

***O IMPACTO SOBRE DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES SOBRE AS MISSÕES
DAS FA BRASILEIRAS NO SÉCULO XXI.***

Érica Winand e Héctor Luis Saint-Pierre.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

BRASIL

Prepared for delivery at the 2007 Congress of the Latin American Studies Association,
Montréal, Canada September 5-8, 2007

OIMPACTO SOBRE DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES SOBRE AS MISSÕES DAS FA BRASILEIRAS NO SÉCULO XXI.

Érica Winand* e Héctor Luis Saint-Pierre**

Resumo:

Neste artigo discutimos os atuais desvios das missões das Forças Armadas brasileiras e a insubordinação militar à autoridade civil. Acreditamos que esta situação se explica pela histórica construção de um frágil controle civil, que começa com o processo de distensão iniciado em meados da década de 1970 e que deveria culminar com a criação do Ministério da Defesa. Mostramos que a falta de exercício de autoridade civil sobre os militares e, ao mesmo tempo, o desinteresse da sociedade com o tema da Defesa, permitiu que se fixassem limites legais suficientemente ambíguos para facilitar o desvio das missões das Forças Armadas, as quais, por sua vez, ampliam seu raio de ação sobre a arena política, preenchendo lacunas deixadas abertas por um ineficiente poder de mando das autoridades políticas civis. Isto, por conseguinte, gera um quadro de retroalimentação entre a indefinição das missões e o quadro de insubordinação militar.

Abstract:

In the present article we'll discuss the actual deviation of the Brazilian Armed Forces missions and its insubordination to the civil authority. This situation is explained by the historical construction of a fragile civil control, which begins with the distention process initiated in the middle of the 70 decade and which should culminate in the creation of the Defense Ministry. The absence of civil authority upon the militaries, and the same time, the lack of interested about the Defense theme by the society has permitted the establishment of ambiguous legal limits to facilitate the Armed Forces mission deviation. This situation has contributed to the enlargement of the military action in the political arena fulfilling the gap left by an inefficient civil authority power of ordering. This, as a result, generates a retro feeding process between the indefinite missions and the military insubordination.

INTRODUÇÃO

Dois questões são bastante comuns no meio acadêmico sobre Defesa e FA (FA): a primeira diz respeito ao efetivo controle civil sobre os militares e a segunda à missão que estes devem cumprir enquanto braço armado do Estado. Ambas são de incontestável importância para a consolidação de um regime plenamente democrático. A situação atual no Brasil, e que não é inédita, aponta para um quadro de insubordinação militar, não obstante a trajetória iniciada na década de 1980 rumo à construção do controle civil. Por outro lado, fruto desta falha civil na fixação de limites para a atuação das FA, encontra-se o problema da descaracterização das funções precípuas constitucionalmente definidas àquelas e, em decorrência disso, o desvio no estabelecimento das missões a serem cumpridas. Neste artigo, discutimos os atuais

* 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".

** Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre. 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.

conflitos que envolvem a questão da missão das FA brasileiras no início desse século, tentando mostrar como, em parte, eles provêm do percurso errante da construção dos pilares da administração da Defesa do Brasil. Nossa hipótese central é que “autonomia” e “caracterização das missões” mantêm uma relação de “retro alimentação”, numa dinâmica de “feedback”. Dito de outro modo, quando não há um claro exercício de mando ou quando faltam clareza e firmeza civis para delimitar a autonomia das FA acaba-se gerando imprecisão ou ambigüidade em relação à missão atribuída às mesmas; em contrapartida, a abertura de espaço vago ou ambíguo para atuação das forças, muitas vezes em tarefas que não lhes são essencialmente pertinentes, facilita o quadro de insubordinação militar.

Essa, porém, é uma história construída por dois tipos fundamentalmente diferentes de atores: De um lado estão os civis, responsáveis por manter algumas fissuras que permitem a participação dos militares em importantes esferas de decisões nacionais. Por exemplo: a imprecisão constitucional relativa a algumas definições no âmbito da defesa, particularmente, a falta de clareza sobre as missões das FA; a ambigüidade do Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN), sobretudo no que diz respeito às definições de “Defesa” e “Segurança”; a debilidade da estrutura de mando do Ministério da Defesa (MD) sobre os militares, agravada pela rara participação civil nos quadros funcionais do ministério; o notório despreparo dos políticos nos assuntos de Defesa e seu desinteresse por participar das comissões parlamentares da pasta, o que se reflete na falta de debates e propostas partidárias para a área, inclusive em períodos eleitorais (o que em seu conjunto é fruto do desinteresse da sociedade civil pelas questões da Defesa). Todas estas lacunas debilitam a estrutura institucional, pilar do sistema democrático. A consolidação da democracia depende, em primeiro lugar, da institucionalização das relações de poder dentro do Estado e dos processos de tomada de decisão, assim como reza o capítulo IV da Carta Democrática Interamericana¹. As FFAA, por serem armadas, não podem ficar à margem do cuidado formal e político do Estado, principalmente na sua ação nos marcos constitucionalmente definidos e na sua estrita subordinação ao poder civil.

Em outra margem estão, entretanto, os outros atores deste drama: os militares, interessados em manter seu papel de “tutela” sobre o governo civil democrático e inconformados com a perda de seu dilatado papel político durante a Guerra Fria e com a indefinição de seus novos papéis no fim dela. Este vazio originou a chamada “crise de identidade”, como a denominou Coelho², que está na origem de um desconforto na caserna que ainda hoje explica os atos de insubordinação presentes na essência dos mais pungentes conflitos atuais entre civis e militares.

Reconhecendo essas condicionantes, nosso texto se divide em três partes: A primeira analisa a história da construção do controle civil no Brasil, apontando como as atuais estruturas administrativas da Defesa do país foram erguidas ao longo desse processo, de modo a deixar uma ampla margem de atuação militar. A segunda parte mostra as mudanças empreendidas pelos governos civis que, mesmo não alcançando êxito absoluto na estagnação da atuação militar nas decisões políticas nacionais,

¹ No segundo parágrafo do quarto capítulo a Carta Democrática Interamericana reza: “A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia”. A consulta a esta Carta, algumas vezes esquecida, constitui um excelente exercício de oxigenação democrática, sempre recomendável à América Latina, principalmente considerando a facilidade para acessá-la: www.oas.org

² COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade*. Rio de Janeiro: Record, 1987.

inscrevem-se num quadro de mudança no papel e das missões das FA, no qual também está inserida a origem da ferida e do ressentimento militar que ainda move episódios de insubordinação. Na terceira parte discutimos esses conflitos na atualidade, buscando sua explicação associando os fatos apresentados na parte 1 e 2 do texto e reforçando, principalmente, a idéia de que “autonomia militar” e “novas missões das FA” atuam numa dinâmica viciosamente circular.

1 ORIGEM DA AUTONOMIA MILITAR NA ATUAL ESTRUTURA DA DEFESA: A TRANSIÇÃO POR PACTO E O CONTROLE CIVIL TUTELADO

Antes de discorrer sobre a construção do controle civil, é preciso mencionar alguns aspectos capitais do processo que, lentamente, devolveu o protagonismo governamental aos civis, ou seja, o processo de Distensão. O artífice da estratégia da Distensão no Brasil, o General Ernesto Geisel, deixou claro em seus discursos que o objetivo principal daquela não era o retorno à democracia, mas o afrouxamento das tensões existentes. Essa estratégia pressupunha, como disse Suzeley K. Mathias, a continuidade como “parte constitutiva da mudança que, por sua vez, está relacionada à não ruptura das bases sobre as quais se erigiu o processo revolucionário”³. A restauração da democracia foi condicionada à manutenção de mecanismos para que os militares conservassem a capacidade de intervenção na política. A instalação de um governo democrático dependia de que se garantisse a não contestação da ordem socioeconômica imposta pelo regime. O último triunfo do General Geisel foi garantir um sucessor sintonizado com a estratégia distensionista, o General Figueiredo.

Com a distensão, o regime militar buscava legitimar a continuidade da ditadura brasileira. O “inimigo interno” havia sido derrotado e estava debelada a ameaça de subversão. O desenvolvimento econômico, desde o governo Médici, experimentava altos índices de crescimento, apesar da sombra ameaçadora da crise internacional do petróleo. Perante estas constatações e sob certa pressão internacional, alguns setores civis e militares⁴ começaram a argumentar que já não se justificava o aparato repressivo e que já era hora de se retornar ao Estado de direito. Geisel diagnosticou o momento como uma oportunidade para a retirada ordenada das FFAA do governo. A fórmula da transição consistia, portanto, em retirar as FFAA do governo sem abandonar o poder. Os centros sensíveis ou estratégicos não seriam devolvidos: os militares não desalojariam incondicionalmente as estruturas do Estado.

Diferentemente de outras transições, o processo brasileiro foi executado e controlado pelos militares, o que lhes garantiu boa parte de suas prerrogativas políticas.⁵ Durante o governo de José Sarney, e depois de um largo período autoritário, a definição do papel e da função das FFAA era conduzida por “iniciativa militar e sob controle militar”⁶. Assim, ainda sem serem governo, os militares participariam intensamente das negociações políticas, como na definição de seu papel constitucional na Carta de 1988.

³ MATHIAS, Suzeley Kalil. *Distensão no Brasil*. O projeto militar 1973-1979. Campinas: Papirus, 1994, p.79.

⁴ Os setores militares identificados com esta proposta eram aqueles que defendiam o retorno às propostas originais da intervenção de 1964, quais sejam, a restauração de condições favoráveis a administração política por parte das elites civis identificadas com o nacional-desenvolvimentismo.

⁵ SOUZA, Maria do Carmo Campelo. A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles. In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. pp.564-565

⁶ STEPAN, Alfred (org.). As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, Alfred. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.523

O Brasil aprovou sua Constituição de 1988 com referências vagas e ambíguas para a Defesa, por isso, conservando intactas muitas prerrogativas militares. As mudanças mais significativas na estrutura das FFAA seriam postas em marcha apenas na década de 1990, apesar de até hoje não terem sido finalizadas. Quiçá no projeto de distensão “lenta, gradual e segura” se encontre o germe da transição inacabada que deu lugar, no Brasil, a um controle civil deficitário.

O despertar político do brasileiro para as questões da defesa foi preguiçoso e tímido⁷. Já os militares, nem tímidos nem preguiçosos, definiram as regras e limites do quadro político que os civis, até hoje, não ocuparam. A apatia política do brasileiro surpreendeu aos próprios “carcereiros do poder”, que haviam desocupado espaços, imaginando sua ocupação por uma sociedade sedenta do exercício da política. O desinteresse político da sociedade para as questões da Defesa fez com que os militares refluíssem para espaços que haviam deixado para os civis na estrutura do Estado. Este tímido acordar à vida democrática no Brasil, por um lado, contribuiu para a manutenção de prerrogativas militares e para a consolidação de ilhas de autonomia e, por outro, atrofiou a dinâmica da política que deveria propiciar a democratização destes temas e efetivar o controle civil sobre os militares.

A distensão “lenta, gradual e segura” deu lugar a um processo também moroso e gradativo, tímido e errático, de idas e vindas; muito mais caracterizado pelo fracasso do que por conquistas, de construção do controle civil. Em 1985, por eleições indiretas, assume José Sarney, fruto de negociações entre civis e líderes militares. Como observa Eliézer Rizzo de Oliveira⁸, esse governo representou o deslocamento das FFAA do centro do poder político para um quadro “de tutela sobre o governo civil”. O aparato militar manteve seu espaço durante o governo Sarney, influenciando nas decisões governamentais civis.⁹ A presença do Ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves “emitindo opiniões não apenas de sua pasta, mas de todos os assuntos que considerava de importância”, ilustra o controle militar sobre o jogo político, como observou Shiguenoli Myamoto.¹⁰ Inclusive a tarefa atribuída a Sarney, de estabelecer uma nova Constituição compatível com as exigências democráticas, foi compartilhada com os militares.¹¹ Como resultado, a Constituição de 1988, não obstante ser chamada “cidadã”, manteve a função interventora dos militares.¹² O emprego das Forças Armadas como instrumento da Lei e da ordem é, segundo a Carta Constitucional, da

⁷ Para Oliveiros Ferreira, o Brasil chegou ao alvorecer do século XXI sem preencher condições que já estavam definidas desde as intervenções militares do século XIX. De forma inconformada, o autor cede à opinião de Góis Monteiro, quando diz em carta a Sobral Pinto: “O Brasil, letárgico e imoto, não despertou à madrugada; preguiçoso chegou ao meio-dia e se assim se detiver até o entardecer do século, não poderá sustentar-se de pé”. Ainda que crendo na morte do “Partido Fardado”, Ferreira sustenta ironicamente que a hierarquia e a burocracia militar herdaram desse partido, a tarefa de compreender e solucionar os problemas do Estado brasileiro. Por isso, para o autor, o germen do intervencionismo militar está num lugar mais remoto do que imaginamos. A autonomia militar vem, portanto, recebendo alimento civil e se revigorando ao longo da história. FERREIRA, Oliveiros. *Vida e Morte do Partido Fardado*. São Paulo: Senac, 2000.

⁸ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *De Geisel a Collor. FA, Transição e Democracia*. Campinas: Papirus, 1994.p.106

⁹ Idem, p.111

¹⁰ MYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.p.450

¹¹ 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”. Oliveira, 1994, p.122

¹² É o caso do artigo de número 142.

responsabilidade do Presidente da Nação.¹³ Por isso, a atuação das FFAA só pode ocorrer depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no artigo 144 que trata da Segurança Pública. Eis a principal brecha deixada pela Constituição Federal: Por ela, qualquer instância pode tomar a iniciativa de convocar as FFAA. Ademais, as possibilidades de convocação são amplas, podendo descaracterizar sua missão essencial.

O Brasil de Sarney avançava a uma situação de constante tutela militar, apontando sinais quase invisíveis de progresso na subordinação das FFAA. O primeiro presidente civil, após mais de vinte anos de regime militar, deixou o governo atendendo tacitamente a todas as demandas militares, como o não-julgamento do período de exceção e a preservação da autonomia militar, com baixo grau de autoridade presidencial sobre o aparato militar; a garantia do controle militar sobre o Programa Nuclear Paralelo (PNP) e a manutenção de um Ministério para cada força singular.¹⁴ Apenas no ano de 1991, seria aprovada pela Câmara de Deputados, depois de duras negociações, a Lei Complementar sobre as FFAA que corrigiu, superficialmente, alguns daqueles desvios constitucionais.

Todo esse vago processo, porém, permeia diversos problemas atuais que envolvem a imprecisão das missões e a insubordinação militar, como o envolvimento das FA no combate ao tráfico de drogas e o recente embate para tentar desmilitarizar o setor de controle de tráfego aéreo. Para compreender melhor esta relação, exporemos um pouco mais da história da construção do controle civil. Encerrando-se a era Sarney, Collor inaugurou um novo período, podendo ser considerado como singular, não por um absoluto êxito no engessamento da autonomia militar, embora se tenha tentado, mas por ter se inserido num quadro mundial favorável à alteração do padrão das missões das FA latino-americanas segundo os ditames do *hegemon ocidental*¹⁵, como veremos a seguir.

2.- DEFESA E FA NA “ERA DOS FERNANDOS”

2.1.- Reduzindo a autonomia para adequar-se aos novos tempos: o prenúncio da nova missão militar nos governos Fernando Collor e Itamar Franco

Talvez seja no governo de Collor – primeiro presidente eleito por voto direto – que tem início as medidas mais enérgicas de construção da supremacia civil na era pós-ditadura. O presidente Collor extinguiu o Serviço Nacional de Informações (SNI) criando, em seu lugar, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e aboliu o *status* ministerial do Estado Maior das FA – o EMFA – e do Gabinete Militar, contribuindo para a desmilitarização da administração política e do setor científico e tecnológico do Programa Nuclear Paralelo (PNP), objetivando sua desarticulação. O governo Collor significou uma nova fase da dialética “ruptura e continuidade”, pois, embora promovesse mudanças, não conseguiu extinguir os três ministérios militares e criar um MD civil. Enfim, se a questão da autonomia militar não ficou de todo resolvida, por

¹³ Por iniciativa própria ou 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.

¹⁴ Oliveira, 1994, *Op. Cit.*, p.189

¹⁵ Assim como nos indica SANTOS, Maria Helena de Castro. 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.

outro lado, passou a ser controlada por rédeas não tão frouxas quanto se dava em tempos anteriores.

Devemos reconhecer que Collor foi prudente na escolha dos ministros militares, uma vez que buscou líderes aptos a uma negociação conciliatória com o governo: as pressões de Mário César Fores (Marinha), Carlos Tinoco (Exército) e Sócrates Monteiro (Aeronáutica) abandonaram o aspecto institucional e incorporaram um caráter de associação. O perfil destes ministros não estava vinculado ao regime militar, nem ao quadro tutelar do governo anterior. O governo Collor contou, portanto, com uma dupla facilidade: a primeira diz respeito à flexibilidade de seus ministros militares, uma vez que sob um governo que herdou um quadro de “tutela”, a vontade militar geralmente prevalece às mudanças que pretendem ser executadas pelas autoridades civis. Neste caso, a vocação intervencionista dos militares parecia estar recolhida; como mostrou o afastamento dos mesmos na crise institucional que redundou no “impeachment” do presidente.

Por outro lado, o novo cenário que se molda com a queda do muro de Berlim impõe novas regras militares aos países em desenvolvimento e a todo o mundo, de modo geral. Os fenômenos que acompanham essa nova ordem, como globalização, interdependência, integração, etc., caminham ao lado da redefinição de “novas” ameaças – o narcotráfico, o terrorismo, o crescimento desenfreado da população e da pobreza mundiais, os riscos decorrentes dos processos migratórios, a questão ambiental, etc. – e do conseqüente ajuste das concepções de Defesa e Segurança. Essas últimas não devem mais servir à caça ao inimigo interno comunista, mas aos riscos multidimensionados que afetam o globo. Sem a ameaça interna, passa a ser questionada a missão das FA dentro das fronteiras nacionais e, antes que se chegue a uma proposição definitiva, os que ditam a nova ordem sugerem que as mesmas sejam transformadas em forças policiais, para enfrentar a violência urbana e o crime organizado.

As recomendações para transformar as FA latino-americanas partem tanto do *Consenso de Washington* como da reformulação das premissas estratégicas da OTAN. As medidas econômicas impostas pelo *Consenso* à América Latina como condição de negociar a dívida externa com os países daquela região, incluía a redução drástica dos gastos militares, sob a justificativa de que estariam extintas as antigas ameaças que antes norteavam gastos vultosos com a Defesa. As FA latino-americanas deveriam seguir, por outro lado, o processo de acomodação da OTAN à nova configuração mundial, anunciado após as Cúpulas de Londres (1990) e de Roma (1991), que enfocaram a necessidade de redução do contingente militar e “multinacionalização” do mesmo, além da união das mesmas às forças de paz das Nações Unidas, quando requeridas. A ONU, por sua vez, pregava a plenitude da democracia e o respeito aos direitos humanos, enquanto a AIEA previa o desmonte de todo e qualquer projeto que visasse o aprimoramento nuclear não monitorado.

Sendo assim, a alteração do quadro internacional é um marco importante para a mudança das missões das FA da América Latina e para o desmonte de seus antigos projetos. Mais do que isso, é responsável pelo cultivo de um sentimento de crise no seio das mesmas. Se durante toda a história do Brasil, as FA desempenharam um protagonismo indiscutível em diversas importantes decisões nacionais e, se durante o período militar, foram imprescindíveis para manutenção da ordem ditada fora e dentro do Brasil, agora elas já não sabiam responder qual a função a desempenhar no Estado. Falando no âmbito dos países latino-americanos que viveram a ditadura militar, é comum a todos o fato de terem visto extinto todos os antigos inimigos das nações: foi-se

o inimigo interno comunista comum a todos os países alinhados e foram-se as hipóteses de conflitos entre Brasil e Argentina, bem como o fantasma da Guerra das Malvinas, a disputa de fronteira entre Peru e Equador e a complicada disputa pelo Canal de Beagle travada entre Chile e Argentina. Enfim, se todo o treino e preparo das forças deveriam se moldar a esses problemas, agora um nova doutrina e preparo deveria ser considerado para adequar-se às novas ameaças e à conjuntura internacional.

Além disso, o discurso das organizações internacionais não deixava alternativa àqueles países em desenvolvimento que buscavam um lugar no novo tabuleiro internacional. A era da interdependência e da confiança recíproca exigia transparência nas políticas de Defesa e os novos padrões de soberania exigiam o abandono de ideais hegemônicos nacionais. Os ideais liberais unidos aos imperativos dos direitos humanos intimavam o controle militar e o estabelecimento pleno da democracia.

Collor parece ter entendido bem essa mensagem e é justamente partindo dessa idéia, que se compreende que as mudanças empreendidas por Collor estiveram mais relacionadas à necessidade de ajuste da política militar às necessidades de política externa e da imagem internacional do país, do que a um plano de reestruturação das relações entre civis e militares. Portanto, não existiu um projeto completo e eficiente de construção da supremacia civil, embora os militares não estivessem praticando forte resistência a isso. Não diferente de outros aspectos do governo Collor, essa forçosa redução da dimensão militar na vida política se deu não como um fim em si mesmo, mas como um meio. A prevalência da melhora da imagem internacional em detrimento da vontade política na construção da ordem civil, em parte, explica o insucesso de Collor que, todavia, só pode ser constatado ao percebermos a regressão de seus feitos no governo de seu sucessor.

Não obstante o bom comportamento dos ministérios, Collor deixou em aberto o problema das missões militares. Sem inimigo externo nem conflitos regionais, as FA deveriam ser treinadas para suas novas tarefas, ainda que incertas, para legitimar a sua existência. Dever-se-ia, a partir de então, pensar em um novo “profissionalismo” para as FA e em um novo sistema educacional adequados aos novos tempos. Surge daí o debate sobre “modernização” da instituição armada. Sem conhecerem seu novo préstimo ao Estado e assistindo a drásticos cortes orçamentários, congelamentos salariais e perda de autonomia em projetos tecnológicos, ou seja, vendo-se como atores passivos de alterações de suas condições materiais e institucionais, os militares passaram a acalantar, de forma cada vez mais profunda, um sentimento de orfandade e menosprezo que, somado às falhas e imperfeitas medidas executadas por Collor, é responsável por atos de insubordinação que eclodem até os momentos mais recentes.

Collor, sem querer, realizou importantes acertos, mas perpetuou brechas fundamentais. Ao mesmo tempo em que cortou inúmeras prerrogativas militares, deixou-se dissuadir sobre a conveniência da criação de um Ministério da Defesa, mantendo o *status* ministerial dos comandantes das três forças, garantindo um alto grau de autonomia ao Comando. O primeiro reflexo da falta de harmonia do seu governo se deu com o do seu sucessor, Itamar Franco, no qual, a autoridade presidencial foi rapidamente diluída, o que permitiu a abertura de uma forte luta política em torno da definição dos ministros militares. Finalmente, como resultado dessa luta, os ministros Flores, Tinoco e Monteiro foram substituídos pelo Almirante Ivan Serpa, o General Zenildo Lucena e pelo Brigadeiro Lélvio Viana Lobo, assinalando o jogo de mudanças entre o esquema político e militar, novamente marcado pelo *lobby* das FA. Desta

maneira, como afirma Rizzo de Oliveira,¹⁶ o governo de Franco significou o retorno ao quadro de tutela.

No campo das missões, Collor ajustou-se aos ditames dos novos guardiões da era Pós-Guerra Fria, porém não semeou um projeto de reprofissionalização das forças, mantendo aberta a crise de identidade militar. O equívoco começou quando o governo convocou as FA para brindar segurança às autoridades estrangeiras e nacionais, durante sua participação na conferência Mundial sobre Meio Ambiente (Rio 92), no ano de 1.992. Nesta ocasião, 35 mil militares participaram do policiamento com enorme dispositivo ostensivo de tropas. Dois anos depois, soldados do Exército e Fuzileiros Navais ocuparam as ruas e subiram às favelas, na execução da Operação Rio em 1994. A medida foi realizada em conjunto entre o então presidente do Brasil, Itamar Franco e o governador do Rio de Janeiro da época, Nilo Baptista e, apesar de a medida não ter diminuído a criminalidade, ela continua se repetindo.

Os militares, todavia, não se conformavam com o acatamento por parte do governo das diretrizes vinda do norte, segundo as quais, as FA deveriam ser reduzidas a forças policiais. As FA do Brasil, que ao longo de sua história, desde a Guerra do Paraguai e a sua participação durante a IIGM do lado dos aliados, não mais havia se evolido em conflitos de grande dimensão, apesar de não serem guiadas por uma estratégia ofensiva, acreditavam que sua existência estava associada a uma estratégia dissuasória. Assim, na visão dos militares, a existência de FA deveria permanecer relacionada à defesa dos interesses externos do país, sendo, portanto, atores vitais da Política Externa. Porém, a discussão se aquecia em outro sentido. Tanto no âmbito interno, quanto no externo, as FA encontravam oposição a essa idéia. No âmbito nacional, o Itamaraty opunha-se ferrenhamente, argumentando que a Diplomacia deveria ser ator único da Política Externa, decidindo a participação militar, eventualmente, em casos para os quais a Diplomacia não alcançara solução. No âmbito externo, segundo as orientações dos aliados ocidentais, o aparato bélico deveria ser desmantelado, o contingente compendiado, os salários congelados e o serviço militar obrigatório excluído. Os gastos com a Defesa deveriam ser revertidos para o desenvolvimento econômico e social do país, já que não se justificariam gastos relacionados à Defesa, estritamente.

Ao ressentimento dos militares com o governo, agravado dia-a-dia, somou-se o novo diagnóstico militar sobre sua atuação. Para os militares, sua participação, enquanto força policial para coibir o crime organizado e a violência urbana, mostrava a todo o país e, principalmente a eles próprios, a incapacidade civil de resolver seus próprios assuntos e, por conseguinte, receperavam, gradativamente, a antiga idéia de que nos momentos de crise, os militares sempre serão os grandes salvadores da pátria. Ao perceberem sua equivocada imprescindibilidade em assuntos que não são de sua natureza, as FA entenderam que poderiam manter sua moeda de troca com o governo civil. Assim, podemos dizer que o período marcado por Collor e Franco é responsável pela abertura de uma “caixa de Pandora” com conseqüências para os próximos governos, como mostraremos adiante.

2.2.- A Defesa no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC): O Ministério como máscara da autonomia militar, ampliação das “tarefas subsidiárias” como solução à crise de identidade e o acirramento dos conflitos orçamentários.

¹⁶ Oliveira, 1994, *Op. Cit.*, p.314.

Em maio de 1996, criou-se a **Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional** (CREDN), no seio do Conselho de Governo, reunindo também o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça, da Casa Civil e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Em setembro do mesmo ano, a recém criada câmara elaborou um documento público que presunçosamente foi denominada “*Documento de Política de Defesa Nacional*” (DPDN). Esta primeira versão do DPDN não cumpriu com os objetivos que norteavam a revisão da Defesa e gerou discussões que perduraram até o governo de Lula da Silva. Algumas dessas discussões dizem respeito ao fato de o documento ter mantido tênues os limites conceituais entre Defesa e Segurança, de não ter alcançado uma definição precisa entre o que seria ameaça externa e ameaça interna e, conseqüentemente, de não ter determinado a missão das FA na contenção dessas ameaças. Além disso, o documento previu a participação das FA nas denominadas “tarefas subsidiárias”, as quais também são imprecisas, pois perpassam desde o âmbito civil até o desenvolvimento social e econômico do país, ou seja, em termos práticos, as FA poderiam ser chamadas a operar em campanhas de vacinação e de saúde, em geral; na assistência às vítimas da seca; na restauração e construção de rodovias, em campanhas de trânsito, etc. Também estão inseridas nas chamadas “tarefas subsidiárias”, as atividades policiais. Enfim, a reformulação das bases da Defesa do país, proposta por FHC, não solucionou o problema do desvio das missões, além de não significar o controle efetivo sobre as FA, como veremos a seguir.

No segundo mandato de FHC, criou-se, enfim, o Ministério da Defesa, em 10 de julho de 1999¹⁷, quando já eram raros no mundo os países que não possuíam ministério para administrar esta pasta.¹⁸ Apesar de o próprio Ministério afirmar hoje que sua criação fora relacionada ao intento de reformulação geral da Defesa brasileira, pautando-se na idéia de “aperfeiçoar o sistema de Defesa Nacional, formalizar uma política de Defesa sustentável e integrar as três forças, racionalizando suas atividades”¹⁹, ele não significou a consolidação do controle civil sobre os militares, nem ajudou a clarear os objetivos da Defesa Nacional nem das missões das FA. O processo de sua criação permite compreender a fragilidade congênita de sua funcionalidade, enquanto canal de controle civil sobre as FA. Em primeiro lugar, porque o presidente FHC, que sucedeu a Franco no governo, apesar de ex-acadêmico, no momento de conceber o futuro do MD, ao invés de recorrer à academia, solicitou ajuda do ministro do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), General Benedito Onofre Leonel. Em segundo lugar, pela ausência da sociedade civil, em todas as discussões formais sobre a instituição do órgão, a opinião militar foi supervalorizada e a presença de “uniformados” foi massiva. Como observou Zaverucha²⁰, o próprio deputado Benito Gama, redator do Projeto da Emenda Constitucional (PEC) que instituía o MD, declarou que este seria uma espécie de “Rainha da Inglaterra”: reina, mas não governa. Além disso, o presidente Cardoso cedeu à pressão dos militares para nomear o primeiro

¹⁷ Conforme Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Medida Provisória nº 1799-6, de 10 de junho de 1999; e Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999; e posteriormente, conforme complementação pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria nº 2144/MD, de 29 de outubro de 1999.

¹⁸ De acordo com estudos realizados pelo EMFA, no período que vai de 1995 a 1996, entre 179 países, apenas 23 não possuíam um MD 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 FA treinadas, estruturadas e organizadas.

¹⁹ www.defesa.gov.br

²⁰ ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, FA e Polícia*. Entre o autoritarismo e a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005.p.215

Ministro da Defesa. Portanto, a própria criação do Ministério, vulnerável ao lobby militar já prenunciaria a dinâmica posterior de funcionamento do órgão.

No que toca à subordinação militar, até que o MD fora criado, coexistiram no Comando da Defesa o ministro extraordinário da Defesa – representado pelo Senador Élcio Alves, nomeado seis meses antes da institucionalização do órgão; os três ministérios de cada força; o ministro da Casa Militar da Presidência e o chefe do EMFA. Depois da instituição do novo ministério o EMFA foi extinto, os três Ministérios de cada arma foram transformados em Comandos e a Casa Militar em subchefia do Gabinete de Segurança Institucional. Reconhecemos que a criação do MD significou um avanço na democratização da área e a subordinação militar, já que no discurso, o Ministério foi o marco “formal” da existência de uma política de Defesa, uma vez que antes reinava a competência exclusiva dos militares;²¹ sua criação melhorou a imagem do país na comunidade internacional e permitiu uma notável melhora no diálogo internacional sobre Defesa (pois, como seria possível estabelecer o diálogo da comunidade internacional com cinco ministros militares?).²² Todavia, apesar destes avanços, ainda persistem prerrogativas e ilhas de autonomia militares, já que a existência do órgão não garantiu que a maioria de seus postos fosse ocupada por civis, não significando, portanto, a consolidação da supremacia civil sobre os militares. Além disso, como já mencionamos, a elaboração de um documento nacional de política de Defesa não foi suficiente nem para acentuar a fronteira conceitual entre Defesa e Segurança, nem clarear quais são os objetivos que guiam a estruturação da Defesa do país, e conseqüentemente, que orientam o preparo e o destino das FA.

Assim, durante o governo de FHC, as FA foram chamadas a garantir a segurança no período de eleições municipais e estaduais; foram convocados a retirar um grupo de trabalhadores rurais do Movimento dos Sem Terra (MST) que invadiram a fazenda do Presidente; foram intimados a fazer a segurança de algumas cidades da região norte e nordeste durante a greve de policiais militares (chegando, no caso da greve de Salvador, a entrar em conflito com os policiais em movimento grevista) e atuaram na fronteira entre o Rio Grande do Sul e Argentina para evitar a contaminação do gado brasileiro por febre aftosa.²³ O emprego das forças na contenção do tráfico no Rio de Janeiro foi constante, gerando uma série de mortes de civis, vítimas do despreparo militar para atividades policiais. Durante os feriados de carnaval, as tropas, além de subirem aos morros, iam às ruas, com contingente reforçado e carros blindados. Isso, porém, refletia um duplo foco de ignorância civil: a dos políticos, que não imaginavam que, ao bater à porta dos quartéis para encontrar soluções para a criminalidade, estavam convidando os militares a retornarem à cena política e, por outro lado, a ignorância da sociedade, em geral, que, não conhecendo a natureza essencial das FA, sentiam-se “psicologicamente” mais seguros quando essas saíam às

²¹ 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.

²² O que não solucionou, no todo, o problema. Como aponta Flemmes, 2004, p.17, na primeira conferência sobre cooperação em Defesa entre Brasil e Argentina, ocorrida após a criação do MD 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. FLEMMES, Daniel. *Institution Building in Mercosul's Defence and Security sector. Brazil's Defence Cooperation between dominant armed services and marked biateralism*. Hamburg, Germany. Institute for Iberoamerican studies, 2004. Work Paper IIK, n. 20.p.17

²³ No governo Lula, a luta das FFAA contra a febre aftosa continuou, porém, desta vez, no bloqueio à fronteira do Brasil com o Paraguai.

ruas ostensivamente. Mesmo não assistindo a resultados concretos e, muitas vezes, presenciando os efeitos colaterais dessa empreitada, a população do Rio de Janeiro, apavorada com a violência urbana, passou a demandar cada vez mais a presença dos militares nas ruas da cidade, como se isso os fizessem ter noites de sono mais tranquilas. O que não acontecia, porém, nos morros, onde as comunidades experimentavam dia-a-dia o saldo negativo dos fogos trocados entre traficantes e militares, na maioria das vezes atingindo alvos civis inocentes.

A ampliação das tarefas subsidiárias foi uma medida dentro de um conjunto de outras articuladas para tentar amainar a crise de identidade na caserna. O trabalho das FA em atividades sociais devolveu a elas a impressão de terem voltado a trabalhar pelo desenvolvimento da Pátria. Porém, continuava causando incômodo o fato de não possuírem uma missão “externa”, específica da atividade de Defesa. Assim, na tentativa de ocupar esse vazio, o presidente FHC enfatizava, em seus discursos aos círculos militares, a importância da participação das forças brasileiras nas operações internacionais de paz e estabilização e também – e principalmente – a importância de se ocupar a Amazônia para impermeabilizar as fronteiras à eventual passagem de guerrilheiros e traficantes colombianos. Neste caso, tiveram ressonância o Plano Colômbia e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM/SIPAM). A Amazônia passou a ser vista, portanto, como um caso de defesa a ameaças externas e voltou a preencher com magnitude a alma militar²⁴. A honra que dota a missão das FA na proteção da Amazônia pode ser elucidada pelo fato de que, após se formarem pela Academia das Agulhas Negras (AMAN) – academia que corresponde ao curso superior em Ciências Militares – apenas os oficiais com as melhores notas e com o melhor desempenho ao longo da formação, são enviados para lá.

Porém, ainda se tratando não só da Amazônia como de outras localidades distantes, as FA intensificaram sua atividade no atendimento em postos de apoio à comunidade carente local, representando o único canal de contato dessas populações com o mundo desenvolvido, como lembra Santos.²⁵ Neste caso, os militares levam à essas populações comida, atendimento médico, assistência social e até serviço religioso. Esse tipo de atuação fez o governo recuar a proposta de anulação do serviço militar obrigatório.

A crise de identidade foi, então, resolvida, na administração de FHC. Entretanto, permaneceram outros problemas nas relações civis-militares, até porque agora, dado um novo sentido à existência das FA e sendo este relacionado a um motivo tão nobre, as FA entenderam que não seriam mais justificáveis os drásticos cortes orçamentários. No

²⁴ Como nos mostra Martins Filho, a preocupação das FA com a Amazônia é algo de mais longa data. O projeto Calha Norte fora implantado durante o governo de Sarney, já como um indicativo de uma reorientação dos planos militares do sul para o norte do país. Porém, à época, o principal risco para a Amazônia consistia na interferência cubana nas crises do Suriname e da Guiana. Com o fim da Guerra Fria surgem novas percepções: a cobiça internacional e a possibilidade de internacionalização da área deixam as FFAA inquietas. Isso, porém, é ignorado por Collor que pretende assumir a postura requerida pelas transformações mundiais, prometendo, inclusive, rever o Projeto Calha Norte. Em meados de 1995, o artigo de um coronel-aviador mencionava hipóteses de conflito envolvendo a resistência a tropas invasoras por meio de métodos de guerra irregulares. Em 1996, o documento intitulado “ Sistema de Planejamento do Exército” previu o enfrentamento de um “poder militar incontestavelmente superior” por meio da estratégia da resistência. (MARTINS FILHO, João Roberto. As FA brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, Celso (org). *Amazônia e Defesa Nacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. De acordo com o histórico acima, inferimos que FHC foi feliz ao resgatar e legitimar o discurso da proteção da Amazônia. Devido à oportunidade do momento no qual foi explorado, alcançou uma melhora nas relações entre civis e militares, ao contribuir para o fim da crise de identidade.

²⁵ *Op. Cit.*, p.123

entanto, como a reforma de Cardoso não garantira a definição clara dos objetivos da Defesa do país, continuou-se com uma política de redução aleatória dos gastos com o setor, de despreocupação com o sucateamento do aparato de Defesa e com o congelamento de salários; fazendo recrudescer o ressentimento militar, antes suspenso com a solução anódina encontrada à crise de identidade das forças.²⁶ Antes do término do governo, os militares já preparavam um relatório sobre sua crise para entregar ao sucessor, Lula. De acordo com esse relatório, até o fim do segundo mandato de FHC, as forças funcionavam apenas em regime de meio expediente e devido à falta de verbas, não foi possível enviar militares à Amazônia e o plano de transferência dos quartéis do Sul do País para a Amazônia tampouco foi viabilizado²⁷.

Durante o *Seminário Política de Defesa para o século XXI*²⁸, o então comandante do Exército, General Gleuber Vieira, revelou sua decisão de dispensar 44.000 recrutas, o que fez diversos jornais na época publicarem matérias sobre a situação de penúria das FA²⁹. Ao comentar as restrições sofridas pelo Exército, o General lembrou que a frota da força era da década de 70. Vale lembrar que na impossibilidade de protesto, militares do Exército passaram a colocar suas esposas à frente das reivindicações por aumentos salariais.

O então comandante da Marinha, Vice-Almirante Sérgio Chagastelles, falou durante o seminário sobre as dificuldades de reequipar os porta-aviões, da necessidade da construção de um submarino convencional e de uma corveta. Segundo ele, o projeto mais almejado pela força, que concerne à construção do submarino nuclear, também foi prejudicado. Além disso, nos encontros com o ministro e com o presidente, a Marinha deixava clara sua insatisfação com a desativação dos, na época, recém-comprados porta-aviões São Paulo, dos destróieres Paraíba e Pernambuco e o do navio-faroleiro Barão de Teffé.

A força mais sacrificada, entretanto, foi a Aeronáutica. Dos 750 aviões da Força Aérea Brasileira (FAB), cerca de 45% não tinham, à época, condições minimamente satisfatórias de voo. Os horários de vôos também foram restritos devido à falta de combustíveis e lubrificantes, afetando a qualidade do treinamento dos aviadores. Segundo o comandante da Aeronáutica, brigadeiro Carlos de Almeida Baptista, a Força Aérea precisaria, urgentemente, de peças de reposição para que os aviões pudessem voar. Grande parte do material aeronáutico militar da FAB encontrar-se-ia obsoleto.³⁰ A Aeronáutica que contabilizou diversos acidentes com aviões sucateados, passou a

²⁶ Referimo-nos aqui à ampliação das “tarefas subsidiárias”, como forma de preencher o vazio militar. Em relação à sua nova missão externa (a Amazônia), acreditamos que apesar de o governo ter se utilizado do discurso ardente sobre a proteção da Amazônia e a preservação da mesma enquanto patrimônio nacional para refundar a identidade de atuação “externa” das FA, não deixa de ser uma ameaça em potencial, digna de ser contida militarmente..

²⁷ Ver: *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 10 de setembro de 2.002- Notas e Informações-p.A5. In: Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar

²⁸ Realizado por iniciativa da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que ocorreu no dia 29 de agosto de 2.002. Embora tenhamos trabalhado diretamente com a transcrição dos debates do Seminário, disponibilizada pela secretaria da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, hoje os resultados encontram-se publicados: Aldo Rebelo e Luis Fernandes (org.) *Política de Defesa para o Século XXI*, Brasília, Câmara dos Deputados - CREDN, 2003.

²⁹ Ver: *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 10 de setembro de 2.002- Notas e Informações-p. A3. In: Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar

³⁰ Ver *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 10 de setembro de 2.002- Notas e informações-p. A3. In: *Observatório Cone Sul de Defesa e FA*. www.observatorioconosur.com.ar

ênfatar sua cobrança pela compra de novos aviões-caça. Mas Cardoso terminou seu mandato sem solucionar tais questões.³¹

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 ao designar-lhes novamente uma missão (Amazônia) e não atribuir-lhes, no entanto, meios materiais que lhes permitissem cumprir esta missão. Assim, 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 levasse à população um maior conhecimento sobre o tema. Os reflexos dessas falhas são assistidos atualmente, como mostrará a próxima parte deste texto.

3.- RELAÇÕES CIVIS-MILITARES E AS MISSÕES DAS FA BRASILEIRAS NO SÉCULO XXI

3.1.- Linhas gerais da Defesa no governo Lula

Durante a campanha eleitoral que colocaria Lula no poder, o candidato apresentou aos militares as seguintes propostas para o setor da Defesa:³² Orçamento para as três forças, exigindo a participação do Congresso em debates de projetos de Defesa de quatro em quatro anos; investimentos destinados à recuperação do setor de inteligência; reforço das áreas de fronteiras, principalmente na região amazônica; revogação do Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR) e a substituição deste por um de cooperação regional; fomento de movimento de cooperação militar liderada pelo Brasil; acabar gradualmente com a obrigatoriedade do serviço militar e substituí-lo pelo civil; dar continuidade à compra dos caças, dando prioridade ao consórcio que propiciar transferência de tecnologia do software e geração de empregos. Durante a apresentação do seu programa aos militares,³³ abarcou temas

³¹ A compra dos aviões, promessa de campanha eleitoral de Lula aos militares, foi realizada de forma alternativa. Depois de anos avaliando diversos candidatos às licitações abertas e considerando diversas possibilidades, como o aluguel de aviões usados, a decisão final se deu no fim do primeiro mandato do presidente: foram comprados 12 caças Mirage 2000-C/B usados da França, por 60 milhões. Dois dos doze aviões foram entregues quase um ano após a compra e estima-se que até o fim de 2008, a entrega seja concluída. A solução encontrada pelo governo ao sucateamento dos aviões-caça não foi a preferida pelos militares, mas contribuiu para a suavização do conflito com a Aeronáutica. Ver: *O Estado de S. Paulo*, 25 de setembro de 2005; *Folha de S. Paulo*, 5 de setembro de 2006, Brasil; *Jornal do Brasil*, 5 de setembro de 2006, Brasil. In: *Observatório Cone Sul de Defesa e FA*. www.observatorioconosur.com.ar.

³² As informações encontram-se no jornal *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 10 de setembro de 2.002, p. A4. In: *Observatório Cone Sul de Defesa e FA*. www.observatorioconosur.com.ar.

³³ Estas reuniões tiveram início no dia 13 de setembro de 2.002, no intuito de ouvir de todos os candidatos quais eram suas propostas de solução do problema das FA. Os encontros foram promovidos pelo então

como: equipamento das forças; plano de Defesa Nacional; aumento em quatro anos de 1% para 2% do Produto Interno Bruto do País (PIB) os recursos do Orçamento destinados à Pesquisa e Tecnologia de Defesa; aumento dos salários e retomada da paridade da aposentaria entre militares da ativa e inativos, caçada por meio de uma Medida Provisória editada pelo presidente FHC. Quanto ao serviço militar, Lula disse que poderia ser instrumentalizado como forma de inserção social dos jovens brasileiros que estão fora do mercado de trabalho.

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.³⁴ De acordo com o seu discurso³⁵, 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 Defesa³⁶. 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 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

presidente do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (ESG), Leônidas Pires Gonçalves, que foi ministro do Exército durante o governo Sarney.

³⁴ Ver link “Notícias” no site *Defesanet*. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br>>

³⁵ 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>>.

³⁶ Pode-se consultar o discurso completo no site do Exército brasileiro. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/noticias>>.

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 mundo³⁷. 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 noção de Defesa. Em pronunciamento ao Instituto Rio Branco³⁸, 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:

³⁷ 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 (Marminca), com supervisores internacionais da Marinha e do Exército. A missão Marminca, cujos recursos provêm da OEA, é gerenciada pela Junta Interamericana de Defesa – JID, com atuação na Costa Rica, Nicarágua, Guatemala e Honduras”.

³⁸ 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.

“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”³⁹ (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 renunciou 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 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.

3.2 A FIXAÇÃO LEGAL DAS MISSÕES DAS FA DO BRASIL⁴⁰

As missões das FA são definidas para garantir os objetivos da Defesa, expressos no DPDN de 30 de Maio de 2005. Esses objetivos se norteiam, porém, nas seguintes diretrizes estratégicas: I - manter forças estratégicas em condições de emprego imediato, para a solução de conflitos; II - dispor de meios militares com capacidade de salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; III - aperfeiçoar a capacidade de comando e controle e do sistema de inteligência dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional; IV - incrementar a interoperabilidade entre as FA, ampliando o emprego combinado; V - aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil; VI - aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira; VII - garantir recursos

³⁹ Documento de Política de Defesa Nacional, 2005. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/pdn>

⁴⁰ Todas as informações aqui fornecidas – incluindo a Política de Defesa Nacional e as leis complementares – estão disponíveis nas páginas do Ministério da Defesa, onde se encontram links para acessar a página de cada força: www.defesa.gov.br. Um guia sintético para a interpretação destes regulamentos normativos encontram-se em: SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Informe Brasil. In: www.iugm.es/ADEFAL.

suficientes e contínuos que proporcionem condições efetivas de preparo e emprego das FA e demais órgãos envolvidos na Defesa Nacional, em consonância com a estatura político-estratégica do País; VIII - aperfeiçoar processos para o gerenciamento de crises de natureza político-estratégica; IX - implantar o Sistema Nacional de Mobilização e aprimorar a logística militar; X - proteger as linhas de comunicações marítimas de importância vital para o País; XI - dispor de estrutura capaz de contribuir para a prevenção de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo; XII - aperfeiçoar os dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos e, se for o caso, permitam seu pronto restabelecimento; XIII - fortalecer a infra-estrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional, prioritariamente a de transporte, energia e comunicações; XIV - promover a interação das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional; XV - implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira; XVI - incentivar a conscientização da sociedade para os assuntos de Defesa Nacional; XVII - estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa; XVIII - intensificar o intercâmbio das FA entre si e com as universidades, instituições de pesquisa e indústrias, nas áreas de interesse de defesa; XIX - atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira; XX - intensificar o intercâmbio com as FA das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lideiras ao Atlântico Sul; XXI - contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa; XXII - participar ativamente nos processos de decisão do destino da região Antártica; XXIII - dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU; XXIV - criar novas parcerias com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa; XXV - participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais; XXVI - participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão, aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil.

Tomando por base as diretrizes acima, os objetivos da Defesa seriam: I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial; II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior; III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais; IV - a promoção da estabilidade regional; V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.

As missões das FA, visando ao cumprimento de tais objetivos, são regulamentadas pelos artigos 1º, 4º, 142º e 143º da Constituição. Vale lembrar que é o artigo 142º o responsável pela abertura de possibilidades de convocação das FA em quaisquer atividades relacionadas à garantia da lei e da ordem, sem restrição dessas atividades e sem definição da instância que venha a convocá-las. Já o artigo 143º atribui a obrigatoriedade do serviço militar. Além destes artigos constitucionais, regulam a missão das FA a Lei nº 6.880 de 09 de dezembro de 1990 (Dispõe sobre o **Estatuto dos Militares** que regula a situação, obrigações, deveres e prerrogativas dos membros das FA); Lei 8.071/1990 (Efetivos do Exército em tempos de paz); Lei complementar 90/1997 (Determina em que casos as forças estrangeiras podem transitar pelo território

nacional); Lei complementar 97/1999 (Organização, Preparo e emprego das FA); Lei 8239/1991 (Prestação de serviço alternativo ao serviço militar em tempos de paz); Emenda Constitucional nº 18 de 16 de fevereiro de 1998 (Dispõe sobre o regime constitucional dos militares); Lei nº 8.239 de 4 de Outubro de 1991: Regulamenta o artigo 143 da Constituição Federal, dispondo sobre a prestação de serviço alternativo ao Serviço Militar Obrigatório; Lei nº 8.059 de 4 de julho de 1990 (Dispõe sobre a pensão devida aos ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial); Lei nº 6.923 de 29 de junho de 1981 (Dispõe sobre o Serviço de Assistência Religiosa nas FA); Lei nº 4.375 de 17 de Agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar – atividades específicas desempenhadas nas FA relacionadas à Defesa Nacional); Lei nº 3.765 de 04 de Maio de 1960 (Dispõe sobre as pensões militares); Lei nº 1.075 de 27 de Março de 1950 (Dispõe sobre a Doação Voluntária de Sangue).

As ambigüidades encontradas na maioria dessas proposições jurídicas, não obstante o processo de construção do controle civil e da redefinição dos objetivos da Defesa mostrados acima, são permissivas à atuação das FA em tarefas que não lhes são essenciais e que não dizem respeito ao cumprimento de sua missão original. Os “intencionais” erros na interpretação desse sistema jurídico vem projetando novamente a sombra dos militares sobre a cena política, fomentando uma série de episódios de insubordinação. Esses últimos, porém, são fruto de um duplo problema nas relações civis-militares: a insatisfação militar com a inviabilidade do cumprimento das propostas políticas para a Defesa – principalmente em termos orçamentários – e a falta de mando por parte da autoridade civil sobre os militares, construída pela falta de cultura da defesa e pelo falho processo de reforma da Defesa nacional. Não há teste da subordinação militar sem exercício efetivo de mando civil. Hoje, mais do que nunca, tornam-se visíveis as consequências dessa história e o mútuo reforço perverso entre a reincidência de casos de insubordinação e os desvios de missões das FA.

3.3. O motim dos controladores aéreos como reflexo da crise de autoridade e da definição das missões

O percurso histórico que vai desde a distensão até a criação do MD não transformou substancialmente a dinâmica das relações entre civis e militares que instituiu uma efetiva subordinação. A estrutura construída para edificar o MD brasileiro não colaborou para sua estabilidade, tampouco para a consolidação das relações entre civis e militares nos moldes democráticos. Apenas alguns postos das várias secretarias do MD estão ocupados por civis, mas isto só não basta para caracterizar o órgão como civil, já que é primordial a relação de mando e obediência e a garantia do efetivo controle civil sobre as questões da Defesa. Além disso, assim como não mudou a mentalidade civil sobre a Defesa, tampouco alterou-se a cultura dos militares que, assistindo à vulnerabilidade civil na administração da Defesa, passaram a reforçar seu *lobby*, de modo a garantir seus interesses.

Os exemplos abundam. Mesmo sendo parte fundamental das reformas que originaram o novo DPDN (2005), o ex-ministro José Viegas renunciou após um conflito entre ele e o Comandante do Exército. De acordo com a *Folha de S. Paulo*, “a divulgação de fotos que supostamente mostrariam o jornalista Vadimir Herzog momentos antes de sua morte, nos estabelecimentos do DOI-Codi, provocou a crise entre o Palácio do Planalto e o MD, o que levou ao pedido de demissão do ministro José Viegas”. Antes que as fotos fossem dadas como falsas – já que ao fim do caso, descobriu-se que as fotos não eram de Herzog e sim de um padre também perseguido –,

o Exército divulgou uma nota elogiando as práticas adotadas durante o regime militar contra os militantes de esquerda. Segundo o mesmo periódico, “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 de repreender o Comandante do Exército, na qualidade de Comandante Supremo das FA, Lula pressionou para que o Ministro da Defesa “renunciasse” ao cargo, alegando a responsabilidade do mesmo pelo mau comportamento do Exército.⁴¹ Na verdade, o conflito entre as FA e Viegas vinha se desenvolvendo até que encontrou seu estopim. Em maio de 2004, os jornais noticiaram um protesto de familiares de militares pedindo a saída do Ministro.⁴² Além disto, os próprios comandos não escondiam a revolta contra Viegas por motivos diversos, inclusive pela usurpação pessoal do orçamento da Defesa.⁴³ Durante o mandato do ministro foram reincidentes as manifestações de familiares de militares, principalmente de suas mulheres e da “Associação Brasileira de Esposas dos Militares da Ativa”, reivindicando aumento salarial e solicitando a saída do ministro.⁴⁴ A revolta tomou respaldo público do Comandante do Exército, Francisco Albuquerque, quando publicou uma nota apoiando o protesto da família e reforçando a necessidade de aumento dos soldos. Em contra partida, Viegas respondeu dizendo que os protestos só atrapalhariam as negociações. Mais tarde, a Aeronáutica também se pronunciou sobre o caso dizendo que a defasagem dos salários acarretava uma “possibilidade real de florescer insatisfação social” nas forças. A despeito destas movimentações, Lula disse que não havia prazo para conceder o 30% de aumento solicitado pelos militares, além de oferecer uma contraproposta de 23%. Enfim, os militares aguardaram o momento certo para pressionar a saída do ministro. Acreditamos que o que estava por detrás destes

41 *Folha de S. Paulo* – Brasil – 04/11/2004. Ver: <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 FA 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*: <http://www.terra.com.br/istoe/1620/brasil/1620mobilizacao.htm>

⁴² O Estado de S. Paulo, São Paulo, 09 de Maio de 2004. Ver: Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar

⁴³ O Estado de S. Paulo, São Paulo, 03 de Maio de 2004. Ver: Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar

⁴⁴ O problema salarial, no entanto, é herança do governo de Fernando Henrique Cardoso. Em dezembro de 2000, o então presidente editou a Medida Provisória 2.131, que retirou vários direitos dos militares, como o de ir para a reserva ganhando o salário da patente imediatamente acima e as licenças especiais, pelas quais a cada 10 anos de trabalho, o militar tinha seis meses de recesso. Em agosto de 2001, a Medida Provisória 2215-10 instituiu novas regras para a remuneração dos militares, sem mudanças desde a década de 70. Mas, para a categoria, essas regras estão defasadas. Pela tabela, um recruta ganha R\$ 153 mensais, um soldado engajado R\$ 532 e um primeiro sargento com mais de 30 anos de serviço, uma média de R\$ 1800,00. *Jornal do Brasil*, 26 de Março de 2004. Ver: www.jb.com.br. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar

eventos é que Viegas tinha propostas que limitavam o poder de pressão dos militares ao governo. Porém, cometeu um equívoco: ao mesmo tempo em que valorizava o papel dos militares na cena nacional, não garantiu os meios para que pudessem cumprir sua missão. Ou seja, os militares resistiram a serem colocados em seu lugar e por outro lado, a questão orçamentária – foco dos conflitos – não foi resolvida.

Para substituir Viegas, Lula duplicou o cargo de seu vice-presidente, José Alencar que admitiu às próprias FA, ter um perfil empresarial incompatível com o requerido para o MD. Não houve grandes atritos neste período, até porque Alencar não ameaçava aos militares, nem por meio de suas propostas, muito menos por sua autoridade (ou falta dela). A questão salarial foi, em parte, amenizada, durante seu mandato, quando o governo concedeu um abono de 13% ao soldo militar, 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 posse de Waldir Pires em substituição a Alencar, que disputaria as eleições de 2006/2007. Pires, que deixara a Controladoria Geral da União conta com um histórico de exilado político durante o regime militar brasileiro (1964-1985). No primeiro dia de comando das três FA, já recebeu pressão das tropas para que se aumentasse o orçamento da pasta, que recebia apenas 4,4 dos 10,8 bilhões de reais reivindicados e já enfrentou a primeira prova de sua autoridade: Devido aos 42 anos da instauração regime militar no Brasil, iniciado em 31 de março de 1964, 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, procurou não confrontar a nota do Exército, dizendo respeitar a posição de quem apoiasse o regime militar, mas que a consolidação da democracia deveria ser um compromisso pacífico das FA 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. Em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, o general Albuquerque afirmou que a interpretação da Ordem do Dia foi deturpada, e que a intenção era enaltecer a democracia, a integração, união e conciliação do Exército com a sociedade. E completou afirmando que a nota teria sido elaborada 15 dias antes de seu pronunciamento, não havendo a intenção de constranger o novo ministro da Defesa, Waldir Pires, que mesmo dono de um currículo que inclui atividades no governo deoposto de João Goulart, foi recebido com alívio por generais, brigadeiros e almirantes, que temiam a escolha de Tarso Genro (Partido dos Trabalhadores), ex-trotskista visto como radical pelos militares⁴⁵. Mesmo com a justificativa, alguns representantes de partidos de esquerda renunciaram que a ausência de um posicionamento mais enérgico era o desvio inicial para que não houvesse mais mando do ministro sobre as forças, até o fim de sua gestão.

⁴⁵ *Folha de São Paulo* 01 de Abril de 2006, Brasil; *Jornal do Brasil*, 01 de Abril de 2006, Brasil; *O Estado de S. Paulo*, 01e 02 de Abril de 2006, Nacional; *O Globo*, 01 de 02 de Abril de 2006, O País. In: Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar

O problema orçamentário permaneceu pungente. Depois de assumir, 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 pelo comandante da Marinha brasileira, almirante Roberto Guimarães de Carvalho, 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 um claro desconforto com o corte orçamentário.

Em meio destes protestos, tem início a crise do setor de aviação civil. Controlar o tráfego aéreo civil é uma das missões da Aeronáutica, juridicamente regulamentadas,⁴⁶ por isso, a competência da força foi questionada ante as falhas que causaram um fatal acidente com um avião comercial da empresa *Gol* em 2006. Apesar das 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. Após o acidente, os controladores de voo decidiram levar adiante a chamada “operação padrão” que é baseada em regras internacionais de espaçamento entre decolagens e pousos, para garantir melhor controle dos radares. Esta padronização não vinha sendo seguida pelo Brasil, devido à intensidade do tráfego aéreo e à necessidade de fazer curtos intervalos para atender à demanda. Na verdade, a realização da “operação padrão” consistiu na primeira forma protesto dos controladores para evidenciar suas condições de trabalho. Este protesto atrasa vôos nos principais aeroportos do país desde o dia 27/10/06, ocasionando importantes pressões ao governo. A associação de controladores alega que há 20 anos o setor vive uma crise caracterizada pelo déficit de 400 a 500 profissionais, não havendo concurso para reposição. Dos controladores no país, 2.212 são militares e 571 civis. Também se reclama de exploração tanto por intensivas cargas horárias, como de salários obsoletos. Para o presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Proteção ao Voo, Jorge Botelho, a subordinação dos controladores à Aeronáutica estaria engessando a solução dos problemas. Ele diz ter 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. A versão militar, no entanto, diz que já se havia atentando para os problemas, como já se havia pedido uma solução que não foi providenciada.

O Comandante da força, brigadeiro Luís Carlos Bueno, convocou 149 controladores de tráfego aéreo que trabalhariam detidos no Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo – CINDACTA –, num ato que ele mesmo chamou “intervenção”. Isso funcionou como estopim da crise entre civis e militares. O sindicato dos trabalhadores de proteção ao voo considerou o caso se militarizado e denunciou “ameaças”. De acordo com o Comandante Bueno, o fato de estes profissionais terem que se subordinar às regras militares, poderia estender o tempo de detenção dos controladores no quartel. Indignado com a situação, o presidente do sindicato contactou o ministro do trabalho que, por sua vez, entrou em contato com o ministro da Defesa, Waldir Pires, conseguindo a liberação dos controladores. Perante a crise, o governo anunciou a publicação de uma medida provisória autorizando a contratação de 60

⁴⁶ 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

controladores de vôo e seu apoio ao início da desmilitarização da profissão, prometendo a constituição de grupo de trabalho para discutir plano de carreira para a categoria. Nas palavras do ministro: “O Estado democrático não pode ficar refém de nenhum setor da sociedade, de nenhuma categoria”.

No entanto, o Pires procurou diretamente os controladores para negociar, o que desagradou aos militares. O comandante da Aeronáutica acusou o MD de “incentivar a anarquia e provocar um grave precedente” ao negociar com os “grevistas” para pôr fim ao caos nos aeroportos. Os militares atacaram a idéia de desmilitarização, alegando uma quebra hierárquica no controle dos vôos, deslegitimando a organização. Um outro receio era 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 baixas da Aeronáutica, da Marinha e do Exército também organizassem manifestações ante a passividade do governo. Mas, o problema assumiu novas dimensões quando se insinuou que o Exército estaria apoiando o motim. Amedrontado, Lula, que tinha ameaçado trocar o Comando das três forças, apenas substituiu a chefia do controle de vôo como medida primária de “saneamento”.

Quaisquer decisões apresentadas no sentido de desmilitarizar o setor eram recheitadas pelos militares. O ministro do Trabalho, Luiz Marinho alertou que a desmilitarização deveria ser melhor discutida, alegando que países como Estados Unidos e Espanha, que adotaram sistemas civis, estavam revendo essa política. Quando Pires anunciou a idéia de oferecer uma gratificação para o setor, a preocupação voltou a tomar conta dos militares, uma vez que o salário dos sargentos ficaria mais alto que o dos oficiais com postos superiores a eles, o que criaria um conflito hierárquico⁴⁷.

Logo que o Comando da Aeronáutica e o MD pareciam chegar a um acordo, os controladores de vôo fizeram uma nova paralisação, classificada de “auto-aquartelamento”. Desta vez, os controladores passaram a exigir um diálogo direto com a Casa Civil ou com assessoria de alto escalão do Presidente da República. O Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Proteção ao Vôo reivindicava o “fim das perseguições e o retorno imediato dos representantes de associações e supervisores afastados de sua função de origem”. Em resposta, Waldir Pires garantiu o início da desmilitarização, mas apelou aos controladores que, enquanto permanecessem militares, respeitassem a disciplina e a hierarquia características da corporação. Lula pediu que o Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, negociasse o fim do motim, preservando a hierarquia da instituição.

Ante a falta de 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. Mas, ante a falta de pessoal civil para substituir esses controladores o presidente Lula, juntamente com o Comando da Aeronáutica, desistiu das prisões e cedeu às reivindicações dos militares, ainda a risco de abrir precedentes para outras quebras de ordem, afetando, portanto, a premissa de negociar preservando a disciplina e

⁴⁷ *Folha de S. Paulo On Line*, 04 de Novembro de 2006, Cotidiano; *Folha de S. Paulo On Line*, 07 de Novembro de 2006, Cotidiano *Jornal do Brasil*, 04 de Novembro de 2006, Brasil; *O Estado de S. Paulo*, 04 de Novembro de 2006, Nacional; *O Estado de S. Paulo*, 06 de Novembro de 2006, Metrôpole; *O Estado de S. Paulo*, 07 de Novembro de 2006, Metrôpole; *O Globo*, 04 de Novembro de 2006, O País; *O Globo*, 06 de Novembro de 2006, Economia. In: Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar

a hierarquia. Todavia, alertado de que havia deslegitimado a ordem 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 hierárquicas das FA. O Clube da Aeronáutica condenou a atuação do Lula na negociação e ameaçou entrar no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma ação direta contra o presidente, alegando inconstitucionalidade e crime de responsabilidade. O Clube disse que desistiria da ação se Lula revisse e anulasse a decisão de desmilitarizar o controle do tráfego aéreo.⁴⁸

Além dessas pressões, Ivan Frota, presidente do Clube da Aeronáutica, divulgou, no mês de abril de 2007, uma nota que criticava duramente o governo, elogiando o golpe militar de 1964 e lamentando a atual conjuntura do Brasil. Dizia que “a população é acostumada com corrupção em todos os níveis sociais” e ameaçava: “Que a comemoração de mais um aniversário do vitorioso momento de 64 possa servir de alerta àqueles que ainda têm esperança de implantar, no Brasil, um retrógrado regime bolchevista. Que não tentem isso novamente, porque o povo e as FA, mais uma vez, irão às últimas conseqüências para evitar que tal aventura tenha sucesso”.⁴⁹ A atitude final do governo foi deixar que a Aeronáutica assumisse a negociação, 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 Lula ganhou novos contornos com a insatisfação da área militar e o alerta de que a crise poderia se transformar em confronto com as três forças, irritadas com a quebra de hierarquia e indisciplina na condução da negociação.

A crise foi caracterizada pela atitude pendular de Lula que primeiramente se aproximou dos controladores e afastou a Aeronáutica das intermediações. Depois, Lula quebrou a autoridade da Aeronáutica, quando não autorizou as prisões e, em seguida,

⁴⁸ 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 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 MD.

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.

⁴⁹ *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, 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 FA. www.observatorioconosur.com.ar

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. Preocupado com a desmoralização do ministro e do próprio MD, Lula disse que Pires não desocuparia 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 civil. A tudo isto, a ignorância da sociedade civil em relação à gravidade destes fatos foi total. Prova disso é que a popularidade do Presidente da República não foi prejudicada. Para a população, a única exigência era que o tráfego aéreo voltasse à normalidade para que suas rotinas pessoais também se normalizem. Enquanto isso, como comenta Cantanhêde,⁵⁰ há rumores de que o movimento esteja ainda mais organizado

Esses fatos são resultados do deficiente processo de construção do controle civil acima descrito, da falta de uma cultura cidadã da Defesa e da falta de competência em definir os objetivos e a atuação das FA para cumprimento de suas missões referentes à realização dos objetivos nacionais da Defesa. Porém, o emprego das FA nestas tarefas e a falta de especialização civil para executá-las deixa o governo numa passividade que reforça o quadro de insubordinação, reforçando a hipótese que aventamos no começo deste texto.

3.4 O Exército e o tráfico de drogas: efeitos colaterais dessa relação

Os cada vez mais graves problemas de segurança interna e a impotência do Estado para resolvê-los leva os olhares da sociedade a procurar a forma armada que consiga devolver a paz a seus lares. Sem perceber as limitações constitucionais, o despreparo, a falta de treinamento e a incompatibilidade de doutrinas para esta missão, batem às portas dos quartéis procurando a solução a suas demandas. Por isso, uma das questões mais controvertidas e atuais na agenda política nacional é a relativa ao emprego das FA no reforço, na contenção e repressão da ação de traficantes e do crime organizado, particularmente no Rio de Janeiro. A participação do Exército nesse tipo de atividade está relacionada à brecha constitucional do artigo 142 da Constituição, segundo o qual, para defender a lei e a ordem, as FA podem ser convocadas, não apenas pelo Presidente da República, mas por qualquer um dos três poderes.

No governo de Collor, intensificou-se essa tendência quando se tentou atribuir às FA um papel de polícia. No governo de FHC, houve um reforço desta tendência em dois momentos: na elaboração do primeiro DPDN, que não define nitidamente as atividades relacionadas à Defesa das relacionadas à Segurança e depois, em seu segundo mandato, ao editar a Lei Complementar 97 de 1999 sobre execução das tarefas subsidiárias, que diz que as FA podem ser empregadas na preservação da ordem pública e para assegurar a incolumidade das pessoas e do patrimônio (público e privado), desempenhando o papel da Polícia Militar dentro das limitações legais (art.5º da Carta Constitucional).⁵¹ No governo Lula houve um novo reforço à tendência de securitização das FA, com a imprecisão deixada pelo novo DPDN.

⁵⁰ CANTANHÊDE, Eliana. A guerra não acabou. *Folha de S. Paulo On Line*, 27 de Junho de 2007, Pensata. www.Folha.com.br

⁵¹ Como já lembramos em outras partes do texto, as tarefas subsidiárias nacionais, além da atividade de polícia, em períodos emergenciais, englobam os seguintes setores: saúde, trânsito, meio-ambiente, Programa Fome Zero e projetos de engenharia civil. As atividades sociais, porém, são bem vistas pelas FA, o que não ocorre no caso da atividade policial.

São objetivos específicos do Exército se capacitar de forma permanentemente ajustada à estatura político-estratégica da Nação para cumprir suas missões eficazmente; colaborar com o desenvolvimento nacional e a Defesa Civil; aumentar a projeção internacional e sua aproximação com os demais exércitos; modernizar e racionalizar a estrutura organizacional e os processos administrativos; desenvolver uma doutrina dinâmica, moderna e ajustada à realidade brasileira; reduzir o hiato tecnológico em relação aos exércitos mais modernos e à dependência bélica do exterior; capacitar e valorizar os recursos humanos; capacitar a força terrestre para atuar como eficaz instrumento de combate nos âmbitos externo e interno; manter-se permanentemente integrado à Nação; preservar a imagem do país junto à opinião pública e sensibilizar a sociedade quanto à importância da instituição para o País; preservar as tradições, a memória e os valores morais, culturais e históricos.⁵²

A novidade do governo de Lula é que uma série de debates nos jornais, discutindo o emprego dos militares em atividades desse tipo, tem feito o governo vacilar no comando. Nas festividades de Carnaval de 2003, a governadora do estado do Rio de Janeiro, Rosinha Matheus solicitou o emprego das FA nas ruas que acabou sendo autorizada por Lula.⁵³ Segundo o presidente, os militares garantiriam a ordem ameaçada pelo quadro de “insegurança, intranqüilidade e temor”. A ação do Exército nas ruas recebeu controle operacional do Comando Militar do Leste. O Ministro da Defesa, José Viegas Filho argumentou ao amparo do artigo 142 da Constituição, em suas palavras, “a decisão visa garantir a segurança da população e reflete a firme disposição de fazer prevalecer o império da lei e da ordem”.⁵⁴ Em seguida, aquela governadora solicitou a ação das FA para conter a ação dos traficantes nos morros do Vidigal e da Rocinha. Naquele momento, o ministro da Justiça, Márcio Thomas Bastos, não descartou a possibilidade de uma atuação das FA. No entanto, diante da solicitação do secretário de Segurança Pública, Antony Garotinho, de enviar 4.000 homens do Exército para o policiamento de favelas, o ministro descartou imediatamente esta forma de intervenção e disse que a ajuda oferecida pelo governo federal foi mal interpretada. A proposta foi considerada por Bastos como “manifestamente inatendível”. Segundo Viegas, a proposta do governo estadual não atendia às exigências estabelecidas pela lei, pois uma das premissas que devem ser observadas para empregar as FA em uma operação de garantia da lei e da ordem é a impossibilidade de o poder local garantir a segurança. Uma série de opiniões sobre o caso foi publicada pela imprensa. O jornal *O Globo*, na época, publicou entrevistas com a governadora Rosinha Matheus e com o então ex-ministro da Saúde, José Serra. A governadora desafiou a União dizendo que se não havia efetivos suficientes da polícia federal para proteger as fronteiras, tornava-se dever do governo o empréstimo de homens do Exército. José Serra, no entanto, defendeu que as FA não deveriam ser utilizadas no policiamento, mas que deveria se criar uma guarda nacional pronta para intervir em casos onde o governo estadual é inapto para controlar situações graves. Uma das fontes do efetivo desta guarda seria o aproveitamento de “tropas aquarteladas nos grandes centros como Rio, São Paulo e Minas que perderam a razão de ser dentro das novas missões e do novo modelo de organização do Exército, que enfatiza forças altamente treinadas e com grande mobilidade e conectividade para

⁵² www.exercito.gov.br

⁵³ *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 28 de fevereiro de 2.003-Caderno Nacional-p. c1. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

⁵⁴ *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 28 de fevereiro de 2.003-Caderno Nacional-p. c1. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

atuar na fronteira norte”. Ainda *O Globo*, em editorial, classificou a hipótese de enviar as FA às favelas como irrealizável, e pensadas de maneira apressada. Naquele momento, um documento aprovado pelo diretório do Partido dos Trabalhadores (PT) defendeu que as FA fornecessem apoio logístico para o combate ao crime organizado em centros urbanos. O diretório defendia que a Marinha deveria combater o contrabando nos mares e portos, a Aeronáutica deveria constituir um sistema de vigilância e do espaço aéreo e aeroportos, enquanto o Exército deveria ocupar-se em descobrir os circuitos de tráficos de armas e drogas nos centros urbanos e nas fronteiras.⁵⁵

Em alguns casos, essas discussões serviam para justificar o emprego “legal” das FA, dada a ambigüidade deixada pela Carta Constitucional. Porém, com uma maior participação política e mesmo jornalística no debate destes temas, os governantes passaram a enxergá-los com mais cautela.⁵⁶ Exemplo disso é que nas próximas convocatórias das FA, a resposta do governo foi mais demorada, se assegurando de que o emprego das FA seria “indireto”.

Um fato às vezes ignorado ou escamoteado nestas discussões é que o papel, a missão, o treinamento e o armamento das FA têm como objetivo o *aniquilamento* do inimigo, objetivo muito diferente da *repressão* ao delinqüente, ao qual, o Estado deve garantir sua vida. Sua logística é formulada para combater contra exércitos e não contra bandos de criminosos que vivem no próprio “campo de batalha”.⁵⁷ Sua inteligência visa manter atualizada a informação sobre a situação, dispositivo e movimento do inimigo e não para juntar pacientemente as provas judiciais para levar o delinqüente ante a justiça. Já as forças policiais têm como papel constitucional combater o crime como braço armado do sistema judiciário. Para cumprir com esse objetivo são treinadas e armadas. Sua inteligência está especificamente treinada e preparada para dismantelar o crime e reprimir a delinqüência. Além disso, não se tem observado reduções significativas nos índices de criminalidade no estado do Rio de Janeiro depois do emprego de FA, conforme apontou a *Folha de S. Paulo*, no meio do ano passado⁵⁸.

⁵⁵ *O Globo*, 14 de Abril de 2004, Opinião; *O Globo*, 18 de Abril de 2004, Rio; *O Globo*, 19 de Abril de 2004, O País; *O Globo*, 20 de Abril de 2004, O País; *O Globo*, 20 de Abril de 2004, Segundo Caderno. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

⁵⁶ São muitas as manifestações e discussões na imprensa: Em artigo publicado pelo *Jornal do Brasil*, Carlos Lessa, professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e ex-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), defendeu que as FA não poderiam exercer o papel de polícia, a exemplo do que ocorreu, similarmente, na recente intervenção do Exército nas favelas cariocas. Segundo Lessa, o neoliberalismo de longa data vem insinuando a ampliação do poder de polícia das FA, o que constituiria uma heresia para o atual estágio da democracia. Isto porque o resultado direto dessa orientação neoliberal ameaçaria não só desguarnecer as fronteiras territoriais da nação, mas também expor a própria instituição militar aos problemas que atingem a polícia nacional, como a corrupção por parte do narcotráfico. Carlos Lessa reitera, assim, que a dignidade das FA deveria ser preservada, na forma da sua desvinculação do papel de polícia, em diversas ocasiões, lhes atribuído. *Jornal do Brasil*, 23 de Março de 2006, Colunas. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

⁵⁷ A isso se devem incidentes como a morte de um professor estrangeiro durante a Operação Guanabara, executados por soldados do Exército, durante uma operação de Blitz em 2003. A *Folha de S. Paulo*, na época, publicou uma matéria comentando outras mortes ocorridas pelo mesmo motivo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5 de março de 2003-caderno Brasil-p. C7. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

⁵⁸ *Folha de S. Paulo On Line*, 01 de Maio de 2006, Cotidiano. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

O caso da rebelião do Primeiro Comando da Capital (PCC), ocorrida no 2006 em São Paulo, deixou à vista os problemas políticos deste tipo de operação numa federação, no caso específico, pela filiação partidária opositora do governador do Estado com relação ao Governo Federal. Apesar de o governo federal considerar legítimo o emprego das FA por abarcar todas as disposições constitucionais – mesmo em se tratando de uma questão de segurança pública – o governador não aceitou a ingerência federal. As FA emitiram sua opinião opondo-se ao emprego de tropas em São Paulo, argumentado que as situações que justificariam sua intervenção são atentados contra autoridades federais ou militares⁵⁹.

Em abril de 2007 as FA voltaram a ser requisitadas pelo governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, que, por meio de projeto enviado ao governo federal, propunha o apoio logístico e de inteligência das três forças. O atual ministro da Justiça, Tarso Genro, defendeu a participação das FA, não no policiamento ou perseguição aos criminosos, mas, na cobertura de locais estratégicos, a exemplo do que vem fazendo a Polícia Rodoviária Federal⁶⁰. Novos debates surgiram, agora sob o argumento que devido ao treinamento recebido pelas FA na estabilização do Haiti, estariam aptas também para agir na coação de criminosos nas favelas do Rio. Para o secretário estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, seria equivocada a utilização de tropas das FA diretamente nas favelas cariocas; ao contrário, os militares deveriam atuar em vias expressas, onde criminosos costumam fazer bloqueios, e em áreas próximas de quartéis. No caso específico da ocupação pela polícia do Complexo de favelas do Alemão, Ronaldo Leão⁶¹ defendeu o apoio operacional a ser prestado pelas FA, porém somente na retaguarda. Por sua vez, alguns oficiais do Exército afirmaram que uma ação militar como a realizada pelo Brasil no Haiti - onde comanda a missão de paz das Nações Unidas - que consistiria em entrar, ocupar e permanecer no território, funcionaria também em favelas do Rio de Janeiro. Como colocou Antonio Jorge Ramalho da Rocha,⁶² “as FA brasileiras, em particular o Exército, não foram ao Haiti com vistas a adquirir experiência a ser usada no Rio de Janeiro ou em outras partes do país. Nada obsta, claro, retirar de lá ensinamentos úteis para as FA brasileiras, principalmente na área de inteligência”. Já na opinião do general Augusto Heleno, ex-comandante militar da força de paz no Haiti, a semelhança entre os aspectos físicos das favelas brasileiras e haitianas é observada, mas no caso das últimas a miséria é muito maior.

Apesar de o governo federal ter enviado equipamentos após o pedido de Sérgio Cabral, parece que as discussões acima surtiram algum efeito, pois em reunião ocorrida em meados de junho de 2007, entre o MD e a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, o chefe do Estado-Maior da Defesa, tenente-brigadeiro-do-ar Cleonilson Nicácio Silva, anunciou que o governo federal não mandará tropas do Exército para

⁵⁹ Folha de S. Paulo On Line, 11 de Agosto de 2006, Brasil. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

⁶⁰ *Jornal do Brasil On Line*, 28 de Abril de 2007, Cidade. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

⁶¹ Diretor de Estudos de Segurança do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF),

⁶² Especialista em Relações internacionais da Universidade de Brasília que trabalha no Haiti junto ao MD em “Quinze breves lições da presença brasileira no Haiti para pensar nossos problemas de segurança” mimeo.

atuar em ações contra o crime organizado no Rio de Janeiro. A contribuição do governo federal será somente no apoio logístico e na cessão de equipamentos de tecnologia avançada, como redes de observação eletrônica e centros de comunicação e controle. O governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho, ficou surpreso com a decisão, pois em pelo menos duas ocasiões o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, prometeu empregar as FA no combate à criminalidade, inclusive com a cessão de homens do Exército. Por tanto, havendo respaldo legal para envio nas tropas com base na ambigüidade das prescrições jurídicas, se as tropas não são enviadas é por vontade política, mas, menos do governo civil que dos quadros militares que sempre se opuseram a essa missão.⁶³ Não obstante FHC tenha valorizado às FA na cena nacional e o governo Lula realçou esses parâmetros com a participação das mesmas na missão de estabilização no Haiti, ambos mantiveram o ritmo de sucateamento da Defesa. Esse fato, somado aos baixos salários e as más condições de trabalho das FA, alteram a expectativa daqueles que já estão nos quartéis e daqueles que nele pretendiam entrar. Ao definir as novas missões das FA, os governantes vêm repetindo a recorrente falta de investimento no profissionalismo, em uma nova especialização e/ou em uma nova cultura e mentalidade militar.⁶⁴ Ao longo dessa década, são perceptíveis os ecos da “crise de identidade” dentro dos quartéis. Sentindo-se desamparados, os militares perderam o referencial de seus valores e crenças corporativas, relacionadas ao cumprimento de uma missão que já não existe. Com certeza isso refletiu e ainda reflete em alguns dos episódios de desobediência da história recente.

O envolvimento do Exército no combate ao tráfico constitui, por um lado, um desvio das missões das forças que projeta o papel dos militares na cena política, aumentando o poder de lobby da instituição (como ocorreu no caso dos controladores de voo) e, por outro, essa atividade pode propiciar a militarização das instituições policiais do Estado. Mas, ainda há um risco muito maior: esse desvio pode gerar como efeito colateral a corrupção do Exército, tal como ocorreu com as polícias militar e federal.⁶⁵

Exemplos já ocuparam os jornais acusando o desvio de armamentos de dependências militares. As armas seriam roubadas por soldados e/ou oficiais que, em alguns casos, as vendem aos traficantes. Em outros, o que é muito pior, esses soldados ou oficiais integrariam facções criminosas e apenas transfeririam fuzis, granadas e outros artefatos diretamente dos quartéis aos morros. Em março de 2007 reabriu-se a

⁶³ *Folha de S. Paulo On Line*, 15 de Junho de 2007, Cotidiano; *Jornal do Brasil On Line*, 15 de Junho de 2007, País; *O Estado de S. Paulo*, 14 de Junho de 2007, Metrôpole; *O Estado de S. Paulo*, 15 de Junho de 2007, Metrôpole; *O Globo On Line*, 15 de Junho de 2007. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

⁶⁴ A própria educação militar não sofreu reformas substantivas e permanece autônoma em relação aos parâmetros educacionais do Brasil. Portanto, a formação de valores aos jovens ingressantes não sofreu uma adaptação aos novos tempos.

⁶⁵ Existem antecedentes perigosos que avivam nossos receios: Segundo o jornal *O Globo*, oito coronéis, dois tenentes-coronéis e dois capitães do Exército foram denunciados pelo Ministério Público Militar do Rio de Janeiro, acusados de fraudar licitações realizadas há dez anos no Hospital Central do Exército (HCE). Estes teriam desviado, entre junho e setembro de 1995, quantia superior a dois milhões de reais em contratos de compras de medicamentos e outros materiais médico-hospitalares do HCE. regime fechado. *O Globo On Line*, 24 de Junho de 2005, Rio; Em 2006, um general, Comandante da 4ª Região Militar do Exército em Minas Gerais, foi encontrado morto com um tiro, na sede da instituição. *O Estado de S. Paulo*, 06 de Março de 2006, Metrôpole; *O Globo On Line*, 05 de Março de 2006. Em seguida, militares foram indiciados por se envolverem em fraude, em licitação de alimentos. *O Estado de S. Paulo*, 11 de Agosto de 2006, Nacional. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

discussão sobre a possível negociação realizada entre oficiais do serviço de inteligência do Comando Militar do Leste (CML) e a facção criminosa Comando Vermelho (CV).⁶⁶ Mais recente, no Rio de Janeiro, foi preso um ex-soldado da Brigada de Pára-Quedistas do Exército que, junto com outros ex-paraquedistas, formavam um grupo de treinamento militar aos traficantes da favela no Dendê, estado do Rio de Janeiro. Foram encontrados com o grupo quatro fuzis, uma metralhadora antiaérea, cinco granadas caseiras, seis pistolas e acessórios como luvas e coletes à prova de bala de porte exclusivo das FA.

Sem uma estrita definição sobre “Defesa” e sobre o papel das FA e não havendo clareza nos objetivos e missões dos militares, fica também difícil manter uma organização baseada na hierarquia e na disciplina. Se os salários e a carreira já não justificam, pelo menos a cristalização de valores deveria garantir o comportamento ético dos militares. Todavia, colocar as FA no combate ao crime acarreta um duplo problema: os últimos casos referidos denunciam o perigoso contato dos militares com os traficantes, o que, somado à baixa expectativa gerada pela profissão militar, deixa soldados e oficiais vulneráveis à corrupção. Por outro lado, nos bastidores dos altos Comandos, a atuação das FA como salvadoras do gravíssimo quadro da segurança pública, incentiva os militares a prosseguirem com suas pressões sobre o governo, negociando seus salários, sua aposentadoria, o orçamento da força, etc. Finalmente, a frágil autoridade do MD e a insegurança do Presidente da República em relação às questões que envolve a Defesa não permite colocar um ponto final sobre essa história, perpetuando o grave círculo vicioso que ameaça a frágil democracia brasileira. Assim, com o aproveitamento da dialética entre o déficit de controle civil e o recorrente desvio de missões, os militares aumentam suas prerrogativas e ampliam suas ilhas de autonomia, até formar um imenso arquipélago onde a democracia está condenada a naufragar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- CANTANHÊDE, Eliana. A guerra não acabou. *Folha de S. Paulo On Line*, 27 de Junho de 2007, Pensata. www.folha.com.br/Brasil
- COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade*. Rio de Janeiro: Record, 1987.
- FERREIRA, Oliveiros. *Vida e Morte do Partido Fardado*. São Paulo: Senac, 2000.
- FLEMMES, Daniel. Institution Building in Mercosul’s Defence and Security sector. Brazil’s Defence Cooperation between dominant armed services and marked biateralism. Hamburg, Germany. Institute for Iberoamerican studies, 2004. Work Paper IIK, n. 20.
- MARTINS FILHO, João Roberto. As FA brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, Celso (org). *Amazônia e Defesa Nacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- MATHIAS, Suzeley Kalil. *Distensão no Brasil. O projeto militar 1973-1979*. Campinas: Papirus, 1994.
- MYIAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

⁶⁶ *Folha de S. Paulo On Line*, 29 de Março de 2007, Cotidiano. Observatório Cone Sul de Defesa e FA. www.observatorioconosur.com.ar.

- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *De Geisel a Collor. FA, Transição e Democracia*. Campinas: Papyrus, 1994.
- REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis (org.) *Política de Defesa para o Século XXI*, Brasília, Câmara dos Deputados - CREDN, 2003.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. 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.
- SOUZA, Maria do Carmo Campelo. A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles. In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- STEPAN, Alfred (org.). As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, Alfred. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, FA e Polícia*. Entre o autoritarismo e a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SITES E ARQUIVOS ELETRÔNICOS:

www.defesa.gov.br

www.defesanet.com.br

www.exercito.gov.br/noticias

www.iugm.es/ADEFAL.

www.mre.gov.br

[:www.oas.org](http://www.oas.org)

www.observatorioconosur.com.ar