

A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente*

Luís Alexandre Fuccille

“Creio que houve pressões para que ele [FHC] criasse o Ministério (...) Pressões externas existiram (...) Os americanos raciocinam como se todo o mundo, ao sul do Rio Grande, fosse igual”.

Zenildo Zoroastro de Lucena (último ministro do Exército)

“O Ministério da Defesa não partiu de nós e nem do povo, do anseio popular. Partiu de uma determinação do governo”.

Walter Werner Bräuer (último ministro da Aeronáutica)

“A Marinha sempre foi contra o Ministério da Defesa (...) O Ministério da Defesa tende a uma centralização administrativa que não conduz a nada correto (...) [Como] o padrão-mor adotou, todo o mundo vai atrás”.

Mauro César Rodrigues Pereira (último ministro da Marinha)

“A implantação do Ministério da Defesa não se resume e não se encerra no ato de sua criação. Constitui um processo de evolução contínua, necessária e salutar”.

Fernando Henrique Cardoso (presidente da República)

Introdução

A inovação que o Ministério da Defesa representa não é desprezível, tampouco capaz de ser abordada em seus múltiplos aspectos no espaço aqui limitado deste ensaio.¹ Criadas, em sua maioria, no contexto pós-II Guerra Mundial, a estas novas

* Sou profundamente grato à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo suporte financeiro à realização desta pesquisa (Ref. Proc. nº 00/06745-8).

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

estruturas institucionais de fundamental importância nas sociedades contemporâneas caberia abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental.² Hoje, em virtude do sucesso que alcançou, o Ministério da Defesa existe em nada menos do que 161 dos 179 países do mundo, sendo que, das 18 nações que não o possuem, apenas 2 representam países de grande relevância no cenário internacional, a saber, Japão e México.³

Os militares, como é normal a toda organização burocrática complexa, resistem às mudanças – e à incerteza democrática civil – procurando tomar medidas preventivas ou reativas para maximizar sua autonomia e bloquear a “intromissão civil”. Nessa direção, buscam dirigir o rumo da mudança para posições mais próximas às suas preferências, orientando sua ação social para a redução do grau de incerteza acerca de seu futuro institucional.⁴

Não podemos perder de vista que o Estado, como agrupamento político, envolve e supõe o uso da força. Já se tornou lugar comum a definição de Weber do Estado moderno com referência a um meio específico que lhe é próprio: a coação física.⁵ Neste marco, o Estado se reivindica como detentor do monopólio legítimo da violência física, e a força armada deve ser pensada e entendida como um ponto-chave desta associação política contemporânea.

Voltando ao ponto que mais de perto nos interessa, é possível sustentar que, dependendo do modelo adotado, pode vir a existir um substancial impacto no conjunto de questões ligadas ao trato das relações civis-militares, redundando em última instância num reforço do controle civil em direção à supremacia civil sobre este instrumento fundamental de força do Estado que são as Forças Armadas. Assim, a questão que aqui nos preocupa poderia ser resumida a como os diferentes atores se comportaram frente à criação do Ministério da Defesa no Brasil e qual a inovação e continuidade que temos com relação à estrutura multiministerial anteriormente existente.

O problema

¹ Seria fundamental que novos trabalhos sobre esta temática pouco explorada pelo mundo acadêmico brasileiro viessem a se somar num esforço coletivo para a adequada avaliação da dimensão militar nacional e sua importância para o aperfeiçoamento do regime democrático.

² Para um balanço do desenvolvimento dos Ministérios da Defesa no mundo, ver Kenneth Allard, *Command, Control, and the Common Defense*. Washington/DC: National Defense University, 1996, p. 7 e sgs.

³ Esses números podem ser encontrados na *United Nations Statistics Division*. (<http://unstats.un.org/unsd/class/intercop/expertgroup/2001/ac78-14.htm>; consultado em 14/04/02).

⁴ Utilizamos *ação social* aqui no sentido definido por Max Weber, entendida como “uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso”. Grifo original. Cf. *Economia e Sociedade* (Volume 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 3.

⁵ “ ‘Todo Estado fundamenta-se na coação’, disse em seu tempo Trotsky (...) Isso é de fato correto”. Ver Max Weber, *Economia e Sociedade* (Volume 2). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 525.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

No Brasil, numa breve digressão histórica, salta aos olhos a proeminência militar ao longo de toda a sua existência independente, especialmente no período republicado, nascido sob o signo da espada. Assim, apenas para citarmos algumas datas fundamentais da vida política nacional, como 1889 (Proclamação da República), 1893 (Revolta da Armada), década de 1920 (Tenentismo), Revolução de 1930 (fim da República Velha), 1937 (instituição do Estado Novo), 1945 (deposição de Getúlio Vargas), 1954/55 (suicídio de Vargas e contragolpe para a garantia de posse de Juscelino Kubitschek), até o assalto direto ao poder em 1964 que durou até 1985, não podem ser pensadas sem referência ao Aparelho Militar. Posto isso, uma mentalidade tão arraigada e conservadora como a militar não se transmuta por uma simples “troca de guarda”.

Como um estudioso de estratégia militar já disse escrevendo sobre Napoleão, “cada época tem sua própria estratégia”.⁶ Adaptando essa sábia constatação para o tema que aqui nos interessa, poderíamos dizer que as pautas de relações civis-militares diferem conforme o país e o período histórico em foco. Apesar disso, alguns analistas discordam sobre como definir e mensurar as relações civis-militares como uma variável dependente.⁷

Pensando em fugir de tais armadilhas, consideramos que o processo de afirmação da supremacia civil no quadro pós-autoritário normalmente começa com a exclusão gradual dos militares dos assuntos referentes à sociedade para que estes passem a ocupar-se de assuntos internos e/ou institucionais.⁸ Assim, a velocidade e o sucesso alcançados em cada nação variam consideravelmente. Mas, afinal de contas, a que estamos nos referindo quando falamos em supremacia civil?

A fim de melhor podermos operacionalizar nossa análise e termos um conceito elástico o suficiente e que possa nos dar respostas consistentes às preocupações que norteiam este trabalho, optamos por empregar *supremacia civil* como a capacidade de um governo civil democraticamente eleito de levar a cabo uma política geral sem intromissão por parte dos militares, definindo as metas e a organização geral da defesa nacional, formulando e implantando uma política de defesa e supervisionando a aplicação da política militar.⁹ No entanto, problemas têm aparecido no caminho.

⁶ Peter Paret, “Napoleon”. In: Peter Paret (Ed.), *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 141.

⁷ Ver, notadamente, Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

⁸ Entre outros autores, mais recentemente esta perspectiva é trabalhada por Juan J. Linz e Alfred Stepan, em *A Transição e Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 89 e sgs.

⁹ Essa operacionalização foi feita a partir do conceito por nós julgado problemático de *democracia procedural* de Dahl, centrada na possibilidade dos cidadãos formularem e expressarem suas preferências – e de estas estarem representadas na ação governativa –, com suas correspondentes garantias institucionais. Julgamo-lo problemático por considerarmos que o mesmo se preocupa mais com ritualismos, sem ir a fundo na mensuração da *qualidade desta democracia*. Essa discussão, ao mesmo tempo bastante antiga e sempre atual, remete-nos à velha dicotomia

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Dadas as peculiaridades e singularidades da profissão militar, ao lado do forte *sprit de corps* que a Instituição possui, muitas vezes o controle/supremacia civil tem sido dificultado em nome de um conhecimento tecnocrático exclusivo que leva os militares a reclamarem autonomia frente a todo controle externo.¹⁰ Aqui entra um problema fundamental. Mais do que apenas verificar se um dado país possui ou não um Ministério da Defesa,¹¹ há que se estar atendo aos moldes deste, ou seja, que áreas são por ele efetivamente controladas e com civis à frente. Em outras palavras, *quem manda e sobre quais atividades*, como nos sugere López.¹²

Apenas um exemplo: o Brasil foi o último país sul-americano a criar seu Ministério da Defesa. Não obstante, recentemente a região foi sacudida não por golpes militares, mas por graves crises político-institucionais onde as Forças Armadas desempenharam um destacado papel de “arbitragem”, conforme foi possível perceber no Equador, Peru, Venezuela e Paraguai – todas nações possuidoras de um Ministério da Defesa. Isso demonstra a precariedade de argumentos como o de que há uma difusão e aceitação das normas de profissionalismo militar e controle civil sobre os militares ao redor do mundo, uma vez que a reforma civil-militar imporia poucos custos à sociedade e produziria amplos benefícios.¹³

Apesar disso, concordamos com Carrilho, quando esta destaca que

“É o próprio formato organizativo das Forças Armadas que está no cerne da capacidade de intervenção política da instituição militar – circunstância que se evidencia especialmente quando o tecido organizativo da sociedade civil é frágil e em situações de fraco desenvolvimento das organizações de expressão política”.¹⁴

Tal afirmação, a nosso ver, em muito enriquece a análise das chamadas relações civis-militares para além da mera questão do controle civil conforme elaborada por Samuel Huntington. Para este decano, responsável por uma nova abordagem no estudo da instituição militar contemporânea criada ainda na década de 1950, o controle civil “é

entre *democracia formal/procedural* e *democracia substancial*, que aqui não constitui o objetivo do presente ensaio. Ver Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

¹⁰ Felipe Agüero trabalhou esta questão no caso da transição espanhola. Vale a pena conferir *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 1995, p.47 e sgs.

¹¹ O cientista político Alfred Stepan é o clássico formulador desta insuficiente noção de prerrogativa *versus* contestação, em *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988, especialmente p. 93 e sgs.

¹² Cf. Ernesto López, *Ni la ceniza, ni la gloria*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

¹³ Ver, especialmente, em *Armed Forces & Society*, Rebecca L. Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance". 22 (1), 7-24, 1995, e Peter D. Feaver, "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control". 23 (4), 149-178, 1996.

¹⁴ Maria Carrilho, *Democracia e defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994, p. 114.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

alcançado na medida em que se reduz o poder de grupos militares”.¹⁵ Apresentando-se tanto sob a forma de controle civil subjetivo – via maximização do poder civil – ou controle civil objetivo – via maximização do profissionalismo militar –, cremos que este modelo não consegue dar conta da complexa realidade de países latino-americanos como o nosso, uma vez que foi concebido com base na realidade norte-americana e européia ocidental. Mais ainda: é perigosa e enganadora a noção de que o grau de sucesso na obtenção do controle civil é estreitamente vinculado à redução de poder dos grupos castrenses, negligenciando uma fundamental dimensão da análise política que constitui a atuação governamental em todo esse processo.¹⁶

O Ministério da Defesa não deve ser visto como uma panacéia. Ele não foi e não será garantia contra golpes de Estado ou a interferência indevida dos militares na vida política nacional. O Chile, por exemplo, nosso parceiro especial do Mercosul e de ditadura militar – guardadas as devidas diferenças – possui um Ministério da Defesa há décadas, inclusive ocupado por um civil, e nem por isso o nível de autonomia gozado pelos militares chilenos é baixo. Contudo, novas possibilidades podem se abrir como atesta este mesmo país recentemente. A primeira metade dos anos 90 se mostrou um período pródigo para a discussão sobre uma nova política de defesa graças a um trabalho realizado sob a liderança do Ministério da Defesa e a erosão do poder militar no Chile parece estar se transformando numa constante.¹⁷ Um controle ministerial único associado à autoridade final efetiva pode ser um interessante ponto de partida para uma reconfiguração do setor de defesa.

Nesse sentido, a existência de um Ministério da Defesa é um indicador básico importante do conjunto da situação das relações civis-militares em um dado país, constituindo-se em grande parte no elemento central destas mesmas relações. Alguns autores destacam que esta estrutura atualmente é amplamente vista como a solução ao clássico problema paradoxal de “quem guarda os guardiães?”. Se a resposta correta é que os civis democraticamente eleitos guardam os guardiães, então um Ministério da Defesa é o veículo fundamental utilizado para este controle. Algumas das tarefas mais

¹⁵ Samuel Huntington. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996b, p. 99.

¹⁶ Uma crítica ao conceito de *controle civil* tal como estabelecido por Huntington que procura levar em conta a realidade sul-americana pode ser encontrada em Marcelo Fabián Sain, “El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos”. In: Paz e Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile e CLADDE (Orgs.), *El Mercosur de la Defensa*. Santiago de Chile: FLACSO, 1997.

¹⁷ Segundo Francisco Rojas Aravena, “o foco concentrou-se nas questões político-estratégicas e no papel e na missão das Forças Armadas no campo da defesa. Foi um diálogo do qual participou a assim chamada comunidade de defesa, integrada por altas autoridades civis, tanto do governo quanto do Parlamento, bem como por acadêmicos e especialistas civis neste campo, aos quais se juntam altos oficiais das Forças Armadas”. Ver “A detenção do general Pinochet e as relações civis-militares”. In: Maria Celina D’Araujo e Celso Castro (Orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 145.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

importantes nas relações civis-militares na era contemporânea de consolidação democrática são endereçadas à forma e às funções de um Ministério da Defesa.¹⁸

Como Janowitz já salientou há algum tempo, para se lograr êxito nesse processo, concomitantemente ao avanço civil é necessária a criação de canais adequados para a expressão dos interesses profissionais militares, bem como infundir nas Forças Armadas a confiança de que seus interesses institucionais essenciais estão sendo razoavelmente atendidos.¹⁹ Assim, “punir” e “recompensar” são faces de uma mesma moeda. Ainda: é necessário muito cuidado em todo esse processo, haja vista a urgência da criação do Ministério da Defesa normalmente ser fruto de um momento anterior marcado por um acentuado protagonismo militar e ainda imperarem neste novo contexto diversas fragilidades institucionais.

O quadro brasileiro

O término do ciclo militar/autoritário brasileiro decorreu, como sabemos, menos das pressões de uma forte e articulada sociedade civil exigindo o retorno à normalidade democrática do que do projeto distensionista elaborado por um setor das Forças Armadas.²⁰ Assim, diferente de países como a vizinha Argentina, onde houve literalmente um colapso do sistema, a transição no Brasil foi negociada “pelo alto”, fazendo com que isso viesse se refletir no futuro modelo de relações civis-militares que temos até os dias de hoje.

O primeiro governo civil que se seguiu ao período de exceção de 1964-1985 foi o governo José Sarney (1985-1990). Político visceralmente ligado ao poder deste triste período da história brasileira, este assumiu a presidência do país bastante fragilizado e tendo como principal fiador de sua posse o novo ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, após o falecimento do presidente eleito no Colégio Eleitoral, Tancredo Neves. A tônica do relacionamento entre civis e militares ao longo dos cinco anos desse governo foi dada pelo que os acadêmicos definiram como tutela militar. Entendemos por *tutela militar* uma manifestação específica do papel militar na preservação da ordem social num momento em que a corporação castrense não mais se encontra no exercício do poder de Estado sem, no entanto, haver perdido a importância orgânica no conjunto dos órgãos do mesmo.²¹

¹⁸ Cf. John T. Fishel, “The Organizational Component of Civil-Military Relations in Latin America: the Role of the Ministry of Defense”. *LASA International Congress*. Miami: mimeo, March 2000, e Thomas C. Bruneau, *Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations*. Monterey: mimeo, September 2001.

¹⁹ Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York and London: The Free Press and Collier-Macmillan Limited, 1971, p. lvi.

²⁰ Para detalhes ver Suzeley Kalil Mathias, *A distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papyrus, 1995.

²¹ Cf. Eliézer Rizzo de Oliveira, “O Aparelho Militar: papel tutelar na Nova República”. In: João Quartim de Moraes, Wilma Peres Costa e Eliézer Rizzo de Oliveira, *A Tutela Militar*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1987.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

O fim da guerra fria, contudo, pôs em relevo um debate que perdura até os dias correntes sobre a crise de papéis nas Forças Armadas. Esta *crise de identidade*, como normalmente tem sido definida pelos analistas, sucintamente poderia ser descrita como uma mudança no rol de questões ligadas às condições institucionais, materiais e políticas vinculadas ao seu preparo anterior.²²

Os novos elementos acrescentados à arena política na conjuntura pós-Muro de Berlim relegaram para um segundo plano a questão da tutela interna e a antes pungente Doutrina de Segurança Nacional.²³ Como afirmou um militar especialista em estratégia, das três hipóteses de guerra que condicionavam o preparo e o emprego militar no Brasil – *guerra global, subversiva e regional* –, com o colapso do bloco socialista as duas primeiras perderam sua razão de ser. Já a terceira, que historicamente serviu para fundamentar e orientar o poder militar de qualquer país em diferentes épocas, não se sustentaria frente ao processo de globalização/mundialização que coloca a necessidade dos países aglutinarem-se em torno de blocos econômicos – aumentando a cooperação na esfera da política – a fim de garantirem uma maior competitividade às suas economias.²⁴

Conquanto a acima referida crise de identidade tenha originalmente surgido ainda durante o regime militar, com o afastamento crescente da Instituição Militar do centro decisório do poder estatal – não obstante a tutela exercida sobre o governo José Sarney –, seu auge deu-se, notadamente, durante o governo Fernando Collor de Mello, entre 1990 e 1992. Apesar de lenta e descontínua, com Collor tivemos o início de um novo perfil no campo das relações civis-militares.

Sob esse último, notavelmente, as Forças Armadas sofreriam diversos reveses. Entre estes, só para ficarmos nos principais acontecimentos, podemos citar a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, o rebaixamento do *status* ministerial da Casa Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), juntamente à decisão de não mais se fabricar a bomba atômica.²⁵ Ao lado disso, com o desaparecimento do conflito Leste-Oeste e sem problemas de fronteiras com os países vizinhos, as Forças Armadas enfrentavam

²² Essa questão da *crise de identidade* foi por mim detalhadamente trabalhada em minha dissertação de mestrado. Ver Luís Alexandre Fuccille, *As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo: uma análise da construção de missões de ordem e segurança internas no período pós-guerra fria*. São Carlos: mimeo, Mestrado em Ciências Sociais, 1999, principalmente pp. 11-47.

²³ Uma exposição da Doutrina de Segurança Nacional e seus desdobramentos em diferentes planos da vida política nacional pode ser encontrada em Eliézer Rizzo de Oliveira, “A Doutrina de Segurança Nacional: Pensamento Político e Projeto Estratégico”. *Revista Política e Estratégia*: 6 (2), 233-246, 1988.

²⁴ Armando Amorim Ferreira Vidigal, “Estratégia e o Emprego Futuro da Força”. *Revista da Escola Superior de Guerra*: 12 (32), 39-76, 1996, pp. 52-3.

²⁵ Para uma cronologia desses acontecimentos cf. Jorge Zaverucha, *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, especialmente pp. 59-109.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

dificuldades em definir uma nova missão com base no quadro internacional que emergia, extinta a guerra fria. Encontravam-se, em suma, na defensiva.²⁶

A pedra angular sobre a qual se assenta essa crise de papéis no pós-guerra fria – desconsiderando a obsolescência das hipóteses de guerra já apontadas – é particularmente caracterizada pela falta de um norte claro à missão castrense no tocante à segurança interna, acostumadas que estavam, ao menos desde o golpe que instaurou a República ainda no século XIX, a uma tradição de regulação da vida política e social sob as mais diferentes formas. Para outros, ainda, a “onda democrática” que varreu o mundo neste fim do século XX e início de milênio – e da qual o Brasil não constitui exceção –, tem feito com que o padrão centrando na forma *controle civil objetivo* – aquele que envolve a maximização do profissionalismo militar –, venha se desenvolvendo com relativo sucesso.²⁷

Contudo, é possível notar no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) um *turning point* onde, principalmente por intermédio do Exército, teríamos um relacionamento caracterizado pela constante participação da Instituição Militar em missões de “ordem interna”, o que vem a dificultar sobremaneira um possível exercício da supremacia civil. Diversos foram os momentos em que Cardoso lançou mão da força armada na tentativa de resolução e/ou pacificação de conflitos, sobretudo os sociais.²⁸

O próprio subchefe de Doutrina, Política e Estratégia da Força Terrestre, general Gilberto Pimentel, vem em apoio a essa tese ao afirmar que

*“O agravamento dos problemas sociais e o fortalecimento do crime organizado (...) forçarão a uma crescente participação das Forças Armadas na resolução de conflitos internos”.*²⁹

Não por acaso, o boletim *Noticiário do Exército*, editado pelo Centro de Comunicação Social desta Força, menciona que de acordo com nova diretiva devia-se aumentar, no programa de instrução militar, a carga horária destinada à chamada

²⁶ Durante boa parte dos anos 90 vários políticos reiteradamente e à revelia da Instituição Militar propuseram que, face às novas ameaças colocadas, a missão das Forças Armadas devia centrar-se principalmente na repressão ao narcotráfico, transformando-as numa espécie de órgão suprapolicial.

²⁷ Este argumento é especialmente trabalhado, entre outros, pelo decano das relações civis-militares Samuel Huntington em “Reforming Civil-Military Relations”. In: Larry Diamond e Marc F. Plattner (Ed.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996a.

²⁸ Ver Luís Alexandre Fucille, “As Forças Armadas no Brasil: Nova Ordem Mundial, velho papel social?”. *Conjuntura Política/Associação Brasileira de Ciência Política*: (33), abril 2002 (http://cevep.ufmg.br/bacp/033/07_fucille.htm).

²⁹ Grifo nosso. Gilberto Rodrigues Pimentel, “Atualização do planejamento estratégico militar brasileiro”. *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Campinas: mimeo, maio de 1998, p. 4.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Defesa Interna – uma herança dos tempos da guerra fria. É interessante notar que esse documento data de janeiro de 1998.³⁰

Ao lado desse que parece ser um novo padrão, um exame mais detido das medidas tomadas por esse governo mostra-nos que sua atuação tem se pautado por uma agenda militar específica, cujos elementos a destacar seriam: a resolução da questão dos desaparecidos políticos; a decisão de criação do Ministério da Defesa; o lançamento da Política de Defesa Nacional; a transformação da profissão militar em carreira de Estado; a valorização de políticas setoriais (como o Calha Norte, o Sipam/Sivam, o submarino nuclear etc); e o reaparelhamento e modernização das Forças Armadas, rompendo-se um acentuado processo de sucateamento tecnológico.³¹

A satisfação e chancela reiteradas vezes demonstradas pelos ministros militares com a administração Fernando Henrique,³² simultaneamente à manutenção de uma série de prerrogativas herdadas do regime militar, sinalizam claramente, de nosso ponto de vista, que a questão da subordinação militar ao poder político é um aspecto – essencial – ainda não resolvido. Ou por outra, resolvida política e conjunturalmente neste governo, porém não de maneira definitiva, estrutural e constitucionalmente como conviria ser.

Nos marcos desse quadro mais amplo é que teríamos a criação do Ministério da Defesa no ano de 1999, durante o início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), à qual nos dedicaremos a seguir.

A criação do Ministério da Defesa: entre o esforço modernizador e a reforma pendente

No plano da organização da defesa, em linhas gerais, a coesão da defesa nacional é responsável pela centralização da formulação das diretrizes político-estratégicas que envolvem seu preparo, como muito bem o mostra neste caso a atual Política de Defesa Nacional de 1996.³³ Como decorrência, pode haver uma otimização do gerenciamento

³⁰ “A nova concepção do sistema de instrução militar do Exército brasileiro”, *Noticiário do Exército – A palavra da Força Terrestre*, 30/01/98.

³¹ A respeito de muitas dessas questões, conferir o artigo “The Brazilian Armed Forces After the Cold War: Overcoming the Identity Crisis”. *LASA International Congress*. Chicago: mimeo, September 1998, de João Roberto Martins Filho e Daniel Zirker. No balanço militar de 2001 elaborado pelo *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* verifica-se que, dentre os países caribenhos e latino-americanos, o Brasil tem sido o que mais tem aumentado os gastos militares, tanto em termos absolutos quanto relativos, com seus gastos em dólares atualizados quase dobrando desde a posse do presidente Fernando Henrique em 1995. (http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php?send; consultado em 27/05/02).

³² Em declarações à revista *Veja* em maio de 1998, por exemplo, perguntado se as Forças Armadas estavam em “lua-de-mel” com o presidente da República, o ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), general Benedito Onofre Bezerra Leonel, garantiu: “posso afirmar que nunca estivemos tão bem”.

³³ Uma versão eletrônica da mesma pode ser conferida em <http://www.defesa.gov.br/politicadedefesa/politicadedefesa.html> (consultado em 16/04/02).

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

de recursos, evitando-se assim uma dispersão de meios – com a superposição de esforços –, fruto principalmente da coordenação de ações que passaria a existir. Na visão de um coronel-aviador da Força Aérea Brasileira, em artigo que tratava da forma pela qual deveria se dar a implantação do Ministério da Defesa, este corretamente destacava que os conflitos armados da atualidade exigem das Forças Armadas um só enfoque de planejamento, padronização de equipamento, ações de logística, atividades de inteligência, conduta das operações e pesquisa científica. Exigem, enfim, uma só estratégia de preparo e aplicação das Forças.³⁴

Ao lado disso, um melhor equacionamento das questões ligadas à defesa nacional poderia permitir que estas fossem concebidas e apreciadas como pertinentes a toda a sociedade, e não a um grupo específico em particular. A continuidade de um elevado grau de autonomia decisória por parte dos militares, em descompasso com um ambiente democrático e econômico como o atual, acaba resultando na existência de políticas setoriais para cada uma das Forças, sem que a soma delas forme um todo coerente e conseqüente, gerando um descomprometimento da sociedade e seus representantes no Parlamento para com os programas militares (tido como corporativos e não nacionais) e, por fim, uma crescente percepção por parte dos cidadãos de que, se não são plenamente operacionais e são dispendiosas, as Forças Armadas podem ser dispensáveis.³⁵

Pensando-se nesses problemas e em como superá-los, as áreas políticas submetidas à supervisão civil – via, por exemplo, uma burocracia civil especializada lotada no recém-criado Ministério da Defesa – poderiam ser expandidas ao longo do tempo à medida que crescesse a confiança militar de que esta não representaria uma ameaça ao profissionalismo militar ou à “boa política” podendo-se gerar uma maior organicidade da defesa nacional com outras estruturas fundamentais do Estado.³⁶ No entanto, esta não é uma regra geral, haja vista que a relação que existe entre as Forças Armadas e o resto do aparato estatal é crítica. A Instituição Militar pode ser *subordinada*, *autônoma* ou *dominante* em suas relações com os funcionários do governo. Dentro dos regimes civis, as relações políticas entre as autoridades militares e civis e, especificamente, com o presidente podem variar consideravelmente. De igual modo, no campo profissional, varia enormemente o poder das autoridades civis ou militares para controlar a política de defesa e militar.³⁷

Precisamente aqui temos um problema. A tensão fundamental ou ponto crítico na estruturação de um Ministério da Defesa parece ser aquele em que as opiniões políticas e o profissionalismo militar se cruzam. Dependendo da maneira como um Ministério da

³⁴ Silvio Potengy, “A Implantação do Ministério da Defesa”. Rio de Janeiro: *Revista da Escola Superior de Guerra*: 13 (36), 107-114, 1998, p. 110.

³⁵ Ver Antonio Carlos Pereira, “A Educação dos Civis para a Defesa”. Campinas: *Caderno Premissas*: (17-18), 7-16, 1998.

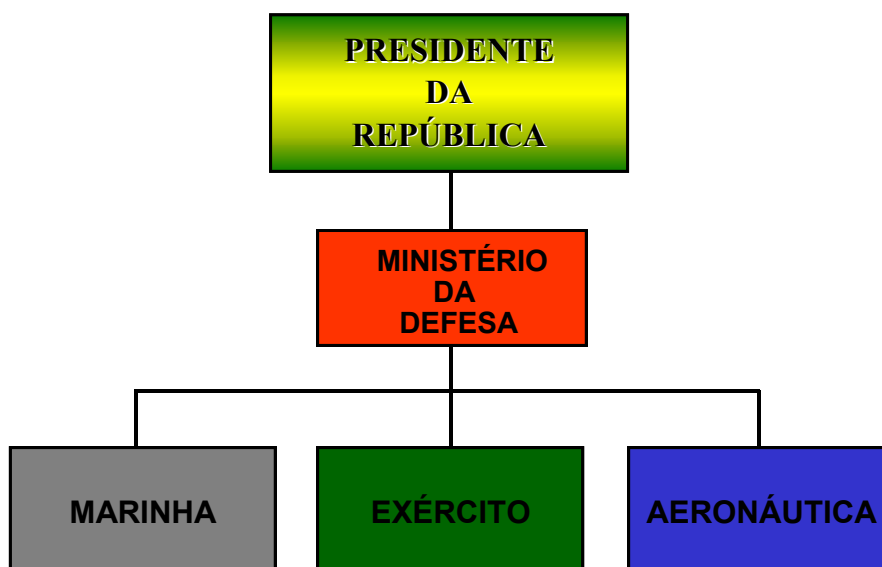
³⁶ Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1998, p. 172.

³⁷ Samuel Fitch, “Hacia un modelo democrático en las relaciones cívico-militares para América Latina”. In: Juan Gabriel Tokatlian e Samuel Fitch (Orgs.), *Democracia y Fuerzas Armadas*. Quito: CORDES, 1989, p. 282.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Defesa é desenhado, aprovado e ligado ao aparelho de Estado como um todo, pode contribuir substancialmente para um efetivo controle civil democrático sobre o conjunto da Instituição Militar, paralelamente a ganhos de economia, eficiência e eficácia por parte das Forças.

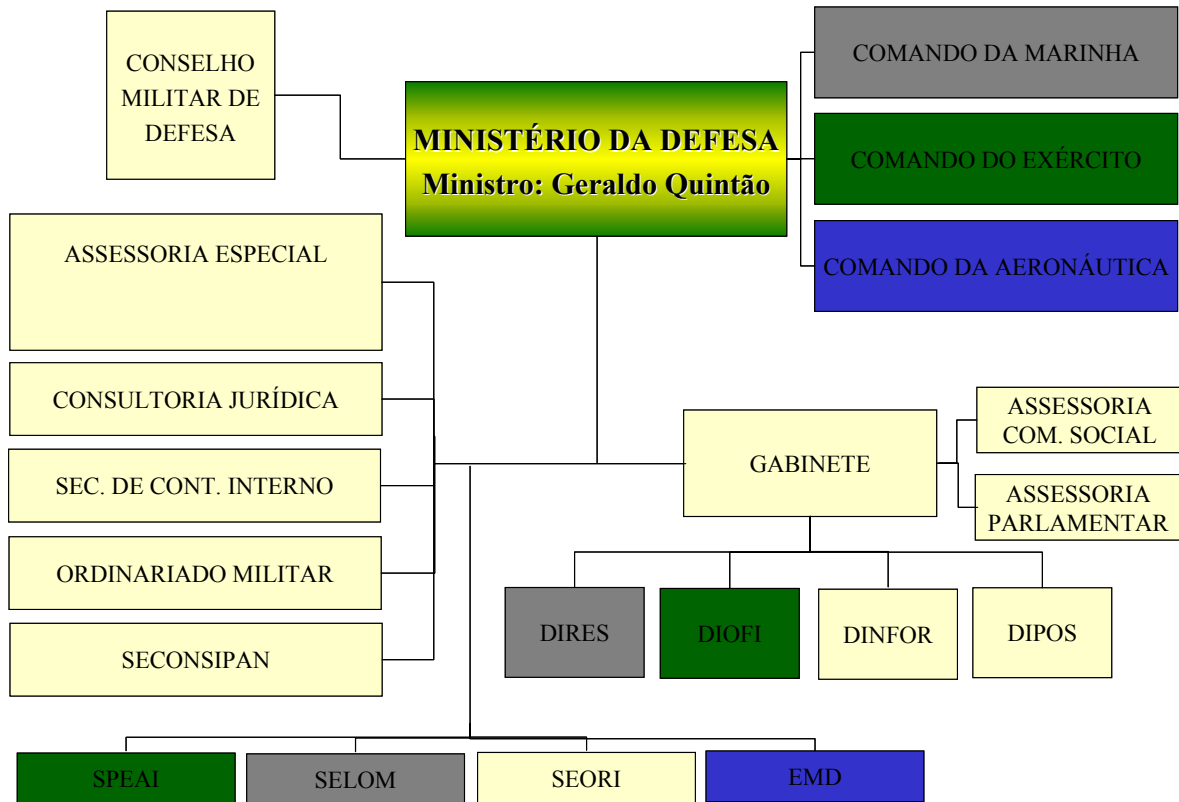
Igualmente às suas congêneres internacionais, a nova estrutura institucional de defesa brasileira interpõe o Ministério da Defesa entre o presidente da República e as Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), conforme o organograma a seguir:



Ocupado precariamente a partir de 1º de janeiro de 1999 pelo ex-senador Élcio Álvares – na figura de ministro Extraordinário para os Assuntos da Defesa –, o Ministério da Defesa foi instituído oficialmente em 10 de junho do mesmo ano, através dos seguintes diplomas legais: Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Medida Provisória nº 1799-6, de 10 de junho de 1999; e Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999. Posteriormente, essa legislação foi complementada pela Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria nº 2144/MD, de 29 de outubro de 1999.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

A figura seguinte reproduz, com maior riqueza de detalhes, a estrutura organizacional adotada pelo Ministério da Defesa brasileiro:



Aqui, distintamente do primeiro organograma, a figura acima reproduz uma estrutura de defesa que segue a tradição da organização militar brasileira (principalmente a partir da experiência do EMFA) assegurando que os cargos de Comandantes Militares são privativos de oficiais-generais do último posto e interpondo pouquíssimos civis na nova estrutura de defesa em áreas como, por exemplo, a SEORI (Secretaria de Organização Institucional) e o Gabinete do Ministro. No modelo norte-americano, em contraste, não há enclaves aos civis. Apenas para ilustrarmos, os Comandos Militares (que nos EUA recebem o nome de Departamentos Militares) são organizados sob a direção de secretários civis e, efetivamente, o secretário de Defesa é o principal consultor do presidente em matérias como formulação de uma política geral de defesa e pela política do “Ministério” e sua execução, exercendo sua autoridade, direção e controle em plenitude, numa realidade bastante diversa da brasileira onde a supremacia civil ainda não se faz realidade.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Apesar disso, não podemos perder de dimensão que esses processos são invariavelmente complexos. Uma mudança desta magnitude não se faz sem traumas tendo em conta a mentalidade conservadora e sedimentada dos militares.³⁸ Janowitz aponta, apropriadamente, que as tensões associadas à transição de modelos produzem demandas poderosas no interior da Instituição Militar que pretendem voltar e/ou congelar as pautas de autoridade e organização tradicionais.³⁹ Neste momento, o poder civil não pode ser fraco e hesitar, estando abertas as portas para que a supremacia civil se imponha com toda a força sobre o conjunto do aparelho militar.

Dentre os acertos obtidos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ao longo do processo de estruturação do Ministério da Defesa, um dos principais a destacar foi a firme determinação de nomear um civil para a chefia da recém-criada estrutura.⁴⁰ Para além da dimensão simbólica, é preciso superar de vez a falsa dicotomia *casacas versus fardados* que ainda hoje impera no Brasil. Com um civil à frente e vários deles interpostos em sua estrutura de defesa, alguém ousaria dizer que os norte-americanos não conferem a devida atenção a seus assuntos nesta área? Abandonando-se estrangeirismos, em perspectiva histórica, quem não se recorda dos diferentes civis que estiveram à frente de nossa Marinha ao tempo do Império e a dimensão que esta Armada possuía? E Pandiá Calógeras, já na República, à testa do antigo Ministério da Guerra, com as reformas e reestruturação – entre elas a contratação da Missão Francesa – levadas a cabo no interior do Exército? Tudo isso para não falarmos em Salgado Filho, na década de 1940, primeiro ministro da Aeronáutica e considerado até hoje um homem de rara competência, além de ser um dos patronos desta Força. Logo, há muito que se avançar neste terreno envolvendo a cooperação civil e militar, deixando-se as desconfianças mútuas de lado.

Contudo, a designação do senador derrotado Élcio Álvares para a direção da pasta de Defesa, um “estranho no ninho”, como retribuição de Fernando Henrique Cardoso ao ex-líder do governo no Senado, é um dos pontos frustrantes no processo de criação do Ministério da Defesa. A entrega a Álvares do que definiu como sua realização “mais marcante” na área militar ao longo de seu primeiro mandato contrariou expectativas. Mais ainda, reforçou a percepção, perene entre os militares, do solene desprezo que os políticos guardam com relação aos assuntos relacionados à defesa. A gestão de Álvares à frente da nova estrutura, dada a falta de familiaridade com a temática militar e suas matérias correlatas, centrou-se basicamente na direção de garantir o que julgava um adequado contorno jurídico e constitucional ao novo formato da defesa nacional, área essa em que possuía grande trânsito devido à larga experiência como advogado e político. A respeito dessa atuação, Rizzo de Oliveira assinala:

³⁸ A este respeito, vale a pena conferir o capítulo “A Mentalidade Militar: O Realismo Conservador da Ética Militar”, de Samuel Huntington em *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996b, pp. 77-97.

³⁹ Morris Janowitz, “Las pautas cambiantes de la autoridad organizativa: La institución militar”. In: Rafael Bañón e José Antonio Olmeda. *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1985, p. 100.

⁴⁰ Esta posição contava com a simpatia da Marinha e da Aeronáutica, temerárias de um protagonismo acentuado do Exército como Força mais forte e numerosa no interior da nova estrutura.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

“Sua contribuição mais efetiva deu-se, (...) em primeiro lugar, pela inclusão da função de ministro da Defesa no rol dos cargos privativos de brasileiros natos (...) Em segundo lugar, a inclusão dos comandantes das Forças singulares entre as autoridades que poderiam ser julgadas exclusivamente pelo Senado. Em terceiro lugar, a definição da competência exclusiva do presidente da República para nomear os comandantes das Forças. A seguir, a modificação do Conselho de Defesa Nacional para que os comandantes, a exemplo dos antigos ministros militares e do ministro da Defesa, sejam seus membros natos. Em quinto lugar, os comandantes somente poderão ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal, foro especial que a Constituição garante aos ministros de Estado”.⁴¹

Posto isso, outros pontos que mereceriam melhor tratamento dentro do novo sistema de defesa foram deliberadamente negligenciados, tornando ainda mais difícil a realização da supremacia civil. Pouco mais de um ano após tomar posse, o primeiro ministro da Defesa brasileiro, assumindo aberta e pessoalmente a defesa de sua principal assessora civil no interior do Ministério da Defesa da acusação de lavagem de dinheiro do crime organizado em seu Estado natal, era exonerado do cargo por determinação presidencial.

O sucessor de Álvares e atual ministro da Defesa do Brasil, o ex-advogado-geral da União Geraldo Quintão, tem centrado o discurso das realizações de seu Ministério em dois temas especificamente militares – o reforço da presença militar na Amazônia e a recuperação da capacidade operativa da Força Aérea Brasileira (FAB) –, e em três itens de caráter estratégico: a parceria com a diplomacia, a cooperação dos “notáveis” (referência à consulta de civis de universidades e da imprensa aptos a aportar “novas idéias e abordagens” à “cultura de defesa”) e o estabelecimento de acordos bilaterais no cenário sul-americano.⁴²

Não obstante essas se tratem de iniciativas importantes e meritórias, a cultura intramuros da caserna tem continuado a predominar. O projeto de criação do Ministério da Defesa elaborado pelo Executivo tem pontos nebulosos como, por exemplo, a manutenção de foro especial para processar e julgar os comandantes militares, privilégio só garantido a ministros de Estado e ao presidente da República, além de garantir assento permanente aos comandantes das Forças no Conselho Militar de Defesa, *vis-à-vis* o ministro da Defesa. À Marinha e à Aeronáutica foram mantidos os controles sobre a Marinha Mercante e as atividades de Aviação Civil, entre uma série de imperfeições e continuidades que o projeto contempla. Isso não nos causa estranheza, haja vista a tarefa de formulação da proposta que criou o Ministério da Defesa ter sido confiada,

⁴¹ Eliézer Rizzo de Oliveira, “O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade”. *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress*. Brasília: mimeo, agosto 2002, p. 45.

⁴² Essa constatação apóia-se na análise dos boletins *Defesa Informa* – informativo do Ministério da Defesa, produzido pela Assessoria de Comunicação –, cujo primeiro número é de 10 de junho de 2000 e atualmente encontra-se em seu quadragésimo nono número (07 de julho de 2002).

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

durante a maior parte do tempo da administração Fernando Henrique Cardoso, ao extinto Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA).

Alguns analistas chegam mesmo a classificar a criação do Ministério da Defesa como um projeto natimorto, destacando que

“[O] Ministério da Defesa, (...) nesses seus primeiros anos de existência, (...) preserva a tradição de autonomia das três Forças (...) O ministério da Defesa do Brasil não possui um Estado-Maior Geral forte, que comanda as Forças Singulares (Exército, Marinha e Aeronáutica). O ministro Quintão lida diretamente com os comandantes de cada Força. Ao Estado-Maior Geral, denominado no Brasil Estado-Maior de Defesa, cabe função de assessoria de cunho específico militar. Também é preciso ressaltar: apesar dessa linha direta com os comandantes militares, Quintão não ordena operações. No modelo americano, o secretário da defesa controla pessoalmente os chamados Comandos de Área, completamente operacionais. Cada Força tem subsecretário basicamente para tratar de assuntos administrativos. Essa estrutura foi a primeira a ser descartada pelos militares que estudaram a organização do Ministério da Defesa”.⁴³

A crítica acima é forte, mas real. Como escreveu Serra, ex-ministro da Defesa da Espanha, os processos de reforma militar são sempre muito complexos. Neste sentido, não só não devem como não podem ser compartimentados, ou seja, a tentativa de se tentar resolver completamente apenas um aspecto específico da reforma estaria fadada ao fracasso. Inversamente, seria positivo se avançar em várias frentes, gerando assim um novo estágio nas relações entre as Forças Armadas, a sociedade e o governo, tendo em vista que o processo é uma “escadaria longa” e demandaria a construção de novos sistemas.⁴⁴ Não só: é preciso que não se repita um fenômeno corrente nos países latino-americanos onde temos um ministro da Defesa, mas não um Ministério no sentido de estrutura governamental adequada definidora de pautas, processos e reformas.

Apesar de já ter deixado clara no convite que fez aos ministros militares de seu primeiro mandato sua intenção em criar o Ministério da Defesa, o mesmo ainda teria de esperar quatro anos para ser efetivamente criado. Os ministros militares, além da falta de empolgação pelo tema, protagonizaram sérios conflitos intraforças (“teoria da vitamina de abacate”⁴⁵ etc) que acabaram paralisando o desejo governamental, somado ao fato de o presidente ter outras prioridades em sua agenda.⁴⁶ A monotonia só seria

⁴³ Roberto Lopes, “Oportunidade para Civis na Condução de Defesa Nacional: o caso do Brasil”. *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress*. Washington/DC: mimeo, May 2001, p. 11.

⁴⁴ Narcis Serra, “Novas lições da reforma do setor de defesa”. *National Defense University*. Washington/DC: mimeo, March 2001, p. 5.

⁴⁵ Temor advindo da preponderância do Exército sobre as demais Forças no novo arranjo, haja vista que quando se mistura abacate, leite e outras frutas no liquidificador, o resultado é sempre verde.

⁴⁶ Acerca destas dissensões, ver o trabalho de Celso Castro e Maria Celina D’Araujo, *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, que traz depoimentos dos

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

quebrada com a volta à baila da discussão da reforma do Conselho de Segurança da ONU e a pretensão do Brasil em ter um assento permanente em tal Conselho. O ano era 1997 e, com a decisão política tomada, nova Diretriz Presidencial foi emanada:

- “1. Criar o Ministério da Defesa, que enquadrará as Forças Armadas Singulares, tendo em vista otimizar o sistema de defesa nacional.
2. Iniciar sua implantação entre Outubro e Dezembro de 98.
3. Extinguir os atuais Ministérios Militares”.

Finalmente, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), formado pelos cinco atores militares (EMFA, Casa Militar, Exército, Aeronáutica e Marinha) juntamente com o Itamaraty, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Casa Civil, e sob a responsabilidade de um homem da estrita confiança do presidente, Clóvis Carvalho, a discussão foi ampliada e o Ministério da Defesa de fato começou a tomar corpo. No entanto, como é possível perceber na composição do GTI, em que pese a animosidade sobretudo entre a Marinha e as demais Forças, o desequilíbrio pró-militares é patente. O que estamos querendo sugerir com isso? Longe de afirmarmos que as Forças Armadas e os diferentes atores que as compõem possuam um comportamento monolítico, estamos tão somente querendo destacar que, apesar da lógica do GTI se pautar pela busca do consenso, em dados momentos o mesmo não foi possível e o *sprit de corps* da Instituição Militar falou mais alto ante a possibilidade de se “civilinizar” muitas das futuras estruturas a serem criadas.

Em outros momentos históricos, esse desequilíbrio claramente foi capaz de paralisar iniciativas reformadoras e assumir a forma de veto. Recordemos. De certa forma estimulado pelo fator “coordenação” implícito na fórmula Ministério da Defesa, em 1946 o Brasil criava seu Estado-Maior Geral (designado posteriormente Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA), ao qual caberia a responsabilidade pela integração operacional das Forças Armadas, observando as características e peculiaridades de cada Força Singular.⁴⁷ No início da ditadura militar, sob o governo Castelo Branco (1964-67), ganhou impulso a idéia de criação de um Ministério da Defesa – inclusive com a promulgação do Decreto-Lei 200 pelo presidente –,⁴⁸ sendo, contudo, posteriormente

ministros militares dos últimos quinze anos e as tensões e diferentes visões acerca da criação do Ministério da Defesa no Brasil.

⁴⁷ Para uma descrição pormenorizada das atividades desenvolvidas pelo EMFA, cf. Fábio Soares Carmo, “A atuação do EMFA, o que é o EMFA e a estrutura militar em tempo de paz”. *Revista da Escola Superior de Guerra*: 12 (35): 7-31, 1997.

⁴⁸ Uma sucinta descrição, a partir da perspectiva militar, das idas e vindas que antecederam a criação do Ministério da Defesa pode ser encontrada em Luiz Paulo Macedo Carvalho, “A controvérsia do Ministério da Defesa”. *A Defesa Nacional* (757): 63-67, jul/set 1992; Hamilton Bonat, “Ministério da Defesa: modelo mais adequado ao Brasil, com suas principais vantagens e desvantagens”. *Monografia do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército*. Rio de Janeiro: 1997; e Paulo Francisco Silva Leitão de Souza, “Os militares e a política”. *Monografia do Curso de Política e Estratégias Marítimas*. Rio de Janeiro: 1998.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

todo o esforço sorvido por conta da cizânia castrense que começava então a desenvolver-se. Recentemente, durante um momento privilegiado da vida política nacional, mais precisamente a fase do Congresso Constituinte (1987-88), tal proposta voltou à cena mas, então, graças à tutela militar exercida sobre o governo José Sarney, acabou sendo derrotada pelos constituintes em favor da preservação dos ministérios militares. O argumento mais comum então, da óptica dos militares, era que

*“A criação do Ministério da Defesa, unificando e subordinando a si os (...) Ministérios Militares, não trará quaisquer vantagens para o país sob o ponto de vista de eficiência operacional das Forças Armadas, bem como de economia no orçamento federal, sendo muito duvidoso que o traga sob o enfoque político”.*⁴⁹

Nessa quadra da vida política nacional, a leniência dos Poderes Executivo e Legislativo foi total.

Muito tem se falado, ao longo do tempo, para além do propósito político, das vantagens técnico-administrativas e estratégico-operacionais que a implantação do Ministério da Defesa traria em seu bojo quando comparada à estrutura multiministerial. Esta última, existente durante toda a vida das Forças Armadas brasileiras, encontra resistências no interior do Aparelho Militar – ainda que muitas vezes de forma velada – em transmutar-se. Não obstante, os ganhos que podem acompanhar a nova composição são admitidos até mesmo por seus críticos.

Os vetores científico e tecnológico que hoje definem o preparo militar, patentes sobretudo na Guerra do Golfo em 1991, mais do que nunca tornam imperativa a integração das tarefas de defesa, com o Ministério da Defesa podendo vir a desempenhar um papel fundamental na coordenação deste processo. Mais do que isso – apesar de não se constituir propriamente em uma novidade no mundo militar –, a Guerra do Golfo mostrou que sem uma coordenação das operações (do tipo *Forças Combinadas*), em detrimento das percepções singulares ora em curso, o preparo militar de uma nação se encontra seriamente debilitado.⁵⁰

Nessa direção, o vetor tecnológico acrescentou alento à tese do Ministério da Defesa em substituição àquele modelo fragmentado, no qual cada Força Singular definia, autarquicamente – a despeito da existência do EMFA –, seu planejamento,

⁴⁹ Grifo nosso. *Ministério da Defesa – Apresentação do Ministério da Marinha na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*. Brasília: Ministério da Marinha, maio de 1987, p. 1. O tom unísono do discurso de reprovação dos militares à proposta de criação do Ministério da Defesa pode ser também conferido nas exposições dos representantes das três Forças ao Congresso Constituinte, publicadas no Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento). 13^a Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança com exposições do Exército, Marinha, Aeronáutica e EMFA sobre a criação do Ministério da Defesa – 06 de maio de 1987, p. 59 e sgs.

⁵⁰ Essa mesma opinião foi manifestada pelo comandante da Aeronáutica Carlos de Almeida Baptista, em entrevista a mim concedida em 26 de julho de 2002.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

orçamento e execução. Embora isto, a decisão presidencial de sua criação contém elementos de natureza política que ultrapassam largamente as considerações estritamente gerenciais no plano militar.

Cabe aqui ressaltar que o Legislativo, de importância fundamental em qualquer democracia no tocante às questões que envolvem a defesa nacional, tem se caracterizado no Brasil por uma atuação pouco destacada, apenas dizendo *sim* ou *não* às demandas orçamentárias oriundas das Forças Armadas, ao invés de se perguntar *por quê* e *para quê* como lhe competiria. Isso seria fundamental não só para o aprimoramento das relações civis-militares em nosso país, como também para o amadurecimento do seu sistema democrático, que vale, efetivamente, o que valerem as instituições políticas em que se baseia. A ausência do Parlamento na definição de planos plurianuais de investimento para o conjunto do Aparelho Militar, na fixação dos efetivos das tropas, no acompanhamento da execução da Política de Defesa, na promoção de oficiais-generais, no sancionamento das participações em ações desenvolvidas no campo interno, entre outras questões, apenas reforça a *crônica autonomia militar* de que gozam as Forças no Brasil, remetendo a problemas futuros no plano político na medida em que aponta para uma hipertrofia do Executivo em detrimento das funções legislativas. A criação do Ministério da Defesa é sintomática a este respeito, uma vez que o mesmo foi criado através de Medida Provisória e com uma tímida participação do Congresso Nacional.

A importância do Ministério da Defesa para a direção política das Forças Armadas e a consolidação do poder político sobre a estrutura militar – *quem manda*, nos termos de López – é incomensurável. No entanto, zonas cinzentas, como a não clarificação de competências civis específicas em alguns campos, têm persistido. Este problema, é bem verdade, remete à velha questão do ovo e da galinha, ou seja, quem veio primeiro? Os militares alegam, apropriadamente, que acabam ocupando postos que deveriam ser de civis por não haver *expertise* civil no país para ocupá-los, ao que os civis retrucam, também com sua parcela de razão, argumentando ser preciso que se definam claramente quais áreas os civis podem efetivamente ocupar para a criação de recursos humanos adequados. Elaboração e controle dos orçamentos, gestão de pessoal civil e militar, definição de funções e missões, entre outras competências-chave têm sido pouco compartilhadas com outras burocracias, quer sejam do Executivo ou do Legislativo, com os militares ocupando postos-chave em todo o circuito. A amplitude da mudança nas relações civis-militares que a implantação do Ministério da Defesa representa, dependendo do modelo que venha a ser adotado – *sobre quais atividades*, seguindo a analogia anterior –, é considerável. Lembremo-nos, com efeito, que o Ministério da Defesa encontra-se ainda em seu processo de infra-estruturação, época mais propícia à correção de erros e rota.

Para se ter uma melhor dimensão do problema, não obstante o pioneirismo dos EUA em criarem seu Departamento de Defesa (DoD) já em 1947 por meio do *National Security Act*, somente quase quatro décadas mais tarde, mais precisamente em 1986 através do *Goldwater-Nichols Act*, é que este foi reorganizado no sentido de fortalecer o controle civil do Ministério da Defesa, incrementar a liderança civil sobre os militares, clarificar a autoridade e responsabilidades dos comandantes combatentes, melhorar a

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

formulação estratégica e o planejamento de contingência e fornecer um uso mais eficiente dos recursos de defesa.⁵¹ Antes dessa reformulação, outras haviam sido feitas como as Emendas de 1949, a Reorganização de 1953, a Reorganização de 1958, as inovações de Robert McNamara (PPBS), até se chegar ao Goldwater Nichols.⁵²

Uma boa parte dos estudiosos têm se mantido cética com respeito à criação do Ministério da Defesa. Um deles, por exemplo, afirma que “o Ministério da Defesa tem tudo para se transformar em uma nova repartição pública”. Conforme seu ponto de vista, “os comandantes militares mantêm o poder de fato, e, por conseguinte, o ministro de Estado torna-se uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas perante o presidente da República e o Congresso. [O ministro] Quintão dificilmente conseguirá integrar militarmente as três Forças singulares e tem procurado atender corporativamente as demandas por verbas de cada Força. Este é um reflexo da falta de uma clara política militar de defesa do governo e da sua incapacidade de se manter fiel às suas decisões”.⁵³

A afirmação supracitada, embora pareça-nos por demais violenta, tem elementos que encontram base na realidade. Os comandantes das Forças de fato permanecem fortes, contudo mais por inépcia e falta de quadros civis para ocuparem os postos e submeterem os militares, do que qualquer poder mágico ou real que os comandantes detenham.⁵⁴ O trabalho já começou a ser feito: a Infraero (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária) já foi retirada do Comando da Aeronáutica e está respondendo diretamente ao ministro da Defesa. O mesmo se passa com o DAC (Departamento de Aviação Civil) e a Marinha Mercante, que aguardam, respectivamente, a criação da Agência Nacional de Aviação Civil e a Agência Nacional Aquaviária. Isso representa, efetivamente, juntamente com a transferência prevista da Infraero, uma desmilitarização da Aviação Civil e da Marinha Mercante, que acabará significando que as Forças se dedicarão às tarefas de segurança e defesa *stricto sensu*. A Aeronáutica, por exemplo, se dedicará única e exclusivamente a Força Aérea Brasileira (FAB), que hoje recebe cerca de 10% dos recursos destinados ao Comando da Aeronáutica.

Outro ponto: é fato que a Política de Defesa é vaga e genérica, refletindo consensos quase universais que poderiam ser reproduzidos em boa parte dos países do

⁵¹ Ver o trabalho de Douglas C. Lovelace Jr., *Unification of the United States Armed Forces: Implementing the 1986 Department of Defense Reorganization Act*. Carlisle: Strategic Studies Institute Press, 1996.

⁵² Cf. Richard H. Kohn. “Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations”. *The National Interest* (35/3): 26-48, spring, 1994, p. 28. É importante lembrar: o processo não para. Houve nova reforma nos anos 90 sob o governo Clinton e a mais recente está em curso após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001.

⁵³ Jorge Zaverucha, “Militares e Participação Política no Brasil do Final e Início do Século XXI”. Mimeo: 2001, pp. 11-2.

⁵⁴ Aqui, é preciso sublinhar que com isso não estamos querendo afirmar que vemos as Forças Armadas brasileiras como um “tigre de papel”, como sugere Wendy Hunter. Cf. Wendy Hunter. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1997. p. 23.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

globo.⁵⁵ Contudo, sua reformulação está em curso e, em fins de 2002 ou no mais tardar após a posse e anuência do novo governo em 2003, deverá ser tornada pública. Há problemas nessa reformulação? Claro, em qualquer país haveria, quanto mais em um país notadamente caracterizado por uma falta de cultura estratégica como o nosso. Cabe, sim, ao Ministério da Defesa estimular a formação de uma massa crítica que possa, além de atualmente os militares e um número diminuto de especialistas, se dedicar ao tema.

Finalmente, a falta de integração militar é outro problema reconhecido inclusive pelos próprios comandantes. Aqui, também, novos passos começam a ser dados. Recentemente – mais precisamente em maio de 2002 –, foi realizada a primeira operação combinada das três Forças, denominada “Operação Tapuru” – contando com mais de quatro mil homens na Amazônia –, rompendo-se uma inércia de não-integração que, embora não desejada, nada era efetivamente feito para rompê-la. Uma Diretriz Ministerial, emanada pelo ministro Quintão e sua assessoria civil, teve de ser encampada e desenvolvida pelo Estado-Maior de Defesa. Não só: estudos estão sendo desenvolvidos para uma política comum de armas – como diminuição dos atuais oito modelos de helicópteros nas três Forças para cerca de três –, padronização dos macacões dos pilotos das três Forças, elaboração de um “dicionário” e padronização da linguagem para melhor integração entre as Forças, entre uma série de outras medidas. Enfim, são mudanças consideráveis.⁵⁶

No campo da chamada diplomacia militar tivemos igualmente mudanças relevantes. Nessa direção, merece destaque o fato de ter-se agora um único interlocutor formal à sua frente, o que vem a facilitar, sensivelmente, o trato de assuntos ligados à defesa nacional com os demais países. Tal tarefa, como anteriormente se encontrava estruturada, a cargo dos três Ministérios Militares, um Estado-Maior geral e uma Secretaria de Assuntos Estratégicos – ambos com *status* ministerial –, além de por vezes o Ministério das Relações Exteriores, engendrava uma verdadeira paralisia no sistema de relações, haja vista que exigia do interlocutor um sobreforço a fim de avaliar a legitimidade do diálogo com qualquer um dos parceiros escolhidos.⁵⁷

⁵⁵ Uma discussão pormenorizada deste tema pode ser encontrada em *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*, dos especialistas Domício Proença Jr. e Eugenio Diniz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, e “Pensando a política de defesa até 2010”, de Darc Costa, em *A Defesa Nacional* (781): 5-18. jul/set 1998.

⁵⁶ Estas informações foram obtidas nas entrevistas e conversas realizadas durante o mês de julho de 2002 em Brasília com os comandantes do Exército – general Gleuber Vieira –, da Marinha – almirante Sérgio Chagasteles –, da Aeronáutica – brigadeiro Carlos de Almeida Baptista –, além dos secretários de Organização Institucional – Dr. Augusto Varanda – e de Política e Estratégia – almirante Astor Nina de Carvalho Netto – do Ministério da Defesa.

⁵⁷ A mesma opinião era compartilhada pelo ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Benedito Onofre Bezerra Leonel, que durante o IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos realizado na Unicamp, então asseverou: “é indispensável que o campo militar tenha um único **interlocutor** que possa discutir, em encontros internacionais, os momentosos temas que hoje preocupam a comunidade internacional nas áreas de segurança e defesa”. Grifo original.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Um dos problemas centrais a que devemos estar atentos ao tratarmos da criação do Ministério da Defesa é nos determos nos moldes em que o mesmo foi criado, ao invés de considerá-lo única e exclusivamente como um avanço no sentido de se ter um civil formalmente à frente do trato das questões de defesa. Esse risco decorre do fato de, caso esse cenário venha a se confirmar, arrefecerem-se as discussões em torno da tão propalada autonomia militar, sem que o quadro, efetivamente, se altere substancialmente. Como é normal desses processos, no caso brasileiro há importantes mudanças em curso como já apontado e outras tantas pendentes, sem que possamos definir o resultado final.

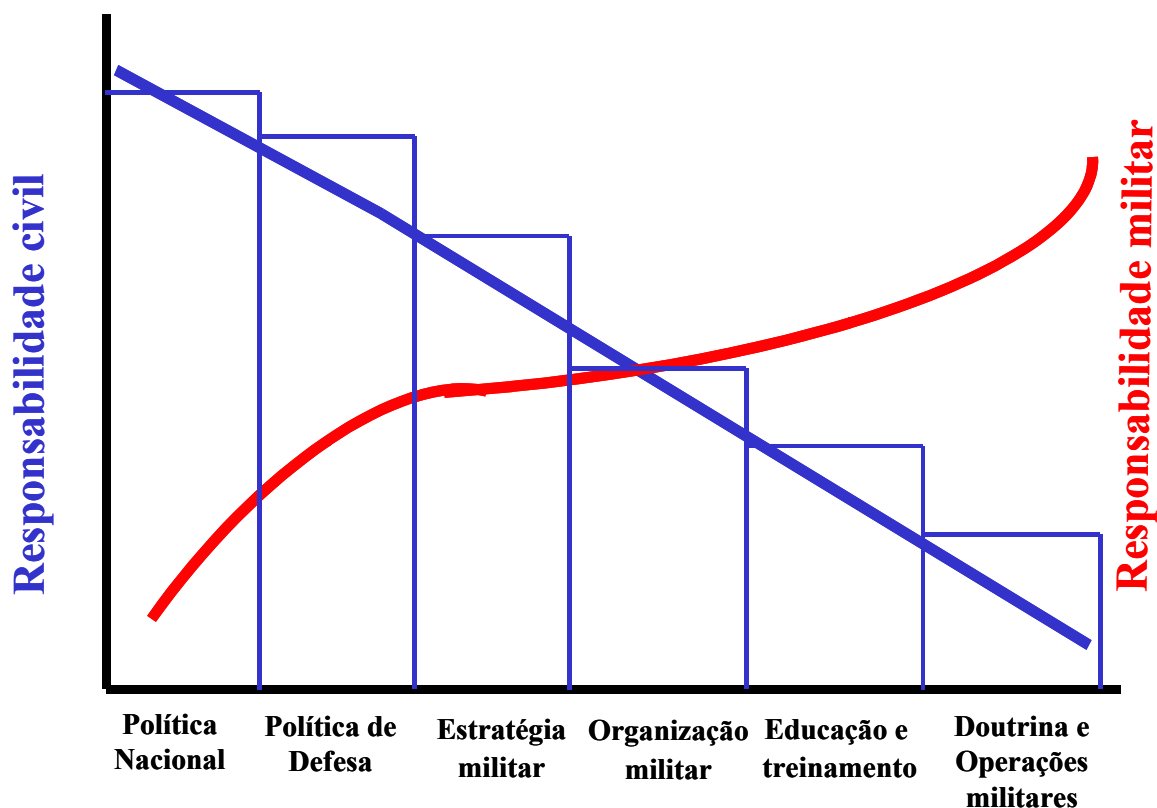
Considerações finais

Apesar das insuficiências anteriormente apontadas, o Ministério da Defesa representa, no mais das vezes – e aí reside sua inovação –, o controle dos militares pelos civis, o mundo político dirigindo e ditando as diretrizes para as armas, o reforço da autoridade do Comandante Supremo, enfim, a fórmula institucional que, embora não perfeita e uma obra em aberto, apresenta o melhor equacionamento para a defesa nacional e as relações entre civis e militares nas sociedades contemporâneas.

Parece ser ponto pacífico que a subordinação militar ao governo civil implica a existência de um mínimo de vontade de obediência, isto é, um mínimo de consenso sobre a legitimidade do mandante, quer seja num sentido subjetivo ou objetivo. A partir desta constatação, é fundamental a compreensão de que o processo de criação e implantação do Ministério da Defesa não é linear, mas tortuoso, dependendo tanto da política por este adotada quanto das relações específicas entre os militares, o Estado e o restante da sociedade. Precisamente sobre a combinação desses fatores há que se estar bastante atento pois, a partir de tal análise, é que poderemos avaliar com segurança o impacto da criação do Ministério da Defesa sobre o quadro das relações civis-militares brasileiras e a organização da defesa em nosso país. Efetivamente, o Brasil ainda está bastante distante de um quadro onde a supremacia civil seja realidade, não obstante importantes degraus da “escadaria” já estarem sendo vencidos. Se fosse possível colocarmos isto em um gráfico, numa situação típico-ideal, teríamos mais ou menos os seguintes resultados:

Benedito Onofre Bezerra Leonel, "Ministério da Defesa – Apresentação dos Estudos do EMFA". Campinas: mimeo, *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, maio de 1998, p. 8.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil



Fonte: Margaret Daly Hayes, “Desafios para a gestão dos recursos da defesa nas sociedades democráticas”. *Seminário sobre Economia e Gestão de Recursos de Defesa*. Brasília: mimeo, maio de 2002, p. 8.

Cabe ressaltar que, na situação acima descrita, não há enclaves exclusivos seja de militares seja de civis, e sim uma colaboração entre estes dois segmentos que varia de grau conforme o tema. No caso brasileiro, é preciso ter em mente que um Ministério da Defesa deve contribuir para o fortalecimento das autoridades civis, posto que ele proporciona uma estrutura unificada para o desenvolvimento de políticas e permite a uniformidade das Forças Armadas com o restante da burocracia administrativa do Estado. Ademais, para que a supremacia civil se faça realidade, é fundamental a presença ativa dos civis à frente desta estrutura e de suas componentes, situação esta que ainda estamos distantes no Brasil – seja pela falta de quadros civis e o sub-aproveitamento dos existentes, seja pelo parco interesse das universidades nesse processo, entre outros pontos – e que exigirá uma decidida participação do sistema político nacional a fim de que se rompa muito da atual inércia existente.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Contudo, o quanto se avançou até aqui, com a extinção dos três Ministérios Militares, do EMFA e, recentemente, a transformação da Casa Militar em subchefia do novo Gabinete de Segurança Institucional, não pode ser negligenciado. Não só: a designação de civis para dirigirem a pasta, além de uma inédita Política de Defesa Nacional que ditará os rumos de uma Política Militar integrada, em que pese a acanhada participação da sociedade e do Congresso em todo este processo e os problemas intrínsecos que estas mesmas possuem, tratam-se de iniciativas importantes.

Por fim, é importante frisar que resta ao Ministério da Defesa um longo e difícil caminho a percorrer até sua efetivação como responsável pela condução dos assuntos militares no sentido mais amplo do termo. Cada vez mais, nas modernas democracias, deixa de fazer sentido a velha distinção entre fins e meios, com o primeiro sendo campo de responsabilidade dos civis e o segundo monopólio dos militares. É imperativa a adoção de um padrão de responsabilidade compartilhada. Adicionalmente, é preciso observarmos os exemplos de outros países não para copiá-los, mas sim a fim de que avancemos o mais rapidamente rumo à consolidação da supremacia civil sobre o conjunto do Aparelho Militar brasileiro que, em última instância, redundará no reforço e aprofundamento de nossa jovem democracia.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

Bibliografia citada

AGÜERO, Felipe. *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

ALLARD, Kenneth. *Command, Control, and the Common Defense*. Washington/DC: National Defense University, 1996.

ARAVENA, Francisco Rojas. "A detenção do general Pinochet e as relações civis-militares". In: Maria Celina D'Araujo e Celso Castro (Orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

BONAT, Hamilton. "Ministério da Defesa: modelo mais adequado ao Brasil, com suas principais vantagens e desvantagens". *Monografia do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército*. Rio de Janeiro: 1997.

BRUNEAU, Thomas C.. *Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations*. Monterey: mimeo, September 2001.

CARMO, Fábio Soares. "A atuação do EMFA, o que é o EMFA e a estrutura militar em tempo de paz". *Revista da Escola Superior de Guerra* (35): 7-31, 1997.

CARRILHO, Maria. *Democracia e defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.

CARVALHO, Luiz Paulo Macedo. "A controvérsia do Ministério da Defesa". *A Defesa Nacional* (757): 63-67, jul/set 1992.

CASTRO, Celso & D'ARAUJO, Maria Celina (Orgs.). *Militares e política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

COSTA, Darc. "Pensando a política de defesa até 2010". *A Defesa Nacional* (781): 5-18, jul/set 1998.

DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

Defesa Informa. Brasília (Coleção Completa – de 10 de junho de 2000 a 07 de julho de 2002).

DESCH, Michael C.. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (Suplemento). 13^a Reunião Ordinária da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança com

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

exposições do Exército, Marinha, Aeronáutica e EMFA sobre a criação do Ministério da Defesa – 06 de maio de 1987.

FEAVER, Peter D.. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control". New Brunswick: Rutgers University, *Armed Forces & Society*, 23 (4), 149-178, 1996.

FISHEL, John T.. "The Organizational Component of Civil-Military Relations in Latin America: the Role of the Ministry of Defense". *LASA International Congress*. Miami: mimeo, March 2000.

FITCH, John Samuel. "Hacia un modelo democrático en las relaciones cívico-militares para América Latina". In: Juan Gabriel Tokatlian e Samuel Fitch (Orgs.), *Democracia y Fuerzas Armadas*. Quito: CORDES, 1989.

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

FUCCILLE, Luís Alexandre. *As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo: uma análise da construção de missões de ordem e segurança internas no período pós-guerra fria*. São Carlos: mimeo, Mestrado em Ciências Sociais, 1999.

"As Forças Armadas no Brasil: Nova Ordem Mundial, velho papel social?". *Conjuntura Política/Associação Brasileira de Ciência Política*: (33), abril 2002 (http://cevep.ufmg.br/bacp/033/07_fucille.htm).

HAYES, Margaret Daly. "Desafios para a gestão dos recursos da defesa nas sociedades democráticas". *Seminário sobre Economia e Gestão de Recursos de Defesa*. Brasília: mimeo, maio de 2002.

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

HUNTINGTON, Samuel. "Reforming Civil-Military Relations". In: DIAMOND, Larry & PLATTNER, Marc F. (Ed.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996a.

O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996b.

JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York and London: The Free Press and Collier-Macmillan Limited, 1971.

"Las pautas cambiantes de la autoridad organizativa: La institución militar". In: BAÑÓN, Rafael & OLMEDA, José Antonio. *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

KOHN, Richard H. "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations". *The National Interest* (35/3): 26-48, spring, 1994.

LEONEL, Benedito Onofre Bezerra. "Machucou, sim". *Veja*, 27 de maio de 1998.

"Ministério da Defesa – Apresentação dos Estudos do EMFA". Campinas: mimeo, *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, maio de 1998.

LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOPES, Roberto. "Oportunidade para Civis na Condução de Defesa Nacional: o caso do Brasil". *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress*. Washington/DC: mimeo, May 2001.

LÓPEZ, Ernesto. *Ni la ceniza, ni la gloria*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

LOVELACE Jr., Douglas C.. *Unification of the United States Armed Forces: Implementing the 1986 Department of Defense Reorganization Act*. Carlisle: Strategic Studies Institute Press, 1996.

MARTINS FILHO, João Roberto & ZIRKER, Daniel. "The Brazilian Armed Forces After the Cold War: Overcoming the Identity Crisis". *LASA International Congress*. Chicago: mimeo, September 1998.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *A distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papyrus, 1995.

MINISTÉRIO DA MARINHA. *Ministério da Defesa – Apresentação do Ministério da Marinha na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*. Brasília: maio de 1987.

Noticiário do Exército. "A nova concepção do sistema de instrução militar do Exército brasileiro", 30/01/98.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. "O Aparelho Militar: papel tutelar na Nova República". In: João Quartim de Moraes, Wilma Peres Costa e Eliézer Rizzo de Oliveira, *A Tutela Militar*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1987.

"A Doutrina de Segurança Nacional: Pensamento Político e Projeto Estratégico". *Revista Política e Estratégia*: 6 (2), 233-246, 1988.

"O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade". *Research and Education in Defense and Security Studies International Congress*. Brasília: mimeo, agosto 2002.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil

PARET, Peter (Ed.). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

PEREIRA, Antonio Carlos. "A Educação dos Civis para a Defesa". Campinas: *Caderno Premissas*: (17-18), 7-16, 1998.

PIMENTEL, Gilberto Rodrigues. "Atualização do planejamento estratégico militar brasileiro". *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Campinas: mimeo, maio de 1998.

POTENGY, Silvio. "A Implantação do Ministério da Defesa". Rio de Janeiro: *Revista da Escola Superior de Guerra*: 13 (36), 107-114, 1998.

PROENÇA JR., Domício & DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

SAIN, Marcelo Fabián. "El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos". In: Paz e Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile e CLADDE (Orgs.), *El Mercosur de la Defensa*. Santiago de Chile: FLACSO, 1997.

SCHIFF, Rebecca L.. "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance". New Brunswick: Rutgers University, *Armed Forces & Society*, 22 (1), 7-24, 1995.

SERRA, Narcis. "Novas lições da reforma do setor de defesa". *National Defense University*. Washington/DC: mimeo, March 2001.

SOUZA, Paulo Francisco Silva Leitão de. "Os militares e a política". *Monografia do Curso de Política e Estratégias Marítimas*. Rio de Janeiro: 1998.

STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. "Estratégia e o Emprego Futuro da Força". *Revista da Escola Superior de Guerra*: 12 (32), 39-76, 1996.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade* (Volume 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

Economia e Sociedade (Volume 2). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

"Militares e Participação Política no Brasil do Final e Início do Século XXI". Mimeo: 2001.