

Ramalho da Rocha, Antonio Jorge

Working Paper

Militares e política no Brasil

Texto para Discussão, No. 1670

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Ramalho da Rocha, Antonio Jorge (2011) : Militares e política no Brasil, Texto para Discussão, No. 1670, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91122>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1670

TEXTO PARA DISCUSSÃO

MILITARES E POLÍTICA NO BRASIL

Antônio Jorge Ramalho da Rocha

MILITARES E POLÍTICA NO BRASIL*

Antonio Jorge Ramalho da Rocha**

* Este texto para discussão foi produzido com as informações disponíveis até abril de 2010.

** Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://www.ipea.gov.br>
Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: N46, Z13

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO DE MILITARES NA POLÍTICA NACIONAL.....	12
3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA DEFESA NACIONAL E ATUAÇÃO MILITAR NA POLÍTICA BRASILEIRA.....	27
4 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA.....	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS	52

SINOPSE

Este texto argumenta que, embora tenha progredido substantivamente na regulação da área de segurança e defesa, a sociedade brasileira tem ainda muito a fazer neste campo com vistas a fortalecer suas instituições e aperfeiçoar sua democracia. O texto examina aspectos históricos da relação entre civis e militares no Brasil e expõe valores típicos da formação militar vistos do ângulo civil, realçando a necessidade de se ampliar o conhecimento mútuo destes dois segmentos da sociedade brasileira. Defende, ainda, que o processo de transição democrática brasileira ainda não se completou no que diz respeito ao tratamento dos erros e acertos cometidos durante o período autoritário que se estendeu entre 1964 e 1985. Ao registrar o enorme avanço promovido pela publicação da Estratégia Nacional de Defesa, aponta-lhe insuficiências. Por fim, propõe maior envolvimento da sociedade, especialmente por meio do Congresso Nacional, no processo decisório sobre a matéria.

ABSTRACTⁱ

This chapter argues that notwithstanding the recent improvements, the Brazilian society has still much to do to strengthen its institutions and to enhance the quality of its democracy concerning the regulation of security and defense. It examines historical aspects pertaining civil-military relations in Brazil and discusses key values in the formation of the military from a civilian standpoint. It also focuses on the transition to democracy from the most recent authoritarian period (1964-1985), which is still to be properly evaluated in terms of its achievements and errors. It further examines institutional innovations such as the National Defense Strategy, which despite its shortcomings constitutes a significant step forward. Finally, the argument favors greater involvement of the Brazilian society, particularly through the Legislative Power, in the decisionmaking process concerning security and defense issues.

i. *The versions in English of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Este texto examina a evolução do arcabouço institucional e normativo que estruturou, nas últimas décadas, a área de segurança e defesa nacional no Brasil. Ao fazê-lo, analisa aspectos da participação de militares na vida política nacional e de sua profissionalização, especialmente nas últimas décadas. Neste período, aprofundou-se a formação profissional das Forças Armadas e robusteceu-se a capacidade das lideranças civis de atribuir aos militares papel mais condizente com sua missão precípua e com sua destinação constitucional.

O exame de aspectos relevantes da inserção internacional do país não pode desconsiderar o papel das Forças Armadas na sociedade brasileira. Sua importância vai além do período militar, relevante tanto por seus acertos quanto por seus erros. As fortificações construídas ao longo da Amazônia, por exemplo, testemunham a significativa contribuição militar para ocupar o território nacional e manter sua posse, ao fixar em localidades remotas instituições de Estado. Esta expansão e o modo como se negociaram as fronteiras pautaram a relação do Brasil com seus vizinhos. Manteve-se a dinâmica de ocupação firme, mas relativamente pacífica, do território nacional, até sua consolidação, no início do século XX. A possibilidade de recurso às armas apoiou a decisão de se negociarem as fronteiras com base em princípios como o *uti possidetis* e o respeito à soberania e à autodeterminação dos Estados nacionais, ao mesmo tempo em que se buscou promover a estabilidade regional, especialmente a partir da gestão de Rio Branco. A sabedoria diplomática do barão é sempre lembrada; mas nem sempre se recorda que sua eficácia se deveu também ao fato de que a diplomacia se apoiava na possibilidade do emprego da força, sempre temperada pela autorrestrição quanto a este emprego.¹

Os militares atuaram, ainda, no desenvolvimento de infraestruturas críticas, fundaram escolas que constituem referência em áreas de atuação civil, envolveram-se em projetos de desenvolvimento científico e tecnológico e criaram empresas públicas, como a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer). Com efeito, uma das contribuições indiretas dos militares consiste na formação de quadros de excelente qualidade, boa parte dos quais adota carreiras civis e passa a atuar em diversos setores da sociedade.²

1. Uma exceção é o artigo de Doratioto (2000) sobre o período.

2. O texto de Barros (1978) mostra como se deu essa dinâmica e examina parte de seus desdobramentos. Para se ter uma ideia, menos de 20% dos graduados do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) permanecem nesta força, segundo informação de seu reitor, brigadeiro Reginaldo dos Santos, em entrevista concedida ao autor em 18/1/2010.

Desde, pelo menos, o fim da Segunda Guerra Mundial, a preocupação de formação de elites, que antes era resultado de evolução espontânea, passou a ser marcada pela oferta de melhores perspectivas em setores econômicos como o financeiro, o petrolífero, o siderúrgico ou o de telecomunicações, e a ser tratada como missão, com vistas a obter o que, no linguajar da Escola Superior de Guerra (ESG), vem a ser os objetivos nacionais permanentes.³ Aliás, concebeu-se a própria escola como adaptação às necessidades nacionais das experiências americana e francesa na formação de quadros militares e civis de alto nível. Cabia constituir um centro com funções distintas das escolas de altos estudos de cada força, as quais se ocupariam da preparação específica para o combate militar. Na ESG, pretendia-se envolver também as elites civis, de modo a induzir o comprometimento de todos aqueles que pudessem contribuir para ampliar o poder nacional em todas as suas expressões.⁴

A ideia era debater, no espaço acadêmico, com outras instituições como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e as universidades públicas. No período subsequente ao golpe de 1964, a escola se transformou em um ambiente no qual se formavam redes de relacionamento com fácil acesso ao poder. No entender dos ideólogos do regime, este era um instrumento útil a construir o Brasil potência, contribuindo para planejar ou legitimar iniciativas arrojadas, de grande impacto simbólico, como a usina hidrelétrica de Itaipu e a rodovia Transamazônica.

Isso não constituiu novidade. Ao longo da história do país, os militares participaram ativamente de processos políticos que reorganizaram a sociedade de forma decisiva. Não é preciso relembrar a proclamação da República ou o Movimento Tenentista para ilustrar sua participação no debate político nacional. Basta recordar a eleição do presidente Eurico Dutra ou a atuação do ministro Henrique Lott em defesa da posse do presidente Juscelino Kubitschek, além de sua própria candidatura à sucessão deste, durante a janela democrática de 1945 a 1964, para identificar um padrão de ativa participação no processo político brasileiro. Luís Carlos Prestes, Álvaro Alberto, Cordeiro de Farias, Juarez Távora, Castello Branco, Golbery do Couto e Silva, Hugo Abreu, Eduardo Gomes, Octávio Costa... Não foram poucos os militares que participaram do debate intelectual sobre as responsabilidades do Estado no contexto de uma “guerra total”, em que a dimensão militar seria apenas o instrumento a ser utilizado em última

3. Ver E. R. Oliveira (1987) e ESG (2007).

4. Ver Aderaldo (1978) e E. R. Oliveira (1987).

instância. A maioria destes homens, em algum momento, passou pela ESG, concebida com o objetivo de doutrinar as outras elites da sociedade brasileira.

A relevância dos militares na política nacional sobressai tanto por suas ações diretas quanto pelas indiretas. A despeito das sombras ainda existentes quanto ao período de 1964 a 1985, as Forças Armadas figuram, sistematicamente, entre as instituições mais respeitadas pela sociedade brasileira, em companhia da imprensa e da Justiça, mas, nos dois casos, com mais que o dobro dos índices de confiança.⁵ Nestas pesquisas, os políticos, os partidos e o Congresso Nacional aparecem nas últimas posições. Em regiões menos habitadas, como a Amazônia, os militares são bem vistos pela população, por representarem a presença mais visível – em alguns casos, a única – do Estado. Do ponto de vista orçamentário, em termos de volume, o Ministério da Defesa é o terceiro mais aquinhado pelo governo, depois de Previdência e Saúde. Sua importância para o Estado e para a sociedade não é, pois, desprezível.

Entretanto, exceto em circunstâncias específicas, como grandes aquisições de material bélico, ou em situações extremas, como a presença no Haiti, a sociedade pouco se interessa pelas Forças Armadas. O Congresso, menos ainda. Não fosse a iniciativa de um deputado de criar uma frente parlamentar da Defesa nacional, em novembro de 2008, o tema, como de praxe, continuaria a ser quase ignorado no Parlamento.⁶ Eis um nicho passível de ser ocupado para alcançar audiência restrita, mas relevante, no âmbito nacional. Nele não cabem, contudo, muitos representantes do povo, cuja opinião, em geral, resume-se na ideia de que assuntos de Defesa não dão votos. De fato, o Brasil há muito não se envolve em conflitos internacionais e possui relações estáveis, bem resolvidas nos planos político e jurídico, com seus vizinhos. Esta situação confortável no plano regional contrasta com graves problemas nas esferas social e econômica, que reclamam atenção da sociedade e dos políticos.

Ademais, a percepção generalizada na sociedade brasileira é de que seus diplomatas e soldados são profissionais e competentes, e integram instituições entre as mais sólidas do Estado. Na eventualidade de um problema, presume-se que saberão conduzir o país à boa solução. Então, as razões para o interesse no assunto são escassas. Somem-se a isto dois fatos,

5. Ver, por exemplo, CNT Sensus (2010), que tem a vantagem de usar há anos o mesmo método, favorecendo comparações intertemporais.

6. Trata-se do deputado Raul Jungmann, que mobilizou representantes de vários partidos políticos e ex-presidentes da casa, contando com a simpatia do Executivo federal na empreitada.

um apontando para o passado, outro para o futuro. A transição democrática não reduziu a distância entre civis e militares no Brasil: estes se fecharam em seus quartéis e se calaram; aqueles, por muito tempo, não quiseram se aproximar das Forças Armadas, por não verem vantagens imediatas ou por preconceito, com medo de terem sua imagem associada a um passado que a sociedade reluta em enfrentar. Quanto ao futuro, os incentivos de curto prazo para se aproximar das Forças Armadas são restritos. O Ministério da Defesa possui orçamento muito engessado e estritos mecanismos de controle de gastos públicos, o que reduz a margem de manobra de seus titulares para tirar proveito eleitoral da pasta.

Desde a transição, as elites brasileiras parecem ter feito um pacto tácito: os políticos deixam em paz os militares, que cuidam de seus assuntos e trabalham, no marco institucional vigente, para não perderem muito de seu orçamento. Como resultado, o Brasil ficou muito tempo praticamente sem direção nesta área tão relevante da vida social. Somente agora, cerca de uma geração desde o fim oficial do regime militar, civis e militares se reaproximam. Mesmo assim, em certos setores da sociedade, a exemplo do acadêmico, esta aproximação se dá apenas mediante estímulo governamental. A ampliação do conhecimento mútuo e da cooperação entre civis e militares é condição para que a sociedade, por meio de seus representantes, atribua funções pertinentes aos órgãos da burocracia do Estado, com vistas a promover a segurança nacional de modo mais legítimo, eficaz e efetivo.

Com efeito, se não há dúvida de que o Brasil operou sua transição para a democracia, não se pode ignorar que ocasionalmente emergem incompreensões atinentes a episódios do período militar ou dúvidas quanto às funções e limites a serem prescritos para o desempenho das tarefas inerentes às Forças Armadas. De um lado, crises políticas resultam, por exemplo, de iniciativas em defesa de direitos humanos que reclamam acesso a documentos ou punições a agentes do Estado que violaram as leis durante os anos do regime autoritário. De outro lado, decisões acerca de reparações milionárias a cidadãos vitimizados pelo regime geram ressentimentos entre militares, que insistem na necessidade de a sociedade reconhecer o “clima de guerra” então vigente.

O assunto ganhou relevo com a proposta de se revisar a Lei de Anistia, que faria sentido no contexto de busca da verdade e reconciliação. Contudo, isto requer exame desapassionado do período 1964-1985, em que se reconheçam méritos e deméritos de todas as partes

envolvidas no processo político. É preciso atribuir responsabilidades inequívocas e respeitar os direitos de todos os que viveram aquele período da história do Brasil. Somente assim, civis e militares poderão discutir francamente o que querem das Forças Armadas brasileiras no futuro.⁷ Isto hoje acontece em foros restritos, de maneira tímida, destoante do que se espera encontrar em uma democracia plena e pujante como a que o Brasil ora experimenta.

Há muito a fazer a esse respeito. Em 2009, o Ministério da Defesa completou dez anos, com a responsabilidade de implementar, afinal, uma estratégia nacional de defesa. Quarenta e cinco anos depois da tomada do poder pelos militares e 25 depois da eleição de Tancredo Neves, o país possui uma política de longo prazo para a Defesa Nacional. Por seu intermédio, o governo afirma a intenção de articular esforços de vários órgãos do Estado e envolver o conjunto da sociedade brasileira na criação de capacidades que tornem o país mais seguro. Mas ela serve a isto?

O documento constitui avanço na matéria, mas é alvo de críticas substantivas, a começar por seu título: trata-se, na verdade, de uma estratégia de segurança – e não de defesa – nacional. Contempla projetos ambiciosos que, seguramente, não cabem nos orçamentos esperados para os próximos anos. Busca envolver a sociedade brasileira na promoção de sua segurança, tanto ao vincular segurança a desenvolvimento quanto ao propor utilizar os investimentos em defesa como instrumentos de promoção do desenvolvimento científico, tecnológico e econômico.

Nesse sentido, já se alcançou parte dos objetivos almejados. A simples ocorrência de críticas substantivas é auspiciosa. No ano seguinte à edição do documento, a recém-criada Associação Brasileira de Estudos de Defesa usou-o como mote de seu encontro anual. Em foros como a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs) e a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), ressurgiu o interesse pelo assunto. É verdade que este movimento resulta, em parte, de estímulos governamentais, especialmente do Ministério da Defesa e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). O Programa Pró-Defesa, que encoraja a formação de consórcios de pesquisa e formação envolvendo civis e militares, é decerto o

7. A nota do Comando do Exército que influenciou a queda do ministro José Viegas, as declarações sobre tortura de familiares de oficiais supostamente envolvidos em violações dos direitos humanos, as ambíguas posições de lideranças políticas sobre a anistia somam-se a outras evidências de que o assunto afeta a agenda política do presente, condicionando as decisões sobre o futuro.

exemplo mais ilustrativo. A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), e outros órgãos de fomento também vêm aumentando os investimentos na área de defesa, por meio de fundos setoriais e programas específicos. Entretanto, não faz muito tempo, o tema não suscitava interesse. Embora diga respeito a cada cidadão, pouquíssimos brasileiros discutiam-no.

Isso está mudando, o que é positivo para o fortalecimento da democracia, o aperfeiçoamento das instituições de governança na sociedade brasileira e a boa relação do Brasil com seus vizinhos.

Outra mudança importante é o aprofundamento desses debates, como ilustra este trabalho. Seu objetivo é examinar a Estratégia Nacional de Defesa e o contexto em que ela foi escrita, visto, sobretudo, do ângulo das relações entre civis e militares no Brasil. Trata, ainda, das mudanças que a antecederam e do marco institucional em que a Estratégia Nacional de Defesa se insere. Em seguida, com base nesta discussão, examina-se um conjunto de aspectos a serem considerados para se avançar na institucionalização destas políticas no futuro próximo. Ao longo do texto, indica-se uma espécie de agenda de investigação que encoraje reflexões sobre a matéria. Vislumbram-se também iniciativas decorrentes da implementação da Estratégia Nacional de Defesa que façam convergir os interesses dos agentes políticos empenhados em estabelecer políticas mais eficazes e efetivas para gerir a área de segurança e defesa no Brasil. É disto que se ocupam as últimas duas seções do texto.

Essas discussões somente farão sentido, contudo, se precedidas de exame da participação dos militares na política nacional, de modo a esclarecer aspectos da cultura política nacional que marcaram sua construção institucional. Este é o tema da próxima seção.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO DE MILITARES NA POLÍTICA NACIONAL⁸

Com vistas a convidar a sociedade a um debate acerca da Estratégia Nacional de Defesa, às vésperas de seu lançamento, o Ministro da Defesa publicou artigo em revista

8. Parte dos argumentos apresentados nesta seção aparecerá, de forma mais extensa, em artigo a ser publicado nos *Cadernos Eletrônicos* do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

acadêmica no qual indicava a necessidade de a sociedade brasileira esclarecer o que quer de suas Forças Armadas (JOBIM, 2008). O chamado foi importante, embora intempestivo. Àquela altura, já se tinha redigido o fulcro da Estratégia Nacional de Defesa, após breves consultas a personalidades interessadas no assunto. Este fato foi responsável por boa parte das críticas feitas ao documento, uma vez que a atitude rompeu um processo de engajamento da sociedade que se havia iniciado anos antes, com a preparação da Política de Defesa Nacional, publicada em 2005.

Curiosamente, o próprio documento indica que a sociedade participa menos do que o que conviria na fixação das prioridades da área. Esta omissão produz consequências negativas para a sociedade e para as Forças Armadas. Com efeito, no passado, indefinições com relação ao assunto abriram espaço a que os próprios militares interpretassem como parte de sua missão atuar politicamente, visando, entre outros objetivos, definir suas funções e seus propósitos. Semelhante iniciativa não apenas gerou confusões junto à sociedade, mas trouxe problemas para as próprias corporações militares, que internalizaram disputas e contradições políticas, ao levarem para a caserna divisões de opinião sobre princípios, objetivos e missões das Forças Armadas – e, pior, sobre assuntos que não tinham nenhuma relação com elas.

Não se pode compreender o período autoritário vivido no Brasil sem conhecer os valores principais de suas Forças Armadas. O sentido de missão constitui um dos princípios basilares da formação militar, junto com os valores de hierarquia, disciplina, honestidade e patriotismo. Enquanto estiveram no poder, os militares buscaram atender ao primeiro, convencidos de que o faziam a abrigo do último; mas, no processo, permitiram que este princípio se relaxasse no estrito cumprimento dos demais valores citados. Ao tentar cumprir uma missão definida em sentido mais amplo que o conveniente ao emprego das Forças Armadas, o regime militar constituiu burocracias como o Serviço Nacional de Informações, que, livre de controles institucionais, desafiou a hierarquia vigente, tornando-se, nas palavras de seu idealizador, o general Golbery do Couto e Silva, “um monstro” (SILVA, 1981b, p. 439).

O excesso de autoconfiança e o temor de que o comunismo ganhasse espaço em uma sociedade desigual, tensa e bastante desarticulada pelos fracassos do governo Goulart, bem como a reação ao que lhes pareceu uma afronta aos princípios de hierarquia e disciplina, fizeram Castello Branco e seu grupo crer que teriam condições de agir

apenas pontualmente, “colocando a casa em ordem”, recuperando o papel de “poder moderador” a que, no passado, o Exército aspirara.⁹

Não se compreendeu que intervenções dessa natureza geram fluxos nos dois sentidos, sendo mais fácil observar-se a politização castrense que a militarização da sociedade. Em certa medida, a tomada do poder pelos militares, embora incentivada por importantes lideranças civis da época e saudada pela opinião pública, responde pelo distanciamento entre civis e militares, o qual ainda subsiste nos dias que correm. Os militares ficaram tempo demais no poder e permitiram que se instalasse uma cisão em seus quadros que desafiou os princípios de hierarquia e disciplina, em cujo nome se justificara a intervenção no sistema político. Fortalecido pelos anos de mando, o corporativismo, inerente à profissão, prevaleceu. Em vez de se esclarecerem as responsabilidades – punindo-se os culpados e esclarecendo-se os fatos perante a sociedade –, tangenciaram-se os problemas relevantes e buscou-se solução intermediária: anistia ampla, geral e irrestrita, com punições veladas aos que se envolveram em atos considerados indignos pelos padrões éticos tradicionais nas próprias corporações.¹⁰

9. Ver, por exemplo, Sodré (1968). Isto foi também o que pensou, na época, parcela considerável da elite civil brasileira. O eufemismo alusivo ao poder do imperador esconde o desejo de intervir diretamente, pela força, no processo político, baseando-se na questionável presunção de que as Forças Armadas, em particular o Exército, teriam identidade mais profunda com os valores nacionais do que outras instituições do Estado. Mas, assim como as lideranças civis, também os militares estavam divididos, e não foram poucos os que viram no golpe uma oportunidade de livrar para sempre o país do comunismo, considerando-se o contexto em que se vivia. Afastada a ameaça, não faltou quem se afeioasse ao poder, fosse com ideias genuinamente nacionalistas, fosse para se beneficiar pessoalmente das mudanças em curso. O risco de isto importar na *usurpação do poder* foi identificado pelo próprio general Golbery: “Acontece, bem o sabemos, que esse Poder Estatal – e com ele o seu instrumento, o Poder Nacional – pode cair sob o controle de um grupo econômico, de uma camarilha militar, ou de uma facção política. Quando tal acontece, o que se passa, afinal, é que uma simples parcela do próprio Poder Nacional (...) assume o controle do Poder Estatal, tanto na paz quanto na guerra. Uma parte de um instrumento assume o papel de agente e passa a empregar, provavelmente em benefício de si mesmo, o próprio instrumento como um todo. É, sem dúvida, uma usurpação” (Silva, 1981b, p. 439).

10. Por exemplo, não se promoveu a general nenhum dos oficiais sabidamente envolvidos no aparato paralelo de inteligência, que fugiu ao controle da hierarquia constituída. Ao contrário, estes homens foram discretamente condenados a uma espécie de opróbrio público, como a realçar que, se foram úteis em determinados momentos da história, agiram em desconformidade com os valores morais que caracterizam a maioria dos militares brasileiros – dos quais, a propósito, eles tanto se orgulham. L. Oliveira (2009) explora o assunto em mais detalhes.

Com efeito, na entrevista que concedeu ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), publicada *post mortem*, o presidente Geisel reconhece que houve tortura durante o regime militar e dá a entender que isto não era ignorado pelas autoridades. Curiosamente, não explica porque, no princípio, nada se fez para evitar isto. Ver D’Araújo e Castro (1997). A bem da verdade, como faz Elio Gaspari em sua extensa análise do período, reconheça-se que o próprio Geisel enfrentou a linha-dura, apoiando a iniciativa de Golbery de restringir o espaço de atuação dos “responsáveis pelos excessos”.

Reconhecer terem sido cometidos crimes hediondos por funcionários públicos e em propriedades do Estado durante o regime militar seria mais coerente com os valores das Forças Armadas brasileiras. Em suas escolas, ensina-se que tarefas podem ser delegadas; responsabilidades, não. As escolas militares brasileiras há muito formam bem, ensinando a seus alunos valores como honestidade, retidão de caráter e profissionalismo. Este reconhecimento transmitiria à sociedade, de forma transparente, a informação de que as Forças Armadas também sofreram divisões internas, em consequência das quais foi possível que um grupo de militares e policiais praticasse torturas e outras violações de direitos humanos sob a égide do Estado, embora não fosse esta a orientação dos presidentes.¹¹ Exemplo disso foi o episódio da demissão do ministro Sylvio Frota, que expôs as fissuras entre os militares, resultantes justamente da politização de suas fileiras.

Os traumas decorrentes do período associam-se tanto a assuntos de disciplina e hierarquia quanto a questões atinentes às missões precípuas, e explicam a relutância militar em enfrentar o passado, porquanto isto coloca em risco o sentido de unidade que se quer reforçar. Como resultado, em vez deste reconhecimento, que provavelmente encerraria o assunto e muito aproximaria civis e militares, apostou-se em que o tempo curaria as feridas, tanto no meio civil quanto no meio militar.

No entanto, o tempo não tem por ofício curar feridas. O tempo passa, é tudo. As ações empreendidas enquanto isso é que podem resolver problemas ou agravá-los. A renovação das elites militares permitiu-lhes ver os embates do período autoritário como coisa do passado. A maioria dos oficiais superiores hoje simplesmente não entende a importância que outros setores da sociedade conferem a disputas que, de seu ponto de vista, já não fazem sentido e pertencem aos livros de história. Este processo deu-se no bojo da decisão de se aprofundar a profissionalização dos militares, que constituiu uma das primeiras decisões marcantes do governo Castelo Branco.¹² Entre as consequências desta política, sobressai a limitação, em 12 anos, do período de permanência como oficial-general, regra que, na prática, promoveu a renovação das elites militares.

11. A preocupação com a perda de controle foi expressa com eloquência pelo vice-presidente Pedro Aleixo, na reunião em que se decidiu pela edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), quando, pressionado, respondendo se desconfiava da probidade do presidente da República, a quem se delegariam os poderes excessivos previstos no ato, afirmou que do presidente não temia qualquer ato abjeto, mas que não podia esperar o mesmo "do guarda da esquiua".

12. A pouco estudada Lei nº 4.902, de 16/12/1965, que dispõe sobre a inatividade dos militares da Marinha, da Aeronáutica e do Exército, constituiu instrumento importante nesse processo. Esta lei estabeleceu limites para a permanência dos oficiais nos postos de general, visando coibir intenções caudilhistas e forçar a renovação das elites militares, além de indicar parâmetros utilizados para promoções. Hoje, estes períodos são respeitados sem contestação, como se fossem fatos da vida, e a substituição das elites militares dá-se de modo tranquilo e previsível.

Não foi assim com os civis. Não se permitiu, durante os anos de autoritarismo, a formação de uma geração de lideranças políticas que pudesse inaugurar no Brasil um novo tempo de construção institucional, calcado no entendimento político e voltado para a construção de um futuro mais próspero. Limitado o espaço de atuação política, a maioria dos jovens empreendedores brasileiros buscou realizar seu potencial em outras esferas, deixando a sociedade órfã de líderes políticos por uma geração. Talvez este tenha sido o maior equívoco dos governos militares, sempre preocupados em averiguar o grau de confiança que podiam ter nas lideranças que permitiam florescer, não raro com vistas a tentar diluir os partidos de oposição. Foi assim, por exemplo, com a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), então visto como instrumento útil a fragmentar as oposições.

A transição para a democracia fez-se, pois, com base em um conjunto de acordos tácitos, sob o manto da anistia. Não se tocava no que, para uns, foram crimes hediondos; para outros, “excessos cometidos em tempos de guerra”. Em contrapartida, esperava-se dos militares um recolhimento aos quartéis, a fim de que, no marco da nova Constituição, a dinâmica eleitoral pudesse alimentar o processo de amadurecimento político em curso. Assim se fez, ao custo da omissão de debates abertos sobre o passado, o presente e o futuro das Forças Armadas no Brasil.

Esse padrão de enfrentamento indireto dos problemas mais divisivos, sem os submeter a um escrutínio que permita à sociedade arbitrar entre o certo e o errado, o permitido e o proibido pela lei, não constitui novidade na experiência social brasileira. Aqui, ainda prevalecem as zonas cinzentas, os tratamentos *ad hoc*, as leis que se aplicam apenas conforme as circunstâncias, a depender dos indivíduos envolvidos, dos possíveis crimes cometidos, do contexto político vigente. O *jeitinho* brasileiro, na interpretação de antropólogos respeitados, favorece a redução da violência nos conflitos, ao custo de não se resolverem em definitivo os problemas.¹³

Para ficar com exemplos atinentes ao próprio regime militar, isso explica, em parte, o nível relativamente baixo de violência cometida pelo Estado durante o período autoritário brasileiro, quando comparado aos países vizinhos, e relembra os espaços de articulação e diálogo entre civis e militares, mesmo durante os anos mais duros do regime. O modo como lideranças políticas e artistas foram instados a deixar o país, em alguns casos até auxiliados pelo governo, ilustra certo grau de flexibilidade na delimitação

13. Ver Matta (1984), Ribeiro (1995), Barbosa (1992).

de espaços para a oposição.¹⁴ Como realçam os antropólogos, este padrão é um traço cultural da sociedade brasileira, também presente em suas Forças Armadas.

2.1 DAS OPOSIÇÕES AO REGIME, VISTAS DO ÂNGULO DO GOVERNO

Nesse contexto, do ângulo do regime militar, identificavam-se, em linhas gerais, três tipos de oposição: *i*) as lideranças artísticas, culturais e políticas consideradas desestabilizadoras, que foram pressionadas a deixar o país, mas puderam fazer oposição aberta de fora, pela mídia e por suas redes de relacionamento; *ii*) os líderes políticos considerados confiáveis – enquadrados no bipartidarismo –, visto que se decidiu manter o Congresso funcionando, exceto nos interstícios criados pelos Atos Institucionais;¹⁵ e *iii*) os líderes da resistência armada, combatidos como inimigos em uma guerra. No poder, os militares organizaram-se para enfrentar cada tipo de inimigo com as armas e as estratégias que lhes pareceram adequadas.

De fato, mesmo durante os “anos de chumbo”, houve alguma liberdade de expressão e de atuação política. A antológica fotografia de Ulysses Guimarães deixando um comício cercado por policiais militares cujos cães de guarda ameaçavam soltar-se a qualquer momento ilustrou um dos momentos mais marcantes deste processo. Tratava-se da campanha eleitoral que levou Geisel ao poder. Sabia-se que a vitória era da Aliança Renovadora Nacional (Arena), “o partido do sim” – em oposição ao do “sim, senhor!”. Mas o candidato do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) pôde levar a remotos cantos do país a mensagem de oposição, falando abertamente da necessidade de se acelerar a abertura política. É verdade que os militares estavam confiantes na popularidade angariada pelos anos de crescimento econômico e redistribuição de renda, no bojo, ainda, das campanhas que associavam os símbolos nacionais ao regime – outro erro grave cometido durante o período militar.

14. Houve casos emblemáticos, como o *show* promovido em Salvador para angariar fundos destinados a financiar a ida para o exílio de Gilberto Gil e Caetano Veloso; a rápida expedição de documentos para agilizar a partida de Chico Buarque; e o retardamento das pressões sobre o então professor Fernando Henrique Cardoso, para dar-lhe tempo de cumprir o estágio probatório na Universidade de São Paulo antes de partir para o “exílio voluntário”. Em todos os casos, o sinal era claro: estes indivíduos deveriam deixar o país, o que, sem dúvida, foi uma violência; mas o faziam de modo negociado, não apenas por terem amigos e familiares no governo, mas também por não serem radicais e por serem figuras públicas, o que impunha limites às agressões.

15. Entre os líderes considerados confiáveis, sobressaíram Ulysses Guimarães, Teotônio Vilela, Tancredo Neves, Renato Archer, Thales Ramalho, Mário Covas, Franco Montoro e Luís Henrique, que formavam o núcleo duro do MDB. Carlos Castello Branco, com sua coluna no *Jornal do Brasil* e seu trabalho de mensageiro entre os dois lados, também desempenhou papel relevante na promoção do diálogo entre governo e oposição.

A chamada anticandidatura permitiu ao MDB fazer mais do que lançar uma mensagem de oposição ao regime. Habilmente, fortaleceram-se os diretórios regionais, angariou-se apoio junto a empresários, trabalhadores e líderes religiosos, e preparou-se o terreno para as vitórias legislativas em 1974, quando o MDB conquistou 59% dos votos para o Senado e 48% para a Câmara dos Deputados. Na campanha seguinte, a despeito das chicanas jurídicas, em particular a Lei Falcão, de 1976, a oposição ganhou espaço não apenas no Legislativo, mas também nos executivos estaduais.¹⁶ As eleições de 1974 foram tão marcantes que, somadas à abertura realizada por Geisel, inspiraram reações violentas da linha-dura, expressas nas mortes do jornalista Vladimir Herzog, em 1975, e do operário Manuel Fiel Filho, em 1976, que constrangeram o presidente a restabelecer a hierarquia pela demissão do ministro do Exército (Sylvio Frota).

O grupo de políticos que se engajou nessa oposição foi o responsável, afinal, por realizar a transição no espaço político disponível, gradualmente ampliado por meio de negociações que tinham nas figuras do general Golbery e do doutor Leitão de Abreu os principais interlocutores no lado do governo.

Por fim, havia a oposição armada. Dois homens simbolizaram esta oposição: Marighella, ao liderar a segunda cisão importante no Partido Comunista; e Lamarca, ao furtrar armas e munições do Exército para combatê-lo.¹⁷ Estes grupos escolheram as armas como o único caminho para se instaurar, no Brasil, a ditadura do proletariado. Os modelos adotados por estas organizações políticas não eram democracias ocidentais, mas a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e Cuba – não por acaso, os lugares em que muitos combatentes receberam treinamento de guerrilha. Também na

16. Sobre as sucessivas mudanças legais destinadas a reduzir o espaço de atuação da oposição, veja-se Couto (1998).

17. O radicalismo da Aliança Libertadora Nacional (ALN), cujo manifesto não escondeu a intenção de combater violência com “violência, radicalismo e terrorismo”, serviu a fortalecer a linha-dura no seio do regime militar, abrindo espaço para o AI-5. Observe-se que sua criação, em 1967, aprofundou a cisão que havia ocorrido no Partido Comunista cinco anos antes, com a divisão do movimento entre PCB (Brasileiro) e PCdoB (do Brasil), o qual aglutinou os militantes mais radicais e crentes na via revolucionária como solução. Conscientes ou não do que faziam, os que optaram por esta via tornaram mais complexa a tarefa do grupo castelista em seu ensejo de recuperar o espaço perdido para a linha-dura durante os primeiros anos do regime autoritário. Hoje é possível reconhecer a natureza deste processo. Mas a época era de extremos e paixões políticas. Na mente de muitos, dos dois lados, havia uma guerra: uns a favor, outros contra a implantação de um modelo comunista no Brasil. Para os extremistas nos dois lados do espectro político, o que menos importava era a instauração de uma ordem democrática. A disputa dava-se, com efeito, entre capitalismo e comunismo.

O caso de Lamarca assume dimensão simbólica por desafiar a hierarquia de modo público. Mais do que as armas furtadas, o golpe era moral, sugeria falta de unidade no Exército e desafio à hierarquia estabelecida. Curiosamente, os desafios à hierarquia cotidianamente perpetrados nos porões em que se torturavam prisioneiros eram tolerados, fosse pelo pragmatismo que Geisel indicou, fosse pelo espírito de corpo prevalente nas Forças Armadas.

mente de boa parte dos militares, que se viram agredidos por grupos terroristas e pressionados pelos sequestros e roubos perpetrados com vistas a alimentar a luta armada, tratava-se de uma guerra. E, na guerra, recorre-se aos meios necessários para se buscar a vitória.

Isso obviamente não justifica as violações de direitos humanos realizadas nos quartéis e, ainda mais frequentemente, nas delegacias de polícia. Houve tortura, violências várias e restrições às liberdades individuais. Ocorre que o recurso à tortura como instrumento de investigação policial constitui problema antigo no Brasil, a despeito de ser considerado crime hediondo. Filinto Müller protagonizou, durante o governo de Getúlio Vargas, o papel que, na ditadura militar, seria desempenhado pelo delegado Sérgio Fleury, da Polícia de São Paulo. À sombra da “comunidade de segurança”, especialmente no Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), esta prática vicejou. A transição para a democracia não a extinguiu. Ao contrário, as estatísticas de segurança pública no Brasil de hoje indicam que o problema se agravou. Em outras palavras, uma leitura honesta da história do Brasil indica que estes problemas não se restringiram ao período autoritário, o que não retira dos governos deste período a responsabilidade pelos crimes cometidos. O fato é que há evidência empírica de que estas violências não se restringiram aos períodos de ditadura, civil ou militar.

Assim, contada do ângulo do governo de então, a história possuía lógica simples, que reduzia os problemas mundiais a estereótipos.¹⁸ No mundo, havia uma guerra entre dois polos de poder, a qual chegara ao continente com a Revolução Cubana, que buscava ativamente tornar os países da região comunistas. O golpe teria sido a solução indicada por lideranças civis e militares para evitar que o Brasil se tornasse uma nação socialista ou, pior (a seu ver), uma ditadura do proletariado.¹⁹ Permitiu-se uma oposição considerada responsável pelo governo, e as perseguições políticas foram relativamente parcimoniosas. Sabia-se, então, da existência de numerosas demissões de funcionários públicos e aposentadorias forçadas de civis e militares, para não mencionar torturas e outras violências físicas. Mas isto não fazia do Brasil uma exceção no mundo ou na região.

18. O que estava longe de ser privilégio do Brasil, a julgar pela influência que teve sobre a política externa americana a “teoria do dominó”, segundo a qual, a “perda” de um país em desenvolvimento para a área de influência da URSS levaria outros países na mesma direção, como se estivessem organizados em uma espécie de coluna de dominós. Esta metáfora jamais se apoiou em raciocínio lógico elaborado ou em evidências empíricas, mas orientou sucessivos governos dos Estados Unidos em seus propósitos de conter a expansão do comunismo.

19. Recorde-se que, já em 1961, havia parlamentares pedindo a intervenção militar. O movimento contou não apenas com o apoio de importantes lideranças civis, mas também, feito o golpe, com a notável aprovação da opinião pública, a julgar pelos editoriais dos principais jornais do país nos dias seguintes ao golpe.

Com efeito, embora se tenha marcado por poucos conflitos abertos entre Estados, dado o equilíbrio imposto pela bipolaridade e pelo terror associado a um possível holocausto nuclear, no período da Guerra Fria, houve também muita violência. De um lado e de outro, não foram poucos os ditadores que contaram com o apoio ostensivo das superpotências em suas violações a direitos humanos, para não mencionar os níveis de corrupção, desde que se mantivessem na esfera de influência dos Estados Unidos ou da União Soviética.

Eis os números mais eloquentes: a versão revisada do *Dossiê Ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)*, feita pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, relacionou 358 vítimas do período ditatorial, entre os quais estão 138 desaparecidos políticos no país. Nestas condições, para muitos, fazia sentido perseguir com eficácia e liquidar os combatentes que haviam optado por enfrentar o regime por meio da violência armada. É óbvio que nada justifica atrocidades, no Brasil ou alhures, menos ainda as que tenham sido cometidas em instalações do Estado e por indivíduos que deveriam proteger cidadãos. Também é evidente que nenhum argumento serve de conforto a quem sofreu diretamente alguma violência ou teve familiares nestas condições. No entanto, é preciso distinguir dramas pessoais de processos históricos. Estes somente são compreendidos em seus respectivos contextos históricos.²⁰

Aquele era um contexto de violência e de profunda tensão, em que grupos organizados, dentro e fora do Estado, lutavam pelo poder, fazendo uso, entre outros, de métodos violentos. De acordo com suas respectivas convicções, este comportamento era legítimo e aceitável. O que não se registrava nesta história, e até hoje não se registra, é que, no caso do Brasil, também as próprias Forças Armadas estavam cindidas; em seu seio havia grupos que se julgavam mais aptos a compreender a situação vigente, seus riscos e possibilidades, e o caminho a seguir.

De fato, já se sabe que, enquanto Castello Branco e seus seguidores se ocupavam em promover reformas estruturais, visando conter a espiral inflacionária e criar condições para o desenvolvimento econômico do país, a chamada linha-dura, encabeçada

20. Ver Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos (2010). Para se ter uma ideia do que ocorria no período, nos 17 anos em que se estendeu a ditadura no Chile, registraram-se, oficialmente, "28 mil pessoas torturadas e outras 2.279 desaparecidas e mortas. As chamadas Comissões de Verdade identificaram 180 crianças e adolescentes assassinados, além de 1.283 presos e torturados" (Agência Brasil, 2009). Na Argentina, o informe da Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) registrou 8.961 desaparecidos, embora, cautelosamente, indique possíveis omissões, devido à necessidade de seguir os procedimentos de denúncia estabelecidos (CONADEP, 1984). Grupos de defesa dos direitos humanos, como as Mães da Praça de Maio, indicam números bem superiores: acima de 30 mil desaparecidos (Carta Maior, 2005).

por Costa e Silva, manobrava para tomar o poder. Ele governou tempo suficiente para, a despeito das circunstâncias que marcaram sua sucessão, garantir a continuidade da linha-dura na Presidência. Levava-se para dentro das Forças Armadas, em particular do Exército, a mais importante polarização que se via na sociedade, localizando-a, por assim dizer, entre o centro e a extrema direita de um *continuum* que caracterizaria o espectro político no Brasil.

Não que houvesse uma esquerda nas Forças Armadas, mas o grupo de Castello atuou como uma espécie de centro-direita. Conservador, decerto, mas apegado a fórmulas institucionais que explicam a preocupação em fixar mandatos para os presidentes e a tentativa, frustrada, de realizar uma intervenção limitada, como indicava o jargão utilizado para se referir ao próprio governo: um regime de exceção. Marcava-se a exceção para diferenciá-la da regra, segundo a qual, o poder se confia a lideranças políticas civis. Sua inabilidade em manter unido o Exército; as contestações que se avolumavam mundo afora, no fim da década de 1960; as ambições da linha-dura e mesmo a situação criada pela resistência armada ao regime somaram-se para criar um contexto no qual foi possível à extrema direita radicalizar suas posições, levando o país aos “anos de chumbo”.

Não fosse a recusa de Orlando Geisel a assumir a candidatura oficial e sua decisão, até hoje insatisfatoriamente conhecida, de indicar o irmão mais novo, há razões para crer que a linha-dura tinha condições de se perpetuar no comando do país. Afinal, Ernesto Geisel era sabidamente mais próximo ao “grupo da Sorbonne” e à linha de Castello, que defendia a rápida volta aos quartéis. Basta lembrar a dificuldade que teve o presidente Geisel, já cercado de “gente sua”, para afastar do comando do II Exército, em janeiro de 1976, o general Ednardo D’Ávilla, bem como a crise em que se transformou a demissão do ministro Sylvio Frota, em outubro de 1977. Estes eventos marcaram o início do desmonte da estrutura dos DOI-CODI, apoiada na aliança entre a “comunidade de inteligência” e as polícias estaduais, que ainda funcionou à margem da hierarquia formal das Forças Armadas por longo tempo.

No caso do general Sylvio Frota, não fosse o presidente se antecipar ao movimento de resistência da linha-dura, trazendo a Brasília os comandantes dos outros exércitos e enquadrando-os com o argumento da disciplina, a resistência da linha-dura poderia ter logrado êxito. Os atentados do Riocentro, em 1981, testemunharam a tenacidade desta resistência, encabeçada pelo general Otávio Aguiar Medeiros, à frente do Serviço

Nacional de Informações (SNI).²¹ Além do descrédito de que se revestiram as investigações, o evento culminou com o afastamento do próprio general Golbery do Couto e Silva do governo, devido à recusa do presidente João Batista Figueiredo de responsabilizar a quem cabia, o comandante do I Exército, Gentil Marcondes Filho, que, desde sua posse, conferira “prioridade absoluta às atividades de informação”.²² Para o ideólogo da abertura, o episódio contrariava a lógica da distensão imposta desde o governo Geisel, que Figueiredo recebera a incumbência de concluir. Mas o episódio, àquela altura, indicava a força de que ainda dispunha a “linha-dura”. Em outras palavras, se Geisel trocara o papel de general pelo de presidente, Figueiredo enxergou a necessidade de fazer concessões corporativas para levar adiante o processo de abertura.

Note-se que, entre as peculiaridades da profissão militar, figura o risco de desentendimento entre as lideranças políticas e as militares. Com efeito, quando uma sociedade confia armas a alguns de seus integrantes, corre o risco de eles as utilizarem não para proteger a coletividade de ameaças (externas ou não), mas para submeter outros cidadãos, usurpando o poder, na medida em que o mando perde legitimidade. Isto ocorreu no Brasil a partir do momento em que a linha-dura se impôs no controle das instituições do Estado.

O golpe de 1964 tem força simbólica pelas circunstâncias em que se destituiu um presidente civil. Mas não é demais recordar a perda de credibilidade do governo de João Goulart, a aliança de lideranças políticas de centro e direita em torno da proposta de interrupção da ordem vigente, a escassa resistência da sociedade ao golpe e a efusiva saudação, pelos principais veículos de comunicação, do movimento que levou os militares ao poder. Alguns queriam transformar esta intervenção em um momento de reorganização do Estado e de afastamento da ameaça comunista, razão pela qual o golpe, em si, encontrou apoio político, especialmente na emergente classe média nacional. O que se seguiu, especialmente a partir da sucessão de Humberto de Alencar Castelo Branco, é que o regime enfrentou crescente oposição nos setores mais progressistas da sociedade brasileira.

Dito de outro modo, considerar o golpe uma aventura política de uma camarilha militar é reduzir a parcela de responsabilidade que coube a lideranças civis brasileiras de então, tanto na sociedade quanto nos círculos políticos. Com a prevalência da

21. Nesse período, a linha-dura apostava no retrocesso da abertura, neste caso, com o despontar do general Medeiros como provável candidato à sucessão do presidente João Batista Figueiredo.

22. Ver Arquivo Ana Lagoa. Disponível em: <www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R02167.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2010.

linha-dura, que aumentou o espaço das Forças Armadas na condução dos negócios do Estado, o problema de limitar o emprego da força foi levado para dentro das corporações militares. Leituras autorizadas do regime de 1964 sublinham as dificuldades de se disciplinar o uso da força e a complexidade da relação entre este fenômeno e os processos políticos, que são mais instáveis e difíceis de controlar quando prevalecem preconceitos, desconfianças e ódios.²³

Vista como processo, a experiência traumatizou civis e militares, a ponto de os distanciar de modo duradouro. Lideranças civis até hoje evitam falar sobre o período de modo consistente, restringindo-se ao lugar comum e renunciando à sua parcela de responsabilidade pelo movimento. Por sua vez, os militares, cientes das divisões produzidas pelas dissensões políticas no seio das corporações, silenciaram, apostando em que a renovação das lideranças, com o passar do tempo, se encarregaria de cicatrizar as feridas. Isto até pode ter funcionado internamente, mas não resolveu o problema da interação com outros segmentos da sociedade.

A distância alimentou o desconhecimento mútuo e acentuou preconceitos, fenômenos que hoje dificultam realizar exame sóbrio da história recente do Brasil. Um distanciamento relativamente incomum na história do país, inclusive durante o próprio regime militar, marcado por uma intensa participação de elites tecnocráticas na condução das principais políticas nacionais. Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Antonio Delfim Netto, Leitão de Abreu, Eliézer Baptista, Mario Gibson Barboza e Azeredo da Silveira são apenas alguns dos mais conhecidos civis profundamente envolvidos na gestão pública durante o regime militar, período em que contaram com enorme liberdade de

23. Entre os estudos mais respeitados figuram Soares e D'Araújo (1994); Soares, D'Araújo e Castro (1994a; 1994b; 1995); E. R. Oliveira (1994); Reis e O'Donnell (1988); Elio Gaspari (2002a; 2002b; 2003; 2004); e sintéticas interpretações como Fausto (1996). O bom livro de Couto (1998) destaca, ainda, a cizânia nas corporações, particularmente no Exército, resultante da condenação por muitos de seus integrantes de atos de tortura. A contradição entre a ética prevalecente na corporação e o destoante, mas não infrequente, comportamento de alguns de seus oficiais, ilustram a dificuldade de se enquadrar a parcela armada da sociedade. Duas expressões realçaram este fenômeno: a caracterização da "monstruosidade" dos serviços de informação, cujo controle a linha-dura tomara da autoridade constituída, pelo próprio general Golbery, e a conhecida oposição do vice-presidente Pedro Aleixo ao Ato Institucional nº 5, com o argumento de que não se podia confiar "no guarda da esquina". Esta contradição gerou conflitos nas Forças Armadas, particularmente no Exército, e determinou a demissão do general Frota pelo presidente Geisel, fato marcante no caminho em direção à abertura democrática. Talvez seja, ainda hoje, o assunto que mais divide civis e militares no Brasil, como sugerem os debates, sempre emocionais e incompletos, acerca da Lei de Anistia, de compensações milionárias a vítimas do regime e da abertura dos arquivos. Defende-se até mesmo o recurso a uma espécie de Comissão de Justiça e Conciliação para tratar do assunto. A sociedade brasileira não poderá evitar o assunto indefinidamente.

ação no desempenho de suas funções. Este é, aliás, um aspecto ainda carente de sólida interpretação historiográfica. Entre os numerosos políticos civis que assumiram responsabilidades junto aos governos militares, alguns atuam até hoje, como José Sarney, Paulo Maluf, Jorge Bornhausen e Marco Maciel.

2.2 PARA ENTENDER MELHOR A RELAÇÃO ENTRE CIVIS E MILITARES NO BRASIL

É preciso entender o contexto em que se desenvolve essa relação entre civis e militares. No Ocidente, a profissão das armas institucionalizou-se em consonância com a concentração, no Estado, do monopólio do emprego legítimo da violência. Distinguiu-se conceitualmente o ambiente interno, hierárquico, do internacional, anárquico. Às polícias confiou-se manter a lei e a ordem interna; às Forças Armadas, rechaçar ameaças externas.²⁴ Profissionalizaram-se policiais e militares em corporações distintas, embora assemelhadas. Uns são treinados para prender cidadãos, outros para matar inimigos. Por isso mesmo, aliás, não convém empregar Forças Armadas na promoção da segurança pública, exceto em situações extremas.

Não é fácil tirar a vida de outros seres humanos. Isto deixa traumas, como testemunham os desequilíbrios de tantos veteranos de guerra. Em contraste com a ação policial, que visa prender infratores, a serem submetidos a um sistema de reeducação e reinserção social, a profissão militar encerra uma contradição de fundo: quer-se a maior eficácia possível na destruição do inimigo, ao mesmo tempo em que se quer evitar o

24. Hoje essas responsabilidades se confundem, dada a maior interdependência e a imprecisão dos conceitos de segurança, como ilustra o ambíguo conceito usado na Política de Defesa Nacional de junho de 2005. Além da existência de ameaças difusas, há hoje instabilidades resultantes de processos que estão em uma espécie de zona cinzenta do ângulo das responsabilidades por manter a ordem pública. Observe-se, por exemplo, o problema do tráfico de entorpecentes ou de armas: por um lado, é certo que envolve questões relativas ao controle das fronteiras, que é de responsabilidade das Forças Armadas; por outro, legalmente, no Brasil, seu combate é função de polícia. Este fato coloca dificuldades em termos de cooperação regional, dado que, em outros países, o problema se constitui na mais grave ameaça à segurança nacional. Some-se a isto o fato de que, no Brasil, a participação militar em operações de garantia da lei e da ordem, prevista na Constituição (Art. 142), carece de regulamentação. Assim, o governo enfrenta o paradoxo de somente poder empregar os militares em ações de polícia no Brasil em circunstâncias peculiares, marcadas, na prática, pela intervenção nos entes federativos. Por sua vez, o emprego de força militar em ações de polícia no exterior, por exemplo, em missões de paz, ocorre mais facilmente, mesmo na ausência de legislação pertinente, desde que respeitadas as regras de engajamento. Nestes casos, prevalece a ideia de que este emprego está amparado no mandato da missão. O tema presta-se a controvérsia jurídica, razão pela qual países como França e Canadá produziram leis específicas que expressamente caracterizam esta condição – iniciativa que conviria ao Brasil emular, adaptando-a ao seu ordenamento jurídico. A criação da Força Nacional de Segurança Pública poderá reduzir a pressão em favor do emprego das Forças Armadas em ações de polícia, caso seu estatuto seja aperfeiçoado. Por enquanto, a sociedade vem dando respostas paliativas, como é o caso da atribuição de poder de polícia às Forças Armadas nas áreas de fronteira.

uso destas técnicas de administração da violência contra outros cidadãos. Resolve-se esta contradição por meio de dois artifícios: desumaniza-se o inimigo e identifica-se a corporação à coletividade.

Esse processo, que torna o inimigo um objeto perigoso, reduz o drama inerente ao confronto com a circunstância de tirar a vida de outro ser humano. Já não há, do outro lado, um cidadão com relação a quem se possa ter empatia, mas uma ameaça à sobrevivência do grupo a que se pertence. Assim, legitima-se a violência perante a comunidade – donde a noção de *guerra justa* e o *corpus* jurídico aplicável nos conflitos entre comunidades – e no plano psicológico dos indivíduos que, com suas vidas, alimentam as guerras. Nestas condições, é justo e digno matar, uma vez que se age em nome da pátria e em sua defesa.

No âmbito regional, essa formação comum facilitou, em alguma medida, a solidariedade entre as Forças Armadas de vários países, particularmente durante os períodos ditatoriais. As identidades profissionais favoreceram a interlocução e construíram um espaço de diálogo em que facilmente os governos enxergaram no combate à ameaça comunista um interesse comum. A pressão dos Estados Unidos sobre todos os governos do Hemisfério Sul também contribuiu para reduzir a probabilidade de uma guerra local, contribuindo para desanuviar tensões e facilitar este diálogo. Não por acaso, foi neste contexto que a histórica rivalidade observada entre Brasil e Argentina, que remontava ao período colonial, gradualmente cedeu lugar a um entendimento sobre temas sensíveis, fomentando a aproximação que culminou com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A preparação do homem para matar de forma profissional e em larga escala requer, pois, instituírem-se coletividades, cujos mitos fundadores e histórias unem os guerreiros de hoje aos de ontem e aos de amanhã, em geral por meio de suas armas. Há tradições a honrar, heróis a imitar, práticas a manter, valores a perpetuar. Há espaços próprios, templos em que se transmitem ensinamentos, lugares e ritos que guardam memórias. Estes símbolos contribuem para vincular cada indivíduo à coletividade. Cada um deixa sua pequena marca no todo. As efêmeras contribuições individuais somam-se e diluem-se, na essência do conjunto. Por isso, as movimentações constantes, os sacrifícios pela corporação, a solidariedade aos camaradas, o sentido de responsabilidade mesmo em funções modestas: somadas, elas constituem o compromisso de cada um com a

instituição militar que integram, e o desta com a coletividade maior, a sociedade a que serve. Desde a primeira formação, no lar e nas escolas corporativas, sua doutrina ensina uma peculiar maneira de pensar, um modo de agir, um jeito de ser.²⁵

A formação militar desenvolve nos indivíduos uma ideia de si atrelada à coletividade, em termos abstratos. A profissão é coletiva. Sua existência se justifica na defesa de outra coletividade, mais ampla e abstrata: a pátria. É a razão pela qual o patriotismo e civismo figuram entre os princípios que estruturam a formação militar. Os juízos de valor acerca deste comportamento variam, mas cabe compreendê-lo; ele é útil à sociedade no processo de disciplinar seus cidadãos armados.

Esses valores condicionam a formação dos militares brasileiros, resultado de longo processo histórico. Frente a situações limite, como a Guerra do Paraguai e a Revolta da Chibata, e cientes das insurgências caudilhescas no continente, os governos brasileiros decidiram profissionalizar suas Forças Armadas. Aperfeiçoou-se a estrutura de ensino das forças; contratou-se a Missão Francesa, após a Primeira Guerra Mundial; e, no curso da Segunda Guerra, emulou-se a preparação dos militares americanos. Estas referências favoreceram o desenvolvimento de um modelo próprio. Cultuaram-se valores que apenas vicejam em ambiente de disciplina, hierarquia e camaradagem. Sem estas, não se administram as tensões inerentes ao relacionamento hierárquico, não se azeitam as engrenagens da disciplina. Tudo se organiza em função da missão a cumprir. Por isso, governos não podem omitir-se de atribuir esta missão.

Foi assim que se buscou enquadrar as Forças Armadas brasileiras, em cuja formação se privilegiaram os aspectos técnicos. Em momento algum se menosprezou a natureza política da guerra. Na falta de orientação sobre a missão a cumprir, as corporações nortearam, elas mesmas, seus esforços e sua preparação, visto que exércitos não se improvisam. O fato de as Forças Armadas não terem sido empregadas em guerras por muito tempo tornou-as estruturas conservadoras, com identidades e valores próprios, o que favoreceu que se distinguissem umas das outras e, juntas, de outras burocracias do Estado. Como resultado, não apenas os militares se envolveram em atividades distintas da guerra, mas alguns julgaram que lhes caberia atuar em outras esferas da vida social. Com ou sem razão, por integrarem instituições permanentes e pelos valores que cultuam, muitos se consideram mais comprometidos com o Estado do que outros servidores públicos.

25. Sobre a formação no âmbito do Exército brasileiro, ver Castro (1990; 2002).

Com o passar do tempo, de fato, estabelecem-se instrumentos de profissionalização que constroem os militares a internalizarem determinados valores e a introjetarem papéis específicos, o que se constitui em importante mecanismo de controle das Forças Armadas pela sociedade. O Brasil hoje parece disposto a aperfeiçoar as condições da Defesa nacional no quadro democrático. O Ministério da Defesa promove o intercâmbio entre civis e militares, que “dá ao Estado melhores condições de decisão e à sociedade maior controle” (JOBIM, 2008). A Estratégia Nacional de Defesa contribui para definir um marco regulatório para este campo da vida social no país. Porém, este controle somente se obtém por meio de adequadas instituições, de forma que os valores apontados não bas-tam. Cumpre examinar, de modo mais detido, o papel das instituições na intermediação das relações cívico-militares no Brasil. É o que se fará na próxima seção.

3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA DEFESA NACIONAL E ATUAÇÃO MILITAR NA POLÍTICA BRASILEIRA

Instituições e normas não são neutras. Criadas a partir de visões de mundo específicas, objetivando perpetuar os comportamentos que induzem, as instituições embutem ideias sobre sociedades mais livres, mais justas ou mais seguras – para mencionar apenas valores básicos em qualquer comunidade política. Por diferentes razões, cada sociedade favorece um destes valores em detrimento dos demais e constitui instituições tendentes a concentrar suas energias e riquezas na produção de ambientes em que os indivíduos se sintam mais seguros, mais livres ou mais expostos a condições equânimes.²⁶ Em cada caso, deve-se esclarecer o que se espera dos que ficarão responsáveis pela proteção da sociedade.

A maior parte dos civis não se dá conta de que essa pode ser uma questão de vida ou morte. A menos que se tenha combatido, não se tem noção dos sentimentos envolvidos neste processo. Fomenta-se, de um lado, a convicção de se pertencer a algo grandioso, transcendente; convicção que dá sentido à vida pessoal, reduz sofrimentos ordinários e predispõe o indivíduo a aceitar a perspectiva da morte. De outro lado,

26. Textos de economia política em geral examinam por que as sociedades optam por privilegiar um ou outro valor. Olson (1982) e North (1981) são referências importantes. O manual de Strange (1988) expõe o tema com raro didatismo. Baumol (2002) aponta as instituições que permitem ao capitalismo inovar, gerar riqueza e, inevitavelmente, produzir desigualdades. Não cabe aqui discutir conceitos de justiça. Rawls (1971; 2005) produziu a melhor reflexão sobre o assunto no Ocidente contemporâneo. Quanto à segurança, nada é mais eloquente que o fracasso da União Soviética: instituições aptas a fomentar o progresso científico e tecnológico em áreas sofisticadas não produziram níveis de bem-estar suficientes para manter o regime.

pode ser necessário aniquilar o inimigo, por ser esta a condição de sobrevivência, a missão dada e também o caminho da glória.²⁷

Não é preciso que os civis tragam isso à linha de conta, a menos que convivam estreitamente com militares. Quando isto ocorre, alguns passam a integrar a comunidade estendida, a família militar. Instituições totais, as Forças Armadas absorvem, por assim dizer, seus integrantes, que, ao definirem suas identidades, adotam o papel que a corporação lhes atribui.²⁸ No caso do Brasil, entretanto, dois fenômenos perturbam esta identificação clara e a pertinente atribuição de funções específicas aos segmentos civil e militar. O primeiro é a ausência de conflitos; o segundo, a burocratização das Forças Armadas ou seu envolvimento em atividades que as distanciam de sua missão principal, quando não de sua destinação constitucional.

Praticamente desde a Guerra do Paraguai o Brasil não luta em conflitos que tenham envolvido toda a sociedade e mobilizado suas energias de modo profundo. Embora importante do ponto de vista simbólico, a participação na Segunda Guerra Mundial não transformou a vida social de modo a fazer sobressair a relevância da profissão militar. O país não se percebeu seriamente ameaçado de invasão, tampouco as famílias perderam muitos de seus filhos. Os dramas da guerra, que, ao se tornarem o fulcro das relações sociais, também servem a cimentar as relações entre os integrantes de um grupo social, não foram intensos aqui. Em alguma medida, outros países da região vivem estes dramas, como é o caso da Colômbia.

Com suas fronteiras bem definidas nos planos jurídico e político, tradição de solucionar pacificamente controvérsias internacionais e capacidade política, econômica e militar superior à de seus vizinhos, o Brasil não vislumbra no horizonte uma guerra

27. Sobre o primeiro aspecto, ver Lawrence (2005); acerca do segundo, nenhum estudo acadêmico expressa melhor os sentimentos envolvidos que Leon Tolstói (2008), em *Guerra e paz*.

28. Ver Goffman (1967, 1971), para um bom exame do desempenho de instituições totais. O processo traz vantagens, mas implica sacrifícios pessoais, estendidos às famílias. O exemplo mais óbvio: esposas de militares não podem ter profissões regulares, por causa das constantes mudanças de cidade. No passado, quando as mulheres desempenhavam na sociedade o papel de donas de casa, ainda era possível operar a questão de modo relativamente tranquilo. Mas os tempos são outros, e as mudanças constantes terminam por gerar problemas familiares, prejudicando o equilíbrio que se quer estabelecer para os profissionais das armas. Ainda não se sabe ao certo como lidar com este fenômeno. Cabe definir, pois, o desenho de força que se quer fixar, bem como seus objetivos no curto e no longo prazo. Sem isso, não é possível dimensionar a dinâmica de carreira, as necessidades de investimentos em infraestrutura, as movimentações necessárias, e os recursos para sustentar as corporações militares no presente e no porvir.

contra qualquer país. Isto dificulta a percepção social da relevância de se construir sólida capacidade militar, a ponto de a maioria dos investimentos na área justificar-se, no debate político, por suas externalidades.

Na ausência do emprego na clássica atividade fim das Forças Armadas, os militares brasileiros se envolveram em contendas políticas e buscaram manter as corporações, tentando legitimar-se junto à sociedade por meio de missões subsidiárias, como a construção de estradas, perfuração de poços, distribuição de água, oferta de instrução básica e realização de ações cívico-sociais. Há também tarefas associadas, que não raro trazem benefícios laterais, como é o caso da aviação civil para a Aeronáutica e da Marinha Mercante para a Marinha. Outras formas de emprego são o apoio a comunidades em caso de catástrofes – o que seria atribuição de um corpo preparado de defesa civil – e às forças policiais em situações extremas de garantia da lei e da ordem, bem como, regularmente, a conscrição obrigatória.

Enquanto isso, as Forças Armadas realizam exercícios em que buscam antecipar situações de combate, fortemente constrangidas pela evolução de suas hipóteses de emprego e carentes de uma visão de futuro integrada. Por terem formação sólida e valorizarem a educação de seus quadros, pelo respeito que angariaram ao longo de sua história e tendo em conta a inserção internacional do país, os militares brasileiros preparam-se mais para resistir a invasões ao território brasileiro do que para participar de guerras tradicionais. Privilegia-se a estratégia da dissuasão, como ilustram numerosos discursos e documentos oficiais, inclusive a Estratégia Nacional de Defesa. Desde 2004, crescentemente, preparam-se também para participar de operações de paz das Nações Unidas.²⁹ Como qualquer burocracia, as Forças Armadas preocupam-se com sua sobrevivência e disputam recursos para manter suas respectivas estruturas. A escassa convicção acerca da probabilidade de ocorrência de guerras convencionais no futuro próximo favorece esta estratégia.

A evolução das normas e instituições no campo da segurança e defesa no Brasil obedece a padrão reativo, marcada por conflitos diversos e produzindo muita desconfiança entre civis e militares. O assunto ainda ocupa pouco espaço na agenda política brasileira, na qual é tratado com base em muita ignorância e preconceito. Faltam documentos

29. Embora essa forma se tenha destacado nos últimos anos e seja vista por muitos como fonte de crescente importância, cabe lembrar que se trata de atividade subsidiária. Concentrar-se neste tipo de emprego pode incentivar a criação de dinâmicas burocráticas negativas para o efetivo preparo das Forças Armadas de acordo com sua destinação constitucional.

norteadores das corporações, civis experientes no assunto e convicção da sociedade sobre o que quer de suas Forças Armadas.

Nesse campo, a transição democrática não se completou perfeitamente. As primeiras reações dos militares foram de silêncio e isolamento, e ainda persistem, embora menos intensamente. Entre as lideranças civis, prevaleceu um misto de respeito e desconfiança. Esta postura guarda relação com o entorno estratégico relativamente pacífico do Brasil, com memórias de intervenções militares nos processos políticos e com as ambiguidades inerentes a um contexto internacional marcado por profunda interdependência, em que já não estão claras as fronteiras entre os ambientes interno e externo, entre as funções da polícia e as dos militares.

Os próprios governos militares, entre 1964 e 1985, ao se envolverem na promoção do desenvolvimento socioeconômico, buscando ampliar sua legitimidade, gradualmente reduziram tanto a relevância política dos assuntos de defesa quanto o orçamento dedicado à área. Tratou-se de redução relativa, tendo os recursos empregados na compra de equipamentos e em investimentos decrescido como proporção do produto interno bruto (PIB) (STEPAN, 1988). Mas era um período em que o PIB crescia, o que tornou possível elevar os soldos e investir mais no setor. Era também um tempo em que a indústria de defesa se desenvolvia, gerando receita e desenvolvendo produtos. Principalmente, a decisão de destinar os investimentos a outros setores da economia decorreu da percepção de que era preciso ampliar a classe média, como forma de legitimar o governo (SILVA, 1981a).

Outro artifício empregado com esse objetivo consistiu em associar os símbolos nacionais ao regime militar. Campanhas como *Brasil, ame-o ou deixe-o*, os desfiles militares, a obrigação imposta às escolas e universidades de ministrar cursos de educação moral e cívica e o recurso ao nacionalismo para justificar as iniciativas políticas marcaram os anos 1970. Os símbolos do Estado e da Nação serviram para legitimar os governos militares. Nos seus estertores, ficou clara a gradual redução de apoio ao regime entre as elites civis e pelo conjunto da sociedade. O fenômeno deveu-se a vários fatores, entre os quais, a perda de controle sobre o SNI, o fracasso econômico e as mudanças no ambiente internacional, motivadas pela distensão entre as superpotências. O fato é que, uma vez associados ao regime militar, os símbolos nacionais também sofreram descrédito junto à população, como evidenciou sua tímida utilização durante o movimento

das Diretas Já.³⁰ Entretanto, embora a visão sobre o regime militar tenda a ser negativa, as instituições militares continuam a ser respeitadas no Brasil.

Argumenta-se que isso ocorre não apenas devido ao fato de a ditadura aqui ter sido menos violenta que em outras partes, mas também porque houve um conjunto de realizações ao longo do período. No plano regional, extinguiram-se as principais tensões que o Brasil historicamente alimentou com seus vizinhos, em particular com a Argentina, a partir da exitosa negociação do contencioso Itaipu-Corpus e do discreto apoio a este país durante o conflito das Malvinas.

No plano econômico, o PIB do Brasil passou da 45ª posição no mundo para a oitava, dado o crescimento médio do PIB estimado em 6,5% ao ano, em termos reais. O PIB passou de US\$ 21,7 bilhões em 1964, para US\$ 211,1 bilhões em 1985 (BRASIL, 2010). Em dezembro de 1964, criou-se o Banco Central, reduzindo-se as contabilidades espúrias realizadas sob a égide do Banco do Brasil e iniciando-se a implantação de um sistema financeiro mais moderno e transparente no país. Realizaram-se investimentos e formalizaram-se relações de trabalho que criaram mais de 13 milhões de empregos ao longo do período. O esforço financiou-se largamente com base em juros flutuantes, atitude à época considerada razoável devido às baixas taxas de juros, que, somadas aos encargos, importavam em valores inferiores aos que seriam enviados para fora por meio da remessa de lucros. Isto fazia sentido em um contexto de abundante liquidez, em que o crédito externo era barato, especialmente devido à reciclagem dos petrodólares, que coincidiu com a crescente contestação dos militares pela emergente classe média brasileira.

A resposta, sugerida pelo então ministro Antonio Delfim Netto, foi sustentar o crescimento econômico e carregar na propaganda política, ao mesmo tempo em que se procedia à abertura lenta, gradual e segura. A estratégia funcionou até a segunda crise do petróleo, que coincidiu com o início da gestão de Paul Volcker no Federal Reserve, durante a qual as taxas de juros básicas dos títulos do governo americano saltaram de 11,2%, em média, em 1979, para 20%, em junho de 1981 (levando a *prime rate* para mais de 21,5% no mesmo período). O remédio baixou a inflação na economia americana de 13,5%, em 1981, para 3,2%, dois anos mais tarde, revertendo o ciclo de “estagflação” então vigente. Mas, no resto do mundo, isto produziu brutal enxugamento de liquidez, elevou as taxas de juros internacionais e ampliou a aversão a risco.

30. Sobre o SNI ver, entre outros, Figueiredo (2005).

Até então, contudo, dispondo de crédito, pôde o governo criar forte demanda por bens e serviços, o que permitiu a criação e fortalecimento da indústria naval, elétrica e de habitação, fomentada pela criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Durante o regime militar, especialmente nos anos do “pragmatismo responsável”, implementou-se também uma nova política de comércio exterior, visando ampliar a pauta e diversificar os parceiros. As exportações passaram de US\$ 1,4 bilhão em 1964, para US\$ 25,6 bilhões em 1985, período em que o café passou de aproximadamente 60% da pauta para menos de 20% do total das exportações.

Houve outros avanços sistêmicos: a expansão das malhas rodoviária e ferroviária nacionais; o desenvolvimento de infraestruturas de energia e telecomunicações, bem como de tecnologias alternativas, como o álcool combustível; o envio de pesquisadores para fazer doutorados no exterior, inclusive em áreas como sociologia, ciência política e economia, além da elevação do número de matrículas no ensino superior de pouco mais de 100 mil, em 1964, para 1,3 milhão, em 1981; o aperfeiçoamento do complexo de avaliação e fomento à formação de recursos humanos, no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); o fortalecimento de sistemas de fomento à pesquisa, sob os auspícios do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Financiadora de Estados e Projetos (Finep); a modernização da agricultura, mediante investimentos tecnológicos (criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater); a modernização das leis trabalhistas, aprofundando a herança de Vargas, ao criar-se o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); e a formulação de planos de desenvolvimento de longo prazo.

Ademais, a realização de eleições periódicas quando o país se urbanizava aceleradamente favoreceu expandir o registro de eleitores, ampliando a base eleitoral, condição para o processo de ampla democratização observado a partir da abertura política. Para se ter uma ideia, o número de eleitores saltou de 15,5 milhões, em 1960, para 58,9 milhões em 1982. Em termos percentuais, 43% da população adulta no país votavam em 1960; em 1982, a proporção saltou para 83% (KINZO, 2004). Em 1986, o primeiro recadastramento baseado em títulos, cuja numeração se unificou no plano nacional, permitiu informatizar o processo eleitoral, mediante a Lei nº 6.996/1982 e a

Lei nº 7.444/1985. O número de eleitores no Brasil aproximou-se de 90% da população maior de 18 anos, registrando 69.371.495 cidadãos.³¹

Em suma, a aliança entre militares e tecnocratas reorganizou a economia brasileira e fortaleceu a presença do Estado em praticamente todos os setores econômicos. Em termos de competitividade, isto deixou legados positivos e negativos. Na mesma linha, reestruturaram-se setores da sociedade sem os quais as instituições democráticas não poderiam vigorar mais adiante, entre os quais o ensino superior, os sistemas eleitoral e financeiro e o fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico. Mas os governos também erraram na gestão, como no caso da reserva de mercado para a informática, que privou a economia brasileira da tecnologia, sem a qual não se poderia competir em um mundo que migrava da economia industrial para a da informação.

Prevalcia uma visão nacionalista, pautada pelo princípio de que cabia ao Estado empreender, realizar o desenvolvimento econômico. Além disso, presumia-se a necessidade de se aperfeiçoar a capacidade produtiva por etapas, como argumentava Rostow (1953). Não se dava o devido crédito a argumentos como o de Gershenkron (1962), que enxergava a possibilidade de se tirar “vantagens do atraso” por meio de saltos tecnológicos, como faziam, naquele momento, os países em processo de industrialização na Ásia. O debate que ocupava parte da sociedade brasileira desde os anos 1950, simbolizado nos embates entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, parecia terminado.³² A despeito de as principais reformas econômicas se terem iniciado no governo Castello Branco, um típico representante dos “entreguistas”, com a linha-dura vieram os “nacionalistas”, que redirecionaram as reformas para acentuar a presença de representantes do capital nacional, público e privado, com base na presunção de que este teria mais compromisso com o país.

Prevalcia, ainda, a convicção de que o Estado deveria ir além de regular setores econômicos e induzir ações estratégicas; cabia-lhe agir, especialmente nos setores em

31. Ver Brasil (2002). Conforme o TSE: “a Lei nº 6.996/1982 dispôs sobre a utilização do processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais. Três anos depois, a Lei nº 7.444/1985 tratou da implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e da revisão do eleitorado, que resultou no recadastramento de 69,3 milhões de eleitores, a quem foram conferidos novos títulos eleitorais, agora com número único nacional”.

32. Em 2010, o Ipea reeditou livro concernente ao debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin sobre planejamento, papel do Estado e desenvolvimento. A obra denomina-se *A controvérsia do planejamento na economia brasileira* (Simonsen e Gudin, 2010). Concomitantemente, o Ipea lançou outro livro, *Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945* (Teixeira, Maringoni e Gentil, 2010), com ensaios e comentários de Aloísio Teixeira, Gilberto Maringoni e Denise Lobato Gentil.

que os empresários não queriam correr riscos. Assim, fomentou-se a criação de estatais (Eletrobras, Nuclebras e Embratel, para citar algumas) e o aparelhamento das existentes por colegas de turma, o que levou em consideração mais as lealdades pessoais que as competências administrativas.

Em suma, como sói acontecer, houve acertos e equívocos. Faz falta um balanço equilibrado do período, que registre acertos e erros dos governos ao longo do regime militar. A sociedade brasileira ainda precisa reexaminar este período de modo isento e objetivo, a fim de aprimorar os termos do diálogo entre civis e militares, condição para gerir de forma madura a Defesa nacional. Se é verdade que houve violações de direitos humanos e políticas equivocadas, houve também resultados positivos, que precisam ser avaliados em perspectiva. Cabe reconhecer que não houve apenas sombras, violências e perseguições durante o regime militar no Brasil.

Como previa a doutrina de segurança nacional, em parceria com elites civis, em especial os tecnocratas, os militares realizaram as reformas julgadas necessárias para reorganizar a economia nacional. Buscaram planejar, aperfeiçoar a administração pública e promover as condições de desenvolvimento sustentado, principal instrumento para combater a ameaça comunista. Uns tencionavam, mais adiante, passar o mando aos civis, por entender que sua missão precípua era cuidar da “expressão militar” do poder; outros se deixaram seduzir pelo poder *tout court*.

Mas todos queriam anular o “inimigo interno”, tarefa em que a linha-dura se empenhou com entusiasmo durante os governos de Arthur Costa e Silva e de Emílio Garrastazu Médici. Isto engendrou decisões que até hoje têm efeito no Brasil. De violações de direitos humanos perpetradas em instituições do Estado, sob a égide da chamada “comunidade de informação”, à fixação da estratégia de presença, particularmente pelo Exército brasileiro, como forma de neutralizar ameaças subversivas, não foram poucas as implicações da adoção deste objetivo pelo regime militar.

Uma das consequências de se conferir ênfase ao “inimigo interno” foi, de fato, reduzir a importância, perante a sociedade, das ameaças externas, tipicamente enfrentadas pelas Forças Armadas, reduzindo-se a visibilidade dos militares e sua relevância em uma sociedade contemporânea. Para um país com as características do Brasil, isto significou confundir

ainda mais a população acerca da necessidade e do papel desejável para os militares, que, no discurso oficial, permanece sendo a preparação para enfrentar ameaças externas, em especial as Forças Armadas de outros países. Cumpre conhecer melhor as condições de segurança regional para se entender a recente evolução do setor de Defesa no Brasil.

3.1 AS RECENTES AQUISIÇÕES NO SETOR DE DEFESA NA AMÉRICA DO SUL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS MILITARES

No que concerne à América do Sul, em 2009, registrou-se aumento de 6%, em termos reais, nos gastos de Defesa com relação a 2008, alcançando-se US\$ 48,1 bilhões, a maior parte dos quais advindos da ampliação de 5% dos gastos do Brasil, país que responde por 48% dos gastos regionais (SIPRI, 2009). Associa-se este aumento à expansão das receitas decorrentes dos maiores preços das *commodities* e à necessidade de reaparelhamento depois de longo período sem investimentos vultosos na região. Ao contrário de outros centros de pesquisa, o Sipri não observa a tendência a uma corrida armamentista na região nem vislumbra a possibilidade de um conflito interestatal no curto prazo. Toma nota, entretanto, de crescentes insatisfações com atos e falas do presidente da Venezuela, considerados desestabilizadores.

De fato, a região inteira passou praticamente uma geração sem comprar armas, o que constringe vários governos a, hoje, atender aos anseios de suas Forças Armadas, sob pena de não as ter operacionais em caso de necessidade. Registre-se também que, na maioria dos casos, a aversão entre civis e militares se reduziu, abrindo espaço a que as novas lideranças políticas avaliem os assuntos de Defesa sob influência menor dos traumas vividos nos períodos autoritários.

Quanto ao Brasil, observa-se o recente crescimento sustentado dos gastos militares e atribui-se o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa à percepção do governo da necessidade de se enquadrarem os gastos militares em um projeto de longo prazo, de modo a favorecer apoio social a estas despesas. Ao interpretar este processo, o Sipri, por exemplo, realça o fato de que as despesas de reaparelhamento implicarão transferência de tecnologia, fortalecendo a indústria de defesa nacional.

Ainda no que se refere ao setor de Defesa, quando se examina o período de 1998 a 2007, o Brasil ocupou a 37^a posição entre os exportadores e a 26^a entre os importadores

de armamentos (GRIP, 2009). Para se colocar em perspectiva o Brasil e algumas potências regionais com as quais o país se compara, no mesmo período, a Rússia ocupou a segunda posição entre os exportadores; Índia, 45^a; China, décima; e África do Sul, 21^a. Entre os importadores, a China é a primeira; a Índia, a segunda; a África do Sul, a 30^a, e a Rússia não figura sequer entre os 50 mais importantes.

No caso da América do Sul, o estudo confiável mais recente é o *Balance Militar de América del Sur 2008*, preparado pelo Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, em Buenos Aires. O documento aponta a superioridade brasileira em praticamente todos os aspectos. Há nele informações úteis, que relacionam a estrutura dos gastos de Defesa dos países sul-americanos e sublinham a ênfase na mera subsistência das Forças Armadas, a despeito dos recentes incrementos na renovação de equipamentos. Além do Brasil, as principais exceções a este padrão são o Chile e a Venezuela: este devido à retórica inflamada do presidente Hugo Chávez, que até há pouco podia sustentar-se nos excedentes econômicos advindos dos elevados preços do petróleo no mercado internacional; aquele devido à legislação que vincula 10% da arrecadação bruta na venda de cobre à compra de armamentos. Com a elevação dos preços deste mineral desde o início da década de 2000, o Ministério da Defesa chileno encontrou condições extraordinárias para renovar os equipamentos das Forças Armadas.

Ainda assim, os gastos chilenos com a compra de armamentos são relativamente baixos, montando a 12,74% de seu orçamento de Defesa. Esta proporção é próxima à que se observa no Brasil (12,52%) e não muito distante da registrada pela Venezuela (18%). Apenas o Peru, na região, alcança relativo equilíbrio entre investimentos e gastos com pessoal (45,76% contra 46,09%). Brasil, Chile e Venezuela destinam o grosso de seus orçamentos aos gastos com pessoal: 75,32%, 61,02% e 76,81%, respectivamente (CENTRO DE ESTUDIOS UNIÓN PARA LA NUEVA MAYORIA, 2009).

Quanto aos gastos militares brasileiros, apenas uma observação: a Lei Orçamentária de 2009 destinou à Defesa R\$ 51,3 bilhões, dos quais 8% para investimentos (reduzidos quase à metade, em função dos cortes determinados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP), aproximadamente 13% para custeio (reduzidos em cerca

de 70%, pela mesma decisão do MP) e mais de 75% para pessoal. Este número está acima da média dos países da América do Sul, hoje em torno de 70%.³³

Nessas condições, resta óbvio que o Brasil deve redefinir a alocação de seus recursos de Defesa, principalmente quando se tem claro que mais de 50% dos gastos com pessoal se destinam a inativos. Os militares são a única carreira de servidores públicos no Brasil marcada por esta distorção. No horizonte, cedo ou tarde surgirá oposição técnica à concessão de aumentos para os militares se não se apontarem, como contrapartida, ações voltadas para concentrar as despesas nos militares da ativa. O interesse das Forças Armadas será mais bem atendido caso esta iniciativa parta do Ministério da Defesa, no marco de um planejamento de longo prazo que não prejudique as atuais gerações de militares e tenha presente a sustentabilidade do compromisso assumido com as novas gerações.

Entretanto, isso é mais fácil de constatar do que de empreender. Desde a redemocratização, sucessivos governos tentaram reordenar o setor de Defesa no Brasil, obtendo êxitos parciais. Decorreu mais de uma década entre a promulgação da Constituição de 1988 e a criação do Ministério da Defesa. O esboço de política de Defesa escrito em 1996 somente foi atualizado em 2005, pela primeira vez mediante o envolvimento de acadêmicos, jornalistas, empresários e representantes da sociedade civil nos debates sobre objetivos e estratégias para a Defesa nacional. Ainda que não esclareça, por exemplo, o projeto de força ou os critérios de alocação de recursos, esta política, ainda vigente, avançou ao reafirmar tradições de inserção internacional do Brasil e estabelecer limites importantes para a atuação militar: no plano físico, o entorno estratégico (América do Sul e Atlântico Sul); e, na esfera institucional, a articulação sob o controle do Ministério da Defesa.³⁴

O primeiro emprego importante de força após a sua publicação ocorre, entretanto, em um país do Caribe, o Haiti. A Estratégia Nacional de Defesa, que se apresenta como marco “de uma nova etapa no tratamento de tema tão relevante” sequer menciona a

33. Para se ter uma ideia, os especialistas consideram razoável alocar o orçamento de forma equilibrada entre pessoal, custeio e investimento (inclusive em pesquisa e desenvolvimento – P&D). A Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) sinaliza com a destinação de 40% para pessoal e 60% para custeio e investimentos. O tema preocupa não somente os governos sul-americanos: também os europeus constatam que estão ficando muito para trás com relação aos EUA, que destinam menos de 20% de seu orçamento para pessoal.

34. Ver Brasil (2005).

Política de Defesa Nacional, com a qual não se harmoniza inteiramente. Estas contradições não escapam aos observadores mais atentos (OLIVEIRA, 2009).

Há, pois, hiato entre discurso e ação no processo de reorganização da área de Defesa no Brasil. Uma óbvia evidência disto é a ausência de carreira de especialistas em defesa que possam conduzir esta política. Não se implementa uma política de Estado sem um corpo de funcionários dedicados a planejar, executar e avaliar as ações que dela decorrem. Atualmente, o Ministério da Defesa conta com servidores temporários, sem vínculos com o ministério, e com militares que lá estão em trânsito. Entre os servidores temporários, há grande quantidade de militares da reserva, que pensam a Defesa nacional ainda com o vezo de sua força de origem. Ainda não há quem pense a Defesa nacional de forma integrada e permanente, com as vistas postadas no longo prazo.

O país ainda carece de uma comunidade civil interessada em Defesa nacional e capaz de participar construtivamente dos debates sobre o assunto. Aos poucos, todavia, esta comunidade ganha corpo. Os militares lotados no Ministério da Defesa tendem sempre a pensar primeiro em sua força, ao passo que os interlocutores civis buscam não questionar as Forças Armadas. Uns não querem prejudicar-se na carreira; outros temem perder seus cargos comissionados. Há conflitos de interesses no desenho de uma política que fortaleça a capacidade de o Ministério da Defesa harmonizar as ações das Forças Armadas, aumentando-lhes a eficácia, efetividade e eficiência.

Por fim, do ponto de vista institucional, o Ministério da Defesa carece de estrutura que lhe permita ter ascendência sobre as forças, mesmo em questões cruciais. A ausência de uma secretaria executiva dificulta a continuidade na implementação de ações políticas e impõe ao ministro o ônus de se ocupar de aspectos administrativos. O fato de o chefe do Estado-Maior de Defesa não ter ascendência formal com relação aos chefes de Estado-Maior das forças – sendo, em geral, mais moderno que eles –, na prática, inviabiliza um planejamento integrado. Em 11 anos de ministério, houve seis ministros, alguns dos quais passaram a maior parte de sua gestão tentando neutralizar oposições internas. Ainda se resiste à consolidação do Ministério da Defesa como autoridade no campo da Defesa nacional. Mas o processo evolui na direção correta, e os passos já são menos lentos. Exemplo da importância de se acelerar este ritmo consiste na decisão de localizar as Forças Armadas em função de suas hipóteses de emprego. O assunto merece exame mais detido.

3.2 A QUESTÃO ESPACIAL E AS HIPÓTESES DE EMPREGO

As Forças Armadas brasileiras estão organizadas no território nacional em função de diferentes hipóteses de emprego e como resultado de processos históricos específicos. A Marinha do Brasil concentrou-se no Rio de Janeiro, onde, ao longo de séculos, construiu instalações complexas, visando estruturar-se para negar o uso do mar próximo às principais cidades brasileiras e, se for o caso, projetar poder em águas azuis. Além de sua principal hipótese de emprego, outras razões orientaram esta localização, entre as quais, o apego à tradição e o aproveitamento de vultosos investimentos realizados no passado. Dificuldades orçamentárias também obstaculizam construir bases em outras regiões do país. A recente ênfase no objetivo de proteger a Amazônia Azul reafirma a histórica preferência desta força por tornar-se uma Marinha tradicional, de águas azuis. Entretanto, o histórico pacífico do país e sua estratégia de dissuasão constrangeram a Marinha a fixar como prioridade negar o uso do mar próximo à costa, proteger linhas comerciais e assegurar a possibilidade de exploração das riquezas na zona econômica exclusiva nos mares adjacentes. Na prática, esta força privilegia atividades que, em outros países, são conduzidas por guardas costeiras.

O Exército brasileiro teve seu dimensionamento e localização visando efetivar a estratégia de presença no território. Herança de um período em que a mobilidade era lenta, difícil e onerosa, a fixação de suas organizações militares no território obedeceu a critérios como o reconhecimento da existência de amplos espaços com baixíssima densidade populacional e escassa presença do Estado; a percepção de que haveria inimigos internos, dispersos e possivelmente camuflados; a pertinência de se utilizarem as Forças Armadas como instrumentos de dinamização de economias regionais, especialmente em regiões mais carentes no país; e a decisão de buscar engajar, por meio do alistamento obrigatório, cidadãos de várias origens sociais, étnicas e espaciais. A estratégia de presença guardou relação, ainda, com a ideia de que era preciso acompanhar, quando não induzir, o fortalecimento de outros aspectos do poder nacional.

Assim, em vez de se concentrar em grandes organizações militares, com vistas a obter economias de escala e aprimorar a capacidade de adestramento conjunto, o Exército estruturou-se em numerosas unidades menores, o que dificulta realizar exercícios envolvendo todos os componentes de cada brigada, submete os militares a transferências demasiado constantes e impõe estrutura de custos muito elevadas. O foco não recaiu na preparação para a atividade fim, lutar uma guerra contra outras Forças

Armadas. Para tanto, a melhor preparação requereria não apenas reunir os componentes de cada brigada, e elas em cada exército responsável por sua respectiva região militar, mas também se integrar às outras duas forças, a fim de que, na eventualidade de um conflito, todas pudessem agir de modo coerente e sinérgico.

A ênfase recai, entretanto, na manutenção de estruturas, cargos e infraestruturas existentes, usualmente empregadas em atividades subsidiárias, tais como a prestação de serviços e de assistência humanitária e a afirmação da presença do Estado em regiões remotas.³⁵ Gradualmente, promove-se também a concentração de efetivo na Amazônia, havendo já desaparecido, por força do estreitamento dos laços com os países vizinhos, a hipótese de emprego na fronteira sul do país.

A relevância que se vem dando ao tema ambiental nas últimas décadas, as riquezas associadas à biodiversidade e a constatação da baixa densidade populacional na Amazônia reforçam a convicção de que esta é a parcela mais desguarnecida do território brasileiro. Isto torna a defesa do território amazônico a prioridade da segurança nacional para o Exército. Contudo, não se atribui alta probabilidade à possível invasão da Amazônia. Ainda mais longínquos estariam problemas de fronteiras. O risco, como indica a Estratégia Braço Forte, é o transbordamento de problemas de outros países, gerando tensões no território brasileiro, e a remota possibilidade de movimentos separatistas na região. Por isso mesmo, a estratégia consiste em consolidar a presença militar na Amazônia, conquistando corações e mentes, ao mesmo tempo em que se busca ampliar a mobilidade, a capacidade de monitoramento e a elasticidade desta força. Trata-se da única região a merecer atenção especial do Exército na definição de suas prioridades para os próximos 30 anos, embora se reconheça a inexistência de desequilíbrios regionais em termos de militares por população (BRASIL, 2009).

Por sua vez, a Aeronáutica construiu bases em várias regiões do Brasil, obedecendo aos imperativos da estratégia de presença e da promoção, nos ares, da integração nacional. De um lado, prevaleceu a consciência da necessidade de prestar apoio ao Exército, especialmente no caso da Amazônia e de regiões mais carentes em infraestrutura de transportes. De outro lado, suas responsabilidades na gestão, por longos anos, da aviação civil,

35. Uma das razões pelas quais o processo de concentração de efetivo na Amazônia avança lentamente é a resistência das regiões em que as organizações militares estão instaladas a permitirem sua mudança, porque isto acarreta redução na atividade econômica local, logo denunciada pelas lideranças políticas.

também criou incentivos a que esta força se dispersasse no território nacional, criando e gerindo aeroportos sem interesse militar. Iniciativas como o Correio Aéreo Nacional também requereram unidades de apoio logístico, o que condicionou a dispersão territorial desta Força. Em alguma medida, isto se deu porque a Aeronáutica se vê como força de apoio às outras duas, embora, em suas origens, tenha prevalecido a visão de Douhet (1942), segundo a qual é ela a responsável pelas ações decisivas na guerra moderna.

Em parte por ter sido criada de modo a integrar as funções civis e militares, a Força ainda se divide com respeito à prioridade que deve atribuir às suas competências estritamente relacionadas com a guerra. Responsável por gerir sozinha o espaço aéreo brasileiro até há pouco, a Aeronáutica desenhou sistemas de controle integrados, nem sempre se especificando claramente as fontes de recursos vinculadas a cada atividade. Por exemplo, os sistemas de defesa aérea e de controle de tráfego aéreo funcionam com base em plataforma comum, o que torna mais remota a possibilidade de um ataque terrorista no estilo do de 11 setembro de 2001 nos Estados Unidos. Mas isto impõe a esta Força atribuições que não guardam relação direta com o combate aéreo, a começar pela formação de controladores de voo. A aferição de equipamentos nos aeroportos, a certificação de aeronaves e a checagem de pilotos civis são outras tarefas desempenhadas pelos militares de questionável utilidade para o combate.

Na época de sua criação, fazia sentido vincular as atividades que lhe foram atribuídas, dados os ganhos de escala no desempenho das funções. No entanto, isto desviou a Aeronáutica de sua missão precípua e envolveu-a em ações que poderiam ser desempenhadas por autoridades civis. Uma vez que a Força funciona assim há quase 70 anos, constituíram-se grupos que julgam natural, ou conveniente, que ela continue a executar tais tarefas, o que traz problemas para esta força. Embora lhe traga mais flexibilidade na administração orçamentária dos recursos oriundos das tarifas sobre a aviação civil, justamente por não poderem ser contingenciados, o restante do orçamento da Força termina sofrendo as consequências das recorrentes restrições orçamentárias impostas pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Uma vez que a receita de tarifas precisa ser empregada na gestão de tarefas relacionadas com a aviação civil, a redução das transferências do Tesouro acaba recaindo integralmente sobre a atividade fim da Força, prejudicando sua preparação.

Circunstâncias históricas e percepções de prioridades condicionaram, assim, a estruturação das Forças Armadas brasileiras e sua organização espacial. Não é razoável, porém, presumir que esta estrutura deva perpetuar-se. Mesmo uma descrição superficial de suas prioridades aponta para a necessidade de se intensificar a unidade de propósitos. Fica claro, por exemplo, que o entusiasmo do Exército com relação à defesa da Amazônia não perde muito para o que demonstra a Marinha com respeito à Amazônia Azul. Entretanto, cada uma destas empreitadas requer investimentos vultosos quando se levam em conta as necessidades de aparelhamento para que se confie em que as Forças Armadas poderão efetivamente proteger o país das ameaças preponderantemente externas às quais alude a Política de Defesa Nacional vigente. Caso haja cortes orçamentários, que investimentos serão priorizados? Qual das forças abrirá mão de seu respectivo programa de aquisições em favor de uma prioridade comum? Nas democracias, é de se esperar que o Parlamento oriente o Executivo, aberta e publicamente, a fixar estas definições, fazendo-as constar em documentos legais atualizados periodicamente.

Em todo caso, as hipóteses de emprego mudaram, assim como a organização institucional da Defesa nacional brasileira. Agora, harmonizadas e sob a coordenação do Ministério da Defesa, as forças compartilham doutrina e hipóteses de emprego. Gradualmente, reestruturam-se no tempo e no espaço. Também as condições tecnológicas se transformam, bem como as necessidades de pessoal: de fato, para fazer frente às ameaças de hoje, são necessárias forças menores, mais profissionais e capazes de aplicar automaticamente os princípios da interoperabilidade.

A Estratégia Nacional de Defesa reconhece essa realidade e dispõe sobre seu enfrentamento, via emprego dos princípios de monitoramento e controle, mobilidade, presença e elasticidade. Também aponta, todavia, para a ampliação dos efetivos, contrariando-se a lógica de forças mais profissionalizadas, ágeis e capacitadas. Cabe escolher entre concentrar recursos no preparo e sustento de contingente menor e mais qualificado ou manter estrutura dispersa e intensiva em recursos humanos. Do ângulo orçamentário, no longo prazo, a tentativa de conciliar as duas lógicas não se sustenta. Além disso, a Estratégia Nacional de Defesa não salienta a possibilidade de se ampliarem os ganhos em interoperabilidade e eficácia no preparo e apenas alude às economias de escala passíveis de serem alcançadas por meio da reorganização espacial das Forças Armadas brasileiras.

O documento – embora constitua avanço importante, na direção adequada – é tímido, provavelmente devido à necessidade de negociação das mudanças a serem implementadas. Somente se conseguirá integrar os esforços das forças em prol da Defesa nacional se elas se envolverem nestas transformações, o que implica conduzir o processo de forma negociada. Não se trata apenas de se atender às reivindicações de cada força com respeito às suas preocupações mais relevantes, mas também de adensar a capacidade interoperacional e realizar economias de escala.

Os problemas não se encerram nisso. O documento omite-se, ainda, acerca da sustentabilidade, no tempo, dos atuais padrões de recrutamento de oficiais. Conforme sugerido, os militares constituem a única carreira de servidores públicos marcada por notável e crescente desequilíbrio entre servidores ativos e inativos. Quanto mais rápido se equacione este desequilíbrio, por meio de regras distintas a serem empregadas para as novas gerações de militares, mais suave será a transição para um modelo de Forças Armadas com fileiras menos numerosas, mais profissionais e bem remuneradas.

A despeito dessas lacunas, no conjunto, a Estratégia Nacional de Defesa avançou muito na condução da Defesa nacional. Ao listar desafios, especialmente com respeito à integração das Forças Armadas, ao seu reaparelhamento e à sua organização espacial, estabelece visão de longo prazo que vincula a condução da defesa à promoção do desenvolvimento nacional. A próxima seção examinará estes desafios e indicará aspectos a serem considerados no seu enfrentamento.

4 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A Estratégia Nacional de Defesa possui muitos méritos. Alguns dos já indicados merecem ser lembrados. O documento explicita percepções sobre as necessidades militares do país; enfatiza a associação entre o desenvolvimento científico-tecnológico e a Defesa nacional; estabelece eixos estruturantes para reorganizar o setor de defesa no Brasil;³⁶ fixa setores prioritários (espacial, cibernético e nuclear); indica metas claras para a implementação das políticas; manifesta aos países vizinhos o interesse em intensificar

36. A saber: reorganização das Forças Armadas; reestruturação da indústria de defesa; e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

o diálogo neste campo; e, ao concentrar esforços no desenvolvimento de capacidades, cria uma agenda positiva para o Estado e a sociedade, que podem tratar de Defesa como algo que se faz a favor do Brasil e não contra quem quer que seja.

Ao vincular estreitamente Defesa a desenvolvimento, alinhando-se a objetivos expressos na política externa, o documento favorece a realização de sinergias em ações de vários setores da economia e da sociedade brasileira, e coloca o esforço a ser feito na promoção da Defesa a serviço do desenvolvimento socioeconômico. Ao avançar no tratamento de aspectos atinentes à segurança nacional, envolve outros segmentos da sociedade, contribuindo para o debate permanente sobre o assunto, legitimando as políticas públicas implementadas na área e aproximando civis e militares.

A ênfase nos setores cibernético, nuclear e espacial orienta os esforços das agências diretamente relacionadas com a área de defesa e condiciona políticas educacionais, científico-tecnológicas e industriais. Não está claro, contudo, como isto se realizará, visto que os programas brasileiros nestes setores se encontram fragmentados entre várias agências do Executivo.

Eis um desafio a ser enfrentado ao se transformar o documento em políticas públicas específicas. Outro consiste em esclarecer aspectos decorrentes da ambiguidade conceitual que marca a Estratégia Nacional de Defesa. Ao tratar da vinculação entre segurança e desenvolvimento e das virtudes do desenvolvimento de produtos de uso dual na indústria de Defesa para promover o crescimento econômico ou, ainda, ao propor instituir um serviço civil, o documento extrapola os assuntos de Defesa. Mais correto seria considerá-lo uma estratégia de segurança nacional, a qual, contudo, remete a um passado que, conforme se discutiu, a sociedade brasileira ainda hesita em enfrentar.

Essa imprecisão conceitual não é inócua. Ela influencia a transformação das diretrizes contidas na Estratégia Nacional de Defesa em políticas públicas, visto que é necessário envolver outros órgãos da Administração Pública em esforços que, se servem ao desenvolvimento e à promoção da segurança nacional, não se relacionam intimamente com a Defesa nacional. Esta confusão faz com que se critique o pouco entusiasmo na Estratégia Nacional de Defesa em relação à promoção da segurança humana; ora, mas isto é assunto de polícia e não responsabilidade precípua das agências do Estado envolvidas com a promoção da Defesa nacional (OLIVEIRA, 2009).

A crítica é apenas parcialmente pertinente, uma vez que a Constituição estabelece a possibilidade de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Entretanto, o fato de o Brasil não contar com uma estratégia de segurança nacional ou com um conselho de segurança nacional – que funcione regularmente, reúna em colegiado os responsáveis pelas pastas envolvidas e seja presidido pelo Chefe de Estado – não justifica embutir na Estratégia Nacional de Defesa um conjunto de responsabilidades que não cabem às Forças Armadas. Afinal, o documento dispõe sobre políticas a serem conduzidas pelo Ministério da Defesa, mas muitas prescrições suas concernem a outras agências do Executivo.

Quando se relembra o fato de os militares brasileiros terem historicamente se envolvido em ações que não se enquadram na sua missão principal, e não se vendo no horizonte a perspectiva de guerra tradicional, o problema pode agravar-se. Ou bem se começa a redefinir a doutrina de emprego das Forças Armadas ou se corre o risco de perder o foco na missão de combate.

Há críticas mais diretas. A Estratégia Nacional de Defesa não trata de regiões geográficas e, no que concerne às Américas, alude, indiretamente, aos Estados Unidos. Não está claro o que se quer promover nas relações com a Europa, menos ainda com a Ásia, embora o país se apresente como possuidor de interesses em todo o mundo. Ao referir-se à América do Sul, o documento atribui ao Brasil o papel de liderança, com a missão de promover a estabilidade regional. Tudo isto sem ter antes combinado a proposta com os vizinhos.

O fato de o Estado brasileiro expressar objetiva e publicamente suas concepções atinentes à Defesa nacional é muito positivo; todavia, não basta enquanto medidas de confiança mútua. Não está claro o compromisso com a redação de um livro branco, a despeito de o ministro da Defesa ter sugerido esforço nesta direção no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano.³⁷ Com a publicação da Estratégia Nacional de

37. Livros brancos de Defesa são considerados muito relevantes por dois conjuntos de razões principais. Primeiramente, ao registrar doutrinas, hipóteses de emprego, recursos e objetivos das Forças Armadas, obrigam as sociedades a intenso diálogo, que aproxima civis e militares e constrói consensos no plano interno. Em segundo lugar, estes registros funcionam como medidas de confiança mútua, na medida em que ampliam a transparência de cada complexo de Defesa nacional, promovendo o diálogo entre os governos em regiões específicas. Embora a Estratégia Nacional de Defesa falhe em explicitar este objetivo, cabe registrar que, em foros abertos, o ministro da Defesa e outras autoridades brasileiras na área vêm indicando a intenção de se produzir o primeiro livro branco de Defesa brasileiro nos próximos meses. A iniciativa é meritória e correta, ainda que tardia; deve ser levada a efeito o mais rapidamente possível.

Defesa, o Estado mostra, contudo, maturidade para avançar na transparência empregada na gestão da Defesa nacional. Um livro branco é oportuno não apenas na interlocução com os vizinhos, mas também por implicar intenso diálogo entre civis e militares.

A Estratégia Nacional de Defesa sugere, ainda, uma “grande estratégia”, não exposta em seu texto. Isto acarretaria afirmar como o Brasil vai se postar diante de cada potência, bem como indicar cenários prospectivos razoavelmente claros. O tom nacionalista do documento provoca desconfianças nos países vizinhos, que poderão ver nesta nova postura a busca, pelo Brasil, de se realizar como potência regional, sem explicitar esta intenção. Em vez de um convite à cooperação, eles poderão enxergar uma ameaça à sua soberania. É preciso, pois, esforço de comunicação social eficaz, mas o documento não prevê sua realização. Talvez presuma que isto ocorra rotineiramente, o que não é verdade.

Embora se dirija ao conjunto da sociedade e realce a necessidade de envolver civis na condução da Defesa nacional, o documento se fez sem extensas consultas à sociedade, em contraste com o que ocorreu com a formulação da Política de Defesa Nacional. Perdeu-se a oportunidade de se comprometer a sociedade brasileira com assuntos de Defesa. Da mesma forma, a estratégia não indica como se vai envolver o Congresso Nacional no desenvolvimento das ações previstas. Quaisquer iniciativas terão de se submeter ao processo orçamentário, que inevitavelmente distorce a definição de políticas públicas. Não se indica, tampouco, como se pretende aprofundar o grau de articulação com os ministérios que se juntarão ao Ministério da Defesa e à SAE/PR na implementação de cada iniciativa, a fim de se estabelecer estratégia conjunta de atuação parlamentar.

O documento lista um conjunto de objetivos cuja consecução requer orçamentos muito elevados, sem estabelecer uma hierarquia clara. Não haverá recursos para se prosseguir com o programa nuclear, lançar satélite, rearmar as Forças Armadas, desenvolver um substituto ao *global positioning system* (GPS) com tecnologia própria e criar uma segunda frota para a Marinha brasileira, próxima à foz da Amazônia, para mencionar apenas os objetivos mais vistosos. Em um contexto orçamentário marcado pela falta de recursos para manter o *rancho* dos soldados a cada final de ano e para pagar as contas de água e energia elétrica das organizações militares, os gastos associados a estes projetos levantam preocupações. Dadas as necessidades no campo socioeconômico, faltará orçamento mesmo que o Brasil cresça com inflação controlada, de forma sustentada, por longos anos, à taxa de 6% ao ano, índice atualmente previsto pelos mais otimistas observadores da economia brasileira.

A preocupação não se restringe, pois, a gastos imediatos, mas também à sustentabilidade, nos próximos 30 a 40 anos, desses investimentos. Entre as principais preocupações do Comando da Aeronáutica com o projeto FX2, figuram os custos de manutenção e operação dos caças. Antecipam-se baixos orçamentos de custeio, condição em que é melhor ter um jato cuja hora de voo custa mais barato, como é o caso do avião sueco, quando comparado aos seus concorrentes. Isto significa mais horas de treinamento para os pilotos, resultando em preparo mais adequado.

Outro aspecto relevante é a ênfase nas capacidades inerentes à promoção de ambiente seguro para a sociedade brasileira. Esta inovação conceitual é positiva na medida em que confere flexibilidade doutrinária à formação militar, abrindo espaço para que se atribuam aos militares outras funções distintas da guerra tradicional. Isto realça a necessidade de desenvolver capacidades, em vez de se fixar na defesa contra ameaças específicas, e está em linha com a evolução dos assuntos militares em outras partes do mundo. Mas falta esclarecer as implicações deste conceito: em que condições e em que medida se utilizará das Forças Armadas na promoção de outras dimensões da segurança nacional?

Colocado o problema, cabe delimitar inequivocamente, por exemplo, as funções de militares e policiais, as responsabilidades e limites de cada corporação, o grau de articulação entre elas e com outras organizações. A Estratégia Nacional de Defesa não faz isso; apenas traça linhas gerais de atuação que se quer imprimir ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas. Convém produzir e publicar outros documentos que o façam.

No que concerne à implementação das diretrizes expressas na Estratégia Nacional de Defesa, além da criação de instituições que permitam conduzir as políticas públicas definidas para gerir a Defesa Nacional no Brasil, aperfeiçoar a profissionalização dos militares constitui tarefa de grande relevância. A primeira seção deste texto examinou valores e características típicas da formação militar, a par do modo como este processo evoluiu no Brasil. É importante ter isto em mente, porquanto da internalização dos papéis que se espera venham os militares a desempenhar na sociedade depende o efetivo cumprimento de sua missão. Disto depende, também, obviamente, o dimensionamento das forças e os efetivos necessários a prover os serviços esperados pela sociedade – variável influenciada pelas condições tecnológicas em que atuam as forças.

Em certo sentido, um documento como a Estratégia Nacional de Defesa constitui uma espécie de pacto político entre civis e militares. Há quem veja em um texto como este a materialização das orientações adotadas pelas lideranças civis, logo, uma evidência de seu controle político sobre os militares (HUNTINGTON, 1957; FEAVER, 1996). A visão afigura-se superficial. Documentos desta natureza apenas têm efeito se vincularem as vontades, o que implica um processo de negociação que os legitime perante cada ator envolvido em sua elaboração. Neste processo, cada força procura avançar em suas prioridades, de modo a comprometer as demais na sua realização, tornando-as mais factíveis.

Para negociar de forma eficiente com militares, os civis precisam conhecer o contexto social em que se inserem estas corporações e os valores de seus integrantes, a fim de identificar as questões mais importantes para as forças e seu modo de pensar.³⁸ Por exemplo, do ponto de vista profissional, espera-se que o cadete de hoje se dedique à corporação, passando a integrar a “família militar”, em troca de trabalho estável e permanente, além de uma aposentadoria digna. Mas de quantos cadetes um país como o Brasil necessita hoje? De quantos oficiais gerais necessitará em 30 anos? Qual é seu projeto de força neste horizonte? Estas questões interessam à sociedade, a cujas lideranças políticas cabe tomar decisões que vinculem esforços e recursos públicos a um projeto de longo prazo. Porque é disto que se trata, de um pacto intergeracional. Os investimentos necessários apenas se realizarão nos próximos 30 ou 40 anos, e a maioria será paga pelas próximas gerações. Tal como se dá com políticas públicas como a previdenciária e a habitacional, é esta a perspectiva que deve enquadrar as decisões atinentes à Defesa nacional nas democracias.

Não se conhecem as ameaças e vulnerabilidades de amanhã, mas é hoje que se decide sobre o preparo dos líderes que as enfrentarão. Ignora-se o futuro; o presente não. E o presente contém ideias de futuro e memórias do passado. Ao cabo, a capacidade de utilizar visões de futuro para moldar o presente, transformando-o, é o que distingue estadistas de indivíduos em cargos públicos. As respostas a estas perguntas não podem ser dadas apenas por civis ou por militares. Elas somente serão razoáveis se resultarem de genuíno diálogo entre todas as autoridades envolvidas, fundadas em compromissos plausíveis, firmados com os olhos no porvir.

No campo da Defesa, essa visão de futuro é ainda mais relevante: o sentido de missão e valores como hierarquia e disciplina estruturam a formação militar. Não é novidade que as sociedades mantêm Forças Armadas porque presumem que, se não houver indivíduos capazes

38. Foi com o intuito de informar e fomentar reflexões sobre as Forças Armadas que se apresentou este texto.

de as protegerem, necessidades e cobiças alheias colocarão em risco seu bem-estar ou sua sobrevivência. Ter consciência disto reduz o risco de gerir incrementalmente a coisa pública, como se tende a fazer atualmente. Este é, talvez, o maior mérito da Estratégia Nacional de Defesa: apresentar visões de futuro e facilitar a consciência da condição a que se almeja.

Essa visão de futuro aponta a necessidade de realizar mudanças institucionais no Ministério da Defesa, tais como a criação de uma carreira de Estado para os funcionários civis, o estabelecimento de interlocução de alto nível com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a efetivação do chefe de Estado-Maior de Defesa como vice-ministro.³⁹

Por fim, há resistências burocráticas ao documento. Desconfianças entre civis e militares dificultam o processo, no qual o Poder Legislativo resiste em se envolver. Atento a outras prioridades, o Congresso Nacional omite-se de decisões que lhe competem, tendo em vista que as políticas de Defesa somente são eficazes quando atravessam governos, envolvem a sociedade, vinculam o Estado. Além disso, a institucionalização das políticas decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa é lenta. Seu caráter genérico sugere terem sido elaboradas para acomodar interesses das burocracias envolvidas em sua formulação.

Em suma, a Estratégia Nacional de Defesa constitui importante avanço na condução das políticas de segurança e Defesa no Brasil. Não obstante, ainda há muito que avançar: cabe prescrever objetivos específicos; definir limites operacionais; estabelecer parâmetros de mensuração de resultados; e fixar orçamentos compatíveis com os mandatos atribuídos aos órgãos do Estado responsáveis por sua implementação. Além disso, sua formulação pode ser bastante mais transparente.

39. Faria sentido torná-lo, por assim dizer, o correspondente militar do papel político do ministro de Estado da Defesa. Convém que estes indivíduos trabalhem juntos, como se fossem as duas faces de uma moeda: um na interlocução política com o presidente e com outras autoridades; o outro com ascendência efetiva sobre a tropa. A fórmula é sensata e adotada mundo afora, pois os dois contextos são distintos, e as duas realidades são complexas demais para que um indivíduo as conheça e reúna autoridade suficiente para bem se desincumbir de suas responsabilidades nos dois terrenos. Somente indivíduos extraordinários teriam condições de fazê-lo. Contudo, instituições devem ter em vista indivíduos comuns – os melhores entre eles, se feita uma boa seleção, mas, ainda assim, indivíduos comuns.

O tema é delicado porque semelhante mudança estabeleceria, no caso brasileiro, outro nível hierárquico entre o ministro e os comandantes das forças, que não querem se ver “rebaixados”. A solução politicamente viável seria efetivar a mudança em outro momento, preferencialmente não no atual mandato presidencial. Isto favoreceria a avaliação dos ganhos em termos de interoperabilidade e sinergia para o conjunto das forças, que ficariam sob o comando de um político capacitado e do militar mais antigo – o chefe de Estado-Maior Conjunto de Defesa, a quem, pelo menos em situações de guerra, responderiam os chefes de Estado-Maior de cada força. Com nuances, esta estrutura é adotada nos países que passaram por recentes experiências de guerra. É eficaz por alinhar o comando político ao militar, colocando-os a serviço do emprego efetivo da força no cumprimento de suas missões precípuas. Reduzem-se, ainda, enormemente, os custos operacionais. Outro problema é que, ao se simplificar a estrutura, cargos de alto escalão tendem a desaparecer, o que sempre gera resistências.

Nessas condições, redigir um livro branco de Defesa constituiria excelente instrumento, visando atender ao imperativo de transparência, bem como promover amplo debate que contribua para aproximar civis e militares em torno de discussões relevantes para a Defesa nacional no Brasil. Conforme sugerido, teria ainda a grande virtude de acenar aos países vizinhos com perspectivas de se aprofundar a cooperação, enfrentando problemas que eles consideram de segurança nacional, como o tráfico de entorpecentes, e promovendo a integração das indústrias de defesa na região, como sugere a própria Estratégia Nacional de Defesa.⁴⁰

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto possui natureza informativa e analítica. Seu principal argumento é que, embora tenha progredido substantivamente na regulação da área de segurança e Defesa, a sociedade brasileira tem ainda muito a fazer neste campo, em prol do fortalecimento de suas instituições e da democracia. Argumenta-se, ademais, que os progressos não foram maiores devido à desatenção prestada a estas políticas durante o processo de transição democrática.

O Brasil avançou cautelosamente nessa direção. Cometeram-se graves erros, em parte relacionados com a maneira ambígua como se vem lidando com equívocos do passado. Nenhum setor ilustrou melhor as hesitações e inseguranças da transição que o da inteligência de Estado, acaso devido ao fato de ele ter fugido ao controle dos próprios militares durante o regime de 1964. A propósito, mencione-se que sua inserção no arcabouço institucional que estrutura as políticas de segurança e Defesa ainda não se definiu adequadamente.

No que concerne às instituições, apenas recentemente, após tímidos ensaios, observaram-se progressos consideráveis. Nos últimos 15 anos, publicaram-se duas políticas de Defesa nacional (a terceira está a caminho, menos genérica que a vigente), criou-se o Ministério da Defesa e produziu-se a Estratégia Nacional de Defesa. Sua implementação envolverá toda a sociedade brasileira no esforço de construção da cidadania, no

40. No que concerne ao combate ao narcotráfico, o Brasil avançou ao colocar a serviço dos países amazônicos informações colhidas por meio do projeto Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e ao redefinir a possibilidade de emprego das Forças Armadas em ações de combate ao tráfico de entorpecentes, por meio da Lei do Tiro de Destruição (regulamentada pelo Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004), conhecida como Lei do Abate, e da recente atribuição de poder de polícia às Forças Armadas nas áreas de fronteira, por meio da modificação na Lei Complementar nº 97/1999, que também cria o livro branco, no qual devem ser detalhadas as informações da Política Nacional de Defesa. A ser implementada, esta lei poderá mudar o padrão de publicidade que se confere ao planejamento nas políticas públicas de Defesa no Brasil.

desenvolvimento científico, tecnológico e industrial da área de Defesa e na reorganização das Forças Armadas, objetivando capacitá-las a “melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra” (BRASIL, 2008, p. 5).

Trata-se de proposta ambiciosa, que resulta de consenso entre várias agências burocráticas e corporações, o que explica algumas de suas contradições. É certo que não se materializará integralmente, face à carência de recursos orçamentários. Mas constitui passo importante na direção certa. Sua implementação contribuirá para aproximar civis e militares, no bojo de processos políticos coerentes com o enquadramento democrático vigente no país.

Entretanto, isso ainda não ocorre em condições ideais. Entre outras razões, devido ao desinteresse geral pela matéria, ao despreparo das elites políticas para lidar com o assunto, a seus temores de que definições mais assertivas sobre projetos de força possam desagradar os militares e às costumeiras resistências burocráticas a mudanças que impliquem a redução da autonomia das corporações. Tudo isto em um contexto marcado pela ideia – ao cabo demonstrada falsa – de que as questões de segurança internacional tenderiam a perder relevância no mundo pós-Guerra Fria.

A questão volta ao cenário político devido a um conjunto de fatores: das transformações no ambiente internacional, marcado por crescente interdependência, às implicações de longo prazo da abertura econômica iniciada em fins dos anos 1980, tudo reclama compreensão mais densa do modo como processos internacionais condicionam a sociedade brasileira em seu cotidiano. Nos anos recentes, uma política externa mais assertiva tem exposto o Brasil a dilemas outrora distantes e cria oportunidades para se ampliar a influência do país na reconfiguração da ordem política internacional.

Isso contribui para ampliar o interesse da sociedade por assuntos de segurança e Defesa, embora ainda sejam poucos os civis que conhecem minimamente o assunto. Por sua vez, os militares buscam o diálogo, divulgam suas ações e necessidades, fazem pressões corporativas no Congresso Nacional. Gozam de grande prestígio social: estão entre as instituições mais confiáveis da sociedade brasileira em sucessivas pesquisas de opinião pública. É um bom começo.

A destinação das Forças Armadas, suas dimensões, hipóteses de emprego, orçamento e condições de interoperabilidade demandam discussão mais ampla e profunda. O público interessado é escasso; os interlocutores qualificados são raros.

Com frequência, confunde-se segurança e Defesa ou sugere-se empregar as Forças Armadas na promoção da segurança pública. Uns lhes atribuem responsabilidades que, em princípio, não lhes cabem, como se dá no caso da crise no setor de aviação civil. Outros associam justamente a esta amplitude de ação o estreito foco nas missões precípuas, o excesso de atenção às necessidades corporativas, a relativa confusão entre a busca de meios para a sobrevivência burocrática e a dispersão em ações subsidiárias. As dificuldades que enfrenta o Ministério da Defesa para harmonizar as ações das forças, orientando-as na mesma direção, são evidentes. Não por acaso, o próprio ministro da Defesa perguntava-se, “afinal, o que quer o Brasil de suas Forças Armadas?” (JOBIM, 2008). A Estratégia Nacional de Defesa responde em parte este questionamento. Por isso mesmo, é preciso conhecê-la bem e participar de sua implementação.

Em síntese, como pano de fundo, argumentou-se, aqui, em favor do maior envolvimento da sociedade, especialmente por meio do Congresso Nacional, no processo decisório sobre a matéria. Examinou-se a evolução histórica das instituições e normas que governam as políticas de Defesa nacional e, em alguma medida, as de segurança nacional. Observou-se a necessidade de se conciliar a promoção simultânea da segurança nacional e da segurança pública. Discutiu-se, ainda, a relação entre civis e militares, que condicionou a evolução política neste campo. Por fim, analisaram-se as características principais da Estratégia Nacional de Defesa e apontaram-se críticas ao documento – informações que ensejam reflexão sobre seu alcance, virtudes e insuficiências. Tudo com o propósito de oferecer ao leitor perspectivas e cenários de evolução das políticas que, no campo da segurança e Defesa, contribuem para fortalecer o Estado, as instituições e a democracia no Brasil, favorecendo melhorias em suas relações com os países vizinhos.

REFERÊNCIAS

ADERALDO, V. M. C. **A ESG: um estudo de currículos e programa**. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1978.

AGÊNCIA BRASIL. **Chile inaugura museu em homenagem às vítimas da ditadura militar**. 2009. Disponível em: <http://www.portal730.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8335:chile-inaugura-museu-em-homenagem-as-vitimas-da-ditadura-militar&catid=565:mundo&Itemid=601>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BARBOSA, L. **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARROS, A. S. C. **The Brazilian military: professional socialization, political performance and state building**. Tese (Doutorado) – Universidade de Chicago, 1978.

- BAUMOL, W. **The free market innovation machine**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Brasil. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em 25 jan. 2011.
- _____. Exército Brasileiro. **Estratégia Braço Forte**. 2009. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2009/06jun/img/bracoforte.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2010.
- _____. Ministério da Defesa (MD). **Estratégia Nacional de Defesa**. 2008. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2008/12dez/img/defesa.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2009.
- _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Evolução do Comércio Exterior Brasileiro – 1950 a 2007**. In: **Exportações brasileiras: Siscomex e Secex; Importações brasileiras – Siscomex e MF/SRF**. 2010. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: 18 fev. 2010.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Veja a evolução do eleitorado e conheça a história das eleições**. 2002. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&cid=12249>>. Acesso em: 2 fev. 2010.
- CARTA MAIOR. **Acerto de contas: Argentina e Chile têm cobrado responsabilidade de ditaduras**. 30 dez. 2005. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrear.cfm?materia_id=9587>. Acesso em: 15 jun. 2010.
- CASTRO, C. **A invenção do Exército brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- _____. **O espírito militar: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
- CENTRO DE ESTUDIOS UNIÓN PARA LA NUEVA MAYORIA. **Balance militar de América del Sur 2008**. 2009. Disponível em: <http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&cid=1130&Itemid=30>. Acesso em: 5 ago. 2009.
- COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS. **Dossiê ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)**. 2010. Disponível em: <<http://www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=221>>. Acesso em: 27 fev. 2010.
- CONADEP – COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS. **Nunca más – Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984.
- COUTO, R. C. **História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil (1964-1985)**. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE/SENSUS. **Pesquisa de opinião pública nacional – Rodada 100**. 25-29 jan. 2010. Disponível em: <<http://e-lecciones.net/archivos/loultimo/brasil.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2010.
- D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1997.

DORATIOTO, F. F. M. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 130-149, 2000.

DOUHET, G. **The command of the air**. New York: Coward-McGann Inc., 1942.

ESG – ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual básico 1**. Rio de Janeiro: ESG, 2007.

FEAVER, P. The civil-military problematique: huntington, Janowitz, and the question of civilian control. **Armed Forces & Society**, p. 149-177, Winter 1996.

FIGUEIREDO, L. **Ministério do silêncio**: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula – 1927-2005. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GASPARI, E. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, v. 3, 2003. Coleção “o sacerdote e o feiticeiro”.

_____. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, v. 4, 2004. Coleção “o sacerdote e o feiticeiro”.

_____. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, v. 1, 2002a. Coleção “as ilusões armadas”.

_____. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, v. 2, 2002b. Coleção “as ilusões armadas”.

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective, a book of essays**. Cambridge-MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GOFFMAN, E. **Interaction ritual**: essay on face-to-face behavior. New York: Anchor Books, 1967.

_____. **Relations in public**: microstudies of the public order. New York: Basic Books, 1971.

GRIP – GROUP FOR RESEARCH AND INFORMATION ON PEACE. **Dépenses militaires, production et transferts d’armes** – Compendium 2009. 2009. Disponível em: <<http://www.grip.org/en/siteweb/images/RAPPORTS/2008/2008-8.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

HUNTINGTON, S. **The soldier and the state**: the theory and politics of civil-military relations. Cambridge-MA: Harvard University Press, 1957.

JOBIM, N. A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa. **Interesse Nacional**, ano 1, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://interessenacional.com/>>. Acesso em: 3 set. 2008.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092004000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 fev. 2010.

LAWRENCE, T. E. **A matriz**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

MATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

NORTH, D. **Structure and change in economic history**. New York: WW Norton & Company, 1981.

OLIVEIRA, E. R. A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das forças armadas. **Interesse Nacional**, p. 71-83, abr./jun. 2009.

_____. **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: Papirus, 1987.

OLSON, M. **The rise and decline of nations – economic growth, stagflation and social rigidities**. New Haven: Yale University Press, 1982.

RAWLS, J. **A theory of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

_____. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 2005.

REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs). A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice. **Revista dos Tribunais**, 1988.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROSTOW, W. W. **The process of economic growth**. Oxford: Oxford University Press, 1953.

SILVA, G. C. **Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981a.

_____. **Planejamento estratégico**. 2. ed. Brasília: UnB, 1981b.

SIMONSEN, R.; GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3. ed. Brasília: Ipea, 2010.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Yearbook: armaments, disarmament and international security**. 2009. Disponível em: <<http://www.sipri.org>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

SOARES, G. A. D; D'ARAÚJO, C. (Orgs.). **21 anos de regime militar**. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

SOARES, G. A. D, D'ARAÚJO, C.; CASTRO, C. **A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

_____. **Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994b.

_____. **Visões do golpe: a memória militar sobre 1964**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994a.

SODRÉ, N. W. **A História Militar do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

STEPAN, A. **Rethinking military politics: Brazil and the southern cone**. Princeton-NJ: Princeton University Press, 1988.

TEIXEIRA, A.; MARINGONI, G.; GENTIL, D. L. **Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010.

TOLSTOI, L. **Guerra e Paz**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions & Powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- DREYFUSS, R. A. **1964: a conquista do Estado – Ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 1996.
- LAMOUNIER, B. (Org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990.
- _____. **50 anos de Brasil – 50 anos de Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1994.
- _____. **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005.
- OLIVEIRA, E. R. **As forças armadas: política e ideologia no Brasil (1964-69)**. Petrópolis: Vozes, 1976.
- OLIVEIRA, L. Ecos do porão – Segurança nacional e tortura: eficácia e contra-eficácia. *In*: OLIVEIRA, M. A. G. (Org.). **Segurança e governança nas américas**. Recife: Núcleo de Estudos Americanos (NEA)/Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), 2009.
- PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, R. D. P. (Orgs.). **Coleção “pensamento brasileiro sobre defesa e segurança”**. Brasília: Ministério da Defesa (MD), 2004-2005. 4 v.
- ROCHA, A. J. R. Prioridades claras, necessidades ocultas e o plano estratégico nacional de defesa. **Revista Liberdade e Cidadania**, ano 1, n. 2, out./dez., 2008.
- SANTOS, M. H. C. The Brazilian military and post-democratic transition. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, ano 18, n. 3-4, p. 115-146, 2005.
- SILVA, L. I. L.; BLAIR, T. Uma visão compartilhada. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 33, n. 98, p. 447-448, 2006.
- _____. **Discurso na abertura da 63ª sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas**. 2008.
- STEPAN, A. **Os militares: da abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1986.
- VIANA FILHO, L. **Castello Branco: testemunhos de uma época**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- ZAVERUCHA, J.; REZENDE, F. How the military competes for expenditure in Brazilian democracy: arguments for an outlier. **International Political Science Review**, v. 30, n. 4, p. 407-429, set. 2009.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

Revisão

Laeticia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Mariana Carvalho

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Aline Rodrigues Lima (estagiária)

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Leonardo Hideki Higa (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



Ministério da
Integração Nacional

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SAE

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

