

## **A CONSTRUÇÃO TARDIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA COMO CHAVE PARA COMPREENDER AS PARTICULARIDADES DO SETOR NO BRASIL.**

**Érica Winand\* e Héctor Luis Saint-Pierre\*\***

Duas são as particularidades que caracterizam a Defesa brasileira. Uma delas consiste na edificação tardia de um Ministério civil para administração da pasta, a outra na manutenção de prerrogativas constitucionais para os militares e a persistência de ilhas de autonomia militar no cenário político nacional. Parece-nos que a morosidade, a estrutura militarizada, a ausência de civis entre seus quadros funcionais, os episódios de insubordinação e quebra da hierarquia, a opacidade nos assuntos estratégicos e da Defesa são consequência das prerrogativas e autonomia dos militares que, simultaneamente, as alimenta.

De acordo com as manifestações do Ministério da Defesa, as discussões em torno da criação de um órgão que integrasse as três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica), datam de meio século atrás, quando a Constituição de 1946 evocou a necessidade de implantação de um Ministério único, que resultou na instituição do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), na época, Estado-Maior Geral.<sup>1</sup> Posteriormente, o presidente Castelo Branco teria defendido a criação de um Ministério das Forças Armadas, assinando o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 que previa a promoção de estudos visando à elaboração de um projeto de lei que promovesse a criação de tal ministério<sup>2</sup>. Alguns estudiosos<sup>3</sup> acreditam que a intenção de Castelo Branco foi

---

\* Doutoranda em História da Universidade Estadual Paulista (UNESP-Franca), Bolsista FAPESP; Integrante do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade Estadual Paulista (CELA-UNESP); Coordenadora de Redação do “Informe Brasil” pertencente ao “Observatório Cone Sul de Defesa e FA”.

\*\* Coordenador da área “Paz, Defesa e Segurança Internacional” do programa interinstitucional UNESP/UNICAMP/PUC-SP de pós-graduação em Relações internacionais “San Tiago Dantas”. Coordenador do Grupo de Estudos da Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e Diretor do Centro de Estudos Latino Americanos (CELA) da Universidade Estadual Paulista, Brasil.

<sup>1</sup> [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

<sup>2</sup> No entanto, lendo o referido decreto, não constatamos a clareza de tais objetivos. O documento parece frisar a importância dos Ministérios de Estado de cada força e não o contrário. Confrontar [www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Decreto-Lei/De10200.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/De10200.htm)

<sup>3</sup> Como, por exemplo, Jorge Zaverucha, “FHC, FA e Polícia. Entre o autoritarismo e a democracia”, Record, Rio de Janeiro, 2005, p. 215.

sincera, mas, a rivalidade existente entre as três forças teria falado mais alto que a autoridade do então Presidente, fazendo com que aquele projeto fosse abandonado. A idéia de criar finalmente um ministério único da Defesa foi retomada durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Não obstante, ela foi novamente obstaculizada, recebendo forte oposição do lobby das Forças Armadas durante o governo de Collor, voltando a ser cogitado em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso declarou, em seu plano de governo, a intenção de finalmente edificar, em bases sólidas, o Ministério da Defesa.

Com o objetivo de viabilizar essa edificação, em maio de 1996 foi criada a **Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)** no seio do Conselho de Governo. Na CREDN encontravam-se reunidos os Ministérios das Relações Exteriores, de Justiça, da Marinha, da Aeronáutica, o Emfa, a Casa Civil, a Casa Militar e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Em setembro do mesmo ano, a recém criada câmara elaborou um documento sobre a Política de Defesa que se tornou público com o nome de *Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN)*. Tal documento buscou instituir um consenso sobre o planejamento da Defesa, bem como centralizar a administração da Defesa do Brasil sob o controle civil, uma vez que a mesma era coordenada, até esse momento, por cinco ministérios que tratavam da pasta: os Ministérios da Aeronáutica, da Marinha e do Exército, o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e o Gabinete Militar da Presidência.

De acordo com as informações do próprio Ministério, a reformulação da Defesa brasileira pautou-se na idéia de “otimizar o sistema de defesa nacional, formalizar uma política de defesa sustentável e integrar as três Forças, racionalizando as suas atividades”.<sup>4</sup> Também compuseram os objetivos desta reformulação o alcance da transparência e da democracia no debate referente a este tema, uma maior articulação entre civis e militares e, também, entre as Forças Armadas e o Itamaraty.

Os estudos para formulação do órgão administrador da Defesa do país, basearam-se nos casos dos Ministérios da Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Portugal, por se acreditar em algumas semelhanças destes países com o Brasil, tais como: extensão territorial, população, efetivo das Forças Armadas, etc. No entanto, a concretização do

---

<sup>4</sup> [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

Ministério só ocorreu a 10 de junho 1999,<sup>5</sup> apenas no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando já era um dos poucos países no mundo que não contavam com a centralização da Defesa num único ministérios vinculado direta e hierarquicamente ao Presidente. Com efeito, já naquele momento era ínfimo o número de países que ainda não reunia suas três forças sob um único órgão subordinado ao Poder Executivo.<sup>6</sup>

Até que o Ministério destinado a esta pasta fosse definitivamente criado, coexistiram no comando da Defesa o ministro extraordinário da Defesa – o senador Élcio Álvares, nomeado seis meses antes da institucionalização do órgão pelo qual seria responsável –, os Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, da Casa Militar e o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Após sua efetivação, o EMFA foi extinto, os três Ministérios foram transformados em Comandos e a Casa Militar transformada em subchefia do Gabinete de Segurança Institucional.

## **RESULTADOS EFETIVOS DA IMPLANTAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA E SUA SITUAÇÃO ATUAL.**

É inegável que a criação do Ministério da Defesa, como era de se esperar, se traduziu em alguns avanços, quais sejam: 1-) ao nível discursivo, transluziu como o marco “formal” da existência de uma política civil de Defesa – uma vez que antes disto, o que havia era o completo descaso civil com este setor que aos olhos de muitos, deveria ser de competência exclusiva dos militares?; 2-) melhorou a imagem do país na comunidade internacional – uma vez que o fato de a Defesa ser conduzida por militares não era bem visto nem pelas entidades controladoras dos regimes internacionais de não-proliferação, nem pelo Conselho de Segurança, no qual, o Brasil lançara a candidatura a um assento; além de não ser compatível com os padrões de democracia referentes à nova ordem global; 3-) permitiu um nivelamento no diálogo internacional sobre Defesa, uma vez que as novas visões cooperativas e comunitárias lançadas na ordem da “interdependência”

---

<sup>5</sup> Conforme Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999; Medida Provisória n° 1799-6, de 10 de junho de 1999; e Decreto n° 3.080, de 10 de junho de 1999; e posteriormente, conforme complementação pela Emenda Constitucional n° 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria n° 2144/MD, de 29 de outubro de 1999.

<sup>6</sup> De acordo com estudos realizados pelo EMFA, no período que vai de 1995 a 1996, entre 179 países, apenas 23 não possuíam um Ministério da Defesa e dentre estes, encontrava-se o Brasil que, distintivamente da grande maioria em situação semelhante, possuía dimensões políticas e extensão territorial que geravam uma demanda por Forças Armadas treinadas, estruturadas e organizadas.

<sup>7</sup> Apesar de denotar o revigoramento do interesse civil pelo tema, a verdade é que a Defesa não está totalmente desmilitarizada, do ponto de vista de quem a articula.

requerem a uniformização dos canais de interlocução, como uma garantia de que o tema seja tratado com base em valores e interesses comuns.<sup>8</sup>

A despeito destes relativos avanços, o Brasil ainda convive com algumas incertezas na área da Defesa. A primeira é em relação ao fato de o Ministério da Defesa haver atingido uma consolidação institucional de forma totalmente autônoma em relação às Forças Armadas. A segunda é se esta construção institucional favoreceu a consolidação ou, pelo menos, um aumento do exercício do controle civil sobre os militares ou uma maior transparência dos assuntos da defesa que seja capaz de fomentar a formação de uma cultura democrática da Defesa. A terceira, que não deixa de se relacionar à primeira, diz respeito à garantia de que o Ministério da Defesa cumpra as metas colocadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, quando propôs a reformulação das bases da Defesa da Nacional. Fato é que o primeiro documento de política de Defesa do Brasil (o DPDN de 1996) ficou muito aquém das expectativas dos especialistas e estudiosos do tema, que esperavam algumas definições e limitações mais claras – particularmente em relação aos conceitos de “Defesa” e “Segurança” e ao emprego das Forças Armadas - além de não ter cumprido os objetivos norteadores da revisão da Defesa do Brasil, gerando discussões que perduraram até o governo Lula. Por isto, em 30 de Junho de 2005, pelo Decreto nº 5.484, foi aprovado o novo Documento da Política de Defesa Nacional, que expressou ser o “condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa, tendo por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional”, e que, não diferentemente do caso da Constituição de 1988 e do DPDN de 1996, recebeu massiva contribuição dos militares para sua formulação.

Não obstante tenha-se expressado enfaticamente que esta reformulação anunciaria uma nova era das relações civis-militares, caracterizada pela sintonia, pelo respeito ao jogo democrático e pelo intercâmbio de visões, ainda notamos que esse esforço não logrou remover da sociedade o

---

<sup>8</sup>O que não solucionou, no todo, o problema. Como aponta Flemmes, na primeira conferência sobre cooperação em Defesa entre Brasil e Argentina, ocorrida após a criação do Ministério da Defesa do Brasil, enquanto a delegação argentina era composta por quatro civis e cinco militares, a delegação brasileira contava com cinco militares e apenas um diplomata civil, denotando, por um lado, a manutenção da preponderância dos militares no núcleo de debate da Defesa e da Política Externa e, por outro, o desequilíbrio no diálogo brasileiro-argentino devido a tais diferenças. Ver Daniel Flemmes, “Institution Building in Mercosul’s Defence and Security sector. Brazil’s Defence Cooperation between dominant armed services and marked bilateralism”, *Work Paper IIK*, nº 20, Institute for Iberoamerican studies, Hamburg, 2004. p. 17.

desapreço para com estes temas; e que o chamado “debate nacional” apenas limitou-se a convidar alguns expertos, escolhidos pelos próprios militares ou com a sua anuência, para proferir conferências intramuros; pondo à vista a supremacia dos valores militares na formulação da Defesa do Brasil. Talvez por estes fatores, quando se analisa o quadro funcional que ocupa o Ministério, o que se constata é uma ativa participação política dos militares, conforme denuncia a própria estrutura do Ministério da Defesa: apenas o cargo de Ministro da Defesa e o chefe do seu gabinete, entre os cargos principais da estrutura do ministério são civis.<sup>9</sup> Até mesmo a nomeação do ministro, por parte do Presidente da República, depende (conquanto que informalmente) da aceitação prévia dos militares. Há, em algumas secretarias, cargos ocupados por civis, o que não caracteriza o Ministério como civil, isto é, o exercício de um civil no posto de ministro não garante o mando das Forças Armadas nem o efetivo controle civil da estrutura da Defesa Nacional. A autonomia das Forças Armadas se estende a sua relevante participação em todos os órgãos e gabinetes da estrutura da Defesa Nacional, tanto em funções de assessoria do Presidente e em sua participação no Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, quanto nas funções de assessoria parlamentar e das comissões de Defesa Nacional do Congresso.

Acreditamos que o projeto de reestruturação das bases da Defesa do Brasil, começada sob o mandato de Fernando Henrique Cardoso, tenha sido elaborado dentro daquilo que o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) entendeu como adequado à garantia de manutenção da autonomia das Forças Armadas no cenário político nacional e no cerne das decisões nacionais relevantes. Criou-se, na verdade, mais um Ministério Militar, porque os comandantes das forças não perderam o status de ministros e mantiveram praticamente inalteradas suas funções de poder (continuaram a ser membros natos do Conselho de Defesa Nacional, por exemplo). Assim, os Comandantes de cada Força foram equiparados ao ministro da Defesa, pois se elegeu para estes, como foro de processo e julgamento, o Senado, o que somente é concedido ao Presidente da República e aos ministros de Estado.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ver: Organograma do Ministério da Defesa: [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

<sup>10</sup> De acordo com Luis Alexandre Fucille, “A criação do Ministério da Defesa no Brasil: inovação e continuidade”, *Research and Education in Defense and Security Studies*, August, 2002, p. 4: “Dadas as peculiaridades e singularidades da profissão militar, ao lado do forte *sprit de corps* que a instituição possui, muitas vezes o controle/supremacia civil tem sido dificultado em nome de um conhecimento tecnocrático exclusivo que leva os militares a reclamarem autonomia frente a todo controle externo. Aqui entra um problema fundamental. Mais do que apenas verificar se um dado país possui ou não um Ministério da Defesa, há que se estar atendo aos moldes deste, ou seja, que áreas são por ele efetivamente controladas e com civis à frente”.

Em outro campo, muito caro ao controle dos militares, como é o da formação e educação militar, fica clara a manutenção total da autonomia dos militares com relação a todas as instâncias da estrutura educativa e de ciência e tecnologia nacionais, legitimando mais uma de suas prerrogativas. Os estados-maiores e as respectivas diretorias e departamentos de ensino das forças planejam e fiscalizam o cumprimento dos seus objetivos educacionais sem qualquer consulta ao Ministério da Educação e sem admitir o controle e supervisão ao que se submete o resto da estrutura educativa nacional, desde o ensino fundamental até a pós-graduação. O poder civil não participa nem direta nem indiretamente, nem da formulação nem do controle, dos aspectos fundamentais da educação militar e lhe é vedada qualquer informação que solicite ao respeito, constituindo este, um dos aspectos que mais dificulta o seu estudo e análise por parte da academia. O Executivo Nacional, através do Ministério de Educação e Cultura (MEC), reconhece os cursos de formação de praças e oficiais como de nível elementar, médio ou superior, atribuindo sua equivalência com o sistema de ensino, mas não os avalia efetivamente. Tampouco reconhece a validade dos cursos de mestrado e doutorado criados pelos militares, com exceção do Instituto Militar de Engenharia (IME) e do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), por suas condições de ingresso, estrutura curricular e capacitação docente e por permitirem a supervisão e controle por parte do ministério. O MD não tem ingerência direta nos cursos das FA, a não ser quando os militares se matriculam nos cursos de altos estudos da Escola Superior de Guerra (ESG), que é de responsabilidade do ministério. O Legislativo somente acompanha o andamento da organização, preparo e emprego das FA, além de votar o seu orçamento, mas sem interferir na educação militar profissional. Uma das razões da omissão política relativa à Defesa Nacional é a falta de interesse e capacidade de muitos parlamentares para tratar adequadamente das questões de defesa nacional.<sup>11</sup> Portanto, o sistema educativo das Forças Armadas (assim como a Justiça Militar) constitui um dos segredos melhor guardados pela instituição, até por ser neste nicho que se estabelecem os princípios, os valores e as doutrinas que formam a visão do mundo militar e que serão seguidos pelos jovens postulantes a oficiais. O fato é que propor um estudo acadêmico

---

<sup>11</sup> Os parlamentares que tratam do assunto relativo à Defesa Nacional participam da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), mas seus cargos são rotativos, sendo que a cada 2 anos são trocados. Esta rotatividade impede a formação de uma cultura da defesa, de uma especialização dos parlamentares com os assuntos aí tratados que, por sua vez, são divididos com o interesse (escasso também) pelas relações externas. Esta falta de profissionalização parlamentar e de desconhecimento do assunto deixa nas mãos da assessoria da CREDN ou a dos parlamentares muitas das decisões, sendo que muitos desses assessores são militares. Por outro lado, o desaso, despreparo e desinteresse parlamentar pelo tema, facilita o trabalho do lobby militar nas resoluções do interesse da corporação, como as relativas ao orçamento das FA.

externo sobre esse sistema, ainda que seja meramente histórico, produz um inocultável mal-estar nas casernas. As idas e vindas na procura de autorização para levar as pesquisas nesta área, na maioria das vezes, é insuficiente para abrir o zelado cofre. A cultura do segredo, cara para os fardados, é mais um entrave que oculta o que deveria ser público. Esta atitude impede que se realizem sérias pesquisas que poderiam redundar na melhoria da formação militar.

Nesta medida, vale se perguntar se a dificuldade em submeter democraticamente os militares ao poder civil pode ser atribuída apenas à resistência dos próprios militares ou a uma convivência histórica da elite política civil brasileira. Insistimos: a criação do Ministério da Defesa teria feito parte de uma tentativa, ainda que em vão, de submeter os militares ao controle democrático por parte dos civis, ou teria sido, mais uma vez, um pacto entre líderes militares e civis para garantir a manutenção das prerrogativas e as ilhas de autonomia? Ou ainda, poderia ter sido a criação do Ministério da Defesa uma concessão militar antes que ter que ceder a uma imposição civil ou mesmo que tenha sido concedido como um instrumento de barganha para negociar outros objetivos, talvez como meio de melhorar a reputação do Brasil através de uma vestimenta moderna e democrática?<sup>12</sup>

## **HISTÓRICO DA RELAÇÃO ENTRE AS FA E A SOCIEDADE NO BRASIL PÓS-REGIME MILITAR.**

Uma análise da distensão do regime autoritário de base militar no Brasil e que deu lugar à transição, passando pela elaboração da Constituição de 1988 até desembocar no processo da transformação dos Ministérios Militares em Comandos e a criação do Ministério da Defesa, mostra que as Forças Armadas vêm, historicamente, resistindo a mudanças ou condicionando as

---

<sup>12</sup> É preciso salientar que apenas a criação do Ministério da Defesa não é o bastante para garantir que os militares não se salientem na cena política, como mostra Luis Alexandre Fucille, “A criação do Ministério da Defesa no Brasil: inovação e continuidade”, *Research and Education in Defense and Security Studies*, August, 2002. pp.4-5: “o Brasil foi o último país sul-americano a criar seu Ministério da Defesa. Não obstante, recentemente a região foi sacudida não por golpes militares, mas por graves crises político-institucionais onde as Forças Armadas desempenharam um destacado papel de “arbitragem”, conforme foi possível perceber no Equador, Peru, Venezuela e Paraguai. [...] O Chile, por exemplo, nosso parceiro especial do Mercosul e de regime militar – guardadas as devidas diferenças – possui um Ministério da Defesa há décadas, inclusive ocupado por um civil, e nem por isso o nível de autonomia gozado pelos militares chilenos é baixo. Baseado em Janowitz (1974), o autor acredita que o sucesso deste processo de subordinação dos militares ao poder civil depende da criação de “canais adequados para a expressão dos interesses profissionais militares, bem como infundir nas Forças Armadas a confiança de que seus interesses institucionais essenciais estão sendo razoavelmente atendidos. Para ele, os militares devem ser “punidos” e “recompensados” de acordo com sua atitude, principalmente no caso brasileiro, no qual constatamos um histórico de acentuado protagonismo militar e de fragilidades institucionais.

mesmas à garantia de suas prerrogativas e espaços de autonomia para interferir no tabuleiro do jogo político nacional.

O General Ernesto Geisel foi o artífice do projeto de Distensão militar. Ele deixou claro em seus discursos, com uma sinceridade próxima do cinismo, que a abertura do regime não objetivava precipuamente o retorno à democracia, mas apenas consistia num afrouxamento das tensões existentes, visando ao estabelecimento de um consenso que viabilizasse a consecução dos objetivos da denominada “Revolução de 64” – como os militares se referem ao Golpe Militar que fechou o regime democrático nesse ano. Com isto, como mostra-nos Mathias (1995, p.79), a continuidade dos princípios do regime militar é “parte constitutiva da mudança que, por sua vez, está relacionada à não-ruptura das bases sob as quais se erigiu o processo revolucionário”. A restauração do governo civil seria permitida desde que fosse mantida intacta a capacidade de intervenção militar na política (Idem, p.88). O governo militar só concordava com a instalação da democracia, caso ela afastasse qualquer possibilidade de contestação da ordem sócio-econômica proposta pelo processo revolucionário. Ernesto Geisel, que foi o presidente militar que gozou de maior prestígio,<sup>13</sup> por razões idiossincráticas, soube conduzir com cautela o processo de distensão “lenta, segura e gradual”, de modo a garantir a eliminação dos entraves para a vigência da Constituição que os militares tinham ditado em 1967, asseverando a consecução do chamado “desenvolvimento político” (que para eles significava a somatória do desenvolvimento econômico com o social) e afiançando um sucessor (que resultaria sendo o Presidente Figueiredo) que também estivesse apto a devolver o governo aos civis, desde que a “abertura democrática” se desse com “responsabilidade”.

O governo de José Sarney – que sucederia pelo voto indireto e pela morte inesperada do titular ao cargo -, já caracterizado por um processo de “transição à democracia” também foi fruto de árduas negociações entre civis da aliança democrática e os líderes militares. Como aponta Eliezer Rizzo de Oliveira (1994, p.106), o deslocamento das Forças Armadas do centro do poder político cedeu lugar a um quadro “de tutela sobre o governo civil”. O aparelho militar teve, durante o governo de José Sarney, seu espaço mantido, sendo-lhe ainda reservada a prerrogativa de influir nas decisões governamentais dos civis (Idem, p.111).

**Comentario [\*1]:** Héctor, tirei essa citação porque ela aparece em todos os nossos textos!

---

<sup>13</sup> Exemplo disto foi seu êxito em demitir o Ministro do Exército Sylvio Frota.



Além disso, a tarefa atribuída a Sarney, de chamar a uma Assembléia Constituinte que elaborasse uma Constituição compatível com as exigências democráticas, foi compartilhada e tutelada pelos militares<sup>14</sup>. Como resultado disto, a Constituição de 1988 acabou mantendo legal o pleno exercício da função interventora das principais lideranças militares, por meio de artigos imprecisos e ambíguos, como o de número 142 que define quem e em que condições pode solicitar e quem se responsabilizar pelo emprego das FA. As questões relativas à Defesa e à Segurança e aos temas a elas vinculados são tratadas de modo bastante dispersos na Carta Constitucional. A estrutura de poder concede à União a primazia no tratamento e encaminhamento das questões da Defesa. Cabe-lhe a responsabilidade por assegurar a Defesa Nacional (art. 21, III), como também a disposição de autorizar que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nela permaneçam temporariamente (art. 21, IV); a adotar as medidas nacionais previstas na constituição para tratar de ameaças ou situações internas que comprometam ou envolvam questões de Segurança e Defesa Nacional, a saber, o Estado de Sítio, o Estado de Defesa e a Intervenção Federal (art. 21, V); assim como a fiscalização e autorização para produção e comércio de material bélico (art. 21, VI), além de um estrito controle sobre a atividade nuclear, na exploração de serviços e instalações, exercendo o monopólio sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (art. 21, XXIII), sendo que as atividades nucleares realizadas em território nacional somente poderão ser permitidas se voltadas para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional.<sup>15</sup> O emprego das Forças Armadas como instrumento de garantia da lei e da ordem é da responsabilidade do Presidente, por iniciativa própria ou em

---

<sup>14</sup> Na prática, esta “tutela” militar se traduziu em “pressões de diversas ordens sobre o Congresso Constituinte, envolvendo interesses sobre as definições da função constitucional, o regime presidencialista e o mandato presidencial”.

Ver Eliézer Rizzo de Oliveira, “De Geisel a Collor. FA, Transição e Democracia”, Papirus, Campinas, 1994. p. 122.

<sup>15</sup> As Forças Armadas são formadas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República. A regulação das competências fundamentais sobre definição dos objetivos da Defesa é feita pela Política de Defesa Nacional, aprovada em 30 de Junho de 2005 pelo decreto nº 5.484, sob coordenação do Ministério da Defesa. Tem a **função** precípua de defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e, por iniciativas de qualquer destes da lei e da ordem. Tem como **atribuições subsidiárias**, em conjunto, cooperarem com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. Como atribuições particulares: **À Marinha**: orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional; prover a segurança da navegação aquaviária; contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais marítimas; e implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e águas interiores; **À Aeronáutica**: orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil; prover a segurança da navegação aérea; contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional; estabelecer, equipar e operar, diretamente, ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial e operar o Correio Aéreo Nacional.

atendimento a pedido de qualquer dos poderes constitucionais, através do Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Presidente do Senado Federal ou do Presidente da Câmara dos Deputados, no âmbito de suas respectivas áreas. A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes do Presidente e depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal que cuida da Segurança Pública. Nestas passagens se encontra a principal brecha deixada pela Constituição para interpretações jurídicas que permitam o desvio de missão das FA. Por meio dela, fica dependente um determinado tipo de destinação militar à iniciativa de qualquer dos Poderes da República, ou seja, na prática, além do Presidente, outras autoridades podem decidir sobre o recurso às Forças Armadas. Além disto, as possibilidades para convocação das Forças Armadas são amplas, podendo descaracterizar sua missão essencial. Deparado com a indissimulável incapacidade de solucionar os graves problemas de segurança pública que abatem a sociedade, o governo brasileiro, que não se atenta aos limites constitucionais, tem batido cada vez com maior frequência às portas dos quartéis, buscando soluções para a repressão do tráfico de drogas e do crime organizado que os instrumentos constitucionalmente consagrados não oferecem.<sup>16</sup>

Uma particularidade do Brasil e que dificulta a reflexão sobre missão e emprego das FA, além da falta de cultura da Defesa na sociedade e da ausência de especialistas civis no tema, é o fato de que este país carece de forças de contenção intermediária. Diferentemente de outros países de América do Sul, o Brasil não conta com *gendarmérias*, ou *carabineros*, *prefecturas* costeiras e outras formas armadas que podem ser empregadas em caso de insuficiência das forças policiais ou em caso de estas serem superadas ou mesmo em operações especiais como, por exemplo, o combate ao narcotráfico e ao crime organizado. Ante esta deficiência, em casos emergenciais em que as forças do crime ou a desordem superem as forças repressivas, o Estado se sente necessitado de empregar suas forças de combate, isto é, as suas FA. Este fato, somado à história recente de governos autoritários de base militar, mantém viva a sensibilidade para os desvios de missões e alerta para os detalhes constitucionais, assim como exige um permanente cuidado político para manter separados os conceitos de “Defesa” e “Segurança Pública”, esta última objeto das diversos corpos de Polícias, reservando aquela às FA. Ainda assim, zonas cinzentas e

---

<sup>16</sup> Sobre esta questão ver Héctor L. Saint-Piere; Érica C. A. Winand, “Dangerous Ambiguity. Proposes to expand the role of the Brazilian armed forces”, *Hemisphere*, Vol. 16, Spring 2006.

nebulosas permanecem inalteradas no texto constitucional, o que torna política a decisão de quando, em que condições, com que objetivo e com que intensidade empregar as FA no âmbito interno.

Em abril de 1991, foi aprovada pela Câmara de Deputados, a partir de Emenda e de diversas negociações, a Lei Complementar sobre Forças Armadas que corrige as distorções constitucionais que aninhavam no Cap. 142 acima mencionadas. Mas, em suma, o presidente José Sarney finaliza seu governo tendo atendidas praticamente a totalidade das demandas militares: o não julgamento dos excessos da repressão durante o regime e a preservação da autonomia militar com baixo grau de autoridade presidencial sobre o aparelho militar; confirmação do quadro de tutela, assegurado também pelo controle militar sobre os programas nucleares, como o Programa Nuclear Paralelo (PNP) e manutenção das três forças singulares como Ministérios (OLIVEIRA, 1994, p.189).

Durante o governo Collor podem se notar algumas modificações no quadro das relações entre civis e militares. Uma delas foi a promulgação da Lei Complementar citada acima. Mas houve outras talvez mais significativas: Collor encolheu relevantes funções militares ao promover mudanças no Gabinete Militar, no EMFA e na área do Serviço de Informações. Ao extinguir o Serviço Nacional de Informações (SNI), criar a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), e desprover de *status* ministerial o EMFA e o Gabinete Militar, o presidente contribuiu para a desmilitarização do nível superior de deliberação do poder do Estado e da administração do Planalto. Além disto, Collor buscou desarticular o Programa Nuclear Paralelo (PNP), desestruturando a militarização do setor científico e tecnológico. Porém, o governo Collor significou uma nova fase de sobrevivência da dialética “ruptura e continuidade”, pois, ao mesmo tempo em que promoveu mudanças consideráveis, não conseguiu extinguir os Ministérios das forças singulares. Estas últimas convenceram o presidente de que a criação do Ministério da Defesa só era compatível com o sistema parlamentar de governo, entre outros argumentos. Collor, porém, foi prudente na escolha dos ministros militares. Com algum tino procurou localizar entre os altos mandos militares lideranças aptas a estabelecer uma negociação conciliatória com o governo: a pressões do Almirante Mário César Flores (ministro da Marinha), do General Carlos Tinoco (ministro de Exército) e do Brigadeiro Sócrates Monteiro (ministro da Aeronáutica) abandonaram o aspecto institucional e incorporaram um caráter de associação. Os

perfis destes ministros não se relacionavam ao regime militar, nem ao quadro tutelar do governo anterior.

Apesar de os Ministérios apresentarem um bom comportamento, Collor deixa lacunas abertas no tocante à “crise de identidade militar” condizente à adaptação das funções militares às demandas do pós Guerra Fria, gerando novos conflitos que poderiam, de uma outra forma, comprometer a democracia. Os novos papéis atribuídos às Forças Armadas causam uma mudança nas condições institucionais, materiais e políticas das mesmas, criando um sentimento de rejeição no interior da caserna. Ademais, as duas hipóteses de guerra que condicionavam o preparo e o emprego militar - com a Argentina, como inimigo externo tradicional, e contra o subversivo como inimigo interno - foram descartadas no desenvolver da nova ordem mundial (ordem globalista, regionalista e cooperativa, explicada pela crescente interdependência recíproca). Collor saiu do governo sem que fossem claramente definidas as novas atribuições das Forças Armadas, o que permitiu um agravamento gradual das tensões no seio das mesmas e uma pesada herança para o próximo governo.

A crise político-institucional do governo Collor, que terminou no episódio do *impeachment* do presidente, foi uma experiência comprovadora de que os ministérios militares não almejavam naquele momento nenhum tipo de intervenção, uma vez que a fragilidade da situação permitiria tal ocorrência e ela não aconteceu. Mas, por outro lado, poder-se-ia pensar que o impedimento do presidente Collor facilitaria seus projetos e deixariam ao sucessor, seu vice-presidente, Itamar Franco, numa situação de muita fragilidade político-institucional e, por tanto, sensível às demandas do setor fardado. Pode ser meramente especulativo, mas é fato que foi sobre o governo de Itamar Franco que os reflexos da crise interna às Forças Armadas incidiram mais notavelmente. A autoridade presidencial sobre as Forças Armadas, recuperada por Collor, foi visivelmente enfraquecida no governo de Franco, o que permitiu a abertura de uma forte luta política em torno da definição dos ministros militares. Por fim, como resultado desta luta, os ministros Flores, Tinoco e Monteiro foram substituídos pelo Almirante Ivan Serpa, pelo General Zenildo Lucena e pelo Brigadeiro Lélvio Viana Lobo, refletindo o jogo de trocas entre o esquema político e o militar, tal como ocorreu com Sarney e seu ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves. Por este quadro de fragilidade política, o governo de Franco representou o retorno a um quadro de tutela, como definira Eliezer Oliveira (1994, p.314).

Enfim, com este breve histórico, pretendemos mostrar que a autonomia ou a subordinação dos militares em relação ao poder civil é um processo de idas e vindas e que neste se inclui a longa relutância em torno da criação do Ministério da Defesa. A criação do mesmo foi ferrenhamente combatida pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica na Constituinte e isto esteve relacionado ao fato de as forças políticas pró-criação atribuírem ao Ministério um caráter de instrumento de controle civil e de restrição da autonomia política dos militares e de equilíbrio entre as forças. No governo Collor, a criação do Ministério da Defesa sofreu resistência não pela questão da diminuição da autonomia das Forças Armadas, nem pela questão de equilíbrio entre as forças (pois isto parecia não ser problema, dado o razoável comportamento nos ministros militares de Collor), mas naquele momento relacionou-se mais à crise de identidade vivida pela instituição. Afinal, embora o fim da Guerra Fria tenha anunciado “novos tempos” e novas prioridades, não seria plausível que os militares, revisassem do dia para a noite, seus valores, seus conceitos políticos e estratégicos, suas hipóteses de conflito e doutrinas historicamente construídos. Ou seja, enquanto que se obscurecia o entendimento sobre missão, papel e função das Forças Armadas na nova era, não houve atualização da doutrina militar e nem modificação substancial do seu comportamento. Por isto, nem sempre mostravam acordo em relação às novas missões que lhe eram atribuídas. Por outro lado, o fato de o Exército ter se preparado durante mais de vinte anos para combater o inimigo interno, fazia com que sua estrutura fosse essencialmente voltada ao plano nacional, o que temiam que fosse desmantelado no caso de que se criasse um Ministério da Defesa que propusesse novas projeções estratégicas para o país. Nesse posicionamento conservador das FA é possível se destacar a exceção constituída pelo pensamento do Almirante Mário César Flores, ministro da Marinha. Dono de um pensamento liberal, ganhou projeção nos meios de informação quando decidiu abrir ao público as instalações nucleares navais que até esse momento eram mantidas no maior segredo. Ele também foi um ferrenho defensor da criação do Ministério da Defesa, ainda que sustentando, não sem razão, que o controle civil das Forças Armadas dependia muito mais da eficiência do Estado democrático e da mentalidade da sociedade do que da instituição do referido órgão.

Já durante o governo de Itamar Franco, como sugere Oliveira (1994, p.317), teriam sido criadas as condições para que a eventual “adoção do Ministério da Defesa seja destituída do caráter fundador de um novo equilíbrio entre as armas”, constituindo um novo ponto de instabilidade. De forma geral, acredita-se que o Ministério da Defesa seria uma consequência natural, partindo das

necessidades militares e de uma política de defesa que as satisfizesse. Assim, as forças defenderam que não se poderia criar um Ministério da Defesa antes de uma deliberação parcimoniosa sobre algumas das definições centrais para toda sua organização e estrutura, bem com formulada e aprovada uma consistente e eficiente Política Nacional de Defesa.

Esta resistência militar às mudanças, somada à falta de uma clara proposição dos civis sobre o tema e da confusão do conceito de Defesa com questões estritamente militares colaborou para que enquanto em diversas partes do mundo, estruturas semelhantes ao Ministério da Defesa fossem edificadas já pós- II Guerra, no Brasil, só se contaria com uma condução unificada sob o comando civil, ao menos do ponto de vista formal, apenas no fim do Século XX, ainda assim, encontrando, até os últimos dias, diversas e resistentes barreiras para sua consolidação. Além disto, como o histórico que acabamos de apresentar pareceria prognosticar, o resultado mais plausível para esse processo de construção institucional do Ministério da Defesa não poderia ser outro que uma estrutura frágil e militarmente controlada, incapaz de cumprir eficazmente com suas funções em sua plenitude, seu próprio processo de criação a condenava. Em primeiro lugar, porque assim que o presidente Fernando Henrique Cardoso cogitou a idéia, em lugar de induzir estudos acadêmicos e um debate político nacional sobre o tema, se precipitou a solicitar assessoria ao ministro do EMFA, General Benedito Onofre Leonel, para concepção do Ministério. Em segundo lugar, porque, pela ignorância e desinteresse geral da sociedade civil sobre as questões concernentes a área da Defesa e Segurança, todas as discussões formais sobre a instituição do órgão contaram com a supervalorização da opinião militar, cuja presença era massiva. O próprio deputado Benito Gama, relator do projeto de emenda constitucional (PEC) declarou que o Ministério da Defesa seria uma espécie de rainha da Inglaterra: reina, mas não governa (Zaverucha, 2005, p.215). Além disso, Fernando Henrique Cardoso não conseguiu nomear Ronaldo Sardemberg para ministro e, cedendo à contestação dos militares, partiu em busca de outras alternativas que tranqüilizassem os ânimos dentro da caserna.

Enfim, o único aspecto que parece, dentro do Ministério da Defesa, ter decisão totalmente civil, é a questão orçamentária, que por sua vez, não é conduzida sem equívocos

À guisa de conclusão sob a administração de FHC: Apesar de alcançar significativos avanços, quais sejam: a instituição “formal” da política de Defesa, por meio do estabelecimento da DPDN

e, em seguida, do MD e a nivelção do diálogo internacional sobre Defesa, o resultado final das reformas não esteve perto de dar ao Brasil a condição de país plenamente democrático, com um controle civil sobre os militares garantido. Cardoso, além de deixar lacunas para a atuação militar no MD, aprofundou as feridas das FA, quando, na tentativa de preencher o vazio existencial das Forças Armadas, enfatizou a grandiosidade da missão de defesa da Amazônia, reascendendo o ímpeto patriótico dos militares, sem, porém, atribuir-lhes, minimante, meios materiais que lhes permitissem cumprir esta missão. Se o governo obtivera algum sucesso na estabilização das relações civis-militares, por meio da atenuação da crise de identidade nascida no governo de Collor, logo a mágoa do militar veio à tona quando, sem definir claramente os objetivos da Defesa do país e, continuando sem delimitar as fronteiras entre Defesa e Segurança, a atuação dos militares como forças policiais cresceu, assim como continuou sem modernização todo o aparato da Defesa e continuaram desatualizados os salários dos militares. Também não se pensou uma nova base cultural para estruturação de uma Defesa compatível com os novos tempos. Se dentro das academias militares o sistema educacional não se preocupou com o novo “profissionalismo” a ser implantado, fora dela tampouco foram incentivados debates que levassem à população um maior conhecimento sobre o tema. Os reflexos dessas falhas são assistidos atualmente, como mostrará a próxima parte deste texto.

## IMPLICAÇÕES DA FRÁGIL ESTRUTURA DO MD NO GOVERNO LULA

José Viegas Filhos, primeiro Ministro da Defesa nomeado pelo Presidente Lula, esteve no Clube Militar do Rio de Janeiro, onde apresentou as principais preocupações do Ministério.<sup>17</sup> De acordo com o seu discurso,<sup>18</sup> o reaparelhamento das FA seria postergado em função de outras prioridades, como o desenvolvimento social. Na ocasião, afirmou que a função essencial das FA seria defender a soberania e a integridade do território nacional, entendendo que para isso seria necessário preparar, adestrar e aparelhar os efetivos, deixando claro que a “dissuasão” permanecia sendo o elemento básico da estratégia brasileira da Defesa<sup>19</sup>. De acordo com o Ministro, a orientação das FA já estaria adequada aos novos tempos e os valores democráticos cultivados após essas transformações alteraram o velho conceito de “Segurança do Estado” para o

**Comentário [\*2]:** Aquelas propostas eleitorais de Lula já estão muito batidas, além disso o texto ganhou mais objetividade sem elas.

<sup>17</sup> Ver link “Notícias” no site *Defesanet*. Disponível em [www.defesanet.com.br](http://www.defesanet.com.br)

<sup>18</sup> Ver: Discurso do Sr. Ministro do Estado da Defesa, José Viegas Filho, no clube militar do Rio de Janeiro, em 25 de fevereiro 2.003 no site *Defesanet*. Disponível em <http://www.defesanet.com.br>.

<sup>19</sup> Pode-se consultar o discurso completo no site do Exército brasileiro. Disponível em [www.exercito.gov.br/noticias](http://www.exercito.gov.br/noticias).

de “Segurança Cidadã”, “substituindo a preocupação excessiva com a segurança do aparelho do Estado por uma atenção vinculada propriamente à segurança da nação, que prestigia os cidadãos e a sua escolha dos destinos políticos do país”, conforme suas palavras. Porém, parece que o Ministro não soubera definir com precisão os limites dessa nova “Segurança Cidadã”, ampliando ainda mais o leque das ditas “tarefas subsidiárias”. Além disso, ao invés de recorrer ao legislativo para receber auxílio na formulação dessas questões, o Ministro solicitou um debate fechado apenas com os militares sobre a extensão que deveria ter o envolvimento das FA em tarefas alheias ao papel constitucionalmente consagrado, colocando-lhes três alternativas: a absoluta abstenção das FA de intervir nessas tarefas; uma posição intermediária, segundo a qual, as FA, sob determinação legal, desempenhariam apoio às forças policiais no combate às novas ameaças e, por último, uma posição radical de envolvimento direto no combate a essas atividades. Ademais, o Ministro defendeu a participação das forças em programas sociais, com o denominado “Fome Zero” afirmando: “A valorização das FA e o comprometimento com uma sociedade mais justa são metas que se casam”.

Para Viegas, seriam prioridades, na nova era Pós-11/09, atualizar a base conceitual do pensamento estratégico nacional diante da realidade mundial e das necessidades de defesa do País. Para isso, seria conveniente revisar as grandes linhas de pensamento estratégico para definir uma estrutura militar adequada às demandas da Defesa. Assegurar a proteção da Amazônia foi outra prioridade colocada por Viegas, respondendo a uma velha reivindicação das FA que atribuem à Amazônia grande importância estratégica pelo tamanho da fronteira que o Brasil tem nessa região com vários países, absolutamente desguarnecida. A terceira prioridade diz respeito à consolidação do papel do Brasil como promotor da integração regional e hemisférica em matéria de defesa, bem como a sedimentação de sua presença nos foros internacionais de defesa, realçando a posição brasileira na manutenção da paz mundial. Este objetivo é coerente com o novo perfil da política externa brasileira, a chamada “diplomacia ativa” e refere-se à projeção estratégica do Brasil na região (particularmente na América do Sul), bem como no âmbito hemisférico, visando consolidar e aumentar sua participação internacional na manutenção da paz no mundo. Embora reconhecendo que a região vive uma etapa de consolidação das democracias e de paz garantida, impulsionada especialmente pelo Mercosul e pela Comunidade Andina, o Ministro alertava para a vulnerabilidade a ações clandestinas de caráter transnacional, o que



exigiria maior empenho na “proteção das fronteiras, vigilância do espaço aéreo e patrulhamento marítimo e fluvial”. Em consonância com aquela “diplomacia ativa”, declarava “o reconhecimento do Brasil como potência regional e, conseqüentemente, a intensificação da participação na intermediação de conflitos internacionais na manutenção de uma força preparada para integrar missões internacionais de manutenção da paz”. Prometia manter e aumentar a participação externa do Brasil através participação das suas FA em vários operativos e atividades em todas as partes do mundo.<sup>20</sup> Os demais objetivos da Defesa, anunciados por Viegas seriam: “Promover a obtenção, a modernização e a adequação dos meios necessários ao emprego das FA”, elaborando-se o documento de “Estratégia Militar Brasileira”, no qual seriam definidas as bases para o planejamento do reaparelhamento e a interoperabilidade e interconectividade das forças; minimizar a dependência externa quanto aos recursos de natureza estratégica para a defesa do País, incentivando a pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias atuais e o desenvolvimento da indústria bélica nacional; aperfeiçoar a capacidade das FA para operar de forma combinada ou conjunta; modernizar as estruturas organizacionais e os processos administrativos, com ênfase nos sistemas de controle, gestão da informação e na qualidade da ação gerencial; desenvolver e modernizar a capacidade de atuação da aviação civil, e, por fim, intensificar a divulgação das ações desenvolvidas pelas FA em prol da sociedade brasileira e valorizar o soldado.

O ex-ministro Viegas contribuiu fundamentalmente para as discussões que geraram o novo Documento de Política de Defesa Nacional, divulgado no ano de 2005, quando o Ministério já se encontrava sob chefia de José Alencar. Prova disso é que o documento apresenta idéias semelhantes ou idênticas àquelas pronunciadas pelo ex-Ministro antes de sua renúncia, como a

---

<sup>20</sup> Agrega ao seu discurso: “Em 2003, o Brasil continuará a se fazer presente no Timor Leste, o que acontece desde 1998, participando do esforço de consolidação da paz nesse país amigo. O papel da Força Aérea será o de apoiar o transporte dos pelotões brasileiros, a cada seis meses, quando são percorridos, em cada viagem, cerca de 34 mil quilômetros. Na Europa, o Brasil far-se-á representar na Missão de Observadores das Nações Unidas em Prevlaka, Croácia (Unmop), com observadores militares, e na Força das Nações Unidas em Chipre (Unficyp), participando do Estado-Maior do contingente argentino. Nas Américas, o Brasil continuará participando da Missão de Verificação dos Direitos Humanos das Nações Unidas na Guatemala (Minugua) e da Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central (Marminka), com supervisores internacionais da Marinha e do Exército. A missão Marminka, cujos recursos provêm da OEA, é gerenciada pela Junta Interamericana de Defesa – JID, com atuação na Costa Rica, Nicarágua, Guatemala e Honduras”.

noção de Defesa. Em pronunciamento ao Instituto Rio Branco<sup>21</sup>, Viegas defendeu a elaboração do Livro Branco da Defesa e adotou como conceito de Defesa Nacional: “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas potenciais ou manifestas.” A reprodução dessas idéias aparece no DPDN de 2005, quando se busca uma distinção entre Defesa e Segurança:

I.- Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização de seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza e a garantia dos cidadãos ao exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II.- Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a Defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais, contra ameaças *preponderantemente* externas, potenciais ou manifestas”<sup>22</sup> (grifo nosso)

A noção de Segurança do novo DPDN também reproduz a proposta de Viegas de “Segurança Cidadã”, assim como o documento enfatiza as iniciativas de cooperação entre as FA vizinhas para garantia da paz e da estabilidade regionais. Esta, aliás, é uma virtude do Ministro que não deve passar em branco: ao incentivar a cooperação regional, contribuiu de forma relevante nas discussões que geraram o novo documento da Defesa, além de se fazer notável por inaugurar diálogos entre civis e militares, manifestos em numerosos discursos e conferências; também por participar ativamente das reuniões de ministros da Defesa, as quais se deram muito mais freqüentemente do que na gestão de seus sucessores, o que aponta que após sua renúncia, houve um novo retrocesso na trajetória civil rumo à solução das questões da Defesa no Brasil. Viegas contribuiu para que o DPDN intensificasse o processo de harmonização da Defesa com a Política Externa, ao fomentar o diálogo com outros países da América do Sul. Porém, a distinção entre Defesa e Segurança que prenunciou e que apareceu no novo DPDN, seja por incompetência ou por falta de vontade política, não alcançou uma clara distinção conceitual entre a Defesa e a Segurança, o que não é um mero problema de semântica, mas de ordem operativa, porque é em decorrência disto que se estabelecem as missões das FA. Sem ânimo para discutir as “ameaças potenciais”, que, por sua amplitude semântica, configura qualquer situação em qualquer momento, enfatizamos acima o advérbio “preponderantemente” porque é ele quem abre

<sup>21</sup> Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho no Instituto Rio Branco, no dia 18 de Março de 2004. Ver [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br).

<sup>22</sup> Documento de Política de Defesa Nacional, 2005, disponível em <https://www.defesa.gov.br/pdn>

decididamente as portas para o emprego das FFAA na contenção de ameaças originadas externa ou internamente, podendo ser elas de qualquer natureza. Este instrumento de intervenção sinaliza a ampliação das missões das FFAA.

Embora tenha desempenhado um importante papel nas mudanças acima assinaladas, Viegas não escapou à inexorável situação de deslegitimidade da autoridade do Ministério por ele chefiado. A preeminência militar sobre os civis na correlação de forças nas deliberações das questões estratégicas e militares dentro do Ministério da Defesa manifestou-se na “renúncia” do Ministro José Viegas, “determinada” pelo presidente Lula como forma de resolver um conflito estabelecido entre o ministro e o Comandante do Exército.<sup>23</sup> Provou-se que, ainda que formalmente as Forças Armadas mantenham a subordinação ao Presidente, não se provoca o exercício de teste da mesma, isto é, o exercício efetivo de mando civil. Na verdade, tanto o controle civil sobre todos os aspectos da Defesa, incluindo o orçamentário, assim como o exercício de mando é, na prática, inexistente, o que invalida a afirmação da existência de uma obediência material das Forças Armadas à autoridade civil constitucionalmente constituída.

---

23 De acordo com a *Folha de S. Paulo*, “a divulgação de fotos que supostamente mostrariam o jornalista Vladimir Herzog momentos antes de sua morte, nos estabelecimentos do DOI-Codi, provocou a crise entre o Palácio do Planalto e o Ministério da Defesa que levou ao pedido de demissão do ministro José Viegas.” Antes de dadas como falsas as fotos, o Exército divulgou uma nota elogiando práticas adotadas durante o regime militar contra militantes de esquerda. Segundo o jornal, “Lula ficou descontente com o teor da nota e criou-se a impressão de que Viegas não tinha autoridade sobre o Exército”. Porém, ao invés do Comandante ser repreendido, foi o Ministro da Defesa quem “renunciou” ao cargo, alegando sua responsabilidade pelo mau comportamento do Exército, por ser ele, o dirigente superior das Forças Armadas. *Folha de S. Paulo* – Brasil – 04/11/2004. Ver [www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65505.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65505.shtml)

Caso semelhante ocorreu em outubro de 2000: o presidente Fernando Henrique Cardoso tentou demitir o Comandante do Exército, General Gleuber Vieira, mas foi pressionado pelas Forças Armadas a recuar de sua decisão, conforme relatou a revista *Isto É*: “Insatisfeito com as pressões da caserna por mais verbas e um imediato aumento salarial, [...] Fernando Henrique resolveu demitir o comandante do Exército, general Gleuber Vieira. FHC não gostou de uma entrevista dada pelo general criticando a falta de verbas. Ele anunciou sua decisão em uma conversa com o ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, general Alberto Cardoso, e com o ministro da Defesa, Geraldo Quintão. A determinação repercutiu muito mal nos quartéis e foi considerada inaceitável por generais e coronéis. Antecedida de visitas do comandante do Exército a quartéis País afora, uma reunião em Brasília com todos os 155 generais, e sem convite a Quintão, foi o palco escolhido pelos militares para um desagravo a Gleuber Vieira e uma explícita manifestação de descontentamento com o governo e seu tratamento dispensado à Força. A pressão funcionou. Alertado pelo serviço de informação do Palácio do Planalto, Fernando Henrique desistiu da demissão e escalou o general Cardoso para atuar como bombeiro junto ao generalato. Ele informou aos colegas de farda que Gleuber não mais seria demitido e acertou que os militares não fariam nenhuma manifestação pública”. Ver *Isto É On line* em [www.terra.com.br/istoe/1620/brasil/1620mobilizacao.htm](http://www.terra.com.br/istoe/1620/brasil/1620mobilizacao.htm)

Para substituir Viegas, Lula duplicou o cargo de seu vice-presidente, José Alencar que admitiu às próprias Forças Armadas, ter um perfil empresarial incompatível com o requerido para o Ministério da Defesa. Não houve grandes atritos neste período, até porque Alencar não ameaçava aos militares, nem por meio de suas propostas, muito menos por sua autoridade. A questão salarial foi, em parte, amenizada, durante seu mandato, quando o governo concedeu um abono de 13% ao soldo militar. O abono foi anunciado por Lula em outubro de 2005, e aprovado pelo Congresso em novembro do mesmo ano, com promessas para que os 10% restantes fossem atribuídos no meio do próximo ano.

No dia 1º de Abril de 2006, ainda sob o clima do aniversário do Golpe de 1964, os jornais noticiaram a tomada de posse de Waldir Pires, em substituição a Alencar que disputaria as eleições de 2006/2007. No primeiro dia de comando das três Forças Armadas, já recebeu pressão das tropas para que se aumentasse o orçamento da pasta e já enfrentara a primeira prova de sua autoridade.<sup>24</sup>

O problema orçamentário permaneceu pungente na gestão de Pires<sup>25</sup>. Em meio a uma gama de protestos por melhores salários e condições de trabalho, algo viria agravar a relação dos militares com o ministro: o início da crise do setor de aviação civil do país. Controlar o tráfego aéreo civil

---

<sup>24</sup> Devido aos 42 anos da instauração regime militar no Brasil, iniciado em 31 de março de 1964, que resultou na instituição de um autoritarismo político, o Exército, através da sua Ordem do Dia, assinada pelo seu comandante, o general Francisco de Albuquerque, exaltou a data controversa, salientando o orgulho pelo passado atuante da Força, em clara a alusão à participação do Exército naqueles acontecimentos. O novo ministro, para abrandar a situação, em declaração, procurou não confrontar a nota do Exército, dizendo respeitar a posição de quem apoiasse o regime militar, argumentando que a consolidação da democracia deveria ser um compromisso pacífico das Forças Armadas e que a história do Brasil deveria vislumbrar a consolidação da soberania popular, a idéia de liberdade e a garantia dos direitos dos cidadãos. O jornal *O Globo* noticiou que as declarações de Albuquerque tiveram grandes repercussões na Câmara dos Deputados, principalmente na Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos. Para o presidente desta comissão, Augustino Veit, o comandante do Exército deveria ser substituído, caso não revisse seu posicionamento, justificando que seu ideal deveria acompanhar o pensamento da sociedade

<sup>25</sup> Depois de assumido o cargo, Pires teria três meses para liberar os 10% que faltavam ao acréscimo salarial dos militares e ainda não havia sido enviado projeto de lei ao Congresso. Antes, porém, que o prazo vencesse, foi a vez de a Marinha fazer seus reclamos, representada pelo comandante da Marinha brasileira, almirante Roberto Guimarães de Carvalho, por meio da ordem do dia, lida na cerimônia de comemoração do aniversário da Batalha Naval do Riachuelo. Segundo Carvalho, “a suposta ausência de inimigos e ameaças não deveria iludir o país com a falsa sensação de segurança”, mostrando, assim, um claro desconforto com o corte orçamentário, decidido a partir da nova configuração regional e mundial.

é uma das missões abrangidas pela Aeronáutica, juridicamente regulamentadas<sup>26</sup>, por isso, a competência da força foi questionada, levando em consideração as falhas que causaram um fatal acidente com um avião comercial da empresa *Gol*, no ano passado<sup>27</sup>. Após o acidente, os controladores de voo decidiram levar adiante a chamada “operação padrão” que consistiu na primeira forma de protesto dos controladores para evidenciar suas condições de trabalho. Este protesto atrasa vários voos nos principais aeroportos do país desde o dia 27/10/06 até hoje, organizando, por isso, importantes pressões ao governo.

Dos controladores no país, 2.212 são militares e 571 civis. De um lado, o presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Proteção ao Voo, Jorge Botelho, diz que já havia advertido o Comando, repetidas vezes, sobre os problemas estruturais da carreira e da necessidade de ampliação do número de funcionários. Porém, parece que a arrogância dos militares não permitiu que admitissem o problema. Na versão dos militares, no entanto, a Aeronáutica já havia se atentado para os problemas, como já havia pedido uma solução, a qual não foi providenciada.

Durante a evolução dos fatos, a convocação, feita pelo Comandante da força, brigadeiro Luís Carlos Bueno, de 149 controladores de tráfego aéreo que trabalhavam detidos no Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo – CINDACTA –denominada, pelo próprio brigadeiro, de “intervenção”, foi o estopim a crise entre civis e militares. Perante a crise, o governo anunciou a publicação de uma medida provisória autorizando a contratação de 60 controladores de voo e seu apoio ao início da desmilitarização da profissão, prometendo a constituição de grupo de trabalho para discutir plano de carreira para a categoria.

O fato de o Ministro da Defesa ter procurado diretamente os controladores para negociar, desagradou aos militares. O comandante da Aeronáutica acusou o Ministério da Defesa de “incentivar a anarquia e provocar um grave precedente” ao negociar com os “grevistas” para pôr fim ao caos nos aeroportos. Os militares atacavam a idéia de desmilitarização, alegando uma

---

<sup>26</sup> De acordo com o item 6.5 da DPDN de 2005, é missão da Aeronáutica: “Dispor de meios e capacidade de exercer a vigilância, o controle e a defesa do seu espaço aéreo, aí incluídas as áreas continental e marítima, bem como manter a segurança das linhas de navegação aéreas”. Ver DPDN em [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

<sup>27</sup> Apesar de as perícias acusarem o jato Legacy como culpado, por não estar com o equipamento que permite que o avião seja reconhecido pelos radares ligado, veio à tona uma série de conflitos envolvendo o orçamento destinado à modernização dos equipamentos de controle de tráfego aéreo, bem como ao salário pago aos controladores de voo.

possível conseqüente quebra hierárquica no controle dos vôos, deslegitimando a organização. Um outro receio seria a medida provocar uma reação em cadeia, estimulando uma pressão de todos os quadros do setor de controle de tráfego aéreo, que engloba 10.327 pessoas. Por outro lado, se o governo cedesse às pressões poderia haver um estímulo para que patentes mais baixas da Aeronáutica, da Marinha e do Exército também organizassem manifestações por observarem a passividade do governo. O problema tomou novas dimensões quando se indicou que o Exército estaria apoiando o motim. Amedrontado, Lula prometeu trocar o Comando das três forças, mas como medida primária de “saneamento”, substituiu apenas a chefia do controle de vôo.

Depois de muitas conversações, quando o Comando da Aeronáutica e o Ministério da Defesa pareciam se entender, os controladores de vôo fizeram uma nova paralisação, classificada de “auto-aquartelamento”. Lula pediu que o Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, negociasse o fim do motim, preservando a hierarquia da instituição. Sem sucesso, o comandante da Aeronáutica, Juniti Saito, ameaçou dar voz de prisão a cerca de 200 controladores, os quais responderam que a greve resistiria às prisões.

A falta de pessoal civil para substituir os controladores que seriam presos fez o presidente Lula, juntamente com o Comando da Aeronáutica, desistir das prisões e ceder às reivindicações dos militares, ainda que as concessões pudessem abrir precedentes para outras quebras de ordem, afetando, portanto, a premissa de negociar preservando a disciplina e a hierarquia. Observando que havia deslegitimado as tentativas de punição de Saito, Lula decidiu voltar atrás e permitir que aquartelados fossem punidos e presos. A atitude de Lula, ao quebrar a hierarquia e a disciplina militar, não foi vista apenas como um problema da Aeronáutica, mas como uma ofensa às bases das Forças Armadas. O Clube da Aeronáutica condenou a atuação do presidente Lula na negociação com os controladores de vôo e ameaçou entrar no Supremo tribunal Federal (STF) com uma ação direta contra o presidente, alegando inconstitucionalidade e crime de responsabilidade, objetivando sua deposição por atentar contra a Constituição. O Clube disse que desistiria da ação apenas se Lula revisse e anulasse a decisão de desmilitarizar o controle do tráfego aéreo.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Outras ponderações surgiram a respeito da desmilitarização do setor: a primeira diz respeito à resistência da Aeronáutica e às dificuldades de desarticular o controle de tráfego, já que os equipamentos e as estruturas são únicos e a Força Aérea os mantém sob sua administração para as operações militares, algo que, portanto, se refere a

Além de todas essas pressões, Ivan Frota, presidente do Clube da Aeronáutica, divulgou, no mês de abril deste ano, uma nota que criticava duramente o governo; elogiando o golpe militar de 1964 e lamentando a atual conjuntura do Brasil, dizendo que “a população é acostumada com corrupção em todos os níveis sociais” e ameaçando: “Que a comemoração de mais um aniversário do vitorioso momento de 64 possa servir de alerta a aqueles que ainda têm esperança de implantar, no Brasil, um retrógrado regime bolchevista. Que não tentem isso novamente, porque o povo e as Forças Armadas, mais uma vez, irão às últimas conseqüências para evitar que tal aventura tenha sucesso”.<sup>29</sup>

A ordem final do Palácio do Planalto foi a de deixar que a Aeronáutica assumisse a negociação com os controladores de vôo, pois assim poderia discutir com mais propriedade as questões de infra-estrutura aeroportuária e dos salários dos operadores, enquanto que ao Planejamento foi incumbido apenas do assessoramento nas decisões dos militares. A postura do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ganhou novos contornos após os comentários sobre a insatisfação da área militar e o alerta de que a crise poderia se transformar em confronto com as três Forças Armadas, irritadas com a quebra de hierarquia e indisciplina na condução da negociação com os sargentos controladores.

---

questões de Estado; Depois, o problema de repasse de recursos, já que o Departamento de Controle de Espaço Aéreo (Decea), que é responsável pela manutenção e atualização dos equipamentos, deixaria de receber da União cerca de 550 milhões de reais. O Sistema aeronáutico deveria ser duplicado existindo um para a defesa do espaço aéreo – a Aeronáutica ficaria com o comando apenas dos centros de controle de operações militares e com as torres das Bases Militares – e outro para as aeronaves civis, sendo que este seria vinculado, através de um órgão específico da FAB, ao Ministério da Defesa.

Os controladores civis também passariam a ter um plano de carreira para sua formação. Apesar da possível desmilitarização do setor, a expectativa da Força Aérea Brasileira (FAB) era de que os quatro Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (Cindactas) continuassem a ser comandados por brigadeiros, ainda que os controladores fossem civis. O ministro da Defesa, Waldir Pires, mostrou-se favorável à desmilitarização, já os militares das três Forças consideraram necessário ter cautela e união, visto que podem surgir outros movimentos reivindicatórios, pois todos os setores militares passam por problemas similares, como por exemplo, as reivindicações salariais.

<sup>29</sup> *Folha de S. Paulo On Line*, 31 de Março de 2007, Cotidiano; *Folha de S. Paulo On Line*, 01 de Abril de 2007, Cotidiano; *Folha de S. Paulo On Line*, 02 de Abril de 2007, Cotidiano; *Folha de S. Paulo On Line*, 02 de Abril de 2007, Brasil; *Folha de S. Paulo On Line*, 03 de Abril de 2007, Brasil; *Folha de São Paulo On Line*, 04 de Abril de 2007; *Folha de S. Paulo On Line*, 05 de Abril de 2007. *Folha de S. Paulo On Line*, 05 de Abril de 2007, Cotidiano; *O Estado de S. Paulo*, 31 de Março de 2007, Metrôpole; *O Estado de S. Paulo*, 01 de Abril de 2007, Metrôpole; *O Estado de S. Paulo* – Metrôpole – 02/04/2007; *O Estado de S. Paulo*, 03 de Abril de 2007, Metrôpole; *O Estado de S. Paulo*, 04 de Abril de 2007, Metrôpole; *O Estado de S. Paulo*, 05 de Abril de 2007, Nacional; *O Estado de S. Paulo*, 05 de Abril de 2007, Metrôpole; *O Globo*, 02 de Abril de 2007, O País; *Jornal do Brasil*, 31 de Março de 2007, Brasil; *Jornal do Brasil*, 02 de Abril de 2007, Brasil; *Jornal do Brasil*, 02 de Abril de 2007, Economia. In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas, ver [www.observatorioconosur.com.ar](http://www.observatorioconosur.com.ar)

Ou seja, a crise foi caracterizada por um vaivém de Lula que adotou como primeira medida se aproximar dos controladores e afastar a Aeronáutica das intermediações. Depois, Lula tirou a autoridade da Aeronáutica, quando não autorizou as prisões e, em seguida, recuou de sua decisão, devolvendo ao Comando da Aeronáutica sua autoridade, oferecendo medalhas, prêmios e homenagens a ela e condenando os controladores por sua insensibilidade com os passageiros civis. Passado quase um ano após o início da crise parece que o movimento dos controladores está ainda mais organizado e o conflito mais longe de ser resolvido.<sup>30</sup> Preocupado com a desmoralização do ministro e do próprio Ministério, Lula disse que Pires não desocupará o cargo enquanto o caso não for resolvido.

O fato é que a crise trouxe os militares de volta às decisões nacionais e enfraqueceu ainda mais a autoridade do ministro da Defesa, colocando em voga a possibilidade de reestruturação do Ministério e de substituição do atual ministro.

---

<sup>30</sup> Eliana Cantanhêde, “A guerra não acabou”, *Folha de S. Paulo On Line*, Pensata, 27 de Junho de 2007, ver [www.folha.com.br/Brasil](http://www.folha.com.br/Brasil)



**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- Eliana Cantanhêde, “A guerra não acabou”, *Folha de S. Paulo On Line*, 27 de Junho de 2007, Pensata. [www.folha.com.br/Brasil](http://www.folha.com.br/Brasil).
- Edmundo Campos Coelho, *Em busca de identidade*, Record, Rio de Janeiro, 1987.
- Decreto Lei 200 de 1967, [www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm).
- Oliveiros Ferreira, *Vida e Morte do Partido Fardado*, Senac, São Paulo, 2000.
- Daniel Flemmes, “Institution Building in Mercosul’s Defence and Security sector. Brazil’s Defence Cooperation between dominant armed services and marked biateralism”, *Work Paper IIK*, nº 20, Institute for Iberoamerican studies, Hamburg, 2004.
- Luis Alexandre Fucille, “A criação do Ministério da Defesa no Brasil: inovação e continuidade”, *Research and Education in Defense and Security Studies*, August, 2002.
- João Roberto Martins Filho, “As FA brasileiras e o Plano Colômbia” in Celso Castro (org.), *Amazônia e Defesa Nacional*, FGV, Rio de Janeiro, 2006.
- Suzeley Kalil Mathias, “Distensão no Brasil. O projeto militar 1973-1979”, Papirus, Campinas, 1994.
- Shiguenoli Myiamoto, “Geopolítica e Poder no Brasil”, Papirus, Campinas, 1995.
- Eliézer Rizzo de Oliveira, “De Geisel a Collor. FA, Transição e Democracia”, Papirus, Campinas, 1994.
- Aldo Rebelo; Luis Fernandes (org.), *Política de Defesa para o Século XXI*, Câmara dos Deputados, CREDN, Brasília, 2003.
- Héctor L. Saint-Piere; Érica C. A. Winand, “Dangerous Ambiguity. Proposes to expand the role of the Brazilian armed forces”, *Hemisphere*, Vol. 16, Spring 2006.
- Maria Helena de Castro Santos, “A nova missão das FA latino-americanas no mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.19, nº 54, Fevereiro de 2004.
- Maria do Carmo Campelo Souza, “A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles” in Alfred Stepan (org.), *Democratizando o Brasil*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.

Alfred Stepan (org.), “As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha” in Alfred Stepan, *Democratizando o Brasil*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.

Jorge Zaverucha, “FHC, FA e Polícia. Entre o autoritarismo e a democracia”, Record, Rio de Janeiro, 2005.

#### SITES E ARQUIVOS ELETRÔNICOS:

- Decreto Lei 200 de 1967. [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm).
- <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65505.shtml>
- Isto É *On line*: <http://www.terra.com.br/istoe/1620/brasil/1620mobilizacao.htm>
- [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)
- [www.defesanet.com.br](http://www.defesanet.com.br)
- [www.exercito.gov.br/noticias](http://www.exercito.gov.br/noticias)
- [www.iugm.es/ADEFAL](http://www.iugm.es/ADEFAL).
- [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)
- [www.oas.org](http://www.oas.org)
- [www.observatorioconosur.com.ar](http://www.observatorioconosur.com.ar)