

Democracia e Ministério da Defesa Brasileiro

Jorge Zaverucha¹

Brasil

jorgezaverucha@uol.com.br

Chama-se falácia da autonomia a crença na possibilidade de analisar o Ministério da Defesa brasileiro separado do contexto político que o criou. É impossível esperar que tal ministério atue de acordo com os princípios democráticos se o sistema político não se move nesta mesma direção. Por isso mesmo, o modo como o Ministério de Defesa atua é um dos indicadores da (falta de) saúde da democracia no país.

Deste modo, apresentarei na primeira parte deste artigo minha visão sobre a democracia brasileira e na parte seguinte analiso a criação do Ministério da Defesa e sua atuação. Na terceira e última parte, exponho minhas conclusões.

I

I.1) O Mito

Na outrora Europa Oriental comunista, o controle sobre os militares era civil, mas não democrático, i.e., os militares estavam submetidos ao controle do partido comunista. Portanto, o desafio das transições do autoritarismo para a democracia foi o de despolitizar os militares (Barany, 1997). Na América Latina, com exceção do México², não havia nem controle civil nem democrático sobre os militares. Deste modo, as transições latino-americanas procuram desmilitarizar a política, tentando levar os militares a se concentrarem em sua atividade profissional extroversa, ou seja, defesa das fronteiras do Estado. Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública (Cerqueira, 1998). Deste modo, os paramilitares colombianos são forças civis militarizadas enquanto o Exército de Israel são forças militares civilianizadas. Portanto, a militarização ocorre quando os valores do Exército aproximam-se dos valores da sociedade. Quanto maior o grau de militarização, mais tais valores se superpõem.

Instaurou-se no Brasil um mito. O de que a nossa democracia estaria consolidada. De acordo com Huntington (1994), uma democracia está consolidada quando passa pelo teste “de duas sucessões”, ou seja, o governo perde a eleição para a oposição, e esta se mostra incapaz de fazer sua sucessão. Esta definição, contudo, é problemática. Como lembra Schneider (1995), pelo critério huntingtoniano, o Japão não passaria nesse teste, os

¹ Professor da Universidade Federal de Pernambuco e pesquisador sênior do CNPq.

² Até a recente vitória de Vicente Fox, as Forças Armadas mexicanas vinham sendo controladas pelo partido hegemônico, o PRI. A Costa Rica, Panamá e Haiti não possuem Forças Armadas.

Estados Unidos somente passaram por ele em torno de 1840, e o Chile poderia ser considerado uma democracia consolidada às vésperas golpe pinochetista de 1973.

Diante da dificuldade de operacionalizar o conceito de consolidação, optei por seguir a sugestão de Schneider (1995) de desagregar os componentes que formam um regime democrático. Deste modo, o foco da análise deixa de centrar-se na verificação de estar ou não consolidado o sistema político como um todo. A ênfase passa a ser a contemplação de como os diferentes componentes de uma democracia funcionam. No caso, o controle civil sobre os militares.

Diante do mito da consolidação da democracia brasileira (mito principal) surgiu o seu derivativo: os militares estariam recolhidos aos quartéis e não teriam significativa participação na vida política brasileira (mito secundário). Este mito foi construído com o beneplácito de alguns membros da Academia (inter)nacional, políticos e de jornais de grande porte. Vejamos.

Hunter (1997) se entusiasmou com a democracia verde-amarela. Chegou a escrever que “sob o risco do exagero, as condições dos anos 80 e 90 converteram os militares brasileiros em algo parecido a um tigre de papel”. Nessa mesma direção, Couto (1998) diz que, “em 1985 e nos anos seguintes, o Brasil consolida a transição democrática. Os militares voltam aos quartéis e aos limites de suas funções tradicionais. A legislação ditatorial remanescente é eliminada”. Contudo, vários artigos sobre os militares na Constituição de 1988 são similares à Constituição autoritária de 1967/69.³ Bresser Pereira (1998) segue raciocínio similar ao escrever que “em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição”.

Murilo de Carvalho (1999) decretou o fim da era Vargas. Para ele, esta era “acabou pela eliminação, de um lado, do trabalhismo varguista e, de outro, das Forças Armadas como atores políticos nacionais”. Encantado com a criação do Ministério da Defesa ele não se conteve: “A criação do Ministério da Defesa vai ser talvez o ponto final do enquadramento das Forças Armadas na vida democrática”. Ledo engano, como veremos.

Segundo o deputado Delfim Netto (1999), a consolidação da democracia brasileira foi feita por Fernando Henrique Cardoso (FHC), em seu primeiro mandato. Por sua vez, o ex-presidente José Sarney (1998) assinalou: “recebeu FHC o país com o processo democrático consolidado, sem sombras de retrocesso”. O ex-Vice-Presidente da República, Marco Maciel (1999) confundindo democracia eleitoral com regime democrático afirmou que “a evidência maior da consolidação democrática é a rotina das eleições”. Opinião similar a do Exército Brasileiro que em nota oficial distribuída às organizações militares estipulou: “hoje, a democracia está consolidada entre nós”.⁴ Seguindo o tom, Fernando Henrique Cardoso ao ser entrevistado pela revista *Esquerda 21* declarou: “As Forças Armadas já têm uma noção de qual é o papel delas num Estado democrático, não pressionam nada”.⁵

³ Para lista de cláusulas constitucionais/ordinárias autoritárias vide Zaverucha (1998, 1999, 2000, 2000a).

⁴ Informex NR 009, 23 março de 1999.

⁵ Janeiro de 1996, no. 1.

A *Folha de S. Paulo*, em editorial de 4 de junho de 1995, escreveu: “[...] a expectativa ainda insegura de democratização, sujeita ao teste da substituição inesperada (e arriscada) de um presidente da República, Tancredo Neves, por outro, José Sarney, converteu-se, afinal, numa democracia consolidada.”. Em 9 de novembro de 1996, o editorial de *O Estado de S. Paulo*, ao comentar o lançamento da Política de Defesa Nacional por parte de FHC, disse que esta deixou claro “que está consolidada a subordinação dos militares ao poder civil”. Em seguida, Moreira Alves (1997) pronunciou: “As Forças Armadas também deixaram de intervir na vida constitucional e se restringiram ao seu papel clássico, reafirmando a Constituição de 1988”. Mais recentemente, o ex-presidente da URSS, Mikhail Gorbatchev, ao comentar a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva declarou: “O Brasil está definitivamente consolidado como uma democracia”.⁶ Como se nota, são vários os defensores do mito: na academia, no Congresso, na política internacional ou na mídia.

Menos de dois meses depois da análise de Gorbatchev, surgem declarações com outro conteúdo. Um dos proprietários do jornal brasileiro de maior circulação nacional, ante a onda de invasões de propriedades rurais e urbanas, alertou para a possibilidade de Lula ser derrubado do poder (Frias Filho, 2003).⁷ Por sua vez, o líder do PSDB (partido de Fernando Henrique Cardoso) no Senado, Arthur Virgílio, comparou Lula ao ex-presidente João Goulart, deposto por um golpe militar em 1964 (Dualibi, 2003). O senador Romeu Tuma, homem de confiança do regime militar, foi mais explícito: “Se o governo federal não abrir os olhos, a situação ficará incontável. Vão dizer que estou louco, mas, se isso acontecer, será preciso chamar as Forças Armadas”.⁸

I.2) As possibilidades de transição

Durante o processo de transição do regime autoritário para o democrático, faz-se necessário reconciliar as forças democráticas com as não-democráticas. Portanto, o desafio posto diante dos atores políticos é o de chegar à democracia sem que sejam exterminados no meio do caminho pelos militares, que, praticamente, monopolizam os meios de coerção.

Diante dos altos riscos subjacentes ao processo de transição, há a possibilidade, sob a ótica das relações civil-militares, da ocorrência de três situações:

a) A transição chega ao seu final quando os civis alcançam êxito na capacidade de controlar, democraticamente, o comportamento político dos militares, isto é, os militares passam a obedecer regularmente, ou seja, sem maiores contestações, aos comandos democráticos. Conseqüentemente, a influência militar sobre assuntos políticos⁹ e

⁶ *Jornal do Commercio*, 8 de junho de 2003. Entrevista concedida a Jamil Chade.

⁷ Transcrevo parte do artigo: “um governo pode ser de direita ou de esquerda, pode ser bem-visto ou malvisto, pode sofrer críticas de intensidade muito maior do que a que se verifica hoje. Só não pode deixar de assegurar a lei e a ordem, sob pena de fomentar a luta de todos contra todos até vir a ser derrubado”.

⁸ *Folha de S. Paulo*, 29 de julho de 2003.

⁹ Influência política militar está relacionada com a capacidade de os militares terem suas opiniões levadas em conta no cotidiano de decisões políticas, sejam estas militares ou não. A influência será tanto mais alta quanto

significativamente reduzida, bem como as prerrogativas castrenses¹⁰. Além disso, o comportamento militar autônomo¹¹ e, com ele, os enclaves autoritários¹² dentro do aparelho de Estado tendem a ser abolidos. Espanha, Grécia e Portugal constituem admiráveis exceções de países que conseguiram estabelecer um regime democrático em que os sucessivos governos foram capazes de controlar os militares. Espanha e Grécia chegaram a este resultado por meio de negociações, enquanto Portugal, via revolução.

b) A transição falha totalmente quando os militares ou os civis com o apoio militar golpeiam as instituições democráticas, derrotando o grupo que procura democratizar o país. É a volta do autoritarismo. Por exemplo: (I) na Coreia do Sul, a transição de outubro de 1979 foi abortada em maio de 1980, quando o general Chun liderou um golpe de Estado; (II) no Peru, Alberto Fujimori, em abril de 1992, deu um autogolpe, terminando 12 anos de política democrática (Costa, 1993).

c) A transição não se completa nem é um fracasso rotundo. Em outras palavras, os militares abandonam o governo, passando-o para civis, mas continuam mantendo áreas autônomas de poder político à margem da plena fiscalização democrática. Tais áreas variam em número e em importância de país para país, e até mesmo de governo para governo dentro de um mesmo país. Resulta que os governos civis devem medir, continuamente, a reação dos militares antes de tomar certas decisões políticas. Estamos diante de uma democracia guardiã (McSherry, 1996), democracia protegida (Loveman, 1994) ou democracia tutelada (Zaverucha, 1994). Estes três termos podem ser usados interdependentemente, pois lembram que esta espécie de democracia apóia-se, explícita ou veladamente, em muletas verde-oliva dependendo do grau de fragilidade do poder civil.

A expressão democracia tutelada é uma contradição de termos. Se é uma democracia, como pode ser tutelada? Se há uma tutela, como se falar em democracia? Tocqueville também usou uma expressão contraditória, democracia totalitária para tentar capturar uma realidade complexa: o cesarismo.

A democracia tutelada é uma situação intermediária entre um regime autoritário e regime democrático, por ser uma espécie que pertence, simultaneamente, ao gênero da

maior for a capacidade de os militares não só manterem, mas efetivamente exercerem as prerrogativas institucionais adquiridas durante ou após o regime militar.

¹⁰ Prerrogativas militares “referem-se àquelas áreas onde, desafiados ou não, os militares, como instituição, assumem ter adquirido o direito ou o privilégio, formal ou informal, de governar tais áreas, de ter um papel em áreas extramilitares dentro do aparato de Estado, ou até mesmo de estruturar o relacionamento entre o Estado e a sociedade política ou civil” (Stepan, 1998).

¹¹ O comportamento militar é politicamente autônomo quando os militares têm objetivos políticos próprios, que podem ou não coincidir com os interesses de outros grupos políticos, e a capacidade institucional de executá-los, em detrimento de regras democráticas que proibam a consecução destes mesmos objetivos. Ou seja, o governo tem autoridade limitada para gerar novas políticas, pois tem de dividir seu poder com as Forças Armadas.

¹² O conceito de enclave refere-se a uma instituição que possui uma competência específica ou uma série específica de competências autônomas (Moyano, 1995). Em torno da instituição há leis, escritas ou veladas, que proibem a interferência de forças políticas democráticas. Em suma, trata-se de uma instituição imune aos *checks and balances* da sociedade e que, por isso mesmo, funciona segundo regras autônomas, que diferem daquelas que regem as instituições submetidas ao crivo democrático.

democracia e do autoritarismo. Por conta disto, é uma democracia híbrida, já que combina elementos procedurais democráticos com traços autoritários, dentre eles a significativa presença militar no aparelho de Estado. Esta presença se manifesta seja pela intimidação de autoridades civis eleitas, seja pelo constrangimento do funcionamento democrático de certas instituições, algo inaceitável em uma democracia liberal.

No caso específico da democracia tutelada brasileira, ressalte-se que as Forças Armadas vêm a si mesmas, em última instância, e não o poder político legalmente constituído, como os responsáveis pela lei e ordem política do país. Segundo os militares, a proclamação da República é uma obra deles, e as Forças Armadas devem ter uma orientação para os fatos internos. Como os civis são imaturos, indisciplinados, despreparados e/ou corruptos, eles devem ser tutelados, guardados ou protegidos por quem sabe o que é melhor para a pátria.

A escolha pela democracia tutelada revela a preferência política dos atores civis e militares no sentido de que ora os militares se ajustam aos civis, ora os civis se ajustam aos militares, dadas as diferentes combinações de atitudes dos atores em jogo. A democracia tutelada, portanto, por definição, existe em países onde há instabilidade no controle civil democrático sobre os militares.

Lembro que estratégias políticas podem ser apresentadas como uma linha contínua entre altos e baixos graus de mudança no regime autoritário. Em um extremo, a continuidade não-democrática significaria zero grau de mudança, enquanto plena democracia estaria no pólo oposto (Colomer, 2000). Tentarei mostrar que o Brasil (1985-2003) não se encontra em nenhum destes pólos. E sim, numa situação intermediária entre os dois pólos, ora avançando rumo a plena democracia, ora retrocedendo ao pólo oposto. O Ministério da Defesa constitui um bom exemplo disto. Tanto no governo de Fernando Henrique Cardoso¹³, como no início do governo de Luis Inácio Lula da Silva.

II

II.1) A criação do Ministério da Defesa¹⁴

A criação de um Ministério da Defesa foi promessa de campanha de Fernando Henrique Cardoso. Desde logo, incumbiu o ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas (Emfa), general Benedito Onofre Leonel, desta missão. Esta escolha foi crucial. Ela indicava que a concepção do Ministério da Defesa (MD) teria forte influência castrense. Além do fato do Emfa ser um órgão burocrático e com poderes inferiores aos ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica.

¹³ Para uma visão contrária vide Rizzo de Oliveira (1998:32). Ele escreve: “minha tese central é de que o presidente Cardoso está criando um novo padrão de relacionamento entre a autoridade política e as Forças Armadas “ (tradução minha).

¹⁴ Em 1967, o General Presidente Castelo Branco promulgou o Decreto-Lei # 200, cujo texto preconizava estudos com vistas a criação do Ministério das Forças Armadas. A idéia foi torpedeada pela rivalidade entre as três Forças, e afundou.

O projeto pouco avançou durante os quatro primeiros anos do mandato de FHC. A ponto de FHC ter mudado as regras do comando do EMFA para permitir que o general Leonel continuasse a frente do mesmo. Até então somente oficial-general da ativa poderia ocupar tal cargo. Com tempo de ir para a reserva, FHC garantiu a permanência do general Leonel à frente do Emfa para que o mesmo terminasse o esboço do novo Ministério da Defesa. Como prêmio, este general ganhou o posto de observador militar brasileiro nas Nações Unidas em Nova York, com salário mensal em torno de US\$ 15 mil.¹⁵

A tarefa do general Leonel foi suavizada devido ao um componente externo. Bastou os EUA anunciarem que a Argentina seria seu sócio militar extra Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte), imediatamente seguida da declaração, no dia 17 de agosto de 1997, do presidente Carlos Menem de que o lugar dos países latino-americanos no Conselho de Segurança da ONU deveria ser rotativo, e não fixo para o Brasil, como desejava a diplomacia verde-amarela, para que o tema do Ministério da Defesa voltasse às páginas dos jornais.

A ocasião escolhida por FHC foi a reunião do Grupo do Rio em Assunção. No dia 24 de agosto de 1997, o presidente brasileiro anunciou a criação do MD. Foi uma clara manobra política para favorecer a candidatura do Brasil a um assento no Conselho de Segurança da ONU, já que seria difícil explicar ao mundo como um país com vaga neste Conselho aspira decidir sobre questões de segurança internacional tendo quatro ministros militares respondendo pela pasta da Defesa. Pela gênese de sua criação, percebia-se que o MD não foi primordialmente criado para ajudar a submeter os militares ao controle democrático civil. Mas, para fins instrumentais. Os fatos posteriores viriam a confirmar a suspeita

A tentativa de agradar aos militares e garantir uma vaga no Conselho de Segurança da ONU ficou manifesta no Projeto de Emenda Constitucional (PEC). O relator da PEC, o deputado Benito Gama, da aliança governista¹⁶, afirmou que o novo ministro da Defesa civil seria uma espécie de “rainha da Inglaterra”, ou seja, reina, mas não governa. Noutras palavras, o ministro da Defesa seria peça decorativa, pois o poder, de fato, continuaria nas mãos dos militares (Lacerda e Carvalho, 1998). Caberia ao ministro da Defesa as limitadas atribuições como a de centralizar o orçamento das Forças Armadas, comprar armas e redigir a política de defesa do Brasil.

A fragilidade institucional do novo ministro da defesa era evidente. Os comandantes militares do Exército, Marinha e da Aeronáutica deixaram de ser politicamente ministros de Estado, mas mantiveram o *status* jurídico de ministro. Ou seja, cabe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar as infrações penais comuns e crimes de responsabilidade tanto dos ministros de Estado como dos comandantes militares.

¹⁵ Existe similar posto de observador militar em Genebra. Estes cargos foram criados pelo Presidente José Sarney para agradar militares que cooperaram com a sua subida ao poder. Embora FHC tenha patrocinado uma Reforma Administrativa do Estado, tais cargos foram mantidos. Lula, até o momento, segue a mesma trilha de Sarney, Collor, Itamar e FHC.

¹⁶ Na época, Gama pertencia ao Partido da Frente Liberal (PFL) do estado da Bahia. Posteriormente, se transferiu para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Os comandantes militares também são membros natos do Conselho de Defesa Nacional. Destarte, o ministro da Defesa é o único ministro de Estado a carregar a tiracolo seus subordinados para as reuniões do referido Conselho. Tais comandantes também possuem a prerrogativa de juntamente com o ministro da Defesa, indicar, ao presidente da República, os nomes para a promoção de oficiais-generais. A lista, portanto, será feita por três militares e um civil.

FHC quis indicar o diplomata Ronaldo Sardenberg para ser o novo ministro da Defesa. Diante da histórica rivalidade entre o Itamaraty e as Forças Armadas, o Presidente cedeu às pressões castrenses e foi em busca de outra alternativa. A escolha não poderia ter sido pior. Nomeou o ex-líder do governo no Senado, senador Elcio Alvares, que acabara de ser derrotada nas eleições em seu estado, Espírito Santo, e pessoa sem qualquer experiência profissional na área.¹⁷ Na interpretação dos militares, FHC usou a pasta para empregar um político derrotado e dar um prêmio de consolação ao seu ex-líder, em vez de fortalecer o novo ministério.

Além disso, Alvares assumiu na qualidade de ministro extraordinário da Defesa. Seis meses depois, 10 de junho de 1999, foi empossado como Ministro de Estado da Defesa. Portanto, o ministro nasceu antes do ministério.¹⁸ Em um intervalo de aproximadamente seis meses, nesta área o Brasil conviveu com cinco ministérios: o da Defesa, Marinha, Exército, Aeronáutica e Emfa. Enquanto esta situação perdurou, Alvares ficou na incomoda situação de ao assinar documento oficial ter de pedir a assinatura de seus subordinados, os comandantes militares.¹⁹ Alvares era o homem, na hora e lugar errado.

Na cerimônia de posse do novo ministro já se podia pressentir o que ocorreria no futuro. "Vamos embora que a festa é do senador (Alvares)", disse o brigadeiro Walter Brauer, comandante da Aeronáutica, quando as autoridades faziam fila para os cumprimentos. Aliás, nenhum comandante das três Forças cumprimentou o novo Ministro da Defesa.²⁰

II.2) A saída de Álvares

A crise que se delineava tomou novo fôlego com a decisão de Alvares de dar a sua assessora e amiga, Solange Antunes Resende, o poder de comandar reuniões com generais, almirantes e brigadeiros. A irritação dos quatro estrelas aumentou quando a revista *Istoé* noticiou que Resende e seu irmão, Dório Antunes, sócio de Alvares num escritório de advocacia teriam defendido clientes envolvidos com o narcotráfico.

¹⁷ Álvares teve que se desfiliar de seu partido político, o PFL, para assumir o ministério.

¹⁸ Álvares despachava numa salinha no quarto andar do prédio do Emfa e foi, depois, transferido para uma outra pequena sala. Álvares só ocupou o gabinete do ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas quando o Diário Oficial publicou sua nomeação como ministro efetivo da Defesa e não mais extraordinário.

¹⁹ "Holofotes", *Veja*, 28 de abril de 1999.

²⁰ "Elcio Alvares x Forças Armadas", *Folha de S. Paulo*, 18 de dezembro de 1999.

A seguir nova denúncia neste mesmo sentido é feita pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico (CPI). A CPI decidiu quebrar os sigilos bancário, fiscal e telefônico de Resende e seu irmão. Foi o mote para a indisciplina militar. O Brigadeiro Brauer declarou que não daria conselhos ao seu superior por nunca ter passado por tal situação e lembrou que “a vida pública tem que ser bastante ilibada, transparente, que não deixe dúvidas” (Martins, 1999). Ou seja, Alvares e Resende deveriam deixar seus cargos, na visão do brigadeiro. Claro ato de indisciplina militar.

FHC resolveu intervir. Demitiu o Brigadeiro Brauer e pediu o cargo de Resende. Alvares, por sua vez, ganhou uma sobrevida. A demissão de Brauer aumentou a insatisfação na Aeronáutica. Tanto é que FHC escolheu como novo substituto o brigadeiro Carlos de Almeida Baptista que atuava como juiz no Superior Tribunal Militar. Ou seja, o Presidente não encontrou um oficial de confiança entre os que estavam na ativa.

Durante a cerimônia de posse de Baptista o clima foi de constrangimento. Brauer foi muito aplaudido após finalizar seu discurso de despedida eivada de críticas ao governo.²¹ Afora esta manifestação, o comando da Aeronáutica providenciou um desfile de tropas, além de manobra aérea do qual participaram o “Sucatão”²² (cercado por quatro jatos F-5 simulando reabastecimento); quatro Mirages; oito AM-X, um Boeing 737; um Learjet; e dois HS (Azeredo, 1999). O alinhamento das aeronaves simulava a falta de um companheiro de vôo, numa referência à ausência do brigadeiro Brauer (Leali, 1999).

Paralelamente, o Comando da Aeronáutica emitiu uma nota de apoio a Brauer constando a assinatura de oito Tenentes-brigadeiro. A nota, dentre outras palavras, diz que Brauer “deixa o comando da Aeronáutica gozando do mais elevado respeito, admiração e confiança junto a seus pares do Alto Comando... [e que] o Alto Comando da Aeronáutica reafirma que os valores morais e éticos que sempre nortearam nossa instituição serão preservados a qualquer custo, sob a égide da hierarquia e da disciplina”.

Em seguida foi a vez do Clube da Aeronáutica organizar almoço de desagravo a Brauer. Na ocasião, com a presença majoritária de oficiais da reserva, as críticas subiram de intensidade. O presidente do Clube, brigadeiro Ercio Braga, num tom sedicioso afirmou que “não se pode falar na legalidade de um Governo que, por sua ação, se torna ilegítimo, dado que o compromisso do militar é com a nação, não com o Governo” (Moreira Alves, 1999, grifos meus). O brigadeiro Ivan Frota, por sua vez, defendeu o impeachment de FHC. Já o deputado federal e capitão do Exército, Jair Bolsonaro, propôs que o Brasil seguisse o

²¹ Uma delas foi contra o uso pouco parcimonioso de jatos da FAB, para fins particulares, por parte de alguns ministros de Estado. Brauer revelou a imprensa, no início de 1999, a lista com os nomes dos ministros, deixando o Planalto irritado com ele.

²² Apelido do avião presidencial (Boeing 707) já bastante antigo e que FHC julgava inseguro. Brauer não concordava ao alegar ser o avião antigo na idade, mas não na quantidade de horas voadas. O vôo do “Sucatão” foi uma forma do Comando da Aeronáutica mostrar que as queixas de FHC eram exageradas.

modelo Hugo Chavez, ou seja, um militar na presidência.²³ Em relação a FHC, Bolsonaro teve a ousadia de dizer: "Ele, para mim, tinha de ser fuzilado".²⁴

Receoso que a rebeldia dos militares da reserva contaminasse os da ativa, Alvares procurou rapidamente fazer um afago na Aeronáutica. Conseguiu com o ministro interino da Fazenda, Amaury Bier, a liberação dos recursos restantes do Ministério da Defesa. A verba de R\$ 51 milhões foi destinada ao custeio do Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia (Sivam).²⁵

A autoridade de Alvares seria, mais uma vez, tisonada no último dia do ano. Durante o reveillon realizado no Forte de Copacabana com a presença do Presidente da República, houve um desagradável incidente. Pouco antes do início da queima de fogos na praia de Copacabana, vento e chuva fortes danificaram a estrutura do galpão da festa organizada para FHC. Os fotógrafos Fernando Bizerra e Sheila Chaves, que estavam credenciados, registraram o ocorrido. Irritados, soldados do Exército agrediram os profissionais.

O incidente ocorreu numa sexta-feira. Somente na segunda-feira à tarde é que foi publicada uma nota oficial do Exército corroborada pelo Ministério da Defesa anunciando a abertura de um Inquérito Policial Militar. E isto devido à intervenção pessoal de FHC, pois a intenção original do Exército era abrir apenas uma sindicância. Em vez de Alvares sair em defesa do Presidente ocorreu o contrário. A impressão que ficou foi a de que Alvares sentiu-se intimidado em tomar uma decisão enérgica que desagradasse os militares.

Isto sem falar na ausência de Alvares no reveillon embora assinasse o convite oficial para a festa. Alvares saiu do episódio mais fraco do que quando entrou (Kramer, 2000). A situação era delicada, pois segundo o próprio Alvares, "o Ministério da Defesa é o fiador da democracia no Brasil".²⁶ Alvares cairia alguns dias depois.

II.3) O novo ministro

Com a queda de Alvares, o novo ministro nomeado foi Geraldo Quintão que até então era o Advogado Geral da União. Uma de suas funções era a de proteger o patrimônio do Estado. No entanto pesava sobre ele uma investigação sobre vãos particulares financiado pelo mesmo Estado ao qual devia proteção. Um levantamento feito pela Aeronáutica revelou que entre janeiro de 1995 a dezembro de 1998, Quintão teria usado aviões da Força Aérea Brasileira (FAB) para viajar nos fins de semana para São Paulo, onde mora sua esposa. Teriam sido 32 viagens financiadas pelos impostos dos contribuintes (Leali, 2000).

²³ "Militares dão sinal amarelo ao governo Fernando Henrique", *Tribuna da Imprensa*, 29 de dezembro de 1999.

²⁴ "Discursos pedem impeachment e a volta ao poder", *O Estado de S. Paulo*, 29 de dezembro de 1999.

²⁵ "Planalto adota estratégia do silêncio e prefere ignorar ato", *O Estado de S. Paulo*, 29 de dezembro de 1999.

²⁶ Entrevista concedida a *Época*, 16 de junho de 2000.

O inquérito foi aberto pelo Procurador da República, Guilherme Schelb, em 11 de maio de 1999, estando nele incluídos, afora Quintão, outros ministros de Estado. Ao se tornar pública a investigação, Quintão irritado acusou o Ministério Público de exibicionismo. Schelb, por sua vez, rebateu as críticas de Quintão com um argumento sociológico: “é um ranço do nosso passado colonial ter carroça para carregar alguém especial”.²⁷

Desgastado com esta denúncia, Quintão foi logo anunciando ações que agradaram em cheio os militares: estudo para aumento de soldos; incremento de verbas para a modernização das Forças Armadas, e defesa de um sistema previdenciário diferenciado do civil (Azeredo, 2000).

A verba prometida não foi entregue e isto gerou insatisfação nas hostes castrenses com o Presidente da República, e por tabela, com o Ministro da Defesa. Em outubro de 2000, FHC resolveu demitir o comandante do Exército, general Gleuber Vieira, por sua declaração criticando a falta de verbas. Enfrentou, então, a mais séria crise militar de sua gestão. A decisão presidencial chegou aos quartéis. Imediatamente, 155 generais de todo o país, se reuniram em Brasília, sem a presença do ministro da Defesa, Geraldo Quintão, em ato de desagravo. FHC entendeu a mensagem e logo escalou o general Alberto Cardoso, chefe do Gabinete de Segurança Institucional, para anunciar que o general Gleuber não seria mais demitido. Em troca os militares não fariam nenhuma manifestação pública. Estes, por sua vez, exigiram a edição de uma Medida Provisória concedendo reajuste salarial (Pedrosa & Contreras, 2000). No que foram atendidos.

Mesmo assim, os militares mandaram um novo recado a FHC. Durante o almoço de 12 de dezembro de 2000, os fardados não aplaudiram o Presidente ao término do discurso em que anunciava o aumento salarial. Em compensação, o discurso do anfitrião, general Gleuber Vieira, foi entusiasticamente aplaudido por quase um minuto (França & Nahass, 2000). O ministro da Defesa também experimentou uma pitada da insatisfação de seus, teoricamente, subordinados. A assessoria de Quintão solicitou ao Exército uma sala para entrevista com a imprensa e três máquinas de fotocópias para distribuição das novas tabelas de aumento. Embora o Clube do Exército possua vários auditórios e escritórios, a sala solicitada não foi cedida sob a alegação de não haver espaço disponível no Clube. O mesmo aconteceu com as fotocopadoras sob a excusa de estarem quebradas. Resultado: Quintão imprensando num tablado no meio do salão de baile teve de atender aos jornalistas em pé (França & Nahass, 2000).

O ministro Quintão entendeu o recado, e mostrou-se tão preocupado em agradar os militares que foi capaz de esquecer, momentaneamente, sua formação jurídica. Em março de 2001, em visita ao estado amazônico de Roraima, Quintão entusiasmou-se. Ante uma platéia de militares incorporou o discurso dos mesmos dos anos 70 contrário à demarcação de terras indígenas contínuas. Aproveitou para desancar o ex-presidente Fernando Collor, responsável pela demarcação da área ianomâmi. Segundo Quintão, "uma demarcação contínua onde não pode ser contínua, que foi feita por incompetência ou por necessidade de um presidente da República de aparecer bem lá fora porque estava caindo aqui, e serviu de

²⁷ “Promotor rebate crítica de Quintão sobre viagens”, *O Estado de S. Paulo*, 23 de janeiro de 2000.

péssimo exemplo" (Rodrigues, 2001). Foi aplaudido ao estimular a violação de artigo constitucional. Afinal, o que Collor fez foi nada mais do que cumprir o estipulado pela Constituição Federal de 1988, goste ou não o ministro Quintão.

Quintão, todavia, soube ser servil a um outro Presidente da República. FHC criou, em julho de 2002, a condecoração de Grão-Mestre da Ordem do Mérito da Defesa. Dois meses depois, Quintão decidiu condecorar apenas FHC com a Ordem que ele próprio criou. A honraria, segundo Quintão, deveu-se aos “relevantes serviços prestados às Forças Armadas” (Krieger, 2002). O Presidente retribuiu a homenagem com uma singela declaração sobre a democracia brasileira, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas: “Quero agradecer o espírito de compreensão, de colaboração do Ministério da Defesa e das várias forças singulares, que nunca faltaram ao país, ao governo e nunca faltaram a mim, pessoalmente. Se há um corpo do Estado brasileiro que, dentro das regras da democracia, tem funcionado de uma maneira absolutamente impecável, é o Ministério da Defesa” (Jungblut, 2002).

Quintão adotou um perfil *low profile*, ou seja, aceitou que mais da metade dos cargos do Ministério da Defesa fossem indicados pelos militares e que no organograma oficial seu cargo aparecesse ao lado, em vez de acima, dos comandantes militares (vide anexo). Cumpriu a contento o papel que lhe foi confiado por FHC: ser discreto para não criar atritos com os militares

III

Conclusão

Os comandantes-chefes do Exército, Marinha e Aeronáutica mantêm o poder de fato e, por conseguinte, o Ministro da Defesa torna-se muito mais uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas perante o Presidente da República do que um representante do governo perante os quartéis. Os mais recentes exemplos foram: a) a pressa com que o atual Ministro da Defesa, José Viegas, se opôs à proposta inicial do Ministro da Previdência Social de mudanças na previdência dos militares²⁸; b) a reação de Viegas ante a decisão da juíza Solange Salgado. Ela, em 22 de julho de 2003, ordenou, após 21 anos de luta dos familiares, a abertura dos arquivos militares e a localização bem como o traslado dos corpos dos guerrilheiros do Araguaia²⁹ para que sejam enterrados por suas famílias. Criou-se um fato político quando o luto é um direito humano: o de cada um enterrar seus mortos. Afinal, Antígona, na tragédia de Sófocles, lutou para sepultar seu irmão morto. Invocou os deuses da família e enfrentou o poder constituído do Estado. Viegas, todavia,

²⁸ Ante a reação militar, Lula decidiu retirar os militares da reforma da Previdência, deixando para uma outra oportunidade.

²⁹ A guerrilha do Araguaia foi um movimento armado organizado pelo Partido Comunista do Brasil, entre 1966 e 1974, contra o regime militar, na região do Araguaia (atual fronteira entre os estados de Tocantins, Pará e Maranhão).

encampou, imediatamente, os interesses poder militar, i.e., a tradicional versão das Forças Armadas da inexistência de tais arquivos (Cantanhêde, 2003).³⁰

Do ponto de vista operacional, a criação do Ministério da Defesa não apresentou grandes mudanças. As três forças se relacionam com o Ministério da Defesa de modo similar ao que se relacionavam com o extinto Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa). Quintão não conseguiu integrar militarmente as três forças singulares e procurou 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. Ou seja, cada força singular, desenvolve suas atividades desvinculadas das demais. Não se percebe um projeto integrado que vincule a capacidade bélica desejada ou possível com os recursos orçamentários pertinentes.

O fato é que o Exército continua organizado para lutar uma guerra convencional de remota possibilidade de ocorrência. Isto pode ser constatado através do Plano FT-90, uma espécie de Livro Branco da Defesa, publicado em 1990 para ser implementado até 2015. Estratégia, doutrina, organização, treinamento e armamento precisam de modernização (Day, 2003).

Por exemplo, as pistas militares do país ainda seguem uma concepção da Segunda Guerra, voltadas para o Atlântico, enquanto a maior ameaça à integridade do território vem da região andina. A única tropa de elite do Exército preparada para pronto-emprego é a Brigada Pára-Quedista sediada no.....Rio de Janeiro, a milhares de quilômetros da fronteira onde atua a guerrilha colombiana. Em caso de invasão surpresa de tais guerrilheiros, deslocar tal Brigada seria complicado e demorado, pois não há pistas para aviões a jato próximas da fronteira. Do mesmo modo, é inaceitável a compra de um novo porta-aviões para defender a costa Atlântica enquanto o efetivo da marinha fluvial, na vastidão da Amazônia, é de apenas 8 navios fluviais e 16 lanchas rápidas.³¹ Lembro que uma das missões da marinha fluvial é garantir melhor apoio logístico aos pelotões fronteiriços do Exército.

Uma das atividades clássicas do Poder Legislativo é controle orçamentário sobre as Forças Armadas. Contudo, a participação do Congresso Nacional, antes da criação do Ministério da Defesa, era mínima.³² E continua sendo após a criação deste ministério. O montante orçamentário é, praticamente, fruto de decisão direta entre o Presidente da República, o ministro da Defesa e os comandantes militares. Ou seja, as verbas já chegam “carimbadas” ao Congresso Nacional.

O Ministério da Defesa, fazendo o jogo dos militares, contenta-se em aceitar que o Congresso exerça apenas um controle contábil, ou seja, a mera alocação ou não de dotações sem que as mesmas estejam necessariamente atreladas a estratégias claramente definidas.

³⁰ Segundo Gaspari (2003), “existem documentos que revelam a identidade de pelo menos meia dúzia de militares que participaram das operações do Araguaia”.

³¹ “Reforço para a Amazônia”, *O Estado de S. Paulo*, 28 de julho de 2003.

³² Os ministérios do Exército, Marinha, Aeronáutica e Emfa recebiam algo como 15% dos investimentos definidos pelo Executivo. Ainda eram beneficiados com suplementações e taxas de execução acima da média (Limongi & Figueiredo, 2002).

Sem este atrelamento o corte ou aumento de verbas passa a ser rotina administrativa, deixando de adquirir significado político. Infelizmente, pois um país com as carências sociais do Brasil apresenta um orçamento militar anual de US\$ 10,7 bilhões, empatado com Taiwan, acima de Israel e logo abaixo da Coreia do Sul. Todos eles países em situação de guerra.³³

A falta de latitude política contribui para emperrar a capacidade do Congresso de influir significativamente nos assuntos de defesa nacional. O Executivo também toma medidas que enfraquecem o Ministério da Defesa. Por exemplo, FHC retirou de Quintão o controle do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), que engloba o Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia (Sivam), e o Projeto Calha Norte, na região amazônica, e os entregou ao Ministro Chefe da Casa Civil (Boechat, 2002).

Os resultados de uma política qualquer não dependem apenas de suas intenções ou da eficiência com que é aplicada. Mas, também, da natureza dos comportamentos estratégicos que os atores políticos tem com respeito a ela. Se o modo como o Ministério da Defesa funciona e implementa suas decisões estão longe de representar um efetivo controle civil democrático sobre os militares, isto se deve ao fato dos atores envolvidos, civis e militares, não terem estímulos racionais para criar um *ethos* democrático no país. Isto é, tais atores aceitam uma democracia eleitoral, mas não um regime democrático.

O Ministério da Defesa com suas limitadas atribuições reflete o equilíbrio instável nas relações civil-militares existentes no Brasil. Os civis brasileiros podem dizer que tal como nas democracias maduras, criaram o Ministério da Defesa, e os militares aceitam tal situação por almejam um lugar para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU, aumentando a importância do país, e de suas Forças Armadas, no cenário internacional. Afora isto, o arranjo institucional que resultou na criação do Ministério da Defesa torna o ministro da defesa muito mais um representante da caserna ante a Presidência da República do que do governo na caserna. Não esquecendo que os comandantes das três Forças garantiram o status jurídico de ministro de estado bem como presença regimental nas reuniões do Conselho de Defesa Nacional.

O modo de atuação do Ministério da Defesa não pode ser separado do contexto sócio-político-econômico existente no país. Mudanças no modo como este jogo vem sendo jogado, só se o Brasil conseguir avançar com mais regularidade e vigor rumo ao pólo da plena democracia. O que, por sinal, não vem acontecendo desde 1985. Os sete primeiros meses do governo Lula não apontam mudança neste cenário. Muito pelo contrário.

Bibliografia

Azeredo, Zenaide (1999) “Posse em clima de consternação e contrariedade”, *Jornal de Brasília*, 22 de dezembro.

³³ Fonte: Center for Defense Information, www.cdi.org.

Azeredo, Zenaide (2000), “Ministro assume prometendo aumento”, *Jornal de Brasília*, 25 janeiro.

Barany, Zoltan (1997) “Democratic Consolidation and the Military: The East European Experience” in *Comparative Politics* Volume 30, Number. 1, pp. 21-44.

Boechat, Ricardo (2002) “Jim das Selvas”, *Jornal do Brasil*, 1 de março.

Bresser Pereira, Luís Carlos (1998) “Da administração pública burocrática à gerencial” in Luís Carlos Bresser Pereira (org.) Reforma do Estado e administração pública gerencial Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Cantanhêde, Eliane (2003) “Governo vai defender que não há arquivo do Araguaia”, *Folha de S. Paulo*, 27 de julho.

Cerqueira, Carlos Nazareth (1988) “Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. ano 6, v. 22, pp. 139-182.

Colomer, Josep (2000) Strategic Transitions. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Costa, Eduardo Ferrero (1993) “Peru’s presidential coup”, *Journal of Democracy*, v. 4, no. 2, January, pp. 28-40.

Couto, Ronaldo Costa (1998) História indiscreta da ditadura e da abertura. Rio de Janeiro: Record.

Day, Michael (2003) “Changing masters, changing priorities”, *Jane’s Defence Weekly*, 7 de maio.

Delfim Netto, Antônio (1999) “1999, um ano de dificuldades”, *Carta Capital*, 20 de janeiro.

Dualibi, Juliana (2003) “Líder tucano compara Lula a Jango e diz que governo é “fraco e arrogante”, *Folha de S. Paulo*, 31 de julho.

França, William & Daniela Nahass (2000) “Após reajuste gerais não aplaudem FHC”, *Folha de S. Paulo*, 13 dezembro.

Frias Filho, Otávio (2003) “Lei e ordem”, *Folha de S. Paulo*, 31 de julho.

Gaspari, Elio (2003) “De lucioPETIT@araguaia.edu pra José Genoino”, *Folha de S. Paulo*, 30 de julho.

Hunter, Wendy (1997) Eroding Military Influence in Brazil. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

- Huntington, Samuel (1994) A Terceira Onda. São Paulo: Ed. Ática.
- Jungblutt, Cristiane (2002) “FH afirma que tentou fazer tudo pelas Forças Armadas e agradece colaboração”, *O Globo*, 19 de setembro.
- Kramer, Dora (2000) “O poder desguarnecido”, *Jornal do Brasil*, 4 de janeiro.
- Krieger, Gustavo (2002) “Informe JB”, *Jornal do Brasil*, 18 de setembro.
- Lacerda, André e Jailton de Carvalho (1998) “Pasta pode ganhar mais poder”, *Jornal do Brasil*, 25 de março.
- Leali, Francisco (1999) “Ministro sob fogo cruzado”, *Jornal do Brasil*, 29 de dezembro.
- Leali, Francisco (2000) “Quintão fez viagem particular pela FAB”, *Jornal do Brasil*, 22 de janeiro.
- Limongi, Fernando & Argelina Figueiredo (2002) “Em Busca do Orçamento Perdido”, *Insight Inteligencia*, no. 16, Janeiro/Março, pp. 145-156.
- Loveman, Brian (1994) “‘Protected Democracies’ and Military Guardianship: Political Transitions in Latin América, 1978-1993”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 36, number 2, pp. 105-189.
- Maciel, Marco (1999) “Política, Direito e Justiça”, *Jornal do Commercio*, 30 de novembro.
- Martins, Franklin (1999) “Crônica de uma crise militar anunciada”, *Jornal de Brasília*, 19 de dezembro.
- McSherry, J. Patrice (1997) Incomplete Transition: Military Power and Democracy in Argentina. Londres: Saint Martin’s Press.
- Moreira Alves, Márcio (1997) “Igreja e política”, *O Globo*, 4 de outubro.
- Moreira Alves, Márcio (1999) “Gentes da guerra”, *O Globo*, 29 de dezembro.
- Murilo de Carvalho, José (1999) “Vargas e os Militares” in Dulce Pandolfi (org.) Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Rizzo de Oliveira, Eliézer (1998) “Brazilian National Defense Policy and Civil-Military Relations in the Government of President Fernando Henrique Cardoso” in Donald E. Schultz (org.) The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century. Strategic Studies Institute.
- Sarney, José (1998) “A pesquisa que não se vê”, *Folha de S. Paulo*, 19 de junho.

Schneider, Ben Ross (1995) "Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments", *Latin American Research Review* Volume 30, Number 2, pp. 215-234.

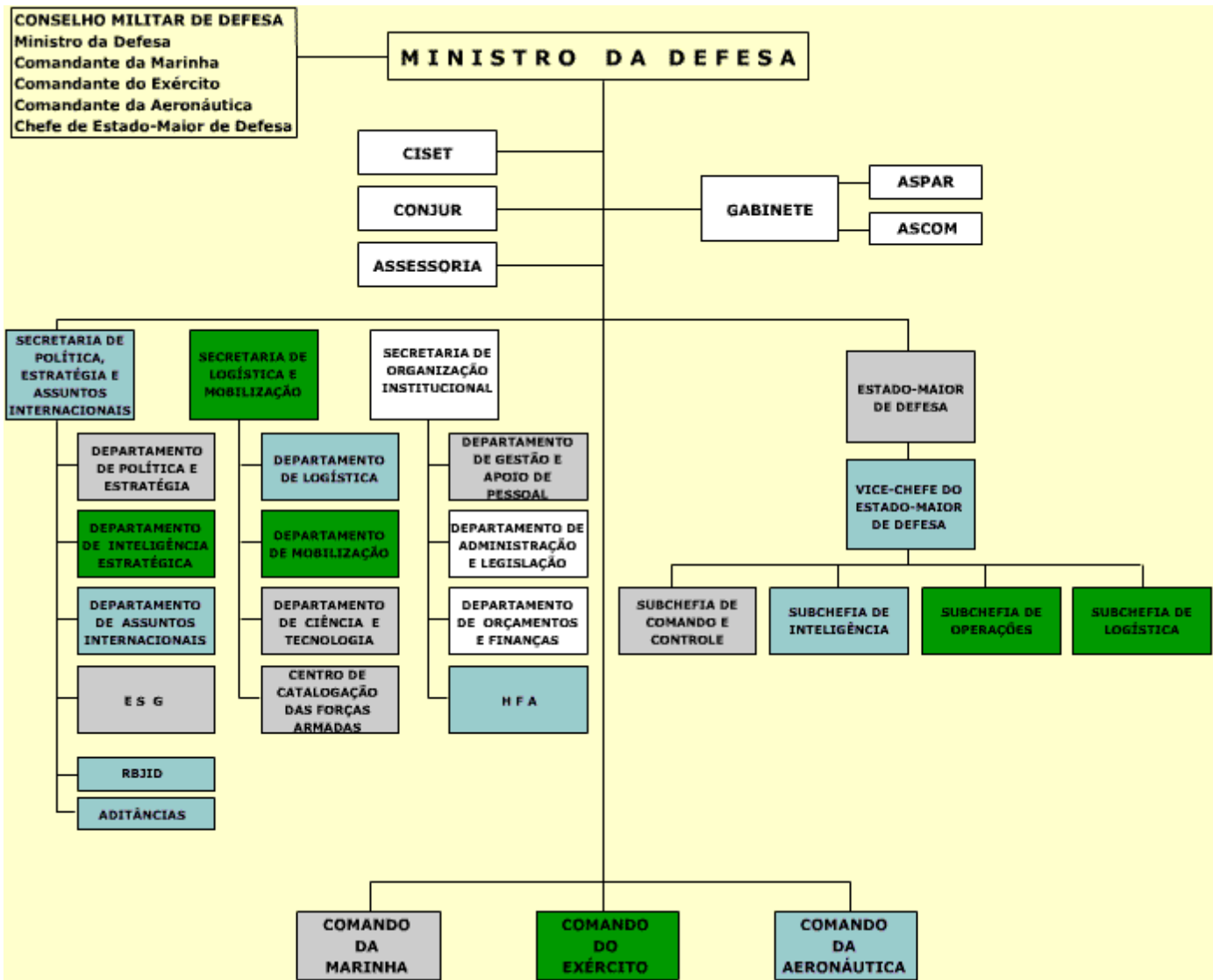
Zaverucha, Jorge (1998) "The 1988 Brazilian Constitution and its Authoritarian Legacy: Formalizing Democracy while Gutting its Essence" in *Journal of Third World Studies*, Volume XV, No. 1, pp. 105-124.

Zaverucha, Jorge (1999) "Military Justice in the State of Pernambuco after the Brazilian Military Regime: An Authoritarian Legacy" in *Latin American Research Review* Volume 34, Number 2, pp. 43-73.

Zaverucha, Jorge (2000) Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares". Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

Zaverucha, Jorge (2000a) "Fragile Democracy: The Militarization of Public Safety in Brazil" in *Latin American Perspectives*, Vol. 27, No. 3. June, pp. 8-31.

ANEXO (Organograma do Ministério da Defesa)



Fonte: Ministério da Defesa

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003