e 3 meses)	PT (coalizão do governo Lula)	Deputado Federal (BA)	*crise aviação civil

⁴⁶ Élcio Álvares era do PFL (coalizão do governo FHC), mas teve que sair do partido para assumir o Ministério da Defesa (NETO, 2012). Quando havia sido indicado para ser ministro da Defesa, os ministros militares haveriam se decepcionado pelo fato do Ministério da Defesa ter se inserido na barganha política de distribuição de cargos entre as forças partidárias que compunham o governo, ao invés de, por exemplo ser um ex-chefe de Estado ou um especialista em questões militares. (O GLOBO, 1998 *apud* SENADO FEDERAL, 1998) Posteriormente, Élcio Álvares filiou-se ao DEM, partido pelo qual foi eleito deputado estadual (ES).

	3 meses)		Ministério Presidência Social Advogado	*renúncia
Nelson Jobim	25/jun/2007 a 31/dez/2011 (4 anos e 1 mês)	PMDB (coalizão do governo Lula)	Advogado Presidente TSE Deputado Federal	*conquista confiança militares *modificações no MD

2.3 AS REFORMAS INSTITUCIONAIS NO MINISTÉRIO DA DEFESA

2.3.1 A Indicação de Nelson Jobim para o Ministério da Defesa

Nelson Jobim nasceu em 12 de abril de 1946 em Santa Maria (RS), possuindo uma larga trajetória política antes de assumir o Ministério da Defesa, o que lhe possibilitou transitar por diferentes arenas político-partidárias. Formado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 1968, atuou como advogado até 1994. Nelson Jobim exerceu dois mandatos consecutivos como deputado federal do PMDB (1987-1995), tendo sido líder do partido na Assembleia Nacional Constituinte (1988), durante a qual trabalhou com Ulysses Guimarães na elaboração do projeto final. Foi nomeado Ministro da Justiça por Fernando Henrique Cardoso (1995-1997) e deixou o cargo após ter sido nomeado pelo mesmo Presidente para exercer o cargo de Ministro do STF em abril de 1997. Em março de 2001 assumiu a vice-presidência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e, meses depois, em junho, assumiu a presidência do órgão. Em 2003, durante o primeiro mandato de Lula, assumiu a presidência do Supremo Tribunal Federal (STF). Nelson Jobim passou por três diferentes mandatos presidenciais: Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef. Em julho de 2007, assume o Ministério da Defesa, substituindo Waldir Pires, então ministro, desgastado pela crise da aviação civil. Em dezembro de 2010, convidado por Dilma Rousseuf, permanece no cargo.

Waldir Pires havia defendido a desmilitarização da aviação civil, o que gerou atritos com os militares (Revista Piauí, agosto 2011). Nelson Jobim assumiu com a clara tarefa de solucionar a crise aérea e, além disso, fortalecer, a autoridade civil dentro do Ministério, pelas razões que serão explicadas na seção seguinte. A sua indicação para o Ministério satisfaz

duas demandas dos militares: a de que a autoridade do Ministro fosse sustentada pelo governo (em outras palavras, que não assumisse um indivíduo sem nenhuma projeção política) e que o Ministro conseguisse efetivamente representar os interesses dos militares. Como coloca Thomas Bruneau (2001, p. 14), o Ministério da Defesa nas democracias contemporâneas serve como um amortecedor entre os interesses dos militares e a política. Ter uma instituição que, através de um civil no topo da hierarquia, represente os interesses dos militares pode ser útil para os mesmos.

No discurso de posse de Jobim, Lula afirmou categoricamente que o Ministério da Defesa estava aquém das capacidades do país, e era necessária a modernização das Forças Armadas através de um Estado-Maior de Defesa:

O Ministério da Defesa, tal com está, está aquém daquilo que é a exigência, da sociedade brasileira, do funcionamento de um Ministério da Defesa. É preciso que a gente tenha o Ministério da Defesa com força suficiente para fazer as mudanças que precisam ser feitas, desde discutir a modernização, reequipar, até a reestruturação das Forças Armadas Brasileiras, até colocar pessoas para tomar conta de tudo aquilo que é pertinente às nossas Forças Armadas (BRASIL, 25 de julho 2007).

Logo após a sua posse, Nelson Jobim concedeu uma entrevista ao Jornal Folha de São Paulo (25/07/2007). O tema principal da entrevista foram as soluções que seriam tomadas com a crise da aviação, como uma possível reformulação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Jobim também mencionou a necessidade de reestruturação interna do Ministério da Defesa, afirmando que um dos desafios durante a sua gestão seria o de “ (...)criar, efetivamente e reformular a estrutura do Ministério da Defesa para que o Ministério da Defesa seja, efetivamente, integrador de uma política de segurança dissuasória.” Além disso, indagado sobre como seria o funcionamento hierárquico⁴⁷, visto que para Nelson Jobim uma das causas da crise da aviação civil teria sido a “falta de mando” no Ministério da Defesa, ele reiterou a função do ministro: “A hierarquia parte do ministro, quem manda é o ministro”.

Em síntese, a indicação de Nelson Jobim para ser Ministro da Defesa levou em conta a necessidade de reformar não apenas o sistema de transporte aéreo em crise no país, mas acima de tudo de reformar o Ministério da Defesa e promover a consolidação do controle civil sobre os militares na pasta, tarefa para a qual parece ter contado com a confiança política do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse sentido, retomamos o desenho da pesquisa, segundo o qual a crise da aviação teria aberto uma janela de oportunidades para que se promovesse uma reestruturação no Ministério da Defesa, aumentando o controle civil

⁴⁷ A pergunta foi a seguinte : “Várias versões. Quem tem que mandar? O Presidente já falou que falta comando, o Ministro da Defesa já falou que falta comando, como seria essa hierarquia, na opinião do senhor?”

democrático sobre os militares. Isso ocorreu a partir de uma mudança na balança interna no Estado, através da qual o Ministro da Defesa efetivamente inseriu-se no sistema político como um “jogador” com o apoio do Executivo, utilizando os conceitos de Thomas Bruneau (2001). Na próxima subseção, iremos nos aprofundar sobre o contexto na qual a indicação de Nelson Jobim ocorreu.

2.3.2 O Contexto das modificações institucionais no Ministério da Defesa

Durante o período analisado, inúmeras alterações colaboraram para a reforma institucional no Ministério da Defesa. A publicação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008, prevendo a modernização e integração das Forças Armadas, e a aprovação da Lei Complementar nº 136 (2010), que reestruturou o Ministério da Defesa, fortalecendo a autoridade do Ministro e criando um Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, são dois eventos importantes. Quais seriam as causas que teriam contribuído para tais modificações? Para responder a essa pesquisa, irei basear-me no institucionalismo histórico (MAHONEY, THELEN, 2008), considerando que uma instituição possui claramente implicações de poder e que os atores tentarão modificá-la em prol do seu próprio benefício. Mais especificamente, as características do contexto político (fraca ou forte possibilidade de veto), bem como as características da instituição em si (alto ou baixo grau de interpretação das regras) irão gerar diferentes graus de mudança institucional⁴⁸.

Em relação ao Ministério da Defesa no período pertinente a este estudo, *o contexto político é caracterizado por uma declinante possibilidade de veto dos militares no aspecto político*⁴⁹, conforme a literatura especializada (D’ARAÚJO, 2013; PION-BERLIN, 2008). Além disso, existe um baixo grau de interpretação das regras, pois a estrutura regimental do Ministério está explicitamente definida através da legislação. Considerando a definição de Mahoney & Thelen (2008), essa situação é caracterizada como uma mudança a partir da qual novas regras são introduzidas e as regras antigas são substituídas. Note-se que desde a sua criação em 1999, houve a introdução de novas regras sem que as regras antigas fossem

⁴⁸ Para os autores, a interpretação das regras importa porque existe certo grau de ambiguidade que abre margem para que as regras não sejam seguidas. Ao contrário do que algumas análises afirmam, entende-se que não necessariamente as instituições tendem ao self-enforcement (a observância não é um fato dado, depende se as regras me beneficiam ou não). Fatores que contribuem para a **ambiguidade das instituições**: a) quem as idealiza não é a mesma pessoa que as aplica e reforça; b) muitas vezes as instituições possuem premissas implícitas ao arranjo, porém desconhecidas pela maioria das pessoas (“*violators can exploit their letter while violating their spirit*”); c) limites cognitivos dos atores (quem as projeta não pode antecipar todas as situações reais às quais o arranjo institucional será submetido).

⁴⁹ Considero a definição de Tsebelis (2009) de atores com poderes de veto: aqueles cujo consenso é necessário para alterar o status quo. Embora Tsebelis foque no status quo legislativo, entendemos que o conceito de atores com poder de veto pode ser utilizado em outras áreas da política.

desprezadas, pois o contexto político era diferenciado e os militares gozavam de maior influência política no Ministério. Isso explica a manutenção dos Comandantes Militares com um status semiministerial, o baixo grau de adesão política dos militares aos ministros civis, o que levou a renúncias de Ministério e a predominância dos militares em todas as secretarias do Ministério. Mas por que apenas em 2007 essas mudanças institucionais foram possíveis?

Nelson Jobim publicou em 2008 um artigo na revista Defesa Nacional que prenunciou muitas dessas mudanças. No texto, Nelson Jobim destaca a existência de um novo cenário internacional no qual o Brasil precisa estar melhor adaptado às mudanças o que gera a necessidade de maior flexibilidade e planejamento estratégico (JOBIM, 2008, p.1). Isso implica trazer as questões de Defesa novamente à agenda nacional, as quais estiveram estigmatizadas depois do fim do Regime Civil-Militar. Jobim ressalta que a elaboração do Plano recaí sobre o Comitê Ministerial criado em 2007 e designado pelo Presidente Luiz Inácio Lula de Silva para elaborar um Planejamento Estratégico de Defesa. O comitê trabalha com duas premissas centrais (*ibidem*, p.2). A primeira é estabelecer uma divisão de competências entre civis e militares. Mais especificamente, isso significa que “ao poder civil cabe a definição das hipóteses de emprego dos meios militares; às Forças Armadas cabe definir as probabilidades estratégicas para as hipóteses de emprego (preparação para o uso das Forças e condução desse uso)” . A segunda é manter a dissuasão como estratégia de Defesa Brasileira. A Estratégia Nacional de Defesa, ressalta Jobim (2008, p.4), não visa a apenas reaparelhar as Forças Armadas para repor as capacidades estratégicas perdidas. O objetivo é adequá-las ao novo cenário estratégico internacional. Nesse contexto, ressalta-se a importância do Ministério da Defesa como coordenador dessas modificações.

Sobre o contexto no qual a Estratégia Nacional de Defesa foi elaborada, Eliézer Rizzo de Oliveira (2009) pontua que a crise da aviação civil ocorrida em 2006, e a compra de armamentos pela Venezuela pressionam para uma reforma no Ministério da Defesa que torne o Ministro de Defesa mais atuante, acompanhando a projeção do Brasil no cenário regional e internacional. A crise da aviação civil tornou perceptível a frágil direção do Ministro da Defesa sobre as Forças Armadas, sinalizando a necessidade de uma reformulação interna no Ministério:

O pano de fundo do múltiplo desconforto nas relações entre o poder político e o aparelho militar era a fragilidade da estrutura e atuação do Ministério da Defesa, que não dirigia efetivamente as Forças Armadas nem defendia os interesses destas (em nome da Defesa Nacional) junto ao presidente da República e aos ministros da poderosa área econômica. Foi nessa circunstância, de baixo perfil da Defesa Nacional, que o presidente realizou uma manobra política hábil: trocou o ministro da Defesa. (OLIVEIRA, 2009, p.73).

Além disso, a compra de armamentos pela Venezuela, promovendo uma aliança estratégica com Cuba, Equador, Bolívia e Nicarágua, chamou a atenção brasileira para se projetar no cenário regional com mais ímpeto. Para isso, de acordo com Eliezer Rizzo de Oliveira, a reforma do setor de defesa é tomada como necessária. Através do Decreto Presidencial de 6 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007), criou-se o Comitê Ministerial para a formulação da END, presidido pelo Ministro de Estado da Defesa, coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos e integrado pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, assistidos pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Por último, é importante mencionar a perspectiva de criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa no bojo da Unasul. O Conselho de Defesa Sul-Americano foi criado em dezembro de 2008, sendo que o Brasil foi um ativo defensor da sua criação, propondo o desenvolvimento de medidas de confiança mútua e formações conjuntas de militares (Abdul-Hak, 2013). A criação do CDS foi articulada pelos Ministros da Defesa, ou seja, era necessário que o Brasil, sendo um dos principais dessa iniciativa, tivesse um Ministro que efetivamente exercesse a autoridade civil dentro da instituição, sendo amparado por um corpo profissional civil e militar. Além disso, era necessária uma integração mais efetiva das três Forças Armadas, que poderia ser chefiada a partir de um Estado-Maior Conjunto.

Sobre a END, João Roberto Martins Filho (2009, p.61) comenta que “(...) também deixa claro o princípio do controle político civil das Forças Armadas, afirmando explicitamente a responsabilidade do governo na condução desse processo”. Na mesma linha de argumentação, (ARTURI, RODRIGUEZ, 2011) salientam a importância das alterações calcadas na Estratégia Nacional de Defesa para a institucionalização do controle democrático no Ministério e, conseqüentemente, a melhoria das relações civis-militares no âmbito democrático:

É apenas em julho de 2007, com a posse do Ministro Nelson Jobim, ex-Presidente do STF, ex-Ministro da Justiça e um dos redatores principais da Constituição de 1988, que o Ministério da Defesa começa a ganhar estatura política, influência nos assuntos de defesa e a subordinar os respectivos comandos militares. Foram ainda elaborados, durante a presidência Lula, a Política Nacional de Defesa, em junho de 2005, e a Estratégia Nacional de Defesa, em dezembro de 2008, que, gradativamente, auxiliam a institucionalização democrática do setor. (ARTURI, RODRIGUEZ, 2011, p.19).

Em síntese, a crise da aviação civil, que começou em meados de 2006 e se estendeu até 2007, tornou necessária a substituição da direção civil do Ministério da Defesa. Somado a

essa circunstância, a situação regional, com a perspectiva de criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, estimulou a decisão de reformar a instituição. Além desse contexto político, algumas características pessoais de Nelson Jobim favoreceram a introdução de novas regras no Ministério da Defesa. Nesse sentido, o elemento simbólico foi amplamente usado por ele. Segundo a Revista Piauí (Agosto de 2011), ele teria usado um estratagema para angariar o apoio dos militares, utilizando a farda (mesmo sendo civil) para visitar quartéis e postos de fronteira. Para Jobim, a estratégia teria funcionado:

Eu fazia tudo o que tinha que fazer. Subia em caminhão, andava de helicóptero, submarino, visitava os quartéis. Eles diziam que era a primeira vez que um ministro da Defesa se interessava em saber como era a vida deles. Era uma simbologia. (ibidem, *sp*)

Por último, a personalidade do Ministro e sua experiência política foram também fatores que influenciaram, tendo em vista o que escreve David Pion-Berlin (2008) sobre a escolha de ministros de defesa na América Latina que, apesar de não possuírem conhecimento técnico sobre assuntos de defesa, graças à sua experiência política e ao apoio do Executivo conseguem implementar mudanças. Jobim parece ter conseguido ser o porta-voz das demandas militares e, ao mesmo tempo, consolidar o controle civil democrático sobre os mesmos, fortalecendo a hierarquia institucional do Ministério. A seguir, examinaremos as mudanças ocorridas no período.

2.3.3 As modificações institucionais no Ministério da Defesa (2007-2011)

Durante a administração de Nelson Jobim, podemos identificar duas fases distintas. O primeiro momento se baseou, por um lado, em ações que buscaram reforçar a autoridade civil no Ministério da Defesa e, por outro lado, em medidas visando reestruturar o sistema de aviação aérea. Dois momentos são importantes. O primeiro, no qual o general Maynard Marques de Santa Rosa, Chefe do Departamento Geral de Pessoal do Exército, se manifestou contra as políticas de direitos humanos do governo e a Comissão da Verdade em solenidade militar, sendo afastado do cargo (Estadão, 10/fevereiro/2010). Outro evento importante foi relacionado com o uso da simbologia militar pelo ministro. Nelson Jobim utilizou fardamento militar em todas as operações militares, o que provocou reação entre os oficiais da reserva, que entraram com uma ação contra Nelson Jobim afirmando que somente militares poderiam usar o fardamento (Revista Piauí, agosto de 2011). O Procurador-Geral da República negou a ação dos militares e alegou que o Ministro da Defesa era o comandante das Forças Armadas,

depois do Presidente da República (JOBIM, 2012). Quanto à reforma do sistema de aviação aérea, toda a diretoria da ANAC e da Infraero foi afastada.

A segunda etapa consistiu na institucionalização de uma nova estrutura do Ministério da Defesa que garantisse a autoridade do Ministro. O primeiro passo foi a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (2008), um momento inédito em que os civis discutiram a temática de defesa. Segundo o próprio Nelson Jobim, em aula magna na FGV de São Paulo (2012), isso ocorreu a partir do entendimento de que existem quatro níveis. O primeiro é o político, do qual fazem parte o Conselho Nacional de Defesa, o Ministério da Defesa e o Presidente da República, sendo responsável pela formulação das políticas de defesa. O segundo nível, o estratégico, do qual fazem parte o Ministro da Defesa, os Comandantes das Forças e o Estado Maior Conjunto das Forças. O terceiro e o quarto nível, operacional e técnico, seriam constituídos pelos militares, sendo encarregados da operacionalização das diretrizes estratégicas e políticas que foram definidas anteriormente para a área de defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008, p.5) salienta, em seu preâmbulo, que o Brasil é um ator importante no cenário regional e internacional e, por isso deve modernizar a sua política de Defesa mediante o envolvimento do povo brasileiro. A Estratégia Nacional de Defesa (END) divide-se em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas. Em relação ao primeiro eixo, a reorganização das Forças Armadas depende da reestruturação do Ministério de Defesa: “A reorganização das Forças Armadas passa pela redefinição do papel do Ministério da Defesa e a enumeração de diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças, com a especificação da relação que deve prevalecer entre elas”. (BRASIL, 2008, p.6). Além disso, a política de defesa aparece como estimuladora de uma estratégia nacional de desenvolvimento (*ibidem*, p. 8).

Como uma das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa é a reorganização das Forças Armadas, são delineados os instrumentos para que isso ocorra, ressaltando os papéis cruciais do Ministério da Defesa e do Estado-Maior de Defesa para que as Forças Armadas atuem estritamente nos papéis constitucionalmente delineados (*ibidem*, p.12-13)⁵⁰. Além disso, uma alteração também importante é abrir margem para que civis também sejam escolhidos para as Secretarias dos Ministérios. Anteriormente, somente militares ocupavam a

⁵⁰ “Unificar as operações das três Forças, muito além dos limites impostos pelos protocolos de exercícios conjuntos. Os instrumentos principais dessa unificação serão o Ministério da Defesa e o Estado- Maior de Defesa, a ser reestruturado como Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Devem ganhar dimensão maior e responsabilidades mais abrangentes. O Ministro da Defesa exercerá, na plenitude, todos os poderes de direção das Forças Armadas que a Constituição e as leis não reservarem, expressamente, ao Presidente da República.”

pasta. Isso favorece igualmente a formação de especialistas civis em questões militares (*ibidem*, p.13)⁵¹.

Um dos objetivos que consta na Estratégia Nacional de Defesa é a unificação das operações das três Forças Armadas, além dos protocolos de exercícios conjuntos (*ibidem*, p. 12). Essa unificação ocorre através do Estado-Maior Conjunto, reafirmando-se a responsabilidade dessa instituição para a coordenação entre os três Comandantes das Forças Armadas (*ibidem*, p. 13) Além disso, outra alteração importante introduzida pela END foi a criação de uma Secretaria de Compra de Produtos de Defesa, que anteriormente não existia, encarregada de “formular e dirigir a política de compras de produtos de defesa, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo, empregados nas atividades operacionais” (*ibidem*, p.36). Essa secretaria permite que as compras sejam realizadas de acordo com a Estratégia Nacional de Defesa e dá um grande poder de barganha ao Ministro da Defesa.

Definitivamente, a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa representou um avanço, considerando os documentos que lhe precederam: I Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996) e II Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005). Ela avança por tratar de temas “como a organização das Forças Armadas, sua composição organizacional e suas práticas operacionais, assim como sobre as capacidades e os meios necessários para assegurar sua eficácia” (SAINT-PIERRE, 2010, p. 9). Por outro lado, a END possui também as suas fragilidades. O documento não foi fruto de um debate nacional acerca do tema, que contasse com a participação de intelectuais ou especialistas civis. A publicação do Livro Branco da Defesa Nacional, aprovado em 2012 pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2012a), conseguiu envolver mais a sociedade civil com as questões de defesa, considerando a função notoriamente pública do documento.

A alteração da Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999) pela Lei Complementar nº 136 (BRASIL, 2010a) é de suma importância, pois essa foi uma legislação criada junto com o Ministério da Defesa que teve a finalidade de limitar a autoridade do ministro civil e manter a independência e autonomia dos três Comandos. A LC nº 97 estabeleceu que o Ministro da Defesa não teria autoridade sobre os comandos de cada força, visto que elas responderiam aos

⁵¹ “Os Secretários do Ministério da Defesa serão livremente escolhidos pelo Ministro da Defesa, entre cidadãos brasileiros, militares das três Forças e civis, respeitadas as peculiaridades e as funções de cada secretaria. As iniciativas destinadas a formar quadros de especialistas civis em defesa permitirão, no futuro, aumentar a presença de civis em postos dirigentes no Ministério da Defesa. As disposições legais em contrário serão revogadas”

Comandantes, responsáveis também pela promoção dos oficiais-generais. Os Comandantes eram nomeados pelo Presidente da República e o Ministro tinha um papel opinativo sobre a indicação. Além disso, o Ministro da Defesa era assessorado por militares e apenas encaminhava o orçamento ao Ministro do Planejamento para análise da adequação financeira. Cada força fazia a sua própria proposta orçamentária.

Nas operações conjuntas entre as Forças Armadas, elas passavam a ser subordinadas diretamente ao Presidente da República, não ao Ministro da Defesa. A Lei Complementar nº 117 (BRASIL, 2004, art. 15º-18º) definiu melhor em quais situações as Forças Armadas seriam empregadas para atender ao art.º 142 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mas não alterou a estrutura de comando no Ministério da Defesa.

Através do Decreto Presidencial nº 3466 de (BRASIL, 2000), o Presidente Fernando Henrique Cardoso aprovou a estrutura regimental do Ministério da Defesa, o qual era estruturado a partir de quatro áreas. O Estado-Maior de Defesa, assessorado por quatro órgãos de assistência direta (Gabinete do Ministro, Consultoria Jurídica, Assessoria Especial e Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do SIVAM⁵²) e mais três secretarias (Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, Secretaria de Logística e Mobilização e Secretaria de Organização Institucional). Todos os cargos de chefia, vice-chefia e sub-chefias do Estado-Maior de Defesa eram ocupadas exclusivamente por oficiais da ativa (BRASIL, 2000, art. 5º).

De maneira resumida, a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (Speai) é responsável por formular “as bases da Política de Defesa de Defesa”, além de “supervisionar a atividade de Inteligência Estratégica de Defesa”, “a Política e a Estratégia Militares”, “o dimensionamento global dos meios “orientar a conclusão dos assuntos internacionais que envolvam as Forças Armadas”, “orientar as atividades de ensino e de estudos da Escola Superior de Guerra”, “avaliar a situação estratégica internacional”, “estabelecer diretrizes para orientar a atuação dos Adidos de Defesa” (*ibidem*, art. 6º). É ainda da competência da Secretaria de Logística e Mobilização os assuntos de logística, mobilização militar, ciência e tecnologia militares, serviço militar, produção e exportação de material bélico e a coordenação das Forças Armadas em atividades voltadas para o desenvolvimento nacional (*ibidem*, art. 20º). Por último, compete à Secretaria de Organização Institucional tarefas como estabelecer diretrizes para a assistência à saúde, religiosa e social para as Forças Armadas; estabelecer diretrizes gerais e coordenar as atividades relacionadas com o Desporto Militar Comum; bem como diretrizes relacionadas à modernização e racionalização de

⁵² Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

procedimentos, administração de pessoal, planejamento, execução e controle das Forças Armadas (*ibidem*, art. 24º). De maneira geral, vemos que as Secretarias possuem tarefas bastante amplas e distintas, enquanto a primeira está encarregadas de questões estratégicas decisivas para a Defesa Nacional, a última trata de temas organizacionais. Além disso, não existe uma conexão entre as Secretarias, o Estado-Maior de Defesa e os Comandos das Forças Armadas.

A Lei Complementar nº 136, em 25/08/2010, (BRASIL, 2010a) introduz importantes mudanças legislativas que transformam o Estado-Maior de Defesa (EMD-FA) em Estado-Maior Conjunto (EMC-FA), modificando a Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999). O Estado-Maior de Defesa não possuía um papel claro na cadeia de comando entre os Comandantes das Forças Armadas e o Ministro de Defesa. De acordo com o Decreto Presidencial de 17/janeiro/1980 que dispõe sobre a Estrutura Militar de Guerra, o Presidente era o comandante supremo das Forças Armadas, que são subordinadas diretamente a ele. Com a criação do Ministério da Defesa em 1999, essa estrutura não foi modificada. Com a alteração em 2010, o Ministério da Defesa passa a se inserir na cadeia de comando, sendo o intermediário entre as Forças Armadas e o Presidente da República, considerando as circunstâncias logísticas das Forças e as decisões políticas na estrutura de defesa.

Além disso, havia uma vagueza quanto às tarefas do EMD-FA, que muitas vezes sobrepunham-se às das Secretarias (ROSTY, 2011, p. 11). Por exemplo, uma das funções do Estado-Maior de Defesa era a de supervisionar o emprego das Forças Armadas em operações de manutenção de paz, enquanto à Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais cabia conduzir assuntos internacionais que envolviam os militares com o Ministério das Relações Exteriores; isso trazia ambiguidade, pois muitas das operações de paz são no exterior. Com as modificações em 2010, o Estado-Maior Conjunto possui uma função clara de assessorar permanentemente o Ministro da Defesa (BRASIL, 2010c, art. 8º) nos assuntos de política e estratégias nacionais, participação e representações no Brasil e no exterior, de logística, mobilização e tecnologia militar e de articulação e equipamento das Forças Armadas.

O Estado-Maior Conjunto passa a ser o responsável pelo emprego das Forças Armadas, ficando os Comandantes-em-Chefe responsáveis apenas pelo preparo. “Compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios

conjuntos (...)” (BRASIL, 2010a, art. 3º)⁵³. Com a Lei Complementar, o Estado-Maior de Defesa passa a ter o mesmo grau de precedência hierárquica que os Comandantes em Chefe, além de ter precedência hierárquica sobre os oficiais-generais (BRASIL, 2010a, art. 3º, §2º)⁵⁴. Em relação ao Ministro de Defesa, a Lei Complementar define a sua autoridade na linha de comando, o que anteriormente não ocorria: “ O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos (...) (BRASIL, 2010a, art. 9º)”. O chefe do EMC-FA precisa ser um oficial-general de quatro estrelas (na ativa ou reserva), ou seja, um oficial de último posto. Com essa exigência, é valorizada a hierarquia militar, requisito que anteriormente não existia. Para que esse general não esteja subordinado às Forças, mas sim ao Ministro de Defesa, se ele estiver na ativa vai para a reserva.

O Ministro da Defesa passa a ser o responsável pelas indicações dos Comandantes de cada Serviço e do Estado-Maior Conjunto ao Presidente para a nomeação presidencial⁵⁵ (BRASIL, 2010a, art. 4º). Além disso, cada Comandante perdeu a autoridade de indicar oficiais-generais para promoção e cargos⁵⁶ (BRASIL, 2010a, art. 7º). Agora, eles fazem a proposta ao Ministro da Defesa, que indica os escolhidos ao Presidente para nomeação. A proposta orçamentária de cada Serviço, por sua vez, passa a ser realizada em conjunto com o

⁵³ Anteriormente, art. 11º(BRASIL, 1999): “Compete ao Estado-Maior de Defesa elaborar o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios combinados e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa”.

Note também modificação quanto ao emprego das Forças Armadas. Art. 15º (BRASIL,1999): “(...)observada a seguinte forma de subordinação: I. **diretamente** ao Comandante Supremo, no caso de Comandos **Combinados**, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos; (...)”. Já no Art. 15 (BRASIL, 2010a): “observada a seguinte forma de subordinação: I. ao Comandante Supremo, **por intermédio do Ministro de Estado da Defesa**, no caso de Comandos **Conjuntos**, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos;” (grifos meus).

⁵⁴ “É assegurada ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas -EMCFA, **o mesmo grau de precedência hierárquica dos Comandantes** e precedência hierárquica sobre os demais oficiais-generais das três Forças Armadas” (grifos meus).

⁵⁵ Note modificação quanto aos Comandantes das Forças Armadas. Art. 4º (BRASIL, 1999): “A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de um Comandante, nomeado pelo Presidente da República, **ouvido o Ministro de Estado da Defesa**, o qual, no âmbito de suas atribuições, exercerá a direção e a gestão da respectiva Força”. Já no art. 4º(BRASIL, 2010a): “A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de um Comandante, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República, o qual, no âmbito de suas atribuições, exercerá a direção e gestão da respectiva força” (grifos meus).

⁵⁶ Note modificação quanto à nomeação dos oficiais-generais. Art. 7º (BRASIL, 1999): “Compete aos Comandantes das Forças apresentar ao Ministro de Estado da Defesa a Lista de Escolha, elaborada na forma de lei, para a promoção aos postos de oficiais-generais e **indicar** os oficiais-generais para a nomeação aos cargos que lhe são privativos”. Já no Art. 7º (BRASIL, 2010a): “Compete aos Comandantes das Forças apresentar ao Ministro de Estado da Defesa a Lista de Escolha, elaborada na forma da lei, para a promoção aos postos de oficiais-generais e **propor-lhes** os oficiais-generais para a nomeação aos cargos que lhes são privativos”.

Ministério da Defesa, seguindo as prioridades da Estratégia Nacional de Defesa⁵⁷ (BRASIL, 2010a, art. 12º, §2). Essa alteração é fundamental, porque passa a existir a definição pelo Ministério da Defesa dos produtos de defesa a serem utilizados e comprados pelas forças. Os programas de desenvolvimento setorial das forças passam a ser programas de governo.

O Decreto Presidencial nº 7276 de 25/outubro/2010 (BRASIL, 2010b) aprovou a nova estrutura militar de defesa. Alguns meses depois, o decreto presidencial nº 7364 de 23/novembro/2010 (BRASIL, 2010c)⁵⁸ aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores. Abaixo estão listadas as alterações mais importantes, as quais buscam coordenar melhor as secretarias do Ministério da Defesa com o Ministro da Defesa e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. A nova estrutura claramente ficou mais conectada do que a anterior.

Destaca-se a criação de uma Assessoria de Planejamento Institucional (BRASIL, 2010c, art.º 4) que é responsável pela elaboração e revisão do Livro Branco de Defesa; pela revisão e pelo desenvolvimento do planejamento estratégico do Ministério da Defesa; pelo desenvolvimento de conhecimentos sistemáticos sobre cenários futuros, com o objetivo de assessorar o Ministério da Defesa em processos decisórios de alta complexidade, além de elaborar com outros departamentos do Ministério da Defesa, um processo contínuo de avaliação de resultados, provendo com treinamento técnico adequado ao planejamento estratégico. Em suma, é um órgão de planejamento e consolidação das informações sobre todas as atividades desenvolvidas no Ministério da Defesa.

As seções que anteriormente compunham o Estado-Maior de Defesa (Comando e Controle, Inteligência, Operações e Logística) agora estão sob o comando da Chefia de Preparo e Emprego, cujos principais papéis são (BRASIL, 2010c, art. 9º): assessorar o Estado-Maior Conjunto em termos de preparação e emprego das Forças Armadas; formular e atualizar a doutrina e o planejamento estratégico para o emprego conjunto das Forças Armadas; planejar e coordenar o adestramento de emprego conjunto das Forças Armadas; acompanhar o emprego dos comandos operacionais conjuntos e singulares; planejar, coordenar e supervisionar o desempenho das Forças Armadas em operações de paz; propor diretrizes para a atuação das Forças Armadas em atividades subsidiárias.

⁵⁷ Note modificação quanto à proposta orçamentária. Art. 12º §2º (BRASIL, 1999): “A consolidação das propostas orçamentárias das Forças será feita pelo Ministério da Defesa, obedecendo-se às prioridades estabelecidas na **política de defesa nacional**, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias” e Art. 12 §2º (BRASIL, 2010a) “A proposta orçamentária das Forças será elaborada **em conjunto com o Ministério da Defesa**, que a consolidará, obedecendo-se as prioridades estabelecidas **na Estratégia Nacional de Defesa**, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias”. (grifos meus).

⁵⁸ Posteriormente, o texto foi revogado pelo Decreto nº 7.

A antiga Secretaria de Política, Estratégia e Relações Internacionais tornou-se a Chefia de Assuntos Estratégicos, sendo também subordinada ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Essa transformação foi acompanhada por significativas modificações internas na Secretaria. Suas seções incluem a Subchefia de Política e Estratégia, a Subchefia de Inteligência Estratégica e a Subchefia de Relações Internacionais. Suas funções permanecem as seguintes: assessorar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas em questões de política, estratégia e relações internacionais, inteligência estratégica e contrainteligência; propor e coordenar o planejamento, implementação e supervisão de questões relativas à política, estratégia, relações internacionais e inteligência estratégica; participar e representar a Defesa em organizações no Brasil e no exterior (*ibidem*, art. 14º).

A antiga Secretaria de Educação, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia foi desfeita. Questões relativas à Logística e Mobilização agora fazem parte da nova Chefia de Logística, também subordinada ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Essa Chefia de Logística possui duas subchefias: Subchefia de Integração Logística e Subchefia de Mobilização. Suas principais funções são: assessorar o Estado-Maior Conjunto em questões de logística, mobilização e serviço militar; coordenar o planejamento, implementação e supervisão de programas de logística, mobilização e tecnologia militar (*ibidem*, art. 15º).

Os três departamentos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (Chefia de Logística, Chefia de Assuntos Estratégicos e Chefia de Preparo e Emprego/Operações Conjuntas) são coordenados por generais-oficiais de última patente em serviço ativo para cada Força. Todas essas modificações tornam a nova estrutura institucional do Ministério da Defesa mais orgânica do que a anteriormente existente, dotando o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas de recursos humanos e políticos, pois todos os grupos envolvidos direta ou indiretamente com planejamento estratégico e operações conjuntas passam a articular e ser supervisionados pelo Estado Maior. Anteriormente, as Secretarias serviam para a representação equânime de todas as Forças e o ministro não tinha autoridade sobre elas, pois os militares subordinavam-se à Força a qual pertenciam (JOBIM, 2012).

O Livro Branco da Defesa (BRASIL, 2012a) compila todas essas mudanças, cuja implantação compete ao Ministro da Defesa (BRASIL, 2010a, art. 9º, §1º)⁵⁹. Esse foi um passo relevante para o Brasil, pois o documento é reconhecido como um dos pilares importantes para uma maior transparência em questões de Defesa. Ele sintetiza as alterações

⁵⁹ “Ao Ministro de Estado da Defesa compete a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazo, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor”.

na estrutura do Ministério da Defesa, contendo dados estratégicos, orçamentários e institucionais sobre as Forças Armadas através de oito tópicos (BRASIL, 2010a, art. 9º; § 2º): cenário estratégico para o século XXI, política nacional de defesa, estratégia nacional de defesa, modernização das Forças Armadas, racionalização e adaptação das estruturas de defesa, suporte econômica da defesa nacional, as Forças Armadas, operações de paz e ajuda humanitária.

Essas modificações geram novos desafios, pois exigem um perfil diferenciado de Ministro da Defesa, que seja capaz de exercer a autoridade que lhe foi incumbida de modo efetivo. Além disso, tais alterações institucionais criam uma demanda por civis qualificados para exercer as funções de defesa (ROSTY, 2011). Diversos autores reconhecem o baixo envolvimento da sociedade civil com as questões de defesa e, conseqüentemente, a formação de um número insuficiente de civis especializados na matéria.

Cabe mencionar a criação do Instituto Pandiá Calógeras em maio de 2013, um centro de pesquisas vinculado diretamente ao Ministério da Defesa que, embora em estágio inicial de desenvolvimento, é uma iniciativa importante no bojo do desenvolvimento de carreiras civil de defesa e diálogo com o meio acadêmico. Igualmente, foi aprovada a proposta de uma política de ensino em defesa (BRASIL, 2010d), estimulando o intercâmbio acadêmico entre civis e militares, bem como a capacitação destes em assuntos de defesa.

O Decreto Presidencial nº 6703 (18/dezembro/2008), que aprovou a Estratégia Nacional de Defesa, propôs um plano de Transferência da ESG para Brasília até 20/06/2009. O objetivo da transferência seria a formação de novos profissionais, ao invés do Ministério da Defesa ter que utilizar funcionários públicos cedidos de outros ministérios. Como afirmou Jobim: "A ESG estaria para o Ministério da Defesa como o Instituto Rio Branco está para o Ministério de Relações Exteriores" (Valor Econômico, 10/12/2009). Entretanto, até o momento a proposta não foi concretizada⁶⁰. Com a aprovação do PLC 38/2012 pelo Senado Federal foram criados 225 cargos em comissões no Ministério da Defesa, além de 28 gratificações de representação, 134 gratificações para cargos de confiança e 101 gratificações de representação para exercício de função no ministério. Além disso, encontra-se ainda em tramitação no Senado Federal a proposta de emenda à constituição nº 10 (2011) para que seja possível estruturar uma carreira de agentes civis na área de defesa, mediante a criação do cargo de Analista de Defesa Nacional.

⁶⁰ Foi encaminhada uma proposta de Projeto de Lei que Altera a Lei de criação da ESG, modificando os arts. 1º, 2º, 4º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, que cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L785.htm. A legislação todavia não foi aprovada

No contexto dessas mudanças, foi editada em agosto de 2012 a Lei nº 12.702, criando uma Secretaria Geral que comporá a nova estrutura do Ministério da Defesa como um Órgão Central de Direção. Essa mudança foi sintetizada através do Decreto nº 7974 (abril 2013). De acordo com este documento, as funções da Secretaria Geral são as seguintes: “I - assistir o Ministro de Estado da Defesa na definição de diretrizes; II - coordenar as atividades das Secretarias, do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia e do Departamento do Programa Calha Norte, que lhe são subordinados; e III - planejar e coordenar as atividades do Programa Calha Norte” (art.º 23).

Sobre essa temática, Octávio Amorim Neto (2012, p. 9-10) demonstra que no período entre 1999-2012 existe uma tendência geral de aumento do número de servidores civis, nos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) do tipo 4, 5 e 6, que funcionam através da indicação política como assessores diretos do Ministro da Defesa. Ele também identifica que aumentou a diferença entre o número de assessores civis e militares: um total de 67 assessores foram indicados no período, sendo 56 civis e 11 oficiais militares. Embora isso não nos permita afirmar que o problema da ausência de expertise civil em assuntos de defesa foi resolvida, pode indicar que, a longo prazo, a tendência é de um maior número de civis na área militar.

Outra iniciativa relevante, externa ao MD, é a Subcomissão Permanente dos Projetos Estratégicos das Forças Armadas, que foi instituída em 7 de agosto de 2012 com a aprovação do Requerimento 165 de autoria da deputada Perpétua Almeida (PCdoB- AC) que atuará como presidente do colegiado. Para a deputada, o principal desafio será encontrar formas de financiamento permanente para a Marinha, Exército e Aeronáutica (BRASIL, 2012b). Essa iniciativa é um importante avanço nas relações entre Congresso Nacional e assuntos de defesa, que foi historicamente distante, representativa da baixa mobilização social que essas pautas encontram no Brasil.

Igualmente merece ser destacada a criação da Comissão Nacional da Verdade em maio de 2012, que trouxe divergências à tona entre o Ministro da Defesa Nelson Jobim e o Secretário de Direitos Humanos do Governo Lula, Paulo Vanucchi⁶¹. Enquanto o último defendeu que a Comissão tivesse poderes para punir os culpados, Nelson Jobim defendeu a

⁶¹ Relativo também à pauta da Memória, Verdade e Justiça, em 2009 houve divergência entre o Ministério da Defesa e a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, coordenada por Marco Antônio Rodrigues Barbosa. A iniciativa do Ministério da Defesa de criar um grupo de trabalho interino, coordenado pelo Exército, para realizar novas buscas de possíveis desaparecidos na Guerrilha do Araguaia foi duramente criticada por não ter consultado a Comissão Especial, nem a Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Além disso, o fato do grupo de trabalho ser coordenado por militares também foi desaprovado por Marco Antônio, pois agravaria o inconformismo de parentes de mortos e desaparecidos políticos, além de sinalizar o baixo comprometimento do governo federal em responder a essas demandas civis. (Jornal do Brasil, 22/06/2009)

permanência da Lei de Anistia de 1979, que absolveu os crimes cometidos no período, o que claramente lhe trouxe apoio entre os militares (Revista Piauí, Agosto de 2011)⁶². Posteriormente, essa foi a posição também defendida por Lula. Na ocasião, o Comando do Exército emitiu um documento afirmando ser contrário à criação da Comissão da Verdade ao Ministério da Defesa, dizendo que o Brasil "superou muito bem essa etapa de sua história" (Estadão, 09/03/2011).

Relacionado a essa temática, Maria Celina D'Araújo (2012) cita dois episódios nos quais as Forças Armadas intervieram no debate político nacional. O primeiro foi quando o então Ministro da Justiça Tarso Genro organizou a Caravana da Anistia, que durou de 2008 até o início de 2010, para sensibilizar a sociedade sobre os julgamentos do processo de anistia. Tarso Genro defendeu abertamente a revisão da Lei da Anistia, suscitando a realização de uma Audiência Pública no Ministério da Justiça, na qual pela primeira vez o Estado brasileiro debateu a possibilidade de revisar a lei. Em represália, os clubes Militar, Naval e Aeronáutico decidiram realizar no Rio de Janeiro um seminário intitulado "Lei da Anistia: alcances e consequências", nos quais evidenciou-se as tensões no governo. Segundo a autora: "com a intervenção do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, o assunto começou [revisão da Lei da Anistia] a ser encerrado de forma a não descontentar, e a não punir os militares." (*ibidem*, p. 591). Já em dezembro de 2009, novo conflito surgiu entre o governo e as Forças Armadas. O governo assinou o decreto que instituiu o 3º Plano Nacional de Direitos Humanos, prevendo a criação de uma Comissão Nacional da Verdade. Em reação, os Comandantes militares ameaçaram renunciar a seus cargos caso a Comissão fosse criada. O Ministro da Defesa se solidarizou com os Comandantes, e o presidente da República decidiu postergar a criação da Comissão (*ibidem*, p.592). Esses episódios recentes demonstram que as Forças Armadas continuam intervindo no debate político nacional, especialmente com uma postura conservadora que vetou a possibilidade de revisar a Lei da Anistia.

Já em 31 de março de 2011, data do Golpe Civil-Militar de 1964 que instaurou a ditadura, houve manifestações de oficiais da reserva. Nelson Jobim pessoalmente comunicou a um general militar da Amazônia que planejava realizar uma comemoração do cinquentenário do Golpe, general Augusto Heleno, que qualquer alusão festiva à data estava terminantemente proibida.⁶³ Embora as manifestações viessem de oficiais da reserva, essa

⁶² De acordo com Nelson Jobim "O efeito colateral do embate com o Paulo Vannuchi foi o estabelecimento de uma relação de confiança com os militares (...). Eu devo ao Paulo a construção da minha relação de respeito com os militares. Ele não sabe disso." (Revista Piauí, agosto de 2011).

⁶³ Eu não posso mandar na reserva, mas não aceitarei qualquer manifestação dos oficiais da ativa", disse ao general. "Avisar ao Heleno [general da ativa] que ele está proibido de fazer o discurso amanhã." (Revista Piauí, agosto de 2011).

episódio sinaliza que o governo ainda enfrenta certas dificuldades para consolidar o controle civil sobre os militares.

2.3.4 O Impacto das Alterações Institucionais no Ministério da Defesa sobre as Relações Civis-Militares

Os argumentos expostos anteriormente nos permitem elaborar o seguinte quadro para verificar a evolução do controle civil democrático no Ministério da Defesa brasileiro (2007-2011). Primeiro, **quanto à existência de comitês parlamentares** que promovam um controle institucional sobre as questões de defesa, não identificamos uma alteração durante a titularidade de Nelson Jobim. A relação com o Parlamento não foi modificada: a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) recebe a proposta orçamentária, agora segundo a LC nº 136/2010, consolidada e encaminhada pelo Ministro da Defesa; sendo que tradicionalmente as Forças pressionaram o CREDN em defesa dos seus interesses corporativos. Da Câmara dos Deputados, a proposta vai para o Senado, sendo posteriormente votada pelo Congresso Nacional e retornando ao Executivo, que centraliza a aplicação dos recursos através do Ministério da Fazenda. A prestação de contas ocorre ao final de cada ano fiscal pelas próprias Forças Armadas, ou seja, o Congresso não fiscaliza propriamente os gastos (SAINT-PIÉRRE, WINAND, 2007, p. 66). Embora a existência de um documento público de Estratégia Nacional de Defesa auxilie na fiscalização sobre o cumprimento das missões das Forças Armadas, é necessário um maior número de assessores parlamentares civis especializados na matéria para que essa função possa ser desempenhada de modo efetivo. Em suma, quanto aos mecanismos institucionais, a alteração que ocorreu foi com o Ministério da Defesa, que será analisado adiante.

Segundo, **quanto à existência de normas profissionais que regulem as missões militares**, o avanço foi mais notável, com a elaboração do Livro Branco da Defesa (2012) e a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (2008). Anteriormente, somente havia sido elaborada somente a Política Nacional de Defesa (1997) e uma versão atualizada da mesma (2005).

Os militares participam da manutenção da segurança pública de forma subsidiária quando requisitados pelo governador do Estado e autorizados pelo presidente da República, baseados no art. 142 da Constituição Federal de 1988. Durante a titularidade de Nelson Jobim, militares auxiliaram em ações no Rio de Janeiro, no morro Complexo do Alemão em combate contra o narcotráfico (Folha de São Paulo 28/11/10). A coordenação das três Forças

Armadas ficou sob a responsabilidade do recém-criado Estado-Maior Conjunto⁶⁴. Nelson Jobim afirmou em entrevista à TV SENADO que:

Essa discussão de que é perigoso [a participação das Forças Armadas de forma subsidiária na manutenção da segurança pública] é uma discussão claramente acadêmica. Você não pode pensar em que as Forças Armadas não devam participar na colaboração, subsidiariamente sempre às ações policiais, mas quando isso for necessário⁶⁵.

O julgamento dos militares segue regulado pelas leis nº 10.445 (BRASIL, 07/05/2002) e nº 8457 (BRASIL, 04/09/1992) que garantem o julgamento penal dos militares para todos os tipos de delitos cometidos por militares na ativa ou retirados⁶⁶. A política salarial também segue regulada pela Medida Provisória nº 2215-10 (BRASIL, 31/08/2001) e pelo Decreto nº 4.307 (BRASIL, 18/07/2002), o que garante um sistema especial de pensões e aposentadorias que responde por cerca de 80% da execução orçamentária anual do Ministério da Defesa. Maria Celina D'Araújo (2013), por sua vez, afirma que o sistema especial de previdência social dos militares foi uma conquista do lobby militar no processo de transição de regime político.

No que concerne à **supervisão pelo Congresso, mídia, Senado**. Com a elaboração dos documentos citados, aumentou o acesso à informação. Além disso, a Lei da Transparência nº12527 (18/novembro/2011) facilitou o acesso a documentos do Ministério da Defesa, incluindo a execução orçamentária do órgão e o salário dos servidores⁶⁷.

Por outro lado, as questões de defesa parecem continuar tendo uma baixa repercussão na sociedade civil, bem como no Congresso Nacional e no Senado. Por exemplo, Priscila Rodrigues Pereira (2012) analisa em sua dissertação de mestrado o processo de tramitação da Lei Complementar nº 136/2010, a partir dos debates ocorridos na Câmara dos Deputados (em Plenário e na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional), cuja discussão e aprovação do projeto de lei ocorreram em turno único, no dia 9 de março de 2010. Não obstante esse avanço, a autora reitera que a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (2008), que em certa medida estabeleceu as diretrizes para a LC 136/2010, não permitiu intervenção no processo de formulação e execução por ser criada a partir de um decreto

⁶⁴Mais recentemente, em 2014 tivemos a publicação do Manual de “Garantia da Lei e da Ordem” (MD33-M-10). Para uma análise crítica, ver (ZAVERRUCHA, 2005), livro no qual o autor detalha a militarização da segurança pública durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

⁶⁵ Entrevista concedida a Armando Rollemberg no programa Encontros. TV Senado. Brasília. 24 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=2D8TyAw0Sv0>.

⁶⁶ Nos demais países latino-americanos, somente a Argentina e o Equador extinguiram o sistema de justiça penal militar, portanto, todos os delitos cometidos pelos militares são julgados pela justiça comum. Uma quantidade significativa de países possui um sistema misto de julgamento, ou seja, os civis participam do sistema através da Corte Suprema como a última instância de apelação. São os casos de Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (DONADIO org., 2012, p.21).

⁶⁷ Para mais informações, consultar a página: <http://www.defesa.gov.br/lai/>. Último acesso: 20/06/2014.

presidencial. Ela também destaca que existe um avanço tímido do envolvimento dos parlamentares com a questão a partir da elaboração do Livro Branco de Defesa (2012). Relativo à formação de civis, iremos aprofundar esse ponto no próximo parágrafo.

Sobre o Ministério da Defesa, a respeito da **presença de civis no Ministério**, a nova legislação, mediante a criação de secretarias de assessoramento ao Ministro da Defesa e de chefias vinculadas ao Estado-Maior Conjunto, gera a possibilidade de civis ocuparem essas posições relevantes (embora não esteja especificada qual a proporção de civis e militares que irão ocupar os cargos). Em contrapartida, existe ainda um déficit de formação de expertise civil na área (ROSTY, 2011) e não existe perspectiva de permanência e promoção desses civis no Ministério devido à ausência de uma carreira estruturada na área de defesa. A aprovação do PLC 38/2012 pelo Senado Federal, que criou 225 cargos em comissões no Ministério da Defesa, além de outras gratificações divididas entre cargos de confiança e servidores efetivos, que podem ser ocupadas tanto por civis, quanto por militares, contribui para a maior presença de civis no Ministério. Considerando as fragilidades mencionadas, também seria fundamental a aprovação da legislação que institui a carreira pública de Analista de Defesa (PEC nº 10/2011).

Quanto ao **respaldo político do Executivo e ao perfil do Ministro**, Nelson Jobim claramente contou com a confiança política do Presidente Luís Inácio Lula da Silva para reformar o ministério, tendo em vista os pronunciamentos de Lula considerando a debilidade da estrutura de mando na instituição⁶⁸. A maior parte das transformações institucionais foram aprovadas através de decretos presidenciais. Além disso, Nelson Jobim, considerando a sua trajetória política, teve a habilidade necessária para lidar com os militares, apesar de não possuir expertise na área da defesa.

No que tange à **subordinação dos Comandantes das Forças Armadas ao Ministro da Defesa**, houve episódios de discordância entre certos militares (especialmente os da reserva) e o ministro, apesar de não haver um episódio específico em que os militares desobedeceram claramente às ordens ministeriais. Quando esse foi o caso, houve demissão⁶⁹. Igualmente não houve manifestações contrárias ao ministro, presentes em administrações anteriores, nem pressões para a sua deposição. A criação do Estado-Maior Conjunto, o papel do ministro nas promoções dos oficiais-generais e na indicação dos Comandantes são três

⁶⁸ Nelson Jobim afirmou que no primeiro acordo que teve com o então presidente Luís Inácio Lula da Silva disse que queria ter “carta branca”, isto é, queria ter autoridade para reorganizar o sistema aéreo e reestruturar o Ministério da Defesa. Demanda, segundo ele, sobre a qual o presidente teria concordado (JOBIM, Nelson. Aula magna FGV. 2012).

⁶⁹ Por outro lado, as Forças Armadas continuam intervindo no debate político nacional, como demonstra Maria Celina D’Araújo (2012).

modificações que aumentam a subordinação dos Comandantes das Forças Armadas ao ministro.

Por último, sobre a **dotação orçamentária**, o Ministro da Defesa passa a ter um papel maior na supervisão da elaboração do orçamento pelas Forças Armadas, conforme as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa. Por outro lado, ainda está em curso uma política específica de recursos financeiros ao Ministério, considerando que 80% da execução orçamentária do MD tem a finalidade de pagamento de salários e pensões de militares ativos e reformados (D'ARAÚJO, 2013).

O quadro abaixo compara a variação desses atributos em dois períodos. O primeiro abrange desde 1999, ano de criação do Ministério da Defesa, até 2006. O segundo momento refere-se à titularidade de Nelson Jobim (2007-2011).

Quadro 7 – Variação de controle civil democrático no MD (1999-2011)

ATRIBUTOS	PERÍODO 1	PERÍODO 2
CONTROLE CIVIL DEMOCRÁTICO	(1999-2006)	(2007-2011)
*Existência de comitês parlamentares para fiscalizar política de defesa e orçamento?	*Não	*Não
*Instituição que supervisiona militares (...).	*MD	*MD (vide abaixo)
*Existência de Livro Branco?	*Não	*Sim
*Está definida a missão das Forças Armadas?	*PND (1996) e versão atualizada PND (2005)	*END (2008) e LB (2012)
*Militares participam da manutenção da segurança pública, quando requisitados pelo Executivo?	*Sim	*Sim
*Como se dá o julgamento de militares (existe Justiça Militar?)	*Justiça penal militar	* Justiça penal militar
*Como é definida a política salarial dos militares?	*Lei Especial Previdência Social	*Lei Especial Previdência Social

*Acesso à informação.	*PND (1996)	*Livro Branco, END Comissão da Verdade Lei da Transparência
*Existência de civis com conhecimento técnico na área de defesa.	*Baixa	*Baixa
*Realização de debates no Legislativo sobre questões de defesa.	*Baixa	*Baixa
MINISTÉRIO DA DEFESA	(1999-2006)	(2007-2011)
*Existência de civis em cargos relevantes.	*Baixo	*Baixo
*Existência de civis com conhecimento técnico na área de defesa.	*Baixo	*Baixo
*Existe perspectiva de permanência e promoção desses civis?	*Não	*Não (perspectiva de mudança)
*O Ministro da Defesa possui experiência política?	*(vide Quadro 6)	*Sim
*O Ministro da Defesa possui conhecimento técnico?	*(vide Quadro 6)	*Não
*O Ministro da Defesa possui confiança política do Presidente para realizar alterações na estrutura de defesa?	*(vide Quadro 6)	*Sim
*Militares pressionam para deposição de Ministro?	*Sim	*Não

*Militares desobedecem explicitamente à alguma ordem ministerial?	*Sim	*Sim
*Existe Estado-Maior Conjunto?	*Não	*Sim
*O Ministro da Defesa que promove oficiais-generais?	*Não	*Sim
*Quem indica os Comandantes?	*Forças Armadas	*Ministro da Defesa
*As Forças Armadas propõem o seu orçamento de maneira independente?	*Sim	*Sim, mas são realizadas sob supervisão do Ministro.
*O MD possui recursos próprios?	*Não	*Não.

As alterações institucionais ocorridas entre 2007 e 2011 claramente tiveram um impacto positivo sobre as relações civis-militares, permitindo que o Ministério da Defesa passasse a contar efetivamente com recursos para exercer a autoridade civil, em comparação com o período anterior. Por outro lado, permanecem lacunas quanto à supervisão das atividades militares, o que pode garantir privilégios corporativos para os militares, além de certo grau de autonomia em questões de Defesa devido à escassez de expertise civil na área. Na próxima subseção, trataremos brevemente da saída de Nelson Jobim do Ministério da Defesa.

2.3.5 A Saída de Jobim do Ministério da Defesa

A saída de Jobim do Ministério da Defesa, no início da presidência de Dilma Rouseff, em 04 de agosto de 2011, foi amplamente divulgada em jornais de circulação nacional e internacional. Duas declarações receberam grande atenção por parte da mídia. A primeira, proferida em entrevista da Revista Piauí, comentou sobre a discussão no governo relativa à liberação de documentos sigilosos: “É muita trapalhada, a Ideli é muito fraquinha e Gleisi nem sequer conhece Brasília”, referindo-se à ministra das Relações Institucionais e à da Casa Civil. (Revista Piauí, agosto de 2011). Anteriormente, o Ministro em entrevista à Folha de São Paulo afirmou que tinha votado em Fernando Henrique Cardoso, de quem é amigo

peçoal, durante as últimas eleições presidenciais, e não na presidente Dilma (Folha de São Paulo, 27/07/2011).

Entretanto, além dessas duas declarações, é importante considerar que Nelson Jobim havia anteriormente perdido apoio do seu partido, o PMDB. Outro fato importante que pesou em sua demissão foram as revelações do site Wikileaks sobre as relações extremamente próximas do então Ministro de Defesa Nelson Jobim com o governo dos EUA, inclusive criticando o diplomata Samuel Pinheiro Guimarães que seria considerado por ele “antiamericanista”.

A indicação de Dilma para que Celso Amorim, diplomata, assumisse o Ministério da Defesa, teria gerado tensão com os militares, dada a histórica rivalidade entre o Itamaraty e as Forças Armadas na formulação de política externa. Em telefonema trocado com a jornalista Eliane Cantanhêde e Cláudia Antunes do jornal Folha de São Paulo, um dos oficiais afirmou o seguinte: “Desde quando diplomata gosta de guerra? É como botar médico para cuidar de necrotério. Parece brincadeira” (Folha de São Paulo, 05/08/2011). O nome de Michel Temer, vice-presidente, foi inclusive cotado para assumir o Ministério da Defesa. Essa indicação não geraria atrito nem com o PMDB, nem com os militares, pois ele teria um perfil “discreto.” (Folha de São Paulo, 04/08/2011), mas afinal foi o diplomata Celso Amorim quem assumiu o Ministério.

Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo (08/08/2011), João Roberto Martins Filho afirmou que o sucesso de Celso Amorim dependia dos militares perceberem que o novo ministro tinha apoio da presidenta. Para ele, o Ministério de Nelson Jobim foi um ministro conservador, mas que paradoxalmente trouxe avanços no que tange a maiores níveis de controle civil democrático sobre as Forças Armadas. Para João Roberto Martins Filho, além da elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, que notavelmente teve a influência do Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Roberto Mangabeira Unger, duas modificações institucionais merecem ser destacadas. A primeira é a criação do Estado Maior Conjunto, em substituição ao Estado Maior das Forças Armadas. A segunda foi a criação da Secretaria de Produtos de Defesa, que centraliza e coordena a compra de armamentos, fazendo com que as diretrizes da END sejam cumpridas. Anteriormente, as compras eram definidas por cada Força. No entanto, João Roberto Martins Filho critica a posição de Jobim de ser favorável à participação das FA na segurança pública, além de ter pouco avançado na pauta da memória, verdade e justiça, atuando como o porta-voz dos militares nessa questão.

Também no sentido de avaliar positivamente o ministério, em entrevista ao jornal o Estado de São Paulo (O Estado de São Paulo, 09/08/2007), após a indicação do novo Ministro da Defesa, o historiador Luiz Felipe de Alencastro afirmou que o país estava concluindo com Nelson Jobim o último episódio de transição democrática, pois estaria terminando com um “desenho institucional extravagante” na área da defesa.⁷⁰

CONCLUSÃO

O artigo examinou de que maneira a administração de Nelson Jobim no Ministério da Defesa (2007-2011) contribuiu para aumentar o controle civil democrático sobre os militares, pois são evidentes os avanços institucionais que ocorreram neste período. Uma combinação de fatores (perfil ministerial, conjuntura política nacional e internacional e apoio do Executivo) contribuiu para que uma série de alterações estruturais fosse levada a cabo no órgão. Questionado em entrevista ao programa Roda Vida sobre se estaria “tudo feito”, o ex-ministro Nelson Jobim respondeu: “é papel”⁷¹. Exageros à parte, embora exista um avanço sobre o controle civil democrático no período, diversas lacunas permanecem. Se os atores tentaram modificar a instituição conforme seu próprio interesse, embora consideremos que existe um baixo grau de ambiguidade nas regras estabelecidas, é real a possibilidade de manutenção de certas ilhas de autonomia militar, notadamente nas questões corporativas salariais e de defesa, as quais, conforme a literatura demonstra, fazem parte da agenda das relações civis-militares contemporâneas. Em síntese, Nelson Jobim foi um ministro politicamente conservador, considerando sua opinião sobre questões como a revisão da lei da anistia e a política nacional de direitos humanos, mas com ímpeto reformista que, na prática, aumentou a subordinação dos militares ao comando civil no Ministério da Defesa.

A crise do transporte aéreo brasileiro (2006-2007) expôs, com efeito, as dificuldades de exercer a autoridade civil no Ministério da Defesa. O episódio em questão, somado à conjuntura regional de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, possibilitaram a indicação de Nelson Jobim para exercer o cargo de Ministro da Defesa. Ele contou com o

⁷⁰ Segundo Alencastro (2007): “Acho que estamos assistindo, no momento, ao último episódio da consolidação, de fato, da sociedade democrática no Brasil. O País tinha antes uma anomalia institucional, com a existência de três ministérios militares, mais um Estado-Maior das Forças Armadas e ainda uma Casa Militar. Era um desenho institucional extravagante, que não fazia sentido. Esse processo de transição começou com o presidente Fernando Henrique Cardoso, mas permanecia incompleto. Jobim parece ser o ministro com consistência política para levá-lo até o fim.”

⁷¹ Entrevista Nelson Jobim ao Programa Roda Viva (bloco 2), disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7JvQD86Kvvk>. Último acesso em 10/06/2014.

apoio do Executivo durante a sua administração, o que gerou uma mudança na balança interna do Estado, considerando o declinante poder de veto dos militares no sistema político atual. Isso corrobora a hipótese inicial de trabalho. Todas essas características permitiram a realização de uma série de reformas institucionais que reforçaram a autoridade civil no Ministério.

Como tarefas imediatas, Nelson Jobim reorganizou o sistema de aviação aérea e adotou ações que reforçaram a hierarquia civil no Ministério. Num segundo momento, ele buscou reformar a estrutura institucional do Ministério, mediante a efetiva subordinação dos Comandantes Militares ao Ministro de Defesa e a criação de um Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Além disso, tais modificações dotaram o ministro de uma série de recursos legais, a exemplo da elaboração de uma Estratégia Nacional de Defesa, bem como de recursos humanos mediante a criação e conexão de Secretarias subordinadas à autoridade ministerial. A importância de tais alterações reside justamente na criação tardia do Ministério da Defesa no Brasil, cujo desenvolvimento institucional foi obstaculizado por uma série de ações que visaram a impedir o controle civil democrático sobre as instituições e atividades de defesa no país. Com as medidas adotadas durante a administração de Nelson Jobim, a estrutura civil do Ministério foi finalmente fortalecida.

Em termos empíricos, buscamos contribuir examinando o contexto político do período em questão, além de detalhar e sintetizar as reformas institucionais concretizadas entre 2007 e 2011. Em termos teóricos, buscamos formular um conceito de controle civil democrático, baseado na revisão bibliográfica da literatura contemporânea, que possibilitasse verificar como essas alterações impactaram sobre as relações entre civis e militares no Brasil.

Embora o trabalho possua um teor normativo e otimista quanto à melhoria das relações civis-militares de acordo com os parâmetros democráticos, buscou-se também enfatizar certos privilégios militares que podem comprometer a autonomia civil nos temas de defesa.

Enquanto a definição de normas profissionais avançou, mediante a elaboração de documentos públicos como o Livro Branco, a existência de controles institucionais, a exemplo de comitês parlamentares como o CREDN, é frágil. Também o é a supervisão da sociedade civil, mídia e Legislativo sobre a temática. Isso possibilita a manutenção da autonomia corporativa militar sobre questões como salários, pensões e Justiça Penal. Além disso, a militarização da segurança pública, prática recorrente nos países latino-americanos, pode contribuir para o não-cumprimento das missões tradicionais dos militares.

Esse panorama contraditório parece corroborar a ideia de uma crescente divisão funcional entre civis e militares: enquanto os primeiros são responsáveis pela condução política e estratégica dos temas de defesa, os últimos são responsáveis pelas questões operacionais. Não obstante, a maior profissionalização das Forças Armadas não significa que os dilemas de consolidação do controle civil sobre os militares foram resolvidos. Nota-se uma barganha com certos temas corporativos e de defesa, além do veto político sobre a revisão da Lei da Anistia, questões sobre as quais os militares possuem a decisão final. Ainda que os militares tenham perdido influência política e legitimidade social desde a transição democrática brasileira, isso não significa que eles não possuam capacidade de intervir no cenário político nacional quando seus interesses corporativos são afetados. Nesse sentido, um estudo mais aprofundado sobre as novas formas de atuação política dos militares nas democracias recentes seria desejável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I - Livros, capítulos de livros, teses e artigos de periódicos.

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. *O Conselho de Defesa Sul-Americano : objetivos e interesses do Brasil (CDS)*. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/1051 Conselho de Defesa Sul Americano.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1051_Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf). Último acesso em: 14/05/2014.

AGUERO, Felipe; FUENTES, Carlos. *En influencias, militares y poder em America Latina*. Santiago de Chile: FLACSO de Chile, Editorial Catalonia, 2009.

ARTURI, Carlos S., RODRIGUEZ, Júlio C. Controles Democráticos e Serviços de Inteligência e de Segurança Interna em Portugal e no Brasil. In: CEPIK, Marcos (org.). *Inteligência Governamental: contextos nacionais e desafios contemporâneos*. Niterói, Impetus, 2011, p. 3-46.

ARTURI, Carlos Schmidt. O Regime Democrático no Brasil: Notas para uma agenda de pesquisa. *Revista Debates*, Porto Alegre, 2011, v.5, nº.1, p. 163-176, jan.-jun.

BEACH and PEDERSEN (manuscrito) *Causal Case Studies. Under contract at the University of Michigan Press*, Capítulo 3.

BLANCO, Carlos. Relaciones Cívico-Militares y el Papel de las Fuerzas Armadas en los países andinos y en Chile. In: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, ano 19, nº 1, 2009.

BLATTER, Joachin ; BLUME, Till. In Search of Co-Variance, Causal Mechanisms or Congruence ? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, 2008, v. 14, nº2, p. 315-316.

BRANDÃO, Priscila C. *Serviços Secretos e Democracia e no Cone Sul: premissas para uma convivência legítima, eficiente e professional*. Niterói: 2010, Ímpetus.

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

BRUNEAU, Thomas C. Democracy and Effectiveness: Adapting Intelligence for the Fight Against Terrorism. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 2008, nº21, p.448-460.

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

CASTRO, Maria. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 54, fevereiro 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a07v1954.pdf>. Último acesso em: 18/11/2013.

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

COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976. 1ª ed.

D'ARAUJO, Maria Celina. Matizes en las visiones sobre militares y sociedade e América del Sur. In: MARTÍNEZ, Rafael (org). *Las relaciones civiles-militares em sociedades em transformación: América Latina*. Documentos CIDOB nº 36, janeiro 2013, p. 8-20. Disponível em : http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/america_latina/las_relaciones_civiles_militares_en_sociedades_en_transformacion_america_latina. Último acesso em: 31/05/2014.

..... O estável poder de veto das Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. *Revista Varia História*, Belo Horizonte, vol.28, nº 48, jul/dez 2012, p.573-597.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

DONADIO, Marcela (org). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de la América Latina (RESDAL), 2012. Disponível em: www.resdal.org.br. Último acesso em: 20/12/2013.

DREIFUSS, René Armand; DULCI, Otávio Soares. As forças armadas e a política. In: SORJ, B; ALMEIDA M. H. T. *Sociedade e política no Brasil pós-61*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, P. 132-181. Disponível em: www.books.scielo.org. Último acesso: 31/05/2014.

FILHO, João Roberto Martins. A Defesa Nacional e o Povo Brasileiro. In: *Revista Sem Terra*, ano 12, nº 52, outubro 2009, p.58-63. Disponível em: <http://www.mst.org.br/sites/default/files/RST52.pdf>. Último acesso em: 19/05/2015.

FISHEL, John. *The Organizational Component of Civil-Military Relations in Latin America: the Role of the Ministry of Defense*. LASA International Congress. Miami: mimeo, March 2000. Disponível em: Acesso em 25/03/2014.

FITCH, Samuel. Military Attitudes toward Democracy in Latin America. How do we know if anything has changed? In: PION-BERLIN, David (org). *Civil-Military Relations in Latin America*. New Analytical Perspectives. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2001. Versão e-book.

..... *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

FUCCILE, Luís Alexandre. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política, Unicamp, 2006.

GERMAN, Whilelm; EDMUNDS, Timothy (org). *Towards Security Sector Reform in Post-Cold War Europe: a Framework for Analysis*. Geneva: DCAF, 2003. Disponível em: <http://www.dcaf.ch/>. Último acesso em: 04/07/2014.

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

..... Reason, Culture, or Structure? Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil. In: PION-BERLIN, David (org). *Civil-Military Relations in Latin America*. New

Analytical Perspectives. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2001. Versão e-book.

HUNTINGTON, Samuel P. *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

..... *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. Vintage Books: New York, 1964 [1954].

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

JOBIM, Nelson. A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa. In: *Revista Defesa Nacional*, 10 junho 2008.

JÚNIOR, Domício Proença. Forças Armadas Para Quê? Para Isso. In *Contexto Internacional*, vol. 33, n. 2, julho/dezembro 2011, p.334-373.

MAHONEY, J; THELEN, K. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MARES, David. Latin American Economic Integration and Democratic Control of the Military: Is There a Symbiotic Relationship? In: PION-BERLIN, David (org). *Civil-Military Relations in Latin America*. New Analytical Perspectives. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2001. Versão e-book.

MARTINS FILHO, J. R . O projeto do submarino nuclear brasileiro. *Contexto Internacional* (PUCRJ. Impresso), v. 33, p. 17-55, 2011. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/02%20Joao%20Roberto%20Martins%20-%20Vol%2033%20n%202.pdf>. Último acesso em: 16/05/2014.

MORAES, Quartim de. Alfred Stepan e o mito do poder moderador. *Filosofia Política*, Porto Alegre, nº 2, p. 163-99, 1985.

MORLINO, Leonardo. Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 35, 1986, p. 7-61. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249102>. Último acesso em: 05/06/2014.

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

NÓBREGA JR., José M. P. da. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, nº 35, fev. 2010,p. 119-130.

..... da. A Semidemocracia Brasileira: autoritarismo ou democracia? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, no 23, jan./abr. 2010, p. 74-141.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Revista Lua Nova*, nº 44, 1998, p. 27-54.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de ; SOARES, Samuel Alves. Brasil. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs).

Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000. 336p. p. 98-122. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>. Último acesso em: 31/05/2014.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *De Geisell a Collor. Forças Armadas, Transição e Democracia*. São Paulo: Papirus, 1994.

..... *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. São Paulo: Manole, 2005.

..... A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. *Revista Interesse Nacional*, abril/junho 2009, p. 71-83. Disponível em: http://internet-ant.esg.br/enee/leitura_complementar.pdf. Último acesso em: 29/05/2014.

PEREIRA, Priscila Rodrigues. *O Congresso Nacional e a Política de Defesa do Brasil*. Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2012.

PEIXOTO, Antônio Carlos. O Clube Militar e os confrontos no seio das Forças Armadas. In: ROUQUIÉ, Alain (org). *Os Partidos Militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980. p. 71-113.

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

..... Cumprimento de missões militares na América Latina. *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 28, nº 48, jul-dez 2012, p. 627-643,

..... Militares y democracia em el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente. *Revista Nueva Sociedad*, nº 213, p.50-63, enero-febrero de 2008.

..... The Defense Wisdom Deficit in Latin America : a Reply to Thomas C. Bruneau. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, ano 20, nº 1, 2005, p.51-62.

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

ROUQUIÉ, Alain (org). *Os Partidos Militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.

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

SAINT-PIERRE, Héctor Luiz. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura*, nº 8, agosto 2010. Observatório Político Sul-Americano. Disponível em: http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/77_analises_AC_n_8_ago_2010.pdf. Último acesso em: 09/07/2014.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transições pela transação: a democratização no Brasil e na Espanha, *Dados*, Rio de Janeiro, v. 29, nº 2, 1986, p. 207-235.

SODRÉ, Nelson Werneck. *A história militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. 3ª ed.

SOTOMAYOR, Arturo. Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil. In: *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.83, 2006.

STEPAN, Alfred C. *Os militares: da abertura à nova república*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

..... *Os Militares na Política : as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto. Como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

VARGAS, Alejo. Una convivencia inesperada, fuerzas armadas y gobiernos de izquierda en América Latina. *Revista Nueva Sociedad* n°. 213, 2008.

WEFFORT, Francisco. Por que democracia? In: *Democratizando o Brasil*. STEPAN, Alfred (org.). São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1988, p.483-519.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História*. 2010, vol.29, n°.2, p. 3-29.

..... *O Legado da Transição na Agenda Democrática para a Defesa: os casos brasileiro e argentino*. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis (org). Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. São Paulo: Editora Unesp, 2007. p.33-72..

ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa no Brasil. In: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 25, jun. 2006, p. 165-175. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000200009&script=sci_arttext. Último acesso em: 09/07/2014.

..... *FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

..... *Rumor de sabres: controle civil ou tutela militar?: um estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha*. São Paulo: Ática, 1994.

ZAVERUCHA, Jorge; REZENDE, Flávio da Cunha. How the Military Competes for Expenditure in Brasillian Democracy: Arguments for an Outlier. In: *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 4, 2009, p. 407–429. Disponível em: www.ips.sage.pub. Último acesso em: 14/05/2014.

II - Legislação e documentos oficiais

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Último acesso em: 01/06/2014.

BRASIL. *Anais da Assembleia Constituinte*. Atas das Comissões. Ano 1, suplemento ao nº 103. Brasília, 24 de julho 1987.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8457, de 04 de setembro de 1992. *Organiza a Justiça Militar e regula o funcionamento dos seus serviços auxiliares*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8457.htm#art31. Último acesso em: 13/06/2014.

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. Governo Fernando Henrique Cardoso. Coleção Documentos da Presidência da República. Brasília: Presidência da República. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm. Último acesso em: 01/06/2014.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97*. 09 de junho de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm. Último acesso em: 02/05/2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Presidencial nº 3466 de 17/05/2000. *Aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3466.htm. Último acesso em: 13/06/2014.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 2215*, de 31 de agosto de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2215-10.htm#art27. Último acesso: 20/06/2014.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10445*, de 07 de maio de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110445.htm. Último acesso em: 13/06/2014.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 4307*, de 18 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4307.htm. Último acesso: 20/06/2014.

BRASIL. *Lei Complementar nº 117*, 02 de setembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm. Último acesso em: 08/08/2014.

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: 2005. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de posse do Ministro da Defesa, Nelson Jobim*. 25 de julho de 2007. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/2o-semester/25-07_2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de_posse-do-ministro-da-defesa-nelson-jobim/view. Último acesso em: 09/06/2014.

BRASIL. Decreto Presidencial, 06 setembro 2007. *Institui o Comitê Interministerial para a Elaboração da Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Dnn/Dnn11341.htm. Último acesso em: 19/05/2015.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 6703, de 18 de dezembro de 2008. *Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Último acesso em: 19/05/2015.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*, 2008. Disponível em: https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Último acesso: 19/05/2015.

BRASIL. *Lei Complementar Federal nº136* de 25 de Agosto de 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm. Último acesso: 19/05/2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7276 de 25 de agosto de 2010b. *Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7276.htm. Último acesso em: 13/06/2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010c, *Estrutura Regimental do Ministério da Defesa*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7364.htm. Último acesso em: 13/06/2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7274, de 25 de agosto de 2010d. *Aprova a Nova Política de Defesa (PEnsD) e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7274.htm. Último acesso em: 13/06/2014.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 10 de 2011. Dispõe sobre o sistema nacional de defesa civil e a carreira de agente de defesa civil*. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99465. Último acesso em: 13/06/2014.

BRASIL. *O Livro Branco da Defesa Nacional*, 2012a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Último acesso: 19/05/2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Relatório parte 1*. 2012b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2>. Último acesso em: 10/06/2014.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara nº 38*, 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=109189&tp=1>. Último acesso: 19/05/2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013, *que cria a Secretaria Geral do Ministério da Defesa*. Disponível em: <http://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1034486/decreto-7974-13>. Último acesso em: 13/06/2014.

BRASIL. Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério*

da Defesa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7974.htm. Último acesso em: 10/06/2014.

III - Notícias de jornais e/ou revistas

AGÊNCIA BRASIL. *Em nova nota, Exército lamenta a morte de Vladimir Herzog*. 19/10/2004. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-10-19/em-nova-nota-exercito-lamenta-morte-de-vladimir-herzog>. Último acesso em: 03/07/2014

CARTA CAPITAL. *Qual é a direção política das Forças Armadas?* Por Alexandre Fuccille. 04/02/2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/qual-e-a-direcao-politica-das-forcas-armadas-5086.html>. Último acesso em: 04/07/2014.

ESTADÃO. *País vê o último episódio da transição democrática*. 09/08/2007. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pais-ve-o-ultimo-episodio-da-transicao-democratica,48613>. Último acesso em: 03/06/2014.

..... *Lula exonera general que criticou Comissão da Verdade*. 10/fevereiro/2010. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-exonera-general-que-criticou-comissao-da-verdade,509384>. Último acesso em: 26/02/2012.

..... *Documento do Exército critica Comissão da Verdade*. 09/03/2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,documento-do-exercito-critica-comissao-daverdade689757,0.htm>. Último acesso em: 03/06/2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. *O medo venceu a esperança*. 09/novembro/2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0911200309.htm>. Último acesso em: 04/07/2014.

..... *Saída de Viegas denota indisposição com nota do Exército, diz Suplicy*. 04/11/2004. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/437841/saida-de-viegas-denota-indisposicao-com-nota-do-exercito-diz-suplicy>. Último acesso em: 03/07/2014.

..... *Lula decreto luto oficial de três dias após o acidente*. 01/10/2006. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0110200616.htm>. Último acesso em: 03/06/2014.

..... *TCU vê indolência do governo no setor aéreo*. 13/12/2006. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1312200601.htm>. Último acesso em: 03/06/2014.

..... *Entrevista com o novo Ministro da Defesa*. 25/07/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2007/07/315146-leia-integra-da-entrevista-concedida-pelo-novo-ministro-da-defesa.shtml>. Último acesso em: 03/06/2014.

..... *Em documento, Exército critica a criação da Comissão da Verdade*. 10/03/2011. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1003201103.htm>. Último acesso em: 20/05/2014.

..... *Policiais iniciam ocupação de Complexo do Alemão no Rio.* 28/11/10. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2010/11/837380-policiais-iniciam-ocupacao-do-complexo-do-alemao-no-rio.shtml>. Último acesso em: 03/06/2014.

..... *Entrevista com Nelson Jobim.* 27/07/2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/07/950218-leia-integra-da-entrevista-de-nelson-jobim-a-folha-e-ao-uol.shtml>. Último acesso em: 30/06/2014.

..... *Michel Temer é cotado para defesa no lugar de Jobim.* 04/08/2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/08/954548-michel-temer-e-cotado-para-defesa-no-lugar-de-jobim.shtml>. Último acesso em: 30/06/2014.

..... *Apoio da Presidente será vital para sucesso de Amorim, diz especialista.* 08/08/2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/08/955918-apoio-da-presidente-sera-vital-para-sucesso-de-amorim-diz-especialista.shtml>. Último acesso em: 30/06/2014.

..... *Militares criticam escolha de diplomata para as Forças Armadas.* 05/08/2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0508201103.htm>. Último acesso em: 08/06/2014.

JORNAL DO BRASIL. *Comissão critica Ministério da Defesa pelas buscas no Araguaia.* 22/06/2009. Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2009/06/22/comissao-critica-ministerio-da-defesa-pelas-buscas-no-caso-araguaia/>. Último acesso em: 03/06/2014.

O GLOBO. *Pasta entra na barganha política e decepciona.* 1998 apud SENADO FEDERAL, 1998. <http://www.senado.gov.br/noticias/OpinioPublica/inc/senamidia/historico/1998/12/zn123022.htm>. Último acesso em: 03/06/2014.

REVISTA PIAUÍ. *Vultos da República.* Edição 59, agosto 2011. <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-59/vultos-da-republica/para-toda-obra>. Último acesso em: 09/07/2014

VALOR ECONÔMICO. *Em carta, Viegas faz críticas e denuncia o pensamento autoritário.* 04/11/2004. <http://www.valor.com.br/arquivo/437769/em-carta-viegas-faz-criticas-e-denuncia-pensamento-autoritario>. Último acesso em: 03/06/2014.

..... *Projeto de lei aumenta poder civil na definição da política de defesa.* 10/12/2009. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/460518/noticia.htm?sequence=1>. Último acesso em: 30/06/2014.

IV – Vídeos

JOBIM, Nelson. *Entrevista ao Programa Roda Viva.* Parte 2. 01/08/2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7JvQD86Kvvk>. Último acesso em: 03/07/2014.

JOBIM, Nelson. *Aula Magna do MBA em Relações Internacionais*. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2012. <http://www.youtube.com/watch?v=oEw8C9EyXaU>. Último acesso em: 03/07/2014.

JOBIM, Nelson. *Entrevista concedida a Armando Rollemberg no programa Encontros*. TV Senado. Brasília. 24 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=2D8TyAw0Sv0>. Último acesso em: 03/07/2014.