

Limitações das reformas para o controle civil sobre as forças armadas nos governos do PT (2003-2016)

The limits of civilian control reforms in Brazil during the Workers' Party Administrations (2003-2016)

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 2, jul./dez. 2020, p. 187-216

DOI: 10.26792/RBED.v7n2.2020.75239

ISSN 2358-3932

JULIANO DA SILVA CORTINHAS
MARINA GISELA VITELLI

INTRODUÇÃO¹

Este artigo pretende contribuir para o debate sobre a evolução do controle civil sobre as forças armadas brasileiras durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Apesar de considerar que o controle civil se estabelece a partir de um esforço complexo que envolve a criação de diversas estruturas e iniciativas de vários agentes sociais e governamentais, além da mudança cultural de civis e militares, a análise terá um foco específico: a evolução do Ministério da Defesa (MD), tanto em sua estrutura quanto em sua composição.

Como se verá, a maioria da literatura teórico-conceitual que trata do controle civil sobre os militares, principalmente quando desenvolvida internacionalmente, destaca positivamente as medidas adotadas naquele período. Contrariando tais visões, este artigo defende que o período foi marcado pela permanência e, em certa medida, pelo aumento da autonomia institucional das forças armadas.

Essa discrepância decorre de lacunas ontológicas e metodológicas dos modelos tradicionais, que deixam de captar questões relevantes das relações civis-militares no Brasil. Ontologicamente, tais modelos privilegiam o estudo da estrutura do Ministério da Defesa, em detrimento do exame do perfil dos agentes que a compõem. Metodologicamente, a maioria uti-

Juliano da Silva Cortinhas — Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Doutor em Relações Internacionais (UnB). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPSI/UnB).

Marina Gisela Vitelli — Doutora em Relações Internacionais (Universidad Nacional de Rosario/Argentina). Professora visitante na EPPEN/Unifesp e pesquisadora do GEDES (Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional).

liza a comparação, mas as tentativas de mensurar a qualidade do controle civil sobre os militares em toda a América Latina deixam de considerar peculiaridades de cada país, levando a conclusões sobre os casos que não se ajustam à realidade.

O artigo tem dois objetivos principais. Primeiramente, contribuir para a correção das lacunas acima descritas de dois modos: a) ontologicamente, adiciona ao debate sobre a estrutura do MD uma análise sobre o perfil dos agentes que atuavam no ministério; b) metodologicamente, o artigo se concentra exclusivamente na discussão específica do caso brasileiro, incluindo dados mais detalhados que os utilizados pelos estudos existentes. O segundo objetivo é apontar que os avanços estruturais no Ministério da Defesa brasileiro ao longo dos governos do PT foram insuficientes e não consolidaram o controle civil sobre as forças armadas, característica fundamental para o bom funcionamento das democracias.

O artigo começa por uma revisão bibliográfica das principais obras sobre as relações civis-militares que têm o Brasil como um dos países estudados. A partir dessa revisão, o artigo propõe uma complementação dos modelos examinados a partir de três variáveis: a) a evolução da estrutura organizacional do Ministério da Defesa; b) perfis dos ministros da Defesa; c) equilíbrio entre civis e militares no Ministério da Defesa. Enquanto a primeira variável se concentra na estrutura do Ministério, a segunda e a terceira se referem aos agentes que lá atuavam.

OS DEBATES SOBRE AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL

A literatura acerca do processo de democratização do aparato de defesa e do estabelecimento do controle civil sobre as forças armadas é vasta. Para os autores que tratam do tema, a prevalência dos civis é fundamental para contrapor as tendências antidemocráticas das instituições militares, que tendem a resistir às ordens das autoridades democráticas na defesa da sua autonomia institucional (Desch 2001, 4–6). Além disso, a estrutura das forças armadas — separadas em três armas — enviesa o olhar dos militares sobre a defesa, pois o espírito de corpo que deles é exigido ao longo da carreira os leva a ter o foco predominante na sua força, dificultando a formulação de uma perspectiva nacional.

A democratização da defesa, a partir desses pressupostos, envolve dois tipos de reformas. Em primeiro lugar, é necessário manter os militares em suas funções prioritárias, ligadas à defesa contra ameaças externas. Isso possibilita eliminar todas as demais formas de interferência militar nos processos políticos, incluindo sua remoção dos espaços de tomada de decisão (presidência, gabinete de ministros, chefia de empresas estatais, etc.), de

modo a permitir que as lideranças civis desenvolvam o projeto político para o qual foram eleitas. Em um segundo nível, é necessário garantir a liderança das autoridades civis na formulação da política de defesa e em algumas decisões sobre as forças armadas. Parte importante dessas transformações se consolida com reformas organizacionais, principalmente no Ministério da Defesa, mas que também incluem os Conselhos de Segurança Nacional, as agências de inteligência e o Congresso. Nesses espaços, é necessário reduzir a autonomia das forças armadas, o que se dá com o *incremento da presença de civis*.

A literatura sobre relações civis-militares nos países sul-americanos, ao longo das últimas décadas, prestou especial atenção a essas *reformas institucionais*. Um dos modelos mais utilizados para avaliar o progresso das reformas tendentes ao controle civil é o quadro das prerrogativas militares de Alfred Stepan (1988, 93-127). O autor identificou onze quesitos que indicam se o grau de prerrogativas das forças armadas continua alto, ou se passou para um patamar moderado ou baixo. A situação ideal seria um quadro de prerrogativas militares de nível baixo, no qual o presidente é *de jure* e de fato comandante em chefe, o Ministério da Defesa é coordenado por um funcionário do gabinete (normalmente um civil que comande uma equipe de servidores civis e militares) e que a situação se repita em outras instituições do setor de defesa. Por sua parte, o Legislativo tem importantes atribuições para influenciar e monitorar decisões nas áreas orçamentária, estrutura das forças e compra de armamento, entre outras.

O arcabouço construído por Stepan foi retomado por Bruneau e Tollefson (2014) em artigo sobre as relações civis-militares no Brasil contemporâneo. Utilizando a mesma matriz conceitual, os autores argumentaram que o Brasil tinha evoluído de um nível de prerrogativas moderado/alto para um nível baixo, apontando grandes progressos em termos de controle civil. A avaliação dos autores contrasta com análises mais céticas feitas pelo próprio Stepan em 1988, assim como de outros trabalhos de autores que defenderam que as possíveis melhorias nas normas funcionaram de forma apenas duvidosa na prática (Fuccille 2006; Marques 2004; Martins Filho 2010; Winand and Saint-Pierre 2010).

Dois exemplos reforçam este argumento. Primeiro, a criação do Ministério da Defesa por um governo democrático, em 1999, e a escolha de civis para o cargo foram apontadas pelos autores como indicador de melhora do controle civil sobre as forças armadas, mas o compromisso dos ministros com tal objetivo apresentou, mesmo nos anos de governos mais progressistas, limitações importantes. Segundo, apesar de os autores entenderem que a existência de comissões de defesa nacional no Congresso sinaliza o papel ativo do Legislativo na formulação e supervisão da política,

não há pesquisas para aferir em que medida tais comissões cumprem seu papel. Ao contrário, as análises sobre a questão costumam destacar o baixo envolvimento do Congresso na definição e supervisão da política de defesa (Amorim Neto 2010; Madruga 2015; Rocha, Saint-Pierre, and Silva 2004).

Seguindo nos exemplos de trabalhos que privilegiem a estrutura em detrimento do estudo sobre os agentes, dois outros importantes trabalhos podem ser mencionados.

Sintetizando as recomendações de um conjunto de autores preocupados com a institucionalização do controle civil, Pion-Berlin (2009) construiu um modelo típico-ideal sobre o desenho institucional do setor de defesa que garanta o controle civil democrático, minimizando a autonomia dos militares com base em quatro princípios: 1) fortalecer a presença civil; 2) empoderar o Ministério da Defesa; 3) reduzir a autoridade militar vertical (*lowering military vertical authority*); e 4) fragmentar o poder militar. De acordo com ele, o desenho institucional ótimo é aquele que coloque civis nos espaços de decisões estratégicas e operacionais mais importantes, que insira intermediários civis para criar distância institucional entre as autoridades eleitas e a corporação militar e que evite que as forças armadas unifiquem seu poder para determinar as escolhas dos civis. Em contraste, deve-se evitar o modelo que, mesmo com presença civil no Ministério da Defesa, não lhe atribua funções de planejamento, comando e supervisão. Pion-Berlin chama os modelos que mantêm essas desarticulações de modelos com *estrutura de comando dual*, pois apesar de incluir civis, mantêm com os militares as funções estratégicas e não os distancia das autoridades democráticas. O autor avalia os avanços obtidos por dezesseis países da América Latina e, quanto ao Brasil, entende que o desenho institucional do setor de defesa se aproximou do ideal a partir das reformas dos anos anteriores.

Anos mais tarde, Pion-Berlin e Martinez (2017) construíram uma proposta conceitual mais ampla² para avaliar o estado das relações civis-militares de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Entre os quatro, veem o Brasil como o país com menor avanço na construção de relações civis-militares democráticas,³ principalmente pela performance fraca na dimensão das instituições de defesa, que inclui o Ministério da Defesa, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e as comissões de defesa do Congresso. Os autores julgam que o MD brasileiro ainda está na fase de transição, porém próximo de passar para a fase de consolidação democrática. Como principais avanços, mencionam a aprovação da Lei Complementar 97/1999, que inseriu o ministro da Defesa na cadeia de comando, aumentou o poder do ministro na seleção e promoção de oficiais e determinou que cada força prepare sua proposta orçamentária junto ao

MD, que formula a versão final do orçamento e supervisiona sua execução. No entanto, os autores advertem que — revisando a avaliação feita por um deles em 2009 — na prática, a defesa no Brasil tem um desenho institucional caracterizado por uma estrutura de trabalho dual: os civis fazem a administração e os militares a estratégia e operação, quadro que vai persistir enquanto não houver uma carreira civil de defesa bem estruturada.

Apesar de existirem algumas diferenças nas conclusões de cada autor, os estudos mencionados adotam uma abordagem similar, que denominamos de institucional formal: por meio da análise das normativas aprovadas pelos governos, as pesquisas buscam avaliar os países com base em modelos ideais de controle civil. Essa escolha metodológica se reforça nos trabalhos que adotam a metodologia comparada, os quais escolhem aumentar o número de casos e reduzir a complexidade das variáveis e dos dados empregados para facilitar mensurações. Embora as variáveis estruturais e comparações sejam importantes, muitas vezes escondem realidades que somente análises de dados mais específicos e a utilização de variáveis agências poderiam revelar.

No Brasil, entender a evolução do controle civil sobre as forças armadas exige examinar o que ocorre no interior das burocracias, observando quais são os atores que estão inseridos nas estruturas decisórias. Como descrito na introdução, este artigo relativiza os resultados obtidos pelos trabalhos centrados em variáveis estruturais a partir de três variáveis. Primeiramente, são descritas algumas limitações do próprio organograma do Ministério da Defesa. A seguir, com o intuito de ampliar a ontologia dos debates tradicionais acerca do tema, são observadas duas variáveis agências: os perfis dos ministros e dos servidores do Ministério da Defesa entre 2003 e 2016.

A EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DO MINISTÉRIO DA DEFESA DE 2003 A 2016

Com base nos modelos conceituais discutidos acima, é possível argumentar que as gestões do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) fizeram progresso para estabelecer o controle civil sobre os militares e fortalecer o MD. Em contraste, nesta seção, demonstra-se que, apesar de o PT ter robustecido o ministério, fez muito pouco para empoderar os funcionários civis da pasta.

Em 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência, a composição do Ministério da Defesa era regida pelo Decreto 3.466, de 17 de maio de 2000. O Decreto previa muitas competências para o Ministério, mas a estrutura organizacional era precária. Como é possível observar no

quadro 1, o ministério era composto por poucos órgãos, todos com estrutura simplificada. Havia apenas 1091 posições previstas para servidores, entre cargos em comissão, gratificações de representação, cargos de confiança e funções. A distribuição de cargos privilegiava os militares, com a previsão de 566 gratificações exclusivas para eles e 525 cargos e gratificações que podiam ser ocupadas tanto por civis quanto por militares.

A reformulação seguinte do Ministério da Defesa ocorreu ainda no primeiro ano da gestão Lula, com o Decreto 4.735, de 11 de junho de 2003. Entre as modificações mais importantes, estava o fortalecimento do Estado-Maior de Defesa, que passou a ter quatro subchefias. Além disso, destaca-se a criação da Secretaria de Estudos e Cooperação (SEC), que tinha como principais atividades a realização de pontes com a academia e a elaboração de estudos sobre matérias afetas à defesa. O Decreto previu 1174 posições, com a manutenção da prevalência de militares.

As próximas reformulações foram realizadas ainda na gestão Lula, pelo Decreto 5.201, de 2 de setembro de 2004, pelo Decreto 6.223, de 04 de outubro de 2007, e pelo Decreto 7.364, de 23 de novembro de 2010. Entre as três, somente a última trouxe mudanças mais substantivas, pois se deu a partir da influência da Lei Complementar 136, aprovada em agosto de 2010.

Pelas diversas alterações advindas dela, a LC 136/2010 ficou conhecida como a Lei da Nova Defesa. Muitos autores já debateram sua importância para a aquisição de produtos de defesa (Moreira 2011) e para o processo de planejamento da defesa nacional (Cortinhas and Okado 2015), entre outros temas. Sua influência sobre a estrutura decisória do MD, que também foi bastante relevante, se deu por meio do Decreto 7.364/2010, que consolidou algumas das mudanças previstas na LC 136/2010. O Decreto acrescentou competências ao Ministério da Defesa e estabeleceu a estrutura e as competências do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), criado pela LC 136/2010. Além disso, estabeleceu a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) e a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD). Para suprir as necessidades de uma estrutura mais complexa que as anteriores, foram designados 1391 cargos, gratificações e funções para o MD.

O mais importante dos novos órgãos era o EMCFA, cujas competências foram previstas pela LC 136/2010 e se resumiam a planejar o emprego conjunto das FA e assessorar o ministro em exercícios conjuntos e Operações de Paz. Para realizar suas funções, o Decreto reservou 310 cargos e funções para o EMCFA, destinando, portanto, praticamente $\frac{1}{4}$ de todos os servidores da Defesa para o órgão. Importante mencionar que, apesar de ter representado uma evolução relevante, a criação do EMCFA

não deu ao seu chefe condições de construir meios de interoperabilidade e de racionalizar as operações das forças armadas. Meses antes da consolidação de sua estrutura, e no mesmo dia da publicação da LC 136/2010, foi editado o Decreto 7276/2010, que ao tratar aprovou a estrutura militar da Defesa e posicionou o chefe do EMCFA hierarquicamente abaixo dos comandantes das forças armadas.

A próxima reforma do Ministério da Defesa somente foi aprovada no terceiro ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff, por meio do Decreto 7974, de 1º de abril de 2013. Como no Decreto anterior, houve modificações importantes. A principal delas foi a criação de um órgão central de direção: a Secretaria-Geral (SG), que passou a congregar, abaixo de si, todas as demais secretarias do ministério. A importância da SG se encontra no fato de que foi pensada para ser ocupada por servidor da total confiança do ministro da Defesa e que pudesse contrabalançar a importância do chefe do EMCFA. Desse modo, abaixo do ministro, os dois principais órgãos do ministério seriam, em paralelo, a Secretaria-Geral e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Enquanto o ministro da Defesa fosse civil, imaginava-se que o secretário geral também seria, o que não se consolidou no tempo. Percebe-se, com isso, que o fortalecimento do Ministério da Defesa pela criação de uma estrutura com três posições principais (ministro, secretário geral e chefe do EMCFA) não levou automaticamente ao estabelecimento de meios de reduzir a autonomia das três forças armadas. Elas continuaram posicionadas em paralelo à estrutura do Ministério, estando ligadas diretamente ao ministro de Estado.

Além da SG, uma outra adição importante à estrutura do MD foi a criação do Instituto Pandiá Calógeras, um órgão pequeno, mas com competência para refletir sobre temas de defesa nacional e estabelecer pontes entre o ministério e a academia. Quando criado, o instituto era, em toda a estrutura do MD, o único órgão composto exclusivamente por civis e funcionou, ao menos de 2013 ao início de 2016, como *think tank* do ministério, estabelecendo parcerias nacionais e internacionais⁴.

O quadro abaixo faz uma comparação entre o organograma do Ministério da Defesa quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder e quando o deixou. Percebe-se que houve poucas alterações, apesar da relevância de algumas delas:

Quadro 1
Comparação entre as estruturas do MD em 2003 e 2016

2003 (Decreto 3466/2000)	2016 (Decreto 7974/2013)
Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa	
- Gabinete do Ministro - Consultoria Jurídica - Assessoria Especial - Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia	- Gabinete - Assessoria Especial de Planejamento - Consultoria Jurídica - Secretaria de Controle Interno - Instituto Pandiá Calógeras
Órgão de assessoramento superior	
Conselho Militar de Defesa	
Órgão setorial	
Secretaria de Controle Interno	
Órgão de assessoramento	
Estado-Maior de Defesa	- Conselho Militar de Defesa - Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
Órgão Central de Direção	
	Secretaria-Geral
Órgãos específicos singulares	
- Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais - Secretaria de Logística e Mobilização - Secretaria de Organização Institucional	- Secretaria de Organização Institucional - Secretaria de Produtos de Defesa - Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
Órgãos de estudo, de assistência e de apoio	
- Escola Superior de Guerra - Hospital das Forças Armadas - Ordinariado Militar - Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa - Centro de Catalogação das Forças Armadas	- Escola Superior de Guerra - Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa - Hospital das Forças Armadas
Forças Armadas	
Comando da Marinha Comando do Exército Comando da Aeronáutica	Comando da Marinha Comando do Exército Comando da Aeronáutica

Fonte: elaboração dos autores

Como já mencionado, as maiores inovações foram a criação da Secretaria-Geral e do EMCFA. A estrutura organizacional básica do Ministério da Defesa ao final dos governos do Partido dos Trabalhadores pode ser observada no seguinte organograma.

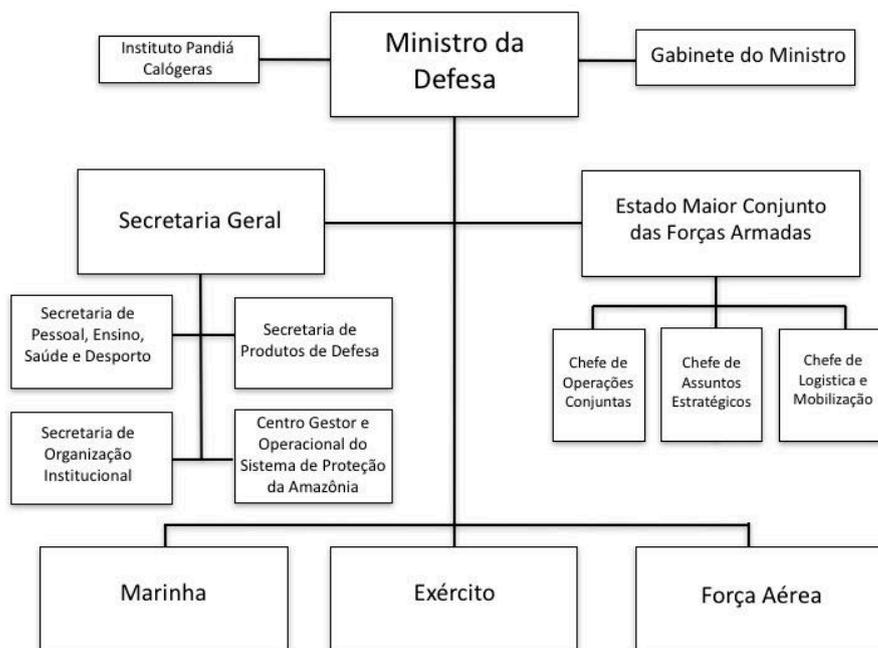


Figura 1 — Organograma do md em 2016

Fonte: elaboração dos autores

Percebe-se, pela análise acima, por que modelos que se concentram somente na análise de variáveis estruturais defendem que o PT ampliou o controle civil. De fato, o país, em 2016, possuía uma estrutura mais consolidada na Defesa. Por outro lado, as limitações dessas alterações são muito importantes. A criação do EMCFA sem prevalência hierárquica sobre as forças armadas manteve a autonomia do poder militar. Além disso, ao colocar a SG e o EMCFA em paralelo, e não garantir o caráter civil da primeira, o PT não conseguiu reduzir a autoridade militar vertical sobre decisões orçamentárias e administrativas.

Essas lacunas são ainda mais evidentes quando analisadas os perfis dos ministros da Defesa e dos servidores que compuseram a estrutura do MD no período.

OS AGENTES DO PROCESSO DECISÓRIO DO MINISTÉRIO DA DEFESA AO LONGO DOS GOVERNOS DO PT

Desde a introdução, traçou-se o objetivo de complementar a ontologia essencialmente institucional utilizada pela literatura sobre as relações civis-militares a partir da análise do perfil dos agentes que ocupam cargos no Ministério da Defesa. Ao longo dos últimos anos, vários autores já reconheceram a importância de dar a mesma relevância, em análises sobre quaisquer realidades sociais, aos agentes e às estruturas (Wight 2006; Dessler 1989; Wendt 1987; Carlsnaes 1992). Apesar disso, os avanços ontológicos advindos do debate agente-estrutura ainda não foram absorvidos pela literatura sobre as relações civis-militares no Brasil.

Nesta seção, apontamos que as evoluções estruturais referidas na seção anterior não levaram a uma alteração relevante na caracterização dos agentes que atuavam no Ministério da Defesa. O próximo subtítulo examina, mais especificamente, o perfil agencial dos ministros da Defesa e como possam ter contribuído para a maior ou menor aceitação de sua liderança. Além disso, também será observada a agência dos servidores do MD nas gestões do Partido dos Trabalhadores, de modo a demonstrar que não houve alteração na distribuição entre civis e militares no órgão, anulando o possível resultado prático das mudanças estruturais ocorridas.

Idealmente, em uma estrutura de defesa equilibrada, há o comando decisivo de um ministro civil que conhece a área e é respeitado pelos seus subordinados. Por sua parte, os servidores do MD civis e militares atuam conjuntamente, mas com responsabilidades diferentes. Em geral, o sistema tende a funcionar mesmo que essas características não estejam totalmente presentes, mas a importância dessa discussão aumenta quando não há consenso entre militares e civis. Nesses casos, um bom controle democrático sobre as forças armadas existe quando os civis que representem o projeto político eleito prevaleçam sobre os militares.

Os perfis dos ministros da defesa de 2003 a 2016

A literatura sobre relações civis-militares é clara quanto à necessidade de que, entre o chefe do Executivo e o comando das forças armadas, seja colocado um funcionário civil⁵ que — de baixo para cima — consiga filtrar os elementos corporativistas presentes no assessoramento das forças e —

de cima para baixo — transmitir às lideranças militares as orientações políticas decididas pelo poder político. O consenso sobre esse ponto, porém, não significa que o comando civil automaticamente gere efeitos positivos nas duas dimensões centrais das relações civis-militares democráticas: subordinação das forças armadas ao poder civil e efetiva direção política da defesa. Apesar dessa insuficiência, boa parte das análises atribui peso excessivo para o perfil do ministro da Defesa, defendendo que houve avanço na subordinação das forças armadas apenas por presidentes brasileiros terem nomeado ministros publicamente identificados com posicionamentos ideológicos de esquerda ou funcionários diplomáticos — duas filiações malvistas pelas forças armadas. Para este artigo, contudo, o caráter civil, a orientação ideológica e a profissão, por si sós, não constituem indicadores eficientes de supremacia civil.

O exercício da direção política da defesa em democracias é responsabilidade dos civis, com papel central do ministro. O grau de eficiência na condução da defesa e na execução dos principais objetivos traçados está diretamente atrelado à vontade política de investir recursos humanos, materiais e políticos nesse objetivo (Pion-Berlin 2005). Essa decisão repercute nos militares, pois não é viável exigir obediência das forças armadas sem oferecer em troca uma autoridade com intenção real de exercer liderança. Diversos estudos estabelecem que as chances de os militares apoiarem a liderança civil aumentam quando o ministro da Defesa tem conhecimento e experiência sobre o tema (Bruneau 2005). Assim, dois indicadores para analisar a escolha de chefes da pasta da Defesa são a familiaridade com a área e a sinalização de comprometimento com decisões que contribuam para alcançar os objetivos políticos traçados.

Para além do perfil do ministro, a segunda dimensão que reflete a existência do controle democrático é a subordinação das forças armadas ao chefe civil. Enquanto o chefe deve demonstrar a vontade política de exercer o comando, os militares devem mostrar deferência à autoridade ministerial, obedecendo suas ordens — pois se trata de representante do chefe do Executivo — e se abstendo de manifestar resistências e questionamentos.

Por isso, é interessante examinar, no momento da nomeação de ministros, a reação das forças armadas. Quando há expressão de contrariedade com a escolha pelas autoridades militares, percebe-se uma tentativa de exercer poder de veto incompatível com as relações civis-militares democráticas. É necessário, ainda, considerar reações mais sutis de intolerância ao comando por civis com características ideológicas ou profissionais contrárias às preferências das forças. Por fim, é relevante observar possíveis manifestações de descontentamento das forças com decisões do governo que visem fortalecer a pasta vis-à-vis às organizações militares.

Quadro 2
Dimensões das relações civis-militares democráticas

<i>Dimensão 1</i> Direção política da defesa (responsabilidade de civis)	<i>Dimensão 2</i> Subordinação das forças armadas às autoridades civis (obrigação das forças armadas)
- Ministro com conhecimento sobre defesa	- Tolerância a ministros com preferências políticas e/ou organizacionais contrárias às das forças armadas
- Manifestações de exercício da liderança	- Abstenção de manifestar contestação de decisões que empoderem o MD

Fonte: elaboração dos autores

Quadro 3
Ministros da Defesa dos Governos Do PT (2003-2016)

Período	Ministro	Profissão
01/2003 — 11/2004 (23 meses)	José Viegas Filho	diplomata
11/2004 — 03/2006 (17 meses)	José Alencar	político
04/2006 — 06/2007 (16 meses)	Francisco Waldir Pires	político
06/2007 — 08/2011 (51 meses)	Nelson Jobim	político e jurista
08/2011 — 01/2015 (41 meses)	Celso Amorim	diplomata
01/2015 — 09/2015 (9 meses)	Jaques Wagner	político
09/2015 — 05/2016 (9 meses)	Aldo Rebelo	político

Fonte: elaboração dos autores

Durante os dois mandatos do presidente Lula e os dois mandatos da presidenta Dilma Rousseff, houve sete ministros da defesa. O primeiro deles, o diplomata José Viegas Filho, pediu demissão pouco antes de cumprir dois anos à frente da pasta após embate com o comandante do Exército Brasileiro⁶. Com a saída, Lula nomeou o vice-presidente, José Alencar, que passou a exercer concomitantemente os cargos de ministro da Defesa e vice-presidente durante um ano e meio, até a nomeação de Waldir Pires (perfil político), que deixou a Controladoria-Geral da União para chefiar o ministério. Pires permaneceu até a maior crise aérea da história do país. Lula, então, substituiu Pires pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, que se transformou no ministro mais longo na pasta. Após o pedido de demissão de Jobim, a presidenta Dilma Rousseff nomeou o ex-chanceler Celso Amorim, que comandou o ministério até o

início de seu segundo mandato. Em janeiro de 2015, Amorim foi substituído pelo ex-governador da Bahia, Jaques Wagner. Em decorrência da crise institucional que começou a tomar força no segundo semestre de 2015, Wagner foi substituído pelo então ministro da Ciência e Tecnologia, Aldo Rebelo, que permaneceu até o impedimento de Rousseff em maio de 2016.

Se a medida do compromisso dos governos do PT com a construção de um Ministério da Defesa que fortalecesse o regime democrático fosse mensurada simplesmente pela escolha de civis, eles atingiriam a nota mais alta: nenhum dos sete ministros era militar. No entanto, a utilização dos indicadores mencionados acima leva a um resultado menos positivo. Nenhum dos ministros chegou ao cargo pelo seu conhecimento em temas de defesa. A ligação institucional dos dois ministros de origem diplomática — Viegas e Amorim — poderia indicar certa proximidade com temas de segurança internacional e defesa nacional (Marque 2004, 46), mas suas carreiras na chancelaria não indicam aproximação especial com o tema. Dos ministros políticos, apenas Rebelo possuía familiaridade com o tema, pois havia presidido a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) e participado da Frente Parlamentar de Defesa. Em suma, durante os 14 anos em que o PT ocupou o Executivo, nenhum dos ministros nomeados era especialista na área, o que indica que o partido não teve boa performance nas suas escolhas se considerada a capacidade de direção política da Defesa.

Quanto às manifestações de exercício de liderança, duas nomeações de ministros podem indicar falta de interesse do governo no estabelecimento do controle civil sobre as forças armadas, concentrando-se apenas no “*political management of the military*”:⁷ José Alencar e Aldo Rebelo. Há, ainda, casos mais ambíguos: Viegas, Pires, Jobim, Amorim e Wagner.

Viegas foi visto como uma tentativa do recém-eleito presidente Lula de hierarquizar a defesa e efetivamente demonstrou intenção de liderar quando submetido crises. No entanto, o presidente não respaldou o ministro no conflito com as forças armadas surgido a partir do caso Herzog (Martins Filho 2010, 300), apontado por analistas como um claro sinal de acomodação política em um episódio de contestação militar.

José Alencar não exerceu o comando da pasta com dedicação exclusiva e não houve grandes movimentações em sua gestão, além de ter declarado publicamente que carecia de conhecimento básico sobre o tema (Martins Filho 2010, 287).

Waldir Pires também não possuía experiência na área da Defesa e na relação com as forças armadas, mas, se posicionou de modo claro na maior crise que enfrentou. Após o acidente aéreo em que um avião da Gol colidiu com um jato Legacy em 29 de setembro de 2006, ocasionando a morte de

154 pessoas, os controladores de tráfego aéreo (em sua maioria, sargentos da Aeronáutica) fizeram uma operação padrão que levou ao atraso ou ao cancelamento de diversos voos por todo o país, ocasionando o chamado “apagão aéreo”. Como solução para a crise, Pires passou a defender o fim da militarização do controle aéreo, posição frontalmente contrária à do comandante da Aeronáutica, Juniti Saito. O comandante entendia que a operação padrão era uma insubordinação e Pires, por divergir da Aeronáutica, chegou a receber representantes dos controladores. Pires e Saito discordaram abertamente em audiência pública, realizada em 10 de abril de 2007, na Câmara dos Deputados (Monteiro and Scinocca 2007). Devido à continuidade da crise aérea, o ministro foi demitido em junho daquele ano e o controle do espaço aéreo permanece militarizado até hoje. O chefe do Executivo novamente optou por não defender a posição de seu representante junto às forças armadas.

Pires foi substituído por Nelson Jobim, cuja importância política poderia significar uma tentativa de estabelecer o controle civil sobre as forças armadas.⁸ Jobim comandou a pasta durante o lançamento de diversas iniciativas relevantes na área da defesa: a Estratégia Nacional de Defesa (END), a LC 136/2010, a criação do CDS-Unasul e o acordo com a França para a construção dos submarinos de propulsão nuclear, entre outras. É preciso notar, porém, que todos os projetos capitaneados por Jobim atendiam aos interesses das forças armadas. A END, para alguns autores, apenas resumia o que as forças queriam (Saint-Pierre 2009, 21). A LC 136/2010 ampliou poderes do MD, mas teve efeitos práticos limitados, já que a nova estrutura não criou um nível civil intermediário de autoridade entre o ministro e as forças armadas, como já apontado. Jobim não avançou temas mais controversos, entre outros, como a criação da carreira civil de defesa, que teria ampliado efetivamente a presença civil no MD. Em suma, a gestão de Jobim simboliza a vontade do Executivo de dar importância à Defesa, mas sem reduzir a autonomia das forças armadas. No caso em que o Executivo — porém fora do Ministério da Defesa — estava impulsando uma medida relativa aos militares em direto confronto com os interesses dos militares — a Comissão Nacional da Verdade (CNV) — o ministro tomou posição em favor das forças em lugar de defender a política do governo cujo presidente ele representava, o que levou à sua saída.

A nomeação de Celso Amorim é outro caso ambíguo, pois também parecia representar uma tentativa de avanço devido ao grande sucesso que obteve como chanceler. Apesar disso, o novo ministro não possuía experiência na área e não fez menção de desafiar as forças. Quando criou a Secretaria-Geral, por exemplo, nomeou para a função o senhor Ari Matos Cardoso, que anteriormente ocupava o cargo de secretário de Organização

Institucional (SEORI) e era servidor do MD desde 2003. O primeiro secretário-geral era conhecido no ministério por seu perfil apaziguador, tendo evitado conflitos com os militares ao longo de toda a sua extensa passagem pelo órgão. Na nova função, o padrão foi mantido.

Jaques Wagner era uma figura importante do PT, o que pode demonstrar interesse de dar relevância à pasta. Assumiu, porém, em meio ao agravamento da crise política, sendo rapidamente deslocado à Casa Civil para tentar conter as pressões parlamentares que levaram ao impedimento de Dilma Rousseff.

No auge da crise, foi nomeado Aldo Rebelo, que apesar de ter alguma aproximação com o tema, foi o segundo caso de ministro nomeado apenas para realizar o “*political management of the military*”, buscando atender aos interesses das forças armadas em um período conturbado. Rebelo gerou o mais grave retrocesso do controle civil sobre as forças armadas durante os mandatos do PT. Em sua gestão, o general Silva e Luna foi nomeado secretário-geral do Ministério, tendo, a partir daí, controle sobre o orçamento de defesa, o pessoal do MD e das forças e sobre diversos outros processos decisórios inerentes à defesa nacional. Tratou-se de um passo atrás que levou, anos depois, à chegada do próprio general à posição de primeiro militar a ocupar o cargo de ministro da Defesa do Brasil. A partir dele, nenhum outro civil foi elevado a tal condição.

Passando para a dimensão da subordinação das forças armadas à autoridade civil, apesar de aparentemente nunca ter chegado a articular institucionalmente a rejeição da escolha de um ministro ou uma determinada medida que visasse fortalecer o MD vis-a-vis os comandos, existiram episódios nos quais as forças armadas indevidamente manifestaram insatisfação.

O episódio mais grave ocorreu com Amorim. A imprensa reportou a insatisfação dos militares em razão da origem diplomática — supostamente contrária à Defesa — pelo fato de a diplomacia se basear na negociação e a defesa no potencial emprego da força. Alguns generais da ativa, após a nomeação, chegaram a questionar: “desde quando um diplomata gosta de guerra? É como botar médico para cuidar de necrotério. Parece brincadeira” (Costa 2011). Outra manifestação de alto oficial demonstra claramente a insatisfação: “é quase como nomear o flamenguista Márcio Braga para o cargo de presidente do Fluminense ou do Vasco, ou o vascaíno Roberto Dinamite como presidente do Flamengo” (Redação NSC 2011). Por fim, outro oficial afirmou que, enquanto chanceler, Amorim “contrariou princípios e valores dos militares” (Redação NSC 2011), havendo inclusive menções sobre a suposta ideologia bolivariana do novo ministro (Gedes 2011). Como se verá na próxima seção, essas pressões sobre um ministro de perfil negociador, como foi Amorim, parecem ter

alcançado resultados importantes. Os militares aumentaram muito a presença no ministério em sua gestão.

Por outro lado, chama a atenção a ausência de rejeição à nomeação de Aldo Rebelo, pelo seu histórico de filiação ao PCdoB. Essa ausência de contrariedade pode ter relação com o fato de que ele prontamente nomeou um militar para a Secretaria-Geral.

No que se refere à resistência por parte das autoridades militares a medidas tomadas por autoridades civis, não seria viável abordar aqui todas as instâncias em que as forças armadas manifestaram oposição. É possível, contudo, selecionar alguns episódios.

Além dos embates entre o ministro Viegas e o comandante do Exército e entre o ministro Pires e o comandante da FAB, já abordados, interessam para este trabalho outros dois episódios. O primeiro se trata de um processo que é iniciado pela publicação no Diário Oficial da União (DOU) do 3º Plano Nacional de Direitos Humanos, em dezembro de 2009, e culmina com a Comissão Nacional da Verdade (2011-2014), decisões duramente resistidas pelas forças armadas. Já na publicação do Plano, os comandantes das forças se reuniram com o ministro Jobim para expressar sua indignação (Cantanhêde and Iglesias 2009). Em lugar de tentar convencer os oficiais a aceitarem a decisão do governo, ou pelo menos negociar sua aquiescência, o ministro da Defesa apoiou as preocupações dos comandantes: alguns meses depois, em audiência pública no Congresso, Jobim afirmou que tinha considerado renunciar se o governo insistisse na proposta (Moraes 2010).

Por fim, o segundo episódio ocorreu em 3 de setembro de 2015, último mês em que Jaques Wagner chefiou a pasta. Naquele dia, foi publicado no DOU o Decreto 8515, que delegava ao ministro da Defesa competências para a edição de atos relativos ao pessoal militar, tais como transferência para a reserva remunerada de oficiais, reforma de oficiais da ativa e da reserva e promoção aos postos de oficiais superiores. Apesar da normativa prever a possibilidade de subdelegação aos comandantes, que até o momento exerciam tais competências, o decreto provocou a imediata reação das forças armadas. O ministro rapidamente buscou acalmá-las, emitindo uma portaria que neutralizou os efeitos do decreto, anulando um claro avanço nas capacidades de o ministério exercer a direção superior das forças armadas. Mais uma vez, um ministro civil precisou recuar na tentativa de ampliar o controle civil sobre a pasta (Gedes 2015).

Em resumo, examinar a adequação de ministros nomeados pelos governos do PT apenas pela sua condição de civis obscurece dois fatores que têm impacto negativo sobre o controle civil sobre as forças armadas. Em primeiro lugar, não diz nada acerca da preparação desses funcionários para liderar uma pasta dominada por burocracias definidas pelo espírito de corpo

e acostumadas a mandar. Empossar ministros legitimados não apenas pela decisão da Presidência da República, mas também por seu conhecimento, incrementa sensivelmente as chances de controle civil. Em segundo, a obediência dos militares ao ministro não pode ser condicional, motivo pelo qual os estudos precisam considerar as atitudes de contestação das forças armadas à escolha dos ministros e às decisões ministeriais que reduzam prerrogativas militares. De forma similar, ministros civis — conhecedores da área da defesa ou não — que evitem tomar decisões que incomodem as forças armadas, não permitem identificar a subordinação dos militares às autoridades democráticas. Os verdadeiros testes da supremacia civil são os casos de ministros que tomem decisões contrárias às preferências das forças armadas e que permaneçam no posto apesar de enfrentarem contestação militar. Nenhum dos sete Ministros de Defesa dos governos do PT passou nesse teste.

O perfil dos servidores do ministério da defesa nos governos do PT

Os subtítulos anteriores mostraram que os governos do PT aumentaram o número de servidores do MD e criaram instituições que atenderam aos padrões gerais definidos pelas principais obras que tratam do controle civil sobre as forças armadas. Por outro lado, o perfil dos ministros da Defesa do período indica que o partido evitou investir capital político na Defesa, deixando de nomear ministros capacitados e com vontade política de liderar. Além disso, os militares foram bem-sucedidos na resistência às decisões desses ministros, quando contrárias a seus interesses. O objetivo desta seção é aprofundar a análise sobre os avanços no controle civil naqueles anos a partir do exame do perfil dos agentes que atuaram no Ministério.

Os dados utilizados são provenientes de duas fontes:

- a) Os seis decretos, já mencionados acima, que trataram das reformas estruturais do Ministério no período⁹ e possibilitaram identificar o número total de cargos militares e o nível desses cargos.
- b) Consulta ao Ministério da Defesa, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações do Cidadão (e-SIC), realizada em 19 de agosto de 2016 e atuada sob o n. 60502.001569/2016-39.¹⁰

Como ponto de partida, é importante reafirmar que o Partido dos Trabalhadores promoveu um aumento de 60% no número de posições no Ministério da Defesa (de 818 para 1309) de 2003 a 2016. Esse aumento, porém, não se deu de modo igual para militares e civis. Waldir Pires assumiu um ministério com igualdade de cargos de civis e militares. Ao

entregar a gestão, Aldo Rebelo deixou um órgão bastante dominado pelos militares, que possuíam 730 cargos exclusivos, enquanto o total de cargos que poderiam ser ocupados por civis era de apenas 530. O aumento no número de cargos civis foi de 42,1%, enquanto a elevação dos cargos militares foi de 77,5%.

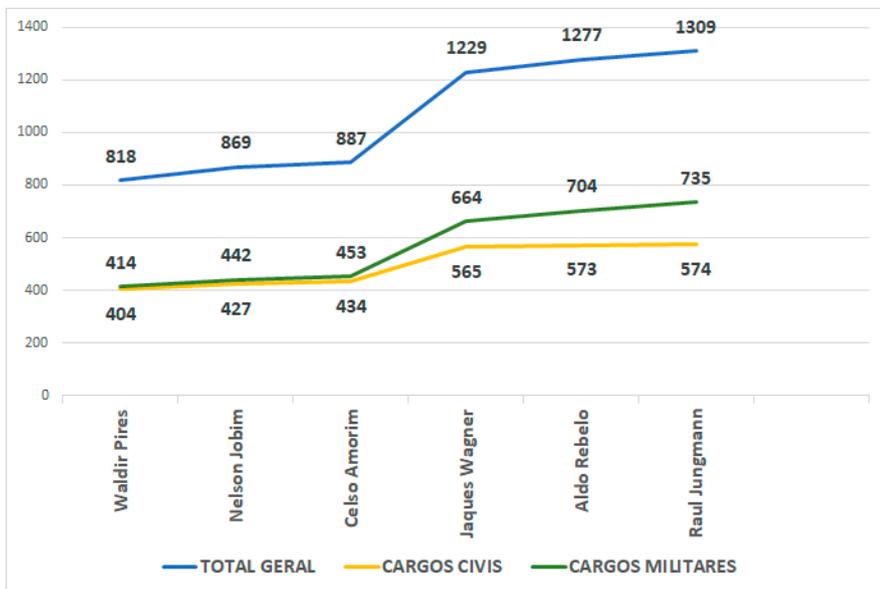


Gráfico 1 — Total de cargos militares e civis no Ministério da Defesa entre 2006 e 2016
Fonte: elaborado pelos autores, com base em dados obtidos pelo e-SIC.

Observe-se que o descolamento entre o número de cargos civis e militares ocorreu na gestão de Celso Amorim, que assumiu o MD com 51,1% de cargos militares (453) e 48,9% de cargos civis (434) e entregou a gestão para Wagner com 54% de cargos militares (664) e 46% de civis (565). Trata-se do período com maior aumento proporcional de posições militares.

Apesar de parecerem preocupantes, os números acima ainda estão distantes de retratar corretamente a realidade da composição do Ministério da Defesa. Para tanto, é preciso destacar que parte das posições que podem ser ocupadas por civis costumam ser destinadas a militares (da ativa ou da reserva), o que passou, nos governos do PT, a ser uma prática cada vez mais comum.

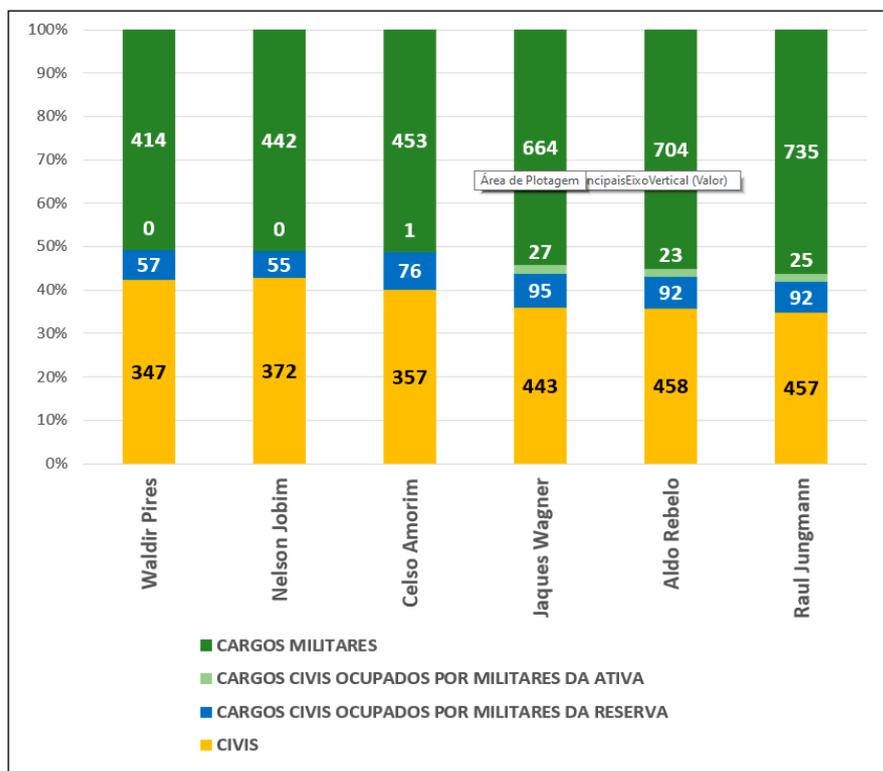


Gráfico 2 — Total de civis e militares ocupando cargos no MD entre 2006 e 2016
 Fonte: elaborado pelos autores, com base em dados obtidos pelo e-SIC.

Os dados acima aumentam a percepção de que a gestão Amorim foi um marco no aumento da presença de militares no Ministério da Defesa. O diplomata assumiu o MD com apenas 1 militar da ativa ocupando cargo civil e ampliou esse número para 27. Além disso, e de ter ampliado o percentual de cargos militares em relação aos civis, permitiu que 95 militares da reserva ocupassem cargos civis. Em 04 de agosto de 2011, dia de sua posse, o Ministério da Defesa possuía 40,3% de seus cargos ocupados por civis. Quando deixou o ministério, esse número chegava a apenas 36,1%. Nas duas gestões seguintes, o número continuou caindo, mas em ritmo menor. Quando Rebelo deixou o MD, havia apenas 34,9% do total de cargos ocupados por civis. Se observado o período total analisado por este artigo, a queda é bastante contundente: Waldir Pires assumiu o Ministério da Defesa, em 31 de março de 2006, com 42,4% dos cargos do MD ocupados por civis, número expressivamente maior do que os 34,9% de 2016.

Uma forma de aprofundar essa análise é examinar somente a ocupação de cargos civis ao longo do período analisado:

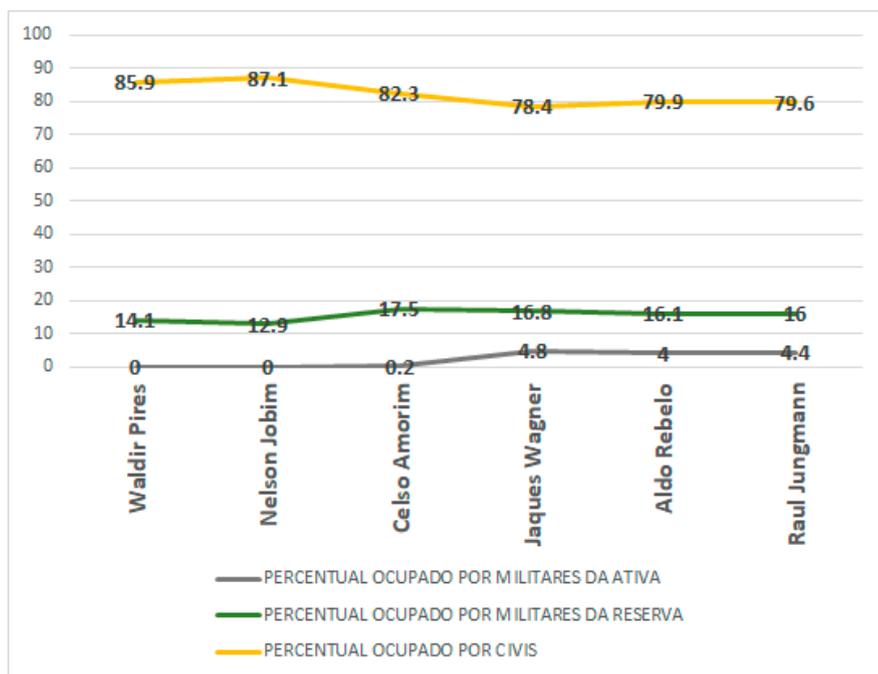


Gráfico 3 — Ocupação dos cargos civis do Ministério da Defesa entre 2006 e 2016
Fonte: elaborado pelos autores, com base em dados obtidos pelo e-SIC.

Como se pode observar, no início da gestão Pires, somente 85,9% dos cargos civis eram efetivamente ocupados civis, percentual que foi levemente ampliado em sua gestão. Durante as duas gestões seguintes, porém, esse percentual passou de 87,1% para 78,4%. A partir de então, Jaques Wagner elevou a taxa e Rebelo a manteve estável. Ressalta-se, ainda, a inexplicável opção por colocar militares da ativa em cargos civis.¹¹

Nota-se, claramente, que o PT não foi capaz de diminuir a presença de militares no MD, ocorrendo, de fato, o contrário. Tão importante quanto quantificar os dados desse processo, porém, é qualificá-los. Serão adotados, para tanto, dois critérios básicos: a) os cargos que serão comparados serão divididos em três níveis: superior, intermediário e inferior; b) somente serão contabilizados os cargos mais relevantes nos processos decisórios do ministério, tanto para militares quanto para civis.¹²

As gratificações de exercício em cargo de confiança são divididas em cinco grupos: grupo 0001 (letra A), grupo 0002 (letra B), grupo 0003 (letra C), grupo 0004 (D) e grupo 0005 (E). Enquanto a letra A se refere às gratificações de Oficiais-Generais, as letras B e C são gratificações de Oficiais-Superiores e as letras D e E são destinadas a Oficiais-Intermediários e Subalternos. Com o intuito de facilitar a comparação com o percentual de civis nos níveis hierárquicos do MD, o gráfico abaixo simplifica a divisão em três grupos ao unir as letras B e C na categoria “superior” e as letras D e E como “intermediário e subalterno”.¹³

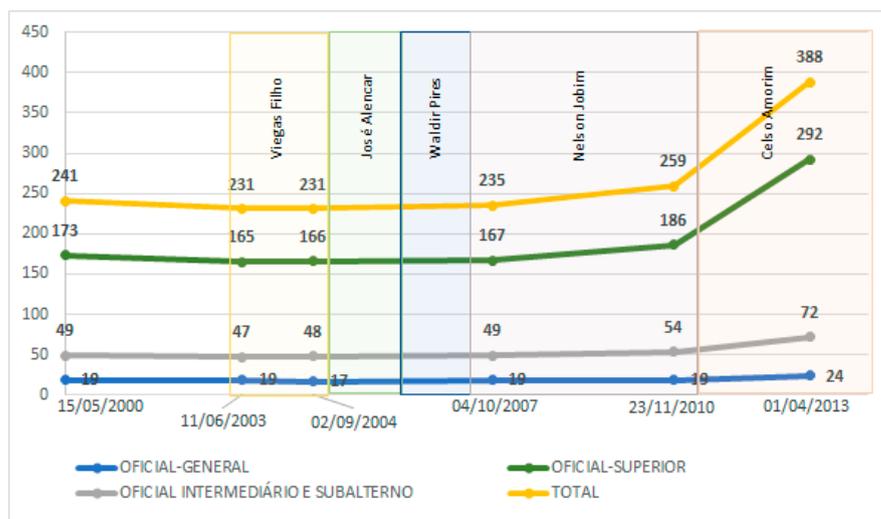


Gráfico 4 — Gratificações de exercício em cargo de confiança privativas de militares nos governos do PT.

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos Decretos 3.466/2000, 4.735/2003, 5.201/2004, 6.223/2007, 7.364/2010 e 7.974/2013.

Após um período inicial de estabilidade nos números, a gestão de Jobim aumentou em 12,1% o número de gratificações, em especial de oficiais superiores, nas duas alterações estruturais do MD que promoveu. Houve elevação ainda maior na gestão Amorim, quando o número total passou de 259 para 388, uma elevação de 49,8%. Importante mencionar que esse aumento se deu no mesmo período em que houve também uma elevação da ocupação de DAS por militares, indicando um claro processo de militarização do ministério na gestão do diplomata.

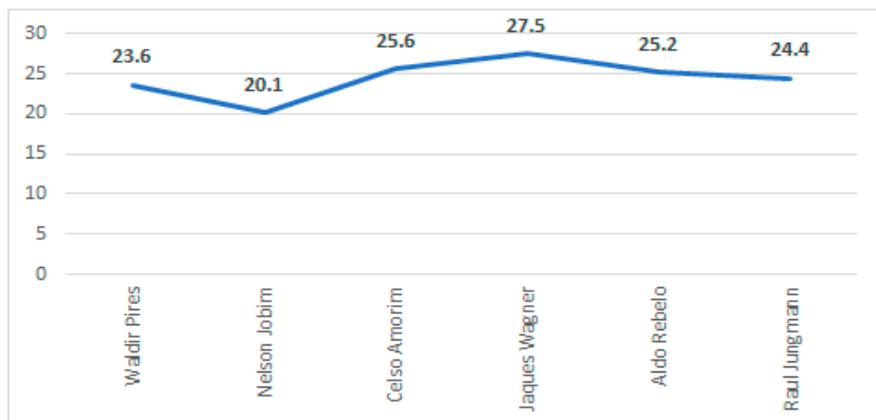


Gráfico 5 — Percentual de militares ocupando das no Ministério da Defesa entre 2006 e 2016

Fonte: elaborado pelos autores, com base em dados obtidos pelo e-SIC.

O gráfico demonstra que o percentual de militares ocupando especificamente DAS foi maior que os números referentes ao total de cargos civis. Além disso, percebe-se, novamente, que a tendência se acelerou nas gestões Jobim e Amorim, tendo sido reduzida, em especial, na gestão de Wagner e, em menor peso, na de Rebelo¹⁴.

Qualificando os dados acima, percebe-se que a situação é agravada pelo fato de que os percentuais de ocupação por militares dos DAS de níveis superiores são maiores. Como os DAS são divididos em seis níveis e as letras militares foram divididas em três níveis nesta análise, os autores optaram por também dividir os DAS em três níveis. Desse modo, foi possível identificar como estão distribuídos civis e militares nos níveis superior, intermediário e inferior do MD. No cômputo do primeiro nível, foram incluídos os DAS 6 e 5 e as gratificações A. No nível intermediário, os DAS 4 e 3 e as gratificações B e C. No nível inferior, os DAS 2 e 1 e as gratificações D e E.

É possível observar no gráfico abaixo que os militares, tanto pelo aumento do número de cargos específicos quanto pela maior ocupação de DAS, mantiveram grande prevalência nos níveis superior e intermediário, dominando os processos decisórios no ministério, ao tempo em que “permitiram” presença maior de civis no nível inferior.

A partir da divisão das principais posições do MD em níveis, fica claro que os militares privilegiaram a ocupação de postos de liderança. Mais de 2/3 dos cargos mais importantes do MD foram, durante todo o período, dominados por militares. O ápice desse domínio ocorreu ao final da gestão

Amorim, quando os militares ocupavam 75% dos cargos superiores e quase o mesmo montante dos intermediários.

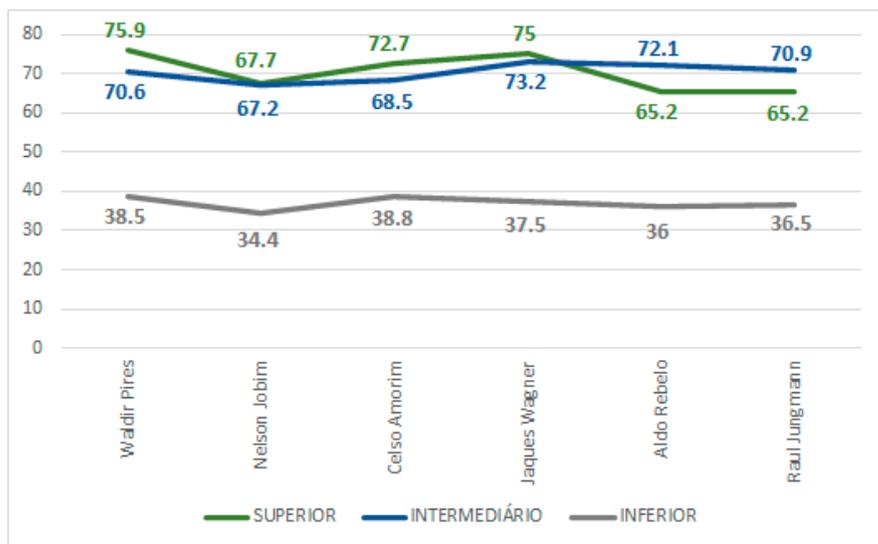


Gráfico 6 — Percentual de militares nos níveis superior, intermediário e inferior do Ministério da Defesa de 2006 a 2016

Fonte: elaborado pelos autores, com base em dados do e-SIC e nos Decretos 3.466/2000, 4.735/2003, 5.201/2004, 6.223/2007, 7.364/2010 e 7.974/2013

O conjunto de dados acima deixa claro que as gestões do PT conseguiram (ou não buscaram) alterar o equilíbrio de forças entre civis e militares no ministério da Defesa, o que impossibilitou que houvesse o estabelecimento do controle civil sobre as forças armadas. A falta de tal controle, além de prejudicar a qualidade da democracia brasileira, pode explicar a ausência de uma definição política clara sobre o papel dos militares no Brasil, a falta de racionalização do orçamento de defesa e a baixa interoperabilidade entre as forças, entre outros problemas do setor.

CONCLUSÃO

A eleição de Lula, em 2002, deu-se a partir do argumento de que era necessária uma mudança nas relações de poder na sociedade brasileira. No âmbito das relações civis-militares, porém, tal mudança não foi realizada. Em mais de 13 anos, o PT não foi capaz de avançar, ao contrário do que

afirmam alguns estudiosos, na imposição do controle civil sobre as forças armadas, um dos pilares fundamentais dos Estados democráticos.

Há indicadores positivos durante o período, como a manutenção de ministros civis e a criação de órgãos como o EMCFA e a SG. Três problemas fundamentais, porém, comprometeram o otimismo que poderia ser decorrente dessas reformas. Primeiramente, não foi criado um nível adicional entre as forças e o ministro para reduzir o poder militar na cadeia de comando da estrutura do Ministério da Defesa. Segundo, o EMCFA continuou sendo considerado hierarquicamente inferior aos comandos das forças, não sendo capaz de impor a interoperabilidade e o racionamento dos gastos, ambos necessários para aprimorar o sistema de defesa e para a efetiva supremacia do MD sobre as forças. Terceiro, e mais grave, a SG, órgão principal de administração do Ministério, passou, ainda nos governos do PT, a ser ocupada por um militar, retirando qualquer chance de que pudesse contribuir para ampliar o controle civil. Ao contrário, passou a ser um meio de centralizar informações e decisões para consolidar o controle militar sobre o MD.

Apesar de a análise desses problemas ter sido importante, as contribuições mais relevantes do artigo foram as críticas ontológicas e epistemológicas realizadas a modelos tradicionais sobre o tema, que permitiram construir uma análise específica do caso brasileiro que examinasse o perfil dos agentes do MD. Os dados descritos demonstram que houve, naqueles anos, aumento da presença de militares na pasta, tanto pela ampliação das gratificações exclusivamente destinadas a eles quanto pela ocupação de cargos que deveriam ser prioritariamente destinados aos civis.

Esse dado indica, em primeiro lugar, que não basta nomear civis para o cargo máximo do ministério da Defesa. Para que haja aumento do controle civil sobre os militares, os ministros precisam conhecer profundamente o tema e possuir apoio do chefe de Estado. Na primeira crise de sua gestão, por exemplo, teria sido fundamental que Lula tivesse tomado decisão favorável ao ministro Viegas, de modo a demonstrar que a relação entre civis e militares seria reposicionada em favor do controle civil. A presidenta Dilma também não deu condições para que seus ministros da Defesa impusessem o controle civil ou não nomeou ministros decisivamente comprometidos com tal objetivo.

Apesar de o objetivo desse artigo não ter sido examinar as razões pela manutenção da preponderância de militares no Ministério da Defesa, foi possível perceber que a presença de representantes das forças armadas no principal órgão de condução política sobre o tema aumentou de modo mais visível durante as gestões de Jobim e Amorim, podendo indicar que a permanência de ministros por longo prazo possa torná-los mais suscetíveis à pressão dos militares, hipótese a ser testada futuramente.

Para além da falta de vontade política de presidentes e ministros, a ausência de carreira civil no ministério, prevista desde a END 2008, parece estar entre os fatores que mais contribuíram para que os militares ocupassem, ao final da gestão do PT, 65,2% das posições superiores e 70,9% das posições intermediárias do MD, tendo total prevalência sobre os civis. Sem uma carreira civil no ministério, nunca estarão garantidas as condições para a consolidação plena de nossa democracia. É essencial, para tanto, que os militares estejam totalmente afastados da política nacional, o que somente ocorrerá quando as decisões sobre o papel das forças armadas, sobre o tamanho do contingente e sobre as prioridades orçamentárias, entre outras, estiverem totalmente sob controle civil, tendo os militares somente a função de assessores técnicos nessas questões.

A partir dos dados examinados, percebe-se que os governos do PT representaram uma grande oportunidade perdida para o estabelecimento do controle civil sobre os militares no Brasil, o que pode ter contribuído decisivamente para que seja possível o forte intervencionismo militar na política brasileira que se observa na atualidade. Se governos de tendências mais progressistas foram incapazes de fazer as necessárias reformas no ministério, a tendência atual é de total destruição dos poucos avanços alcançados ao longo dos governos do PT. Como o controle civil sobre as forças armadas nunca foi estabelecido plenamente no país, a democracia brasileira nunca deixou de estar sob grande risco.

REFERÊNCIAS

Amorim Neto, Octávio. 2010. “O Papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento”. In *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*, edited by João Paulo Soares Alsina Júnior, Nelson A. Jobim, and Sérgio W. Etchegoyen: 436–48. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Bruneau, Thomas C. 2005. “Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19, no. 1–2: 111–31.

Bruneau, Thomas C., Scott D. Tollefson. 2014. “Civil-Military Relations in Brazil: a reassessment”. *Journal of Politics in Latin America* 6, no. 2: 107–38.

Cantanhêde, Eliane, Simone Iglesias. 2009. “Contra ‘Comissão Da Verdade’, Comandantes Ameaçam Sair”. *Folha de S. Paulo* (Dezembro). <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3012200907.htm>.

Carlsnaes, Walter. 1992. “The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis”. *International Studies Quarterly* 36, no. 3: 245–70.

Cortinhas, Juliano S., and Giovanni Hideki Chinaglia Okado. 2015. “Transformação de Defesa? Exame do Primeiro Ciclo de Atualização dos Principais Documentos da Defesa Nacional”. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 7, no. 13, 67–102.

Costa, Octávio. 2011. “Relações militares. Ex-chanceler do governo Lula, Celso Amorim assume a pasta da Defesa no lugar de Nelson Jobim — mas a escolha já provoca insatisfação na caserna.” *IstoÉ* (Agosto). https://istoe.com.br/150322_RELACOES+MILITARES/.

Desch, Michael C. 2001. *Civilian Control of the Military: the changing security environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Dessler, David. 1989. “What’s at Stake in the Agent-Structure Debate?” *International Organization* 43, no. 3, 441–73.

Fucille, Alexandre. 2006. “Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil.” Tese de Doutorado, Unicamp.

Gedes. 2011. Informe Brasil n° 22/2011. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.

<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-22-2011.pdf>

Gedes. 2015. Informe Brasil n° 32/2015. Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas.

<https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-32-2015.pdf>

Madruga, Florian Augusto de Abreu Coutinho. 2015. “O Congresso Nacional, as relações civis-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014)”. Dissertação de Mestrado, FGV.

Marques, Adriana. 2004. “El Ministerio de Defensa en Brasil. Limitaciones y perspectivas”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 18, no. 3–4: 27–51.

Martins Filho, Joao Roberto. 2010. “Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no. 4: 283–306.

Monteiro, Tania, and Ana Paula Scinocca. 2007. “Comandante contraria ministro e defende controle aéreo militar”. *O Estado de S. Paulo* (Abril).

Moraes, Marcelo de. 2010. “Jobim admite falha e garante que FAB não omitiu documentos secretos” *O Estado de S. Paulo* (Março).

Moreira, William de Sousa. 2011. “A Obtenção de Produtos de Defesa no Brasil: O Desafio da Transferência de Tecnologia”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 17, no. 1: 127–50.

Pion-Berlin, David. 2005. “Political Management of the Military in Latin America”. *Military Review* 85, no. 1: 19–31.

_____. 2009. “Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America”. *Armed Forces & Society* 35, no. 3: 562–86.

Pion-Berlin, David, and Rafael Martínez. 2017. *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge University Press.

Redação NSC. 2011. “Diário Oficial traz nomeação de Amorim. Escolha do ex-chanceler para substituir Jobim no Ministério desagradou os militares.” *NSC Total* (Agosto). <https://www.nscototal.com.br/noticias/diario-oficial-traz-nomeacao-de-amorim>.

Rocha, Fernando, Hector Luis Saint-Pierre, and Sérgio Paulo da Silva. 2004. “Parlamento e Defesa: o caso Brasileiro.” In *Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones*, edited by Gilda Follietti and Luis Tibiletti. Buenos Aires: SER en el 2000.

Saint-Pierre, Héctor Luis. 2009. “La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y La Estrategia Nacional de Defensa.” Documento de trabajo 50. Real Instituto Elcano.

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

Wendt, Alexander. 1987. “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”. *International Organization* 41, no. 3: 335–70.

Wight, Colin. 2009. *Agents, Structures, and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Winand, Erica, and Héctor Luis Saint-Pierre. 2010. “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil.” *História*, no. 2: 3–29.

NOTAS

1. Os autores agradecem a Thomas Bruneau pelos profundos comentários realizados em versão prévia deste artigo. Agradecem, ainda, aos pareceristas anônimos da RBED pela leitura cuidadosa e pareceres criteriosos, que contribuíram decisivamente para o artigo.
2. Os autores apresentam uma proposta conceitual holística para avaliar o progresso das relações civis-militares na região, incluindo as pontas de um triângulo: militares, políticos e sociedade. A partir desse arcabouço, avaliam o progresso obtido nas reformas qualificando os avanços como nulos, poucos, moderados ou substanciais, além de dar uma nota numérica para cada país.
3. A média do Brasil nas seis dimensões é 1,4 (avanço moderado). Em nenhuma das seis dimensões o Brasil atinge a nota mínima para qualificar avanço substancial (2 pontos). As dimensões com piores notas são Instituições (1,1), arcabouço legal (1,2) e convergência (1,3). Já o conhecimento (1,4), o poder militar (1,7) e a efetividade têm notas melhores. Em termos das fases, o Brasil tem 11 componentes de dimensões ainda em fase de transição (39,3%), 13 em fase de consolidação (46,4%) e 4 em fase consolidada (14,3%).
4. O instituto, por sua configuração, teve de romper diversas desconfianças no início do seu trabalho. A partir de 2016, porém, houve a inserção de militares em sua composição e a perda de cargos relevantes. A tendência, hoje, é de encerramento de suas atividades.
5. Nas democracias consolidadas, nos casos em que a legislação permite que a pasta seja comandada por um militar, costuma-se especificar que o mesmo tenha passado para a reserva há um determinado tempo.
6. Em novembro de 2004, o comandante do Exército, general Francisco Albuquerque, justificou ao jornal *Correio Braziliense* a morte de Vladimir Herzog. O ministro Viegas exigiu a retratação, mas o general reiterou a primeira opinião. Avaliando que se tratava de uma nova insubordinação do alto oficial contra seu superior civil — anteriormente tinha ocorrido um embate sobre salários — e sem contar com um posicionamento de apoio do presidente, Viegas pediu demissão.
7. A expressão foi cunhada por David Pion-Berlin (2005) para caracterizar a estratégia de diversos governos latino-americanos com relação às forças armadas. O autor argumentou que as lideranças políticas da região tinham adotado ações bem-sucedidas para evitar ameaças graves das suas forças armadas contra a institucionalidade democrática. No entanto, essa estratégia ficava aquém do objetivo de exercer a liderança civil sobre a política de defesa.
8. Segundo Amorim Neto (2010, 443), o poder do ministro estava embasado no fato de que era um dos líderes de um dos partidos mais importantes da base governista.

9. a) Decreto n. 3.466, de 17/05/2000 (que regulava a composição do MD quando Lula assumiu a presidência); b) Decreto n. 4.735, de 11/06/2003; c) Decreto n. 5.201, de 02/09/2004; d) Decreto n. 6.223, de 04/10/2007; e) Decreto n. 7.364, de 23/11/2010; f) Decreto n. 7.974, de 01/04/2013.
10. Na solicitação, foram feitos questionamentos sobre a ocupação de cargos no MD no período de 1999 a 2016. Em sua resposta, o MD informou que: “cabe esclarecer em relação aos questionamentos 1 a 4 que os dados relativos ao período de 1999 a 2004 não estão consolidados em sistemas informatizados, cuja consulta demanda pesquisas em atos publicados a mais de dez anos” (sic). Como as perguntas tinham como referência a data exata de troca entre os ministros da Defesa, o que objetivava compreender como a gestão de cada um influenciou a composição do MD, algumas das observações a seguir excluem as gestões Viegas e Alencar. Mesmo assim, acredita-se que a obtenção de dados referentes a cinco dos sete ministros da Defesa do PT seja suficiente para o teste da hipótese deste estudo.
11. A prática começou na gestão Jobim, que colocou um militar da ativa em um cargo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) 5. Trata-se de um dos cargos mais elevados entre os disponíveis aos civis no Ministério.
12. Para os militares, serão computadas as *gratificações de exercício em cargo de confiança privativa de militar*, as chamadas “letras”. Quanto aos cargos tipicamente civis, somente serão contabilizados os cargos de *Direção e Assessoramento Superior (DAS)*, os mais relevantes cargos comissionados do Governo Federal.
13. Em muitas alterações de sua estrutura, o ministério somente possuía as letras A, B e E em suas composições, o que permitiu lógica semelhante para todas as mudanças estruturais do órgão.
14. Com Aldo Rebelo, muitos militares foram substituídos por indicações políticas, tendo em vista que o MD era o único ministério da Esplanada liderado pelo PCdoB, o que gerou a tendência de distribuição de cargos entre membros do partido.

LIMITAÇÕES DAS REFORMAS PARA O CONTROLE CIVIL SOBRE AS FORÇAS ARMADAS NOS GOVERNOS DO PT (2003-2016)

RESUMO:

O artigo debate a evolução do controle civil sobre as forças armadas nas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT). A análise está concentrada nas transformações promovidas no Ministério da Defesa (MD), tanto com relação à sua estrutura quanto no perfil dos agentes que lá atuavam. Enquanto a maioria da literatura destaca positivamente as medidas que foram adotadas naquele período, o artigo defende que o período foi marcado pela permanência da autonomia institucional das forças armadas. A divergência decorre de lacunas ontológicas e metodológicas nos modelos analisados. Ontologicamente, tais modelos privilegiam o estudo da estrutura do MD, em detrimento do exame do perfil dos agentes que a compõem. Metodologicamente, há excessiva preocupação com a comparação, que deixa de considerar peculiaridades de cada país. O primeiro objetivo do artigo é contribuir para a correção dessas lacunas. O segundo é apontar os limites dos avanços no controle civil ao longo dos governos do PT. Três variáveis embasam o argumento: a) a evolução da estrutura organizacional do Ministério da Defesa; b) os perfis dos ministros da Defesa; c) o equilíbrio entre civis e militares na pasta.

Palavras-chave: Ministério da Defesa; Partido dos Trabalhadores; Controle Civil; Relações Civis-Militares.

ABSTRACT:

The article discusses the evolution of civilian control over the Armed Forces during the Workers' Party's (PT) Administrations. The analysis is focused on the transformations in the Ministry of Defense (MoD), both in its structure and in the profile of the agents that were serving there. While most of the literature considers that there were positive changes during the period, we argue that it can be best characterized by the continued institutional autonomy of the armed forces. The divergence arises from ontological and methodological gaps in the theoretical models analyzed. Ontologically, such models favor the study of the structure of the MD to the detriment of examining the profile of the agents that served there. Methodologically, there is excessive concern with comparison, which fails to consider the peculiarities of each case studied. The first objective of the article is to contribute to the correction of these gaps. The second is to clarify the limits of advances in the civilian control during PT's governments. Three variables support the argument: a) the evolution of the structure of the Ministry of Defense; b) the profiles of defense ministers; c) the balance between civilians and military in the MoD.

Keywords: Ministry of Defense; Workers' Party; Civilian Control; Civil-Military Relations.

Recebido em 15/03/2021. Aceito para publicação em 26/04/2021.