

## MINISTÉRIO DA DEFESA: GARANTIA DE CONTROLE CIVIL SOBRE OS MILITARES?

Victor Teodoro de Sousa<sup>6</sup>

**RESUMO:** Desde seu advento, o Ministério da Defesa (MD) tem enfrentado diversas dificuldades, sofre para efetivar sua missão e alcançar o equilíbrio desejável entre o político e o militar. Mais de quinze anos após sua criação ainda é válida uma análise sobre o papel do MD e o desempenho do poderio civil dentro do mesmo. A hipótese inicial é de que apesar dos esforços para a construção do Ministério como forma de controle político e civil, a participação civil nos assuntos da defesa não é plena em todos os três níveis do planejamento: estratégico, tático e operacional. O presente artigo busca demonstrar comparativamente a representação civil e militar no seio do MD analisando a composição dos recursos humanos do mesmo, os desdobramentos desta composição e elencar as soluções propostas pelos setores governamentais e políticos para a ampliação da presença de membros da sociedade civil, intelectuais e acadêmicos no debate acerca da defesa nacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério da Defesa; Controle Civil; Militares; Defesa.

### HISTÓRICO DO MD E A GESTÃO DESEMPENHADA POR SEUS MINISTROS<sup>7</sup>

Desde a transição democrática pós regime militar (1964-1985) houve a intenção de instauração de um poderio civil sobre os militares.<sup>8</sup> Governos passaram e, após um longo processo, este intento foi realizado durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), aos 9 dias do mês de junho de 1999. À época, o Brasil era um dos 23 países no mundo que ainda não possuíam suas Forças Armadas (FFAA) unidas e submetidas a um controle civil único – sendo que destes 23, somente 3 possuíam condições de estrutura para possibilitar tal organização: Brasil, Japão e México (PEREIRA, 2010).

Na Lei Complementar nº 97/99, o então presidente FHC sanciona a criação do Ministério da Defesa – poder civil de controle das forças armadas, extinguindo os Ministérios da Marinha, da Aeronáutica, do Exército – transformando-os em Comandos – e instituindo para o cargo de Ministro Extraordinário da Defesa o senador Elcio Álvares, que posteriormente iria envolver-se em escândalos e suspeitas de corrupção, sendo então substituído pelo advogado-geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão.

<sup>6</sup> Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP – Campus de Franca/SP. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional – GEDES. Trabalho realizado sob a orientação do Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille. E-mail: vi\_teo@hotmail.com.

<sup>7</sup> Aqui foram intencionalmente escolhidas fontes advindas de veículos midiáticos e jornalísticos de grande circulação e acesso popular. A intenção, apesar de não se caracterizar como uma prioridade objetiva da pesquisa, é traçar um paralelo com o discurso de “realidade” ao alcance da opinião pública, pois muitos fatos certamente não foram e nunca serão vistos com a luz da nudez dos ocorridos nos bastidores do governo, assim como demonstrar sutilmente o impacto dos acontecimentos e a instrumentalização pela grande mídia dos mesmos. Portanto, os valores e opiniões contidos nas publicações devem ser atentados.

<sup>8</sup> Desde a Constituição de 1946 o assunto esteve em debate nos círculos do alto escalão político. Abafado durante o regime militar (1964-1985) o assunto só voltou a ser discutido na Constituição de 1988.

O Ministro Quintão conseguiu cumprir seu mandato normalmente, apesar de não ter sido capaz de criar uma coalizão entre o recém-criado Ministério e as aspirações dos Comandos das Forças. Neste episódio o presidente FHC afirmou que “Quintão é uma indicação minha e vai fazer no ministério da Defesa apenas o que eu quiser” (SECCO, 2000, 40). Após Quintão, quem assumiu o ministério foi o embaixador José Viegas Filho, já sob administração Lula. Sua curta estadia no Ministério se deu por um deslize (ou conspiração – existem várias interpretações) onde, o então Comandante do Exército Francisco Albuquerque, autoriza ao Centro de Comunicação do Exército a divulgação de uma nota que justificava e enaltecia crimes cometidos pelas FFAA durante o regime militar (como a morte do jornalista Vladimir Herzog, por exemplo). Esta publicação colocou a cabeça de Viegas no fio da guilhotina. Apesar do então ministro tentar demitir o Comandante, o efeito foi reverso e quem acabou com a carreira interrompida foi o próprio Viegas (FOLHA ONLINE, 2004).

O sucessor foi o vice-presidente José Alencar que acumulou os dois cargos e assumiu o Ministério em 2004 sob indicação do presidente Lula. Alencar promoveu uma renovação no até então instável ministério, assumiu ressaltando a importância do envolvimento civil e propondo uma utilização compartilhada do orçamento para o MD e as FFAA (FOLHAPRESS, 2004). Durante seu mandato foi reformulada a PDN I e promulgada a II Política de Defesa Nacional – PDN II (2005)<sup>9</sup>, documento direcionador das atitudes em termos de defesa.

Alencar se afasta do cargo em 31 de março de 2006 para concorrer às eleições como vice-presidente ao lado de Lula, assumindo o MD por indicação presidencial Waldir Pires, político há longa data que já havia ocupado diversos cargos, desde deputado à governador da Bahia e Ministro da Previdência e da Controladoria-Geral da União. Por mais possuidor da elevada estirpe política que era, Pires enfrentou um momento de crise em seu mandato envolvendo dois acidentes aéreos. Fatos que ficaram conhecidos como “Apagão Aéreo” e que causaram a demissão do ministro em junho de 2007 (AGÊNCIA ESTADO, 2006).

Para ocupar o cargo de chefe do MD é indicado o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim. Seu mandato foi o mais longo até então. Jobim desfrutou de certo acerto com as FFAA ao promover grandes projetos de renovação das Forças, de compra de armamentos e na articulação frente à criação da Comissão Nacional da Verdade em prol da manutenção da Lei da Anistia de 1979 (G1, 2010). Durante o período que ocupou a cadeira de ministro, foi promulgada a Estratégia Nacional de Defesa – END (2008), inspirado na PDN é um conjunto de diretrizes e políticas para a execução de planos focados na reestruturação das FFAA, no reequipamento, na redistribuição de

---

<sup>9</sup> A PDN I – posteriormente intitulada como primeira, obviamente - foi promulgada durante o governo FHC, em 1996.

forças e no trabalho conjunto de diversos setores militares e civis em prol da defesa com duração de 2008 a 2030. Também são alcançados avanços no projeto FX-2 (renovação da frota de aeronaves de caça) que há muito vinha sendo estudado pelo governo brasileiro. A saída de Jobim do ministério se deu num emblemático caso divulgado na revista Piauí, onde critica a atuação de outros ministros, causando um mal-estar que culmina na sua demissão em agosto de 2011 (G1, 2011a).

Após o ocorrido assume o cargo de chefe do MD o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (G1, 2011b). O mandato de Amorim demonstra finalmente uma certa estabilidade no MD. É de 2012 a publicação do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), resultado de um longo período de estudo acerca da posição, efetivos e intenções brasileiras e que juntamente com a PDN e a END formam o tripé sustentador do projeto político-estratégico em termos de defesa. Os posicionamentos de Amorim frente às FFAA e a coalizão que buscou manter com as mesmas criam um novo cenário onde a esfera política e a militar pareceram começar a convergir, porém após o fim de seu tempo à frente da pasta paira um ar de “por fazer”. Com larga experiência, do ex-chanceler esperava-se um pouco mais de sua atuação, levando em conta o largo período em que ocupou o cargo de ministro. Com o atual ministro – o ex-governador da Bahia, Jacques Wagner – o que muito se diz é a máxima “homem certo, no lugar errado”, pois com o grande saber e prestígio político sua presença talvez possa incomodar a caserna, assim como seria importante a sua atuação em outras pastas, principalmente com as tensões enfrentadas pelo Planalto atualmente (G1, 2015).

Podemos vislumbrar um intento de mais de 15 anos para a efetivação do papel do MD na condução da defesa nacional. A constante rechaça por parte dos militares à instituição do Ministério e os diversos momentos de “mal-estar” no relacionamento entre os nichos civil e militar são potenciais desestabilizadores na história do MD. Por mais que alguns ministros tenham demonstrando possuir capacidade de lograr êxito durante seu mandato, percebemos que outros estiveram na “corda bamba” durante seus períodos a frente do ministério. Esta fragilidade da condução tem dificultado o objetivo primordial da criação do ministério: o controle civil sobre os militares.

## **O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS**

Constitucionalmente as FFAA possuem as atribuições de defesa das fronteiras e do interesse nacional (acatando o conceito “defesa” sob a definição de atitudes voltadas ao ambiente externo e componentes do aparato para enfrentar possíveis e potenciais ameaças, tomando o devido cuidado de não causar confusão com o conceito de segurança – relacionado à não percepção de ameaças).

Também é importante ressaltar que no ambiente interno, a atuação das FFAA é restrita a casos de exceção quando necessário seu emprego para a manutenção da ordem pública.

Observe-se que a competência das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem é meramente subsidiária, uma vez que essas atribuições são ordinariamente desempenhadas pelas forças de segurança pública [...] depende da iniciativa de um dos Poderes constitucionais, vale dizer, do Supremo Tribunal Federal, do Congresso Nacional ou da Presidência da República. Sem a provocação de um desses Poderes, a atuação das forças armadas na garantia da lei e da ordem pública é inconstitucional. (PAULO e ALEXANDRINO, 2007, 871)

A delimitação da esfera de atuação das FFAA no âmbito interno, apesar de não ser amplamente discutida na Constituição de 1988, é limitada e subordinada ao poder político, em especial o posteriormente compreendido na LC 69/91 (que será revogada pela LC 97/99<sup>10</sup> após a criação e as reformas do MD). Porém, o poder de decisão e assessoramento quanto aos temas de interesse da defesa, não são tratados abertamente na Constituinte devido ao *lobby* promovido pelas Forças à época, quadro que só começou a ser revertido durante o governo FHC.

A fragilidade da condução do MD é algo incitador de grande preocupação. Como desenvolvem Érica Winand e Héctor Saint-Pierre (2010, 25):

Em quase todas as crises de subordinação militar nas relações entre civis e militares, em que abriam-se oportunidades para que o poder político tivesse a possibilidade de se impor às FA para diminuir sua autonomia ou restringir suas prerrogativas, foram estas últimas que saíram fortalecidas do embate. [...] Esta situação fragiliza a democracia atrofiando o exercício normal de controle civil sobre os militares e de condução política da Defesa. Fragilidade que nestes âmbitos indica claramente a fragilidade democrática.

E tratando-se das disputas e lobby exercidos pelas FFAA frente à esfera política de poder, o que se vê ameaçado não é somente o desejo de exercer poder civil, mas toda uma estrutura política democraticamente edificada. O poderio civil é o instrumento formal da manutenção da estabilidade, quando as FFAA – que deveriam ser uma ferramenta de atuação do Estado – almejam desempenhar o papel do político, vemo-nos diante de uma delicada situação: os operadores das forças belicosas em enfrentamento com a organização política.

A sombra dos regimes militares no nosso país e no nosso continente são mais do que argumentos em defesa da estabilidade democrática de direito. Portanto, os militares devem desempenhar suas funções constitucionais, sem tentar penetrar pela estrutura governamental. As FFAA são subordinadas, tal qualquer instituição pública brasileira abaixo do poder democraticamente posto.

<sup>10</sup> Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

## O PARADIGMA HUNTINGTONIANO E A ESCOLHA DE UM MODELO DE GESTÃO DA DEFESA

A discussão acerca de um “tipo ideal”<sup>11</sup> de controle civil também é fator determinante no entendimento da construção do MD. Samuel Huntington define um paradigma acerca do controle civil sobre os militares, que delimita em dois níveis: *controle civil objetivo* e *controle civil subjetivo*. O controle objetivo define-se pela profissionalização do efetivo militar, ou seja, elevar a profissão militar a um alto nível de técnica e centrá-la no cumprimento de responsabilidades objetivas. O controle subjetivo por sua vez também consiste no empoderamento da classe civil sobre os militares, criando um aparato político que subjugua a atuação das FFAA aos seus designios, porém neste caso, o fenômeno está ligado a personificação do poder e uma identificação ideológica que mantém este relacionamento. Há um grande risco neste tipo de estratégia, pois ao introduzir relações pessoais/ideológicas nas esferas do poder, qualquer mudança nos atores pode ser desastrosa. Ambas as posturas visam minar o poder das FFAA e limitar sua atuação ao meio técnico-militar, restringindo a esfera de decisão política à classe civil (HUNTINGTON, 1996).

Assim como defendido por Alexandre Fuccille (2006), a opção por um modelo que preze pelo controle *objetivo* do paradigma huntingtoniano foi a escolha quando da formulação do modelo organizacional do MD. A possibilidade de concomitantemente elevar o civil ao alto grau de decisão e fomentar a maximização do profissionalismo militar sem que haja a personificação ou aproximação ideológica sobre a figura de um líder, mandatário, partido político ou sistema de governo, abre caminho para uma atuação flexível, visto que a atuação das FFAA deve estar condicionada ao cumprimento de suas funções e não ao desejo de poderes temporários. As PDN’s, por exemplo, ainda que sejam definidas como genéricas e superficiais, reforçam o foco das FFAA para os assuntos de caráter externo assim como denotam ao poder político civil o controle e a ratificação em último grau das diretrizes da defesa.

### BREVE DEFINIÇÃO DOS NÍVEIS DE PLANEJAMENTO

Não é desprezível a delimitação dos conceitos de níveis de planejamento para a melhor compreensão da alocação de poder decisório no processo institucional. Podemos partir da definição clássica dos termos que se origina em meio às formulações da teoria da administração. Como versa Chiavenato (2003), o planejamento pode ser dividido em três níveis: o estratégico, o tático e o

<sup>11</sup> Aceitamos aqui o conceito de “tipo ideal” weberiano definido na obra de Max Weber “A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais” de 1904, modelo formulado como instrumento de análise da realidade, onde são identificadas as semelhanças e disparidades entre tipo e fato afim de compreender as características do objeto de estudo (WEBER, 1997).

operacional. O nível estratégico contempla planos de longo prazo, valores e missão institucional, e que empregam a totalidade de recursos disponíveis. No nível tático, são definidas as diretrizes para a execução dos objetivos a médio prazo. E no nível operacional encontramos os métodos e práticas para a realização de tarefas de curto prazo.

Traduzindo para a realidade de nossa análise, podemos visualizar o MD como o órgão formulador das Estratégias – diretrizes, valores e visões fundamentais que devem ser buscadas no longo prazo, ou seja, o nível político. Os órgãos responsáveis por partes específicas (secretarias e Comandos Militares, por exemplo) e delimitados como formuladores do nível Tático, que se encarregam de criar planos de médio prazo e fiscalizar sua execução, ou melhor traduzindo o nível de chefia técnica gerencial. E os setores subalternos às grandes divisões como executores do nível Operacional, que empregam técnicas, estudos, treinamentos, pesquisas e métodos para a efetivação dos objetivos e metas de curto prazo.

## **A COMPOSIÇÃO DO MD**

O Ministério da Defesa possui um organograma no qual estão dispostos todos os setores componentes de sua estrutura. Esta organização formal, aprovada pelo Decreto nº 7974/13, aloca o Ministro da Defesa como chefe máximo da instituição e conta com o Conselho Militar de Defesa como órgão máximo consultivo, formado pelo Ministro da Defesa, os Comandantes das três Forças e o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Dentre as diversas subdivisões e setores componentes do ministério podemos elencar os principais órgãos decisores: o Gabinete do Ministro (GM), o Estado-Maior Conjunto das FFAA (EMCFA), a Secretaria de Organização Institucional (SEORI), a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD), a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), a Secretaria de Controle Interno (CISSET) e a Consultoria Jurídica (CONJUR). São estas as principais divisões às quais se subordinam as demais ou que servem de *staff* para a tomada de decisão (como o CONJUR e o CISSET, por exemplo).

Destas áreas emanam não somente as decisões tomadas pelo MD, na figura do Ministro, mas também os planejamentos políticos, estratégicos, táticos e operacionais e as diretrizes para a condução da defesa nacional. Em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) cabe ao MD a condução da política de defesa e o posicionamento brasileiro no Sistema Internacional.

O questionamento acerca da composição dos recursos humanos do MD gira em torno da participação civil dentro dos âmbitos de planejamento nos três níveis: estratégico, tático e

operacional. Participação esta que visa promover a democratização da defesa e efetivamente operar um poder civil sobre a organização militar.

Segundo a Divisão de Recursos Humanos, o MD é composto da seguinte forma:

TOTAL GERAL										
UNIDADE	CIVIS		MILITARES		TERCEIRIZADOS		ESTAGIÁRIOS		TOTAL	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
GM	69	37,5	88	47,8	15	8,2	12	6,5	184	12,5
EMCFA	59	16,8	252	71,6	12	3,4	29	8,2	352	23,8
SEORI	201	30,7	169	25,8	217	33,1	68	10,4	655	44,3
SEPED	29	22,6	71	55,5	10	7,9	18	14,0	128	8,7
SEPROD	14	16,5	65	76,5	1	1,1	5	5,9	85	5,8
CISSET	19	67,9	8	28,5	1	3,6	0	0,0	28	1,9
CONJUR	30	66,7	5	11,1	3	6,7	7	15,5	45	3,0
<b>TOTAL</b>	<b>421</b>	<b>28,5</b>	<b>685</b>	<b>44,5</b>	<b>259</b>	<b>17,5</b>	<b>139</b>	<b>9,4</b>	<b>1477</b>	

**Tabela 1:** Organizada pelo autor com base nos dados do SIRHU (Sistema Integrado de Recursos Humanos), 7 de novembro de 2012.

Analisando a Tabela 1, vamos descartar do foco a atuação de terceirizados e estagiários, pois estes não desempenham papel decisório. Agora, atentando-se para a composição civil e militar dos principais setores do MD percebemos uma defasagem muito grande da presença civil.

UNIDADE	CIVIS		MILITARES		TOTAL	
	QTD	%*	QTD	%*	QTD	%*
GM	69	43,9	88	56,1	157	14,2
EMCFA	59	19,0	252	81,0	311	28,1
SEORI	201	54,3	169	45,7	370	33,5
SEPED	29	29,0	71	71,0	100	9,0
SEPROD	14	17,7	65	82,3	79	7,1
CISSET	19	70,4	8	29,6	27	2,5
CONJUR	30	85,7	5	14,3	35	3,2
<b>TOTAL</b>	<b>421</b>	<b>38,0</b>	<b>685</b>	<b>62,0</b>	<b>1106</b>	

**Tabela 2:** Organizada pelo autor com base nos dados do SIRHU, 2012.

\* Dados aproximados.

Realizando um cálculo simples podemos chegar a composição de civis e militares dos efetivos do MD (Tabela 2). Desta forma visualizamos mais claramente a relação desigual entre estes dois

componentes. Somente na SEORI (54,3%), Ciset (70,4%) e CONJUR (85,7%) a presença civil é superior a militar. Considerando que tratam basicamente de assuntos institucionais, internos e jurídicos, não ocupam grande representação prática no processo decisório. O ponto mais preocupante é o EMCFA, órgão de onde emanam a maioria das diretrizes táticas e operacionais de condução das Forças, e que conta somente com 19% de participação civil. Assim como no SEPROD – responsável por todo o processo de aquisição, manutenção e controle de equipamentos e produtos de defesa - onde a participação é de apenas 17,7%. No próprio GM a quantidade de militares (56,1%) é superior à de civis (43,9%).

Embora a tabela disponibilizada não conte com uma distinção clara e esmiuçada sobre os números que compõem os recursos humanos no MD – são contabilizados todos os funcionários, independente de cargo, função, escolaridade, hierarquia, etc. Ou seja, estão entre civis desde o próprio ministro, até oficiais administrativos de nível médio, staff e pessoal de apoio, como limpeza e organização. Da mesma maneira que entre os militares descritos estão generais, coronéis, cabos, soldados – a proposta é uma análise que pressupõe uma interpretação destes números levando em conta o envolvimento institucional das partes componentes. A limitação da pesquisa advém da própria disponibilização das informações pelo Portal da Transparência, onde todos funcionários, estagiários, terceirizados, a plenitude dos efetivos das FFAA, e quaisquer outras pessoas que possuam algum vínculo com o MD estão listadas na mesma folha funcional. Daí a grande dificuldade em selecionar somente os envolvidos diretamente com a organização do MD entre um universo de centenas de milhares de indivíduos.

A proposta, porém, é considerarmos os *ethoi*<sup>12</sup> destes indivíduos. Acatando a tabela fornecida pelo SIRHU, podemos interpretar de maneira simples o grau de envolvimento com a instituição. Os funcionários civis, nem sempre serão diretamente ligados à política, e é plausível inclusive que muitos deles mal possuam claros seus posicionamentos partidários, ideológicos e políticos. Por outro lado, todos os militares possuem uma formação, ao menos básica, na instituição. São possuidores do *ethos* militar e do *sprit de corps* inerente à formação em uma instituição total<sup>13</sup>, tal qual as FFAA se

<sup>12</sup> Adotado os conceitos de *ethos*, *hexis*, *eidos* e *habitus* presentes nos trabalhos de Pierre Bourdieu, aos quais podemos delimitar de maneira simplificada: um *ethos* seria o conjunto de princípios e valores do indivíduo, em estado prático, a *hexis* sendo as posturas corporais, linguísticas e comunicativas e o *eidos* a “formatação” de pensamento e da apreensão da realidade. Estes todos são adquiridos de forma não natural, e compõem o *habitus*, o conjunto de normas sociais assimiladas pelos seres e que refletem a formação do indivíduo, manifestadas nas ações, julgamentos, interpretações e explicações. (BOURDIEU, 1983)

<sup>13</sup> Instituições que transformam o ser, despersonalizando características individuais prévias e introduzindo valores e crenças da instituição no pensamento e ação do indivíduo. Para uma maior compreensão sugerimos a leitura de “Manicômios, Prisões e Conventos” de Erving Goffmann (1961).

enquadram. Portanto, ao analisarmos os números, apesar de não ser possível – ao menos por ora – um refino maior, devemos considerar esta distinção. Os civis não necessariamente possuem o *ethos* político, quanto menos a *hexis* e o *eidos* da classe política, já dos militares é inteligível aceitar a presença de um *ethos* militar, uma *hexis*, um *eidos* e, conseqüentemente, um *habitus* corporativo.

### **EFEITOS DA ALOCAÇÃO DESIGUAL NO QUADRO FUNCIONAL DO MD**

A desigual representação dos setores dentro das divisões denuncia um problema que habita o núcleo do MD e da condução da defesa em geral: a escassez de profissionais civis preparados para assumir parte significável do processo decisório acerca de temas que envolvem a aplicação das políticas. O Conselho Militar de Defesa tem quatro representações militares e somente a pessoa do Ministro como representação civil – ou seja, o problema não está somente na concepção do título do conselho.

As políticas formuladas no âmbito político e institucional compõem o nível estratégico da organização, quando passadas aos órgãos de comando militares para o desenrolar tático e a aplicação operacional, são interpretadas segundo a visão destes órgãos. A ausente presença civil nestes meios tornam as diretrizes abertas e possibilita diversos métodos para sua execução, métodos estes que nem sempre são desejosos na esfera política civil.

Os órgãos consultivos utilizados no processo de planejamento consistem em autoridades militares que dominam as especificidades tático-operacionais. Neste ponto, a escolha de equipamentos, alocação de contingente, planos de ação são todos moldados segundo o interesse destes órgãos consultivos.

Segundo Felipe Moreira:

As conseqüências políticas da criação de um Ministério da Defesa são decisivas para o processo decisório e se de um lado não podemos ainda admitir que exista uma esfera decisória de percepção de ameaça, formulação estratégica e delimitação de uma política pragmática de defesa, por outro, admite-se que institucionalmente, a criação de uma instância decisória e executiva unificada reúne melhores condições para atingir – se estes objetivos estiverem dentro de uma institucionalidade democrática (MOREIRA, 2006, 100).

É evidente que o fato de que a criação do MD já representa um grande avanço para a estruturação em matéria de defesa no Brasil. Porém, o objetivo primordial de criar uma instituição para o controle civil só será possível quando o setor civil realmente assumir este poder, conquistando espaços e participando ativamente do processo decisório interno ao ministério.

Esta alocação desigual provavelmente reflete a carência de civis preparados e interessados nos assuntos de defesa para a composição do quadro funcional (na ausência da criação da carreira

de Analista de Defesa, que tramita há anos no Congresso Nacional sem ter sido aprovada até o presente momento), bem como a falta de uma estrutura organizacional clara dos postos onde os civis podem ser alocados, e certamente influi no cotidiano burocrático e no processo decisório interno do MD.

## **PROPOSTAS PARA ELEVAR A PARTICIPAÇÃO CIVIL NOS ASSUNTOS DA DEFESA**

A referida falta de debate sobre questões relacionada à defesa no âmbito legislativo é reflexo da carência de estudos acadêmicos nesta mesma área. Não podemos esquecer que são justamente trabalhos desta envergadura que agora apresentamos que dariam o embasamento para futuros debates profícuos no campo político (MENDES, 2006, 124).

Diversos caminhos podem ser traçados para o empoderamento civil. Entre eles a participação ativa da sociedade civil nos assuntos pertinentes à defesa, a promoção de debates políticos sobre o tema e principalmente o fomento de produção acadêmica relacionada às questões de interesse da defesa nacional.

A criação dos programas Pró-Defesa, em 2006, e Pró-Estratégia, em 2011, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) em conjunto com a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, é um dos maiores exemplos de fomento governamental que visa capacitar especialistas civis. Programas como estes, de pós-graduação de senso estrito, de pesquisas relacionadas à defesa e assuntos estratégicos, são meios de preparação de recursos humanos para a atuação dentro das esferas de estudo, discussão e aplicação de diretrizes nos três níveis de planejamento e de vital importância para a garantia da pluralidade na condução destes assuntos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por fim, podemos concluir que apesar dos incontáveis esforços depreendidos pelo governo, e o empenho para a efetivação do MD, a dificuldade de edificar um consenso entre o pensamento militar e o civil ainda são entraves para a consolidação da missão do Ministério. A massiva presença de militares na própria estrutura organizacional do MD denuncia que o processo de empoderamento civil ainda está sob as brumas das aparências e tarda assumir o papel que lhe é devido.

A condução frágil do Ministério nestes mais de quinze anos de existência, sempre esteve marcada pela falta de coalizão entre os âmbitos militar e civil, dificultando o processo de “civilização” e demonstrando-se constantemente aberto às pressões exercidas pelas FFAA. Há de se louvar as conquistas, afinal, seria imprudência definir como “fracassada” a atuação do MD até o

momento. Os passos que já foram dados são grandes saltos se comparados ao longo período de obscuridade em que viveu a presença não-militar.

Programas de incentivo acadêmico, técnico e de envolvimento social representam hoje o principal mecanismo de introdução civil no meio castrense e timidamente começam a render resultados. A continuação deste processo é essencial e deve contar com o olhar cuidadoso dos setores políticos. O incentivo do envolvimento da sociedade quanto aos assuntos relacionados à defesa e segurança nacionais também é peça fundamental e que deve ser profundamente incitada, visto o pouco envolvimento da maioria dos setores sociais.

Contudo, o processo de efetivação do controle civil sobre os militares ainda está longe de uma situação satisfatória. Há muito terreno a ser conquistado e grande empenho até atingirmos o estado d'arte do fundamento democrático de subordinação das FFAA perante a instituição política de direito: a única que é salvaguardada não por armas, mas pela luz que emana das urnas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA ESTADO, 2006. "No Senado, oposição pede a demissão de Waldir Pires". G1, 06/12/2006. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1377837-5598,00-NO+SENADO+OPOSICAO+PEDE+A+DEMISSAO+DE+WALDIR+PIRES.html>>.

BOURDIEU, P. Questões de Sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. Lei Complementar nº 97 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 de junho de 1999.

CHIAVENATO, I. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

FOLHA ONLINE, 2004. "José Viegas pede demissão e vice-presidente assume Ministério da Defesa". Folha de São Paulo, 04/11/2004. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65504.shtml>>.

FOLHAPRESS, 2004. "José Alencar projeta reestruturação". Todo Dia, 09/11/2004. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <http://www2.uol.com.br/tododia/ano2004/novembro/091104/brasil.htm>

FUCCILLE, L. A. "Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil". [Tese de doutorado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. 2006.

G1, 2010. "Jobim assumiu ministério em meio a crise no setor aéreo". G1, 15/12/2010. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/jobim-assumiu-ministerio-em-meio-crise-no-setor-aereo.html>>.

\_\_\_\_\_, 2011a. "Jobim nega ter dado declarações a revista com críticas a ministras". G1, 04/08/2011. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/jobim-nega-ter-criticado-colegas-informa-ministerio.html>>.

\_\_\_\_\_, 2011b. "Jobim entrega carta de demissão, e Celso Amorim assume a defesa". G1, 04/08/2011. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/jobim-entrega-carta-de-demissao-e-celso-amorim-assume-defesa.html>>.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

HUNTINGTON, Samuel P. O soldado e o Estado. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1996.

MENDES, C. Comentário sobre o texto de Felipe Kern Moreira. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR, D. (orgs). O Brasil e os Novos Conflitos Internacionais. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

MENDES, P., 2015. "Wagner pede 'conciliação' e diz que militares de hoje têm 'outra cabeça'". G1, 02/01/2015. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/wagner-diz-que-militares-nao-querem-fim-da-democracia-e-pede-conciliacao.html>>.

MOREIRA, F. K. A política de defesa do governo Lula. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR, D. (orgs). O Brasil e os Novos Conflitos Internacionais. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. Direito Constitucional Descomplicado. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

PEREIRA, P. R., 2010. "Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa: um processo não linear". Boletim Mundorama, 01/12/2010. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://mundorama.net/2010/12/01/politica-de-defesa-nacional-estrategia-nacional-de-defesa-e-livro-branco-de-defesa-um-processo-nao-linear-por-priscila-rodrigues-pereira/>>.

SECCO, A., 2014. "Militares para quê? ". Revista Veja, 26/01/2000. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <[http://veja.abril.com.br/260100/p\\_040.html](http://veja.abril.com.br/260100/p_040.html)>.

WEBER, Max. Max Weber: sociologia. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Editora Ática, 1997.

WINAND, E.; SAINT-PIERRE, H. L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. História, Franca, v. 29, n. 2, Dec. 2010.

ZAVERUCHA, J. FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro, Record, 2005.