

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC(FN) JORGE CARLOS GOMES DE SOUZA

**AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL.**

**A criação do Ministério da Defesa, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sob o prisma do paradigma huntingtoniano.**

Rio de Janeiro

2024

CC(FN) JORGE CARLOS GOMES DE SOUZA

**AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL.**

**A criação do Ministério da Defesa, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sob o prisma do paradigma huntingtoniano.**

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF ANSELMO AZEVEDO DA SILVA

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval

2024

## **DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR**

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha família na figura dos meus pais Antonio e Fátima, meus sogros Aristeia e José, minha amada esposa Aline e meus filhos Sui-anne e Bernardo. Sem vocês nada seria possível.

## **AGRADECIMENTO**

Primeiramente agradeço ao Criador pela dádiva da vida sem Ele nada seria possível, a cada passo, desde o concurso Ele orientou meu caminho e protegeu a mim e minha família. Ele sabe de todas as coisas! Agradeço aos meus pais Antônio e Fátima por ter servido de alicerce para tudo o que sou hoje. Aos meus sogros Aristéia e José por todo o apoio em todos os momentos que precisamos. À minha amada esposa Aline, mesmo com a correria do dia a dia me apoia nos momentos decisivos, à minha filhona do coração Suianne pela ajuda sempre que precisei e ao meu filho Bernardo com sorriso e jeito cativante me motiva a continuar a luta de cada dia. Foram períodos cansativos de exigência pessoal e profissional quais o apoio da minha família foi de suma importância para alcançar o aperfeiçoamento na carreira. Por último agradeço ao meu orientador, CF Anselmo, pelo profissionalismo e paciência para me conduzir nessa trajetória do conhecimento.

“Exército pode passar cem anos sem ser usado, mas não pode passar um minuto sem estar preparado”.

Ruy Barbosa

## RESUMO

Este estudo examina as transformações nas relações civis-militares no Brasil, concentrando-se na criação do Ministério da Defesa (MD) durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e nas implicações de tal estrutura. A pesquisa analisa o conceito de poder, as definições de Clausewitz sobre as relações entre civis e militares, e as teorias de Huntington, contrastando-as com a realidade brasileira, especialmente após a promulgação da Lei Complementar nº 97/99. O referencial teórico inclui uma análise detalhada do conceito de poder e das hierarquias de decisão no contexto militar brasileiro. A metodologia abrange uma revisão qualitativa de textos, artigos e livros, além de teses de doutorado que exploram o tema. A pesquisa é relevante para entender como o controle civil sobre as forças armadas foi consolidado durante o governo FHC e identificar as vantagens e desvantagens dessa configuração, com uma ênfase particular no sentimento dos chefes militares da época.

**Palavras-chave** Relações civis-militares, Ministério da Defesa, Poder, Huntington, Clausewitz, Lei Complementar nº 97/99, Governo FHC.

## ABSTRACT

This study examines the transformations in civil-military relations in Brazil, focusing on the creation of the Ministry of Defense (MD) during the Fernando Henrique Cardoso (FHC) government and the implications of this structure. The research analyzes the concept of power, Clausewitz's definitions of civilian-military relations, and Huntington's theories, contrasting them with Brazilian reality, especially after the enactment of Complementary Law No. 97/99. The theoretical framework includes a detailed analysis of the concept of power and decision-making hierarchies in the Brazilian military context. The methodology encompasses a qualitative review of texts, articles, and books, as well as doctoral theses that explore the theme. The research is relevant to understand how civilian control over the Armed Forces was consolidated during the FHC government and to identify the advantages and disadvantages of this arrangement, with particular emphasis on the sentiment of the military chiefs at the time.

**Keywords:** Technological Innovation; Technology Park; Brazilian Navy; Economic Development.



## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ADI	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	-	Constituição Federal
CONVICE	-	Conselho Vice-chefes dos Estados Maiores
CREDEN	-	Conselho de Defesa Nacional
EMFA	-	Estado-Maior das forças Armadas
EMG	-	Estado-Maior Geral
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
GTI	-	Grupo de Trabalho Interministerial
MD	-	Ministério da Defesa
OM	-	Organizações Militares
PDN	-	Política de Defesa Nacional
PND	-	Política Nacional de Defesa
SAE	-	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEORI	-	Secretaria de Orçamento e Organização

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>14</b>
2.1. O PODER.....	14
2.2. A SUBORDINAÇÃO ENTRE A POLÍTICA E A GUERRA .....	15
2.3. OS NÍVEIS DE DECISÃO .....	16
2.4. OS MILITARES E O PARADIGMA HUNTINGTONIANO .....	17
2.4.1. Segurança Nacional e os militares .....	18
2.4.2. O Profissional Militar .....	20
2.4.3. O controle civil huntingtoniano sobre os militares .....	21
2.4.3.1. <i>Controle civil objetivo</i> .....	22
2.4.3.2. <i>Controle civil objetivo</i> .....	23
<b>3. MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL: DESDE O EMBRIÃO ATÉ A SUA CRIAÇÃO</b> .....	<b>25</b>
3.1. O ESTADO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS .....	25
3.1.1. O Estabelecimento do Estado-Maior Geral .....	26
3.1.2. A Reforma Administrativa de 1967 .....	27
3.1.3. EMFA com órgão de assessoramento e suas atribuições .....	28
<b>3.2. O MINISTÉRIO DA DEFESA</b> .....	<b>29</b>
3.2.1. A política brasileira antes da criação do MD .....	30
3.2.2. Os anos FHC .....	31
3.3. POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL.....	34
<b>4. A REALIDADE BRASILEIRA E PARADIGMA HUNTINGTONIANO</b> .....	<b>36</b>
4.1. O PODER NA RELAÇÕES CIVIS-MILITARES .....	36
4.2. O PARADIGMA DE HUNTINGTON.....	37
4.2.1. A Segurança Nacional .....	37
4.2.2. O Profissionalismo Militar .....	39
4.2.3. O Controle Civil.....	40
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>46</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A profissão militar é reconhecida no Brasil como sendo o bastião do patriotismo, da defesa da Pátria e de valores como a disciplina e a honra. Entretanto, paradoxalmente, o senso comum da sociedade leva os brasileiros a olharem para as forças armadas com desconfiança, fruto dos anos em que os homens de farda estiveram no poder, no período de 1964 à 1985, e que mantém acesas as cicatrizes que até hoje estão presentes nas relações entre civis e militares.

As forças armadas brasileiras, historicamente, desempenharam um papel de destaque na política nacional, intervindo de forma direta e indireta na amalgamação estrutural do Estado. O período de transição para o regime democrático nos anos 1980 trouxe novos desafios e demandas para a redefinição das relações civis-militares. Vislumbrou-se a necessidade da criação de uma estrutura que visava centralizar o comando das forças armadas, promovendo uma maior coordenação e controle civil sobre as atividades militares, essencial para a consolidação democrática no período pós 1985.

Tal estrutura, que foi aventada desde a década de 1940 no período pós Segunda Guerra Mundial, foi levantada a partir da possibilidade da criação do Ministério da Defesa (MD) no Brasil, o que não se tornou realidade. Naquele momento foi criado um órgão de assessoramento direto ao Presidente da República para os assuntos militares. Dando um salto na história, nos governos militares, o presidente Eurico Gaspar Dutra já visualizava a possibilidade de criação do MD seguindo modelos de grandes potências como Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido e França (Fucille, 2006).

O MD foi estabelecido no Brasil no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), por iniciativa do próprio signatário que buscava estabelecer o controle civil sobre os militares em uma estrutura enquadrante que possibilitaria tal controle em um momento de consolidação democrática no Brasil após os anos dos governos militares.

Por meio da Lei Complementar nº 97 de 1999 (LC 97/99) foi criado tal Ministério, que foi um marco importante nas relações civis-militares. Tal diploma legal trouxe no seu texto uma mudança significativa que foi a extinção dos Ministérios Militares, renomeado-os como Comandos de Força (Brasil, 1999). Ao estabelecermos as relações entre civis e militares, observamos que estas estão baseadas no poder que

um grupo exerce sobre o outro. Para entendermos tal dinâmica, visitaremos as definições de importantes autores para entendermos sua importância nas relações sociais para depois trasladamos para as relações do nosso estudo. Esse conceito é central para analisar a dinâmica entre civis e militares, onde o controle civil visa garantir que as forças armadas atuem de acordo com os interesses e diretrizes do governo eleito democraticamente.

É igualmente necessário analisar como a doutrina militar brasileira estratifica os níveis de decisão em seus manuais e de que forma essa divisão reflete a definição clausewitziana de relação entre o poder político e o poder militar, dentro do contexto das relações civis-militares.

A teoria de Samuel Huntington servirá de base para o presente estudo, conforme descrito em sua obra *O Soldado e o Estado*, que define o conceito de segurança nacional e o papel dos militares em sua consolidação. Estudaremos também a visão do autor sobre a profissionalização dos militares e quais suas atribuições de auto-organização.

Um dos pontos principais da obra do autor determina e categoriza as formas que os civis podem exercer poder sobre os militares definindo o controle civil objetivo e subjetivo. Huntington argumenta sobre o controle civil objetivo, que ao profissionalizar os militares, minimiza a interferência política direta, e é mais eficaz, além de manter a autonomia e o profissionalismo das forças armadas (Huntington, 1996). Essa teoria oferece uma base sólida para entender como o MD pode funcionar para manter a ordem e a disciplina dentro das forças, enquanto estas, respondem às necessidades civis.

O estudo das relações civis-militares no Brasil, especialmente no contexto da criação do MD, oferece uma perspectiva rica e complexa sobre a dinâmica entre os poderes Civil e Militar. Uma vez que foi criado com o objetivo de unificar o comando das três forças, Exército, Marinha e a Aeronáutica, promovendo uma maior eficiência e integração estratégica. Além disso, buscava-se assegurar que as decisões militares fossem alinhadas com as políticas nacionais e supervisionadas por autoridades civis, fortalecendo assim a democracia brasileira.

A centralização do comando militar sob o MD permite uma coordenação mais eficaz das atividades de defesa, garantindo que todas as forças atuem de forma coesa e eficiente. Além disso, o Ministério busca promover uma cultura de profissionalismo e respeito aos princípios democráticos dentro das forças armadas, assegurando que

as ações militares estejam sempre alinhadas com os interesses nacionais.

Assim exposto, a presente dissertação buscará analisar a importância das relações civis-militares depois da criação do MD. O estudo de tal objeto é relevante para compreender as dinâmicas políticas e institucionais que permeiam o controle e a gestão das forças armadas no país e suas relações com o poder político depois da instauração do Ministério. O estudo foi conduzido na busca de verificarmos as alterações sofridas nas relações civis-militares com o advento do setor da Defesa como partícipe independente do arranjo ministerial e nas vantagens e desvantagens da subordinação das forças armadas do Brasil a um Ministro civil.

O referencial teórico permitiu, a partir da análise do conceito de poder, da definição de Clausewitz das relações entre civis e militares e da estratificação dos níveis de poder na doutrina militar brasileira, aliadas as teorias emanadas por Huntington confrontadas com a realidade observada na criação do MD por meio da LC 97/99.

Quanto à metodologia, pesquisa iniciou-se por pesquisas de cunho qualitativo efetuadas em textos, artigos e livros publicados sobre o tema, além da pesquisa de teses de doutorado de escassos estudiosos brasileiros sobre o assunto. Utilizamos também a busca em periódicos, em sua maioria de caráter militar, e observamos, mais uma vez, uma carência de pesquisadores civis sobre as relações civis-militares no Brasil.

Essa pesquisa é relevante para a sociedade brasileira, pois permite entender, com vistas à teoria huntingtoniana, a maneira que o controle civil sobre as forças armadas foi consolidado no governo de FHC, e qual o sentimento dos chefes militares da época para tal enquadramento. Além de indicar quais as vantagens e desvantagens de tal arranjo, além de possibilitar o entendimento, com vistas à teoria huntingtoniana, a maneira que o controle civil sobre as forças armadas foi consolidado no governo de FHC.

Iniciaremos o estudo pela análise das relações de poder nas sociedades, passando por um breve estudo da subordinação clausewitziana no contexto da doutrina militar brasileira. Em seguida estudaremos as definições de Huntington sobre temas importantes como segurança nacional, profissionalismo militar e as formas de controle civil.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, trataremos da teoria que servirá como arcabouço teórico do presente trabalho visitando definições de poder, uma vez que são a base nas relações entre civis e militares, a subordinação entre a Guerra e a Política defendida por Clausewitz e realizaremos comentários sobre a relação, pelo que consta na doutrina militar brasileira, no que diz respeito aos níveis de decisão, para definirmos a hierarquização entre eles.

Passaremos pelos escritos de Samuel Huntington, com base no seu livro *O Soldado e o Estado*, uma obra que é caracterizada por ser a primeira a conceituar as relações civis-militares com uma análise que buscou entender a dinâmica do mundo militar tendo como referência o mundo civil. Exporemos temas como segurança nacional em suas formas e níveis, a profissão militar e os tipos de controle civil objetivo e subjetivo sobre os militares propostos pelo autor.

### 2.1. O PODER

Dando prosseguimento ao nosso estudo iniciaremos uma breve análise do conceito de poder que está presente em qualquer relação humana. Para tal, utilizaremos definições consagradas e que servirão de alicerce para o presente trabalho, uma vez que nas relações entre civis e militares há simbioticamente uma relação de poder que influencia a relação.

Podemos entender o poder como sendo um processo social estabelecido entre indivíduos ou grupos sociais que possuem condições de alterar o comportamento de outros indivíduos, e está intimamente relacionado com o que possui, ou não, valor em uma dada sociedade, podendo ser a força física em grupos que a valorizam, caráter religioso em grupos que valorizam o acesso dos sacerdotes às divindades. Em suma, o poder está diretamente ligado à capacidade de escolha que um ente tem em relação à decisão de outro, ou seja, quando um possui total liberdade de escolha perante uma decisão tomada por outra pessoa ou grupo de pessoas (Dias, 2011).

Max Weber por sua vez, define o poder como sendo: "[...] toda chance, seja ela qual for, de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências e qualquer que seja o fundamento dessa chance" (Weber, 1999, p.33).

Nas palavras de Foucault (1987) o poder é uma rede de relações baseadas em

força que é direcionada para todos os sentidos de uma sociedade e que poder ser observada em todos os seus níveis.

Assim temos que o poder está baseado na influência que um indivíduo ou grupo possui sobre outros e que lhe permite impor sua vontade em detrimento de outros, restando a este, limitadas possibilidades de escolha, sendo assim, forçado a agir contra sua vontade e cumprindo o que lhe é imposto pelo mais poderoso; sendo esta relação presente em todos os segmentos em uma dada sociedade, e é presença marcante nas relações civis-militares.

Finalizada a definição de poder, que servirá como base teórica no presente trabalho, analisaremos a relação entre a política e a guerra defendidas por diferentes autores e nas quais são determinadas como deve ser a relação entre o poder político e o poder militar na busca por atingir os objetivos estatais.

## 2.2. A SUBORDINAÇÃO ENTRE A POLÍTICA E A GUERRA

No prosseguimento do nosso estudo analisaremos a relação entre o poder político e o poder militar conforme definidos por importantes estrategistas do século 19 e que categorizaram tal relação na busca da proeminência de um sobre o outro aplicando assim sua vontade na busca de seus interesses.

Iniciaremos pela definição emanada pelo estrategista alemão Carl Von Clausewitz de definiu que "A guerra é a continuação da política por outros meios" (Clausewitz, 1996, p.99). Com essa clássica afirmação, Clausewitz define a relação entre poder político e poder militar defendendo que os militares, por meio da guerra, são instrumentos da política devendo atender suas determinações para alcançar os objetivos do Estado determinados pelos políticos.

Entretanto, o marechal prussiano Moltke, tinha uma opinião diferente e definiu que a política possui um caminho limitado do da guerra, devendo renunciar seu poder em temas propriamente militares (Echevarria II, 1996). Desta forma observamos que Moltke era defensor da supremacia do poder militar sobre o poder político em temas eminentemente militares, no caso da condução da guerra, o que permitiria aos militares total liberdade de decisão dos objetivos a serem alcançados durante um conflito, sem tomar em conta o que era determinado pelos políticos.

Observamos que grandes estrategistas tinham opiniões divergentes quanto como deveria ser a relação aos poderes político e militar. Observamos que a relação

defendida por Clausewitz foi a que permaneceu e consolidou a supremacia do poder político que define os objetivos dos Estados nas contendas, restando ao poder militar seguir as orientações emanadas pelos políticos no que diz respeito aos objetivos nacionais.

Após definirmos a preponderância, construída ao longo dos anos, do poder político sobre o poder militar, estudaremos como é estabelecida essa relação de subordinação abordando os níveis de decisão previstos nos manuais da doutrina militar brasileira.

### 2.3. OS NÍVEIS DE DECISÃO

Antes de iniciarmos a discussão acerca das relações civis-militares, devemos entender a organização e a hierarquização dos níveis de decisão de acordo com a doutrina militar brasileira que são definidas como sendo:

Escalões em que é organizada a gestão da guerra, aos quais são atribuídas as responsabilidades e as atividades inerentes ao esforço de guerra. Em termos de organização, preparação e condução da guerra, as responsabilidades são escalonadas nos níveis de decisão político, estratégico, operacional e tático (Brasil, 2015, p.180).

A definição constante no Glossário das forças armadas defende que existem diferentes graus de responsabilidade de maneira que cabe a cada um deles a decisão que lhe é pertinente, sendo esta hierarquizada e dividida entre os níveis Político, Estratégico, Operacional e Tático.

Seguimos com a definição do nível Político conforme descrita no mesmo manual:

Nível responsável pela definição dos objetivos políticos da guerra, das alianças, das ações nos campos político, econômico, psicossocial, científico-tecnológico e militar, as limitações de uso do espaço geográfico, dos meios militares e do direito internacional e os acordos a serem respeitados. É o responsável pelas orientações e parâmetros para o desenvolvimento das ações estratégicas (Brasil, 2015, p.181).

Após definirmos o mais alto escalão da doutrina militar brasileira, que possui como principal representante o Presidente da República, também conhecido com Comandante Supremo, passaremos para a definição do nível Estratégico das decisões nacionais:



Nível responsável pela transformação dos condicionamentos e das orientações políticas em ações estratégicas a serem desenvolvidas pelas forças militares. Neste nível são formuladas as possíveis soluções estratégicas para o problema político para o emprego das forças em operação (Brasil, 2015, p.181).

Cabe ao patamar Estratégico realizar a tradução dos objetivos que foram selecionados pelo nível político para então passar para o subsequente que é o nível Operacional, que “compreende o planejamento militar e a condução das operações requeridas pela guerra, em conformidade com a linha estratégica estabelecida” (Brasil, 2015, p.181).

O Nível Operacional caracteriza-se por ser o início o planejamento militar para as ações de Estado. É nele que as determinações dos níveis Político e Estratégico são convertidas em ações militares em todos os espectros do combate moderno. Após sua análise do que desejam os níveis superiores, seguiremos ao próximo, o nível Tático recebe as orientações traduzidas em missões e ações militares. Temos a definição do nível tático conforme a seguir:

Nível responsável pelo emprego de frações de forças militares, organizadas, segundo características e capacidades próprias, para conquistar objetivos operacionais ou para cumprir missões específicas (Brasil, 2015, p.181).

No nível Tático predominam as ações militares propriamente ditas no campo de batalha por meio da execução das grandes operações militares. É o último na hierarquia dos níveis de decisão previstas na doutrina militar do país e que visitaremos no decorrer deste trabalho.

Encerramos assim, a exposição e breve análise dos níveis de condução da guerra de acordo com a doutrina brasileira, partiremos para o estudo da teoria apresentada por Samuel Huntington das relações civis militares apresentadas em seu livro O Soldado e o Estado.

#### 2.4. OS MILITARES E O PARADIGMA HUNTINGTONIANO

Seguindo a exposição do arcabouço teórico, abordaremos as definições apontadas por Huntington sobre segurança nacional em suas formas e níveis apontando em qual forma e qual nível estão situadas as relações civis-militares. Realizaremos

uma exposição da caracterização da profissão militar destacando por quais atividades esses profissionais são responsáveis dentro da esfera nacional de um país.

E por último abordaremos o que o autor chamou de controle civil subjetivo e controle civil objetivo e de que forma o poder político dos Estados mantém o controle das forças militares para sujeitar-lhes às suas determinações, e como o faz, uma vez que os fardados possuem o monopólio estatal do uso da violência e sua desobediência pode trazer instabilidade sociais severas.

#### 2.4.1. Segurança Nacional e os militares

Ao realizarmos uma leitura da obra de Huntington, percebemos que a relação entre civis e militares faz parte dos aspectos de segurança nacional que tem como objetivo "fortalecer a segurança das instituições sociais, econômicas e políticas contra ameaças que surjam de outros países independentes" (Huntington, 1996, p.19).

De acordo com Huntington (1996), a segurança nacional é dividida em formas e níveis, cabendo à forma de segurança nacional militar a contrapor-se a atores externos que buscam minimizar ou neutralizar os esforços de Estados para enfraquecer ou destruir uns aos outros.

As formas de segurança nacional podem ser divididas em níveis que são o nível operacional e institucional. O primeiro "consiste nos meios imediatos adotados para enfrentar as ameaças de segurança" (Huntington, 1996, p.19), e a segunda "trata a maneira pela qual a política operacional é formulada e executada." (Huntington, 1996, p.19).

O Livro Branco de Defesa do Brasil define segurança nacional com sendo:

A sensação de garantia para a Nação da conquista e manutenção dos seus objetivos fundamentais, proporcionada pela aplicação do Poder Nacional. Permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (Brasil, 2020, p.193).

Desta forma, observamos que a segurança nacional está baseada na conquista e na manutenção dos objetivos fundamentais e que são atingidos por meio da aplicação de todo o Poder Nacional de um Estado, que é capacidade que um dado Estado tem o conquistar e manter os objetivos nacionais, no Brasil é representado pelas

expressões Política, Econômica, Psicossocial, Militar e Científico-tecnológica (Brasil, 2020).

Desta forma, a política de segurança militar busca neutralizar os esforços de atores estatais que operam desde fora do território por meio de suas forças armadas e, como forma de garantir os objetivos nacionais e obter a defesa contra tais forças, podemos inserir essas o trabalho dos militares em dois níveis: operacional, que é a maneira que as forças de um país se opõem de fato às ameaças à sua segurança, sendo aqui a atividade militar aqui caracterizada como fim; e o institucional que está diretamente ligado ao poder político que direciona o poder militar na consecução dos objetivos por aquele determinados, sendo a atividade militar caracterizada como meio (Huntington, 1996).

Com relação aos temas operacionais imediatos relativas à administração das forças de um país, a política militar, responsabiliza-se pelas três questões que se seguem:

- (1) Sobre o efetivo, recrutamento, seleção de pessoal e manutenção das forças, inclui-se também os recursos do Estados que serão direcionados às necessidades militares.
- (2) Sobre a organização, a composição e o equipamento das forças armadas, tais como tipo de armas e material bélico que será adquirido, local de instalação das bases e associação com aliados.
- (3) Relativas ao emprego das forças armadas para definir em quais circunstâncias uma força será empregada (Huntington, 1996).

Observamos que as questões acima relacionadas permitem às forças armadas definir, administrar e consolidar: seus efetivos em termos qualitativos e quantitativos; a forma que a força estará organizada para cumprir suas tarefas tanto em relação a meios quanto em relação à disposição e organização no território; e tendo em mãos os itens supracitados, quais serão as políticas de emprego de cada força singular (Huntington, 1996).

Em síntese, cabe às forças armadas: definir o perfil de seus militares, qual tipo de homens e mulheres podem entrar em suas fileiras, fazer bom uso do orçamento alocado tendo sempre em vista a defesa contra ameaças, definir como a força se organiza doutrinária e operativamente para fazer frente a essas ameaças, escolher com quais meios se prepara para o conflito e também onde posicionar tais meios,

eleger com quais Estados manterá alianças; e definir que forma empregará a forças na busca da conquista dos objetivos determinados pelo nível político.

Corroborando com o determinado pela política militar defendida por Huntington, atualmente, o Brasil por meio da LC 97/99, que dispõe sobre as normas para organização, preparo e emprego das forças armadas, seguem descritos nos seguintes artigos do citado dispositivo:

A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem de efetivos de pessoal militar e civil, fixados em lei, e dos meios orgânicos necessários ao cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias. Para o cumprimento da destinação constitucional das forças armadas, cabe aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o preparo de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa (Brasil, 1999, Artigos 8º, 13).

Uma vez definidos em qual forma e em quais níveis o poder militar atua direta ou indiretamente na política de segurança de um Estado, passaremos a definir a profissão militar e como Huntington definiu esses homens e mulheres que trabalham na defesa do seu país e que juraram defendê-lo com o sacrifício da própria vida.

#### 2.4.2. O Profissional Militar

Outra análise feita por Huntington é em relação ao tipo de profissional ao qual o Estado confia o emprego legítimo da violência e busca categorizar o oficial que serve ao Estado. O oficial de hoje é profissional, porém não é visto com a mesma deferência que são vistos médicos, advogados e engenheiros. Os próprios profissionais da caserna permitem-se influenciar pela imagem que é feita deles pelo grande público e não aceitam seu caráter profissional.

Neste trabalho, quando nos referimos a oficial, assim como fez Huntington (1996), entendemos que o termo caracteriza o profissional militar como sendo o homem, ou mulher, que sendo parte da sociedade na qual está inserida, segue sua vocação em servir o Estado ao qual pertence.

Esse profissional das armas, inserido no contexto macro da força, possui diversas especializações, o que os distingue uns dos outros de maneira interna. O pensamento e as preocupações do comandante de uma fragata não são os mesmos das de um comandante de um batalhão de infantaria, porém o traço que ambos têm em

comum com todo o poderio militar sob sua responsabilidade é da administração da violência. Os deveres do oficial das forças armadas incluem:

1. Organização, manter o efetivo equipado e o treinamento da força.
2. Planejamento das atividades.
3. Direção das operações das tropas que estão e das que não estão em combate.

As ações de direção, operação e controle de uma importante organização humana que tem como a principal função a aplicação da violência é o predicado que só cabe ao oficial (Huntington, 1996).

Com isso podemos observar que o oficial é um profissional distinto das demais categorias da sociedade, e que, cada tipo de oficial, guardadas suas peculiaridades e especializações, servem ao Estado, e detêm, por delegação deste, a função de aplicar e administrar o uso da violência de maneira legítima. É de responsabilidade dos próprios militares as preocupações com a organização da tropa, bem como seu treinamento e equipagem; cabe também o planejamento de suas atividades desde os períodos de paz até o combate; e como fator principal cabe ao militar profissional a direção de suas tropas estando ou não em combate.

#### 2.4.3. O controle civil huntingtoniano sobre os militares

O fato de as forças militares serem, reconhecidamente, a entidade estatal responsável pela administração do uso da violência fez com que Huntington destacasse em sua obra a necessidade de uma fonte que possua reconhecida autoridade sobre as forças armadas de um dado Estado, um ente de fora da esfera de influência militar. Sendo assim, de acordo com o paradigma defendido pelo autor que define tal controle conforme o trecho que se segue:

[...] o controle civil tem algo a ver com o poder relativo de grupos civis e militares. Presume-se daí que o controle civil é alcançado na medida em que se reduz o poder de grupos militares (Huntington, 1996, p.99).

Seguindo a definição de poder exposta no presente capítulo, adicionadas à definição de controle civil de Huntington, temos que o controle civil é alcançado pelo poder político em relação aos militares, uma vez que que este aumenta, o poder dos

militares é reduzido. Huntington sugere dois tipos de controle civil: o subjetivo e o objetivo que serão expostos a seguir.

#### 2.4.3.1. *Controle civil objetivo*

Controle civil subjetivo: Segundo Huntington (1996) essa é a maneira mais simples de minimizar o poder militar que é alcançada pela maximização do poder de grupos civis em relação aos militares. Porém, destaca que os fatos de esses grupos serem numerosos, possuírem caráter variado e interesses conflitantes impossibilita que esses grupos civis maximize o poder como um todo em relação aos grupos militares. Como consequência da maximização do poder civil teremos sempre a maximização de um grupo civil em particular sobre outros grupos menos influentes e poderosos. Deduz-se então, que o controle civil subjetivo está diretamente envolvido com as relações de poder entre os grupos civis.

O controle civil subjetivo possui ainda três distintas modalidades segundo Huntington (1996):

- Controle Civil por Instituição Governamental: Comuns nos séculos XVII e XVIII, quando as forças armadas dos Estados ficavam sob controle direto do monarca como na Inglaterra e na América. Nesse período a expressão controle civil era comumente utilizada por parlamentares para aumentar seu próprio poder face a face com o da coroa. Como nestas sociedades reis e parlamentares pertenciam ambos ao setor civil. O que na verdade desejavam os parlamentares era aumentar o poder sobre as forças armadas em detrimento do poder dos reis.
- Controle civil por Classe Social: Caracteriza-se pela luta, nos séculos 18 e 19, entre a aristocracia e a burguesia pelo controle das forças armadas na busca do alinhamento do controle civil com seus próprios interesses. Observamos que os aristocratas possuíam o controle das forças militares. Por sua vez, os grupos liberais burgueses utilizavam a expressão controle civil para apontar a aristocracia como detentora do controle sobre as forças militares estatais.
- Controle civil por Forma Constitucional: É outra maneira de controle subjetivo e é caracterizado quando um dispositivo constitucional, geralmente seguindo os ritos democráticos, assegura o civil sobre os Militares.

Dessa forma, temos que controle civil está ligado a regimes democráticos e controle militar está presente em regimes absolutos ou totalitários; sendo o primeiro caracterizado por persuasão e consenso e o segundo por força e coerção.

#### 2.4.3.2. *Controle civil objetivo*

Caracteriza-se pela maximização do Profissionalismo Militar, ou seja, pela distribuição do poder político entre representantes dos grupos civis e dos grupos militares, o que implica no surgimento de atitudes e comportamentos profissionais entre os oficiais, e torna o controle objetivo diametralmente oposto ao controle subjetivo. Tal controle, atinge seu ápice ao tornar os militares em civis, tornando-os um reflexo do Estado. Já o controle objetivo alcança é concretizado quando militariza os militares, tornando-os assim um instrumento do Estado, ao passo que, conforme já apresentamos, o controle civil subjetivo apresenta-se em suas três modalidades, em seu turno o controle civil objetivo apresenta-se em apenas uma forma (Huntington, 1996).

Huntington diferencia e categoriza o controle civil subjetivo do controle civil objetivo da seguinte maneira:

A antítese do controle civil objetivo é a participação do militar na política: o controle civil diminui à medida que os militares se envolvem progressivamente em política institucional, classista e constitucional. Por outro lado, controle civil subjetivo pressupõe esse envolvimento. A essência do controle civil objetivo é o reconhecimento do profissionalismo militar autônomo; a essência do controle civil subjetivo é a negação de uma esfera militar independente.

De acordo com Schmidt (2023), atualmente, é uma fantasia o controle das forças armadas pelos civis, já que as elites políticas carecem de líderes civis experientes, os militares estão cada vez mais imersos no mundo político tornando-se mais politizados; um terceiro fator é a relevante influência que os militares possuem no processo decisório de segurança nacional.

Para Huntington (1996) o controle civil subjetivo pode comprometer a eficácia das forças armadas ao politizá-las e, conseqüentemente, reduz a autonomia e o profissionalismo militar característicos do controle civil objetivo. Defende ainda a necessidade da profissionalização e a separação entre os campos civil e militar são

essenciais para a eficácia e o caráter apolítico das forças, já que o controle direto dos civis sobre os militares compromete as Forças tornando-as menos eficazes.

A rigidez da teoria de Huntington deve ser substituída por um modelo mais flexível de controle civil com substancial participação nas decisões militares. Estes modelos podem ser melhor empregados nas democracias contemporâneas. A interação entre civis e militares permite o aprimoramento das responsabilidades que cabem às forças e têm influência direta em suas características de adaptação, colaboração e comunicação, que são essenciais para a segurança nacional no mundo atual mais complexo e conectado. (Feaver, 2003, tradução nossa, grifo nosso).

O controle civil sobre os militares pode ser exercido retirando-lhes o poder político por meio do controle subjetivo, que pode ser realizado de forma institucional, social ou legal, sendo essa a forma de controle mais danosa para as Forças Armadas. Esse tipo de controle por uma camada civil pressupõe que essa camada também controla outras partes da sociedade, podendo fazer das Forças um instrumento desse poder. Já o controle objetivo divide o poder entre militares e civis, tornando-os profissionais e militarizados, fazendo deles um efetivo instrumento do Estado.

Encerramos assim o presente capítulo no qual analisamos definições de poder, a subordinação entre a Política e Guerra, os níveis de decisão da doutrina brasileira e, por fim, definimos a segurança nacional, o profissional militar e os tipos de controles civil sobre os militares apontados por Huntington.

Partiremos, no próximo capítulo, para a análise do objeto fazendo uma contextualização de suas origens no pós Segunda Guerra Mundial. Iniciaremos o estudo dos órgãos que serviram de embrião para MD do Brasil antes de sua criação e teremos e o contexto político nos anos que antecederam a criação.



### **3. MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL: DESDE O EMBRIÃO ATÉ A SUA CRIAÇÃO**

Após definirmos a teoria que balizará nossa pesquisa, aprofundaremos o estudo no sentido de buscar as origens no MD para entendermos em que cenário teve origem a primeira tentativa de interação conjunta das forças armadas que será seguida de uma análise das relações civis militares antes dos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso e quais as principais ações tomadas por esse signatário para a consolidação do controle civil sobre as forças armadas brasileiras.

Para isso, analisaremos as origens do MD no contexto do período pós Segunda Guerra Mundial e durante o período dos governos militares, expondo qual estrutura no âmbito político-estratégico foi o responsável por orientar o trabalho conjunto das forças armadas. Em um segundo momento analisaremos o período do retorno dos civis ao poder em 1985, ambientando o leitor na conjuntura nacional, para conhecermos o papel das forças durante o período até o governo do presidente FHC culminando com a criação no MD e a confecção dos documentos de mais alto nível que orienta o trabalho dos militares no Brasil.

#### **3.1. O ESTADO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS**

De acordo com Banha (1987), a primeira atuação conjunta, que se tem registro, das forças armadas brasileiras foi na campanha contra Rosas, no ano de 1852, e na Guerra do Paraguai, ocasiões nas quais Marinha e Exército atuaram conjuntamente. Algo parecido pôde ser observado com o estabelecimento de um Alto Comando Combinado até 1945. Tornou-se comum o estabelecimento de Ministérios da Defesa ou estados-maiores combinados que respeitavam a realidade de cada país. De fato, o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) teve sua gênese na experiência brasileira na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) o que permitiu aos Altos Comandos das forças perceberem a necessidade de um esforço integrado fazendo com que o conceito de emprego singular fosse abandonado.

Alves (2004), corroborando com o exposto, descreve que as experiências da Segunda Guerra Mundial, foram o marco na busca pela integração das forças armadas brasileiras. Desde então, o Brasil buscava uma estrutura organizacional efetiva que

realizasse a coordenação e o controle do preparo e emprego das forças armadas e o estabelecimento de suas prioridades estratégicas.

### 3.1.1. O Estabelecimento do Estado-Maior Geral

No governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, uma reestruturação dos órgãos de assessoria da presidência e de uma nova constituição das forças armadas brasileiras foram positivadas no Decreto-Lei nº 9.107, de 1º de abril de 1946, dispositivo que traz no bojo de seu artigo 3º a seguinte redação:

O Presidente da República dispõe dos seguintes órgãos consultivos, de estudo e de preparo de suas decisões:

- a) Conselho de Segurança Nacional;
- b) Estado Maior Geral, misto, destinado a preparar as decisões relativas à organização e emprego em conjunto das forças armadas, tendo em vista o estabelecimento do Plano de Guerra;
- c) Um Gabinete Militar (BRASIL, 1946, Art.3º).

Uma vez que o Decreto-Lei anterior apenas previa o estabelecimento de um Estado-maior Geral (EMG), em 25 de Julho de 1946, o Decreto-Lei nº 9.520 dispunha sobre a organização do EMG e tornou realidade sua instituição, dos quais destacamos os seguintes artigos:

O Estado Maior Geral tem por objetivo preparar as decisões relativas à organização e emprego em conjunto das forças armadas e os planos correspondentes. Além disso, colabora no preparo da mobilização total da Nação para a Guerra.

O Chefe do Estado Maior Geral, subordinado diretamente ao Presidente da República, exerce, além dos trabalhos inerentes à sua Chefia, a supervisão do preparo e execução dos exercícios combinados (Exército, Marinha e Aeronáutica) (BRASIL, 1946, Art.1º e Art. 3º).

Com o passar dos anos, o EMG foi renomeado e passou a se chamar EMFA, ente que sofreu diversas alterações na sua missão com o passar dos anos. Durante os anos de 1946 e 1969, o EMFA possuía encargos de Órgão da Presidência da República, de modo a preparar para o Comandante Supremo as decisões relativas ao preparo e ao emprego conjunto ou combinado da Forças, elaborar planos e atuar na colaboração no preparo da mobilização (Banha,1987).

De acordo com Banha (1987), destacam-se as definições de Operação Conjunta e Operação Combinada seguidas pela Escola Superior de Guerra eram as seguintes:

Combinado: atividade, operação ou organização relacionada com ações militares estratégicas ou táticas, de qualquer natureza, em que tomam parte elementos normalmente ponderáveis de mais de uma força singular, sob um comando único.

Conjunto: atividade, ação ou operação relacionada com o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular, sem que haja no escalão considerado a constituição de um comando único (Banha, 1987, p. 17).

Na doutrina militar brasileira atual, as definições dos termos Combinado e Conjunto possuem verbetes diferentes no vocabulário militar do Brasil e são definidos conforme descritos abaixo:

Operação Combinada: Operação empreendida por elementos ponderáveis de Forças Armadas Multinacionais, sob a responsabilidade de um comando único (Brasil, 2015, p. 190).

Operação Conjunta: Operação que envolve o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular, com propósitos interdependentes ou complementares, mediante a constituição de um Comando Conjunto (Brasil, 2015, p. 190).

### 3.1.2. A Reforma Administrativa de 1967

Em 1967, durante os governos militares, na gestão do presidente Artur Costa e Silva, o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e determina em seu texto, no artigo 32, o seguinte:

A Presidência da República é constituída essencialmente pelo Gabinete Civil e pelo Gabinete Militar. Também dela fazem parte, como órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República:

III- Estado-Maior das Forças Armadas.

VI - Alto Comando das Forças Armadas (Brasil, 1967, Art. 32)

No mesmo dispositivo no artigo 35 define os Ministros de Estado titulares do Gabinete Civil e do Gabinete Militar, sendo definido o Gabinete Militar, compondo o Setor Militar personificado nas figuras do Ministro da Marinha, do Ministro do Exército e do Ministro da Aeronáutica (Brasil, 1967).

O Decreto-Lei 200 de 1967 prestigiava os oficiais mais antigos das forças armadas do Brasil alçando-os à posição de ministros militares como componentes do Setor Militar do governo colocando-os na mesma posição de importantes cadeiras, tais como Ministro da Justiça, Ministro da Fazenda e Ministro das Relações Exteriores, que eram capazes de definir os rumos internos e externos do Brasil. Outro fato importante é que o referido dispositivo estabelecia o EMFA como um dos seis órgãos de assessoramento imediato ao Presidente.

### 3.1.3. EMFA com órgão de assessoramento e suas atribuições

Em 1969, no advento da Reforma Administrativa, o Decreto nº 64.775, de 3 de julho, passou a vigor o Regulamento do Estado Maior da Forças Armada, que disciplinava o posicionamento do EMFA com órgão direto de assessoramento ao Presidente da República para assuntos referentes às forças armadas e assuntos externos às forças, relembramos que o país vivia o período do regime militar, ou seja, o EMFA era o órgão responsável pelo planejamento e coordenação no campo militar do Poder Nacional nos assuntos comuns inerentes às forças para preparo e emprego correto, caso fosse necessário.

Destacamos o artigo 1º do supracitado dispositivo que definia os fins a subordinação do EMFA:

O Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) Órgão de assessoramento imediato do Presidente da República e a este diretamente subordinado, destina-se precipuamente a proceder aos estudos para a fixação da Política, da Estratégia e da Doutrina Militares, bem como a elaborar e coordenar os planos e programas decorrentes (Brasil, 1969, Art. 1º).

Sendo o EMFA o primeiro órgão que buscou coordenar as ações de defesa no país por meio de atividades sinérgicas, sendo definido pelo termo utilizado na época em relação às Operações Combinadas, conforme já citamos no subitem anterior.

Para que tal empreendimento fosse possível, seria necessária a integração das forças armadas em diversos campos, dos quais destacamos unidade de esforços, doutrina única, e a complementaridade de ações ao emprego combinado/conjunto das forças singulares. Não devemos confundir integração com unificação: a primeira tem resultado da soma que mantém os elementos diferenciados; e a segunda nos passa a ideia de união em um só corpo por meio da fusão. É pela integração que os mais

altos níveis de eficiência e eficácia da Expressão Militar do Poder Nacional por meio da coesão e unidade respeitando as peculiaridades de cada força, evitando-se os particularismos (Banha, 1987).

Ainda de acordo com o Coronel Banha (1987): os principais fatores para tal dificuldade, habitava nas seguintes barreiras: incompreensão do real papel do EMFA; desconhecimento de sua atuação como órgão de assessoramento do Governo; temor que representasse o embrião do Ministério da Defesa; e a ausência do espírito de Força Armada.

A integração das forças armadas deve ser perseguida, conforme observamos desde a criação do EMFA busca-se unidade entre as forças, porém respeitando as peculiaridades de cada força singular. Cada uma possui seus métodos de formação, cultura organizacional a até mesmo jargões próprios, tais diferenças dificultaram e dificultam, ainda hoje, a consolidação de doutrina única e aquisição de material de forma a obter economicidade, tais questões, são exemplos da dificuldade em conduzir a integração entre as forças armadas no Brasil.

Realizada uma breve contextualização sobre as estruturas que deram origem ao MD, partiremos para o estudo dos passos seguidos para a criação do órgão no Brasil. Para tal realizaremos uma breve ambientação do cenário político no país após a saída dos militares do papel principal da cena política nacional até a chegada de FHC ao poder expondo seu protagonismo no esforço para a materialização do ministério.

### 3.2. O MINISTÉRIO DA DEFESA

Nesta seção trataremos das mudanças ocorridas com a criação do MD do Brasil para analisarmos de que maneira tal estrutura exerce o controle civil com um Ministro civil como o principal assessor do Presidente da República, tendo todo o aparato militar brasileiro à sua disposição.

Para tal, citaremos fatos pertinentes do período anterior à criação do MD, apresentaremos o papel dos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) na consolidação do MD e que culmina na formulação dos documentos de orientação do nível político ao estratégico.

### 3.2.1. A política brasileira antes da criação do MD

Nos momentos pós-1985, com a abertura política marcada pelo retorno dos civis ao poder político, o Brasil buscava estabilidade. O presidente Tancredo Neves, eleito pelo colegiado, faleceu antes da posse. Com isso, coube às Forças Armadas a escolha da assunção de poder pelo presidente José Sarney, mantendo o acordo da redemocratização (Fuccille, 2006).

Como estudamos no capítulo 2 do presente trabalho, fruto dos aprendizados colhidos na II Guerra Mundial, o Brasil criou, em 1946, o EMG que marca o início da busca de maior integração entre as forças armadas brasileiras. Dois anos mais tarde, surge o EMFA, que apesar do nome imponente, não cumpria suas tarefas com facilidade (Alves, 2004). Assim, a estrutura responsável por aglutinar e coordenar as ações militares não era capaz de cumprir sua tarefa, conforme estudamos também no capítulo anterior, e era vista com descrença pelo setor político.

Com a redemocratização, buscava-se maneiras de controle dos militares e a proposta era a criação do MD para o exercício civil sobre os seguindo o exemplo de outros países. Por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, a possibilidade de criação do Ministério da Defesa foi aventada, porém foi deixada de lado pelos fatores expostos por Fuccille (2006) com argumentos que sempre eram levados à tona quando o assunto era a criação do ministério entre eles: o Aparelho militar sempre havia funcionado nas vezes que foi requisitado e o país possuía questões sociais mais urgentes para tratar; a racionalização de projetos comuns das forças armadas deveriam ser implantadas de maneira sutil respeitando a característica de cada força; e que a implantação do MD de fato buscava retirar os militares da vida política nacional.

Relata ainda Fuccille (2006) que existiam alas nas forças que eram simpáticas ao ministério devido à necessidade do emprego conjunto das forças armadas nos conflitos modernos com uma estrutura enquadrante; outros eram defensores da economia que seria gerada evitando gastos desnecessários empregando compras comuns por exemplo; também havia os que afirmavam que as relações civis-militares seriam mais bem equacionadas no país.

Os governos brasileiros que sucederam o período do regime militar (1964-1985) que tiveram como signatários: José Sarney (1985-1989), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994); foram marcados por uma grande letargia em

relação aos temas estratégicos que é justificada pelo longo período de transição institucional para o país, que foi a prioridade na agenda política e socioeconômica brasileira no período (Alves, 2004).

Terminada a ambientação do período após a volta dos civis ao poder até os dois mandatos de FHC, observamos que mesmo sob protestos das Forças Armadas, iniciou-se o processo de controle civil no Brasil intensificando o debate em um ambiente pacífico e democrático sobre as discussões das relações civis-militares no país. A seguir, partiremos para o período compreendido entre 1995 e 2002 em que o poder político do presidente foi mais incisivo na imposição de diversos diretrizes que buscavam dar novo rumo às relações civis-militares no Brasil com novas políticas na área de defesa.

### 3.2.2. Os anos FHC

Estudaremos os períodos dos dois governos de FHC que trouxeram expressivas mudanças nas relações entre a caserna e o poder civil e que estabeleceram políticas para a área de defesa, inéditas até então, e culminou em 1999 com a criação do MD.

O segundo governo de FHC (1999-2002) foi o mais revolucionário em termos de alterações nas relações civis-militares com a emissão da Política de Defesa Nacional, que teve como objetivo orientar que planejamento das forças armadas para a defesa do País, com vistas prioritariamente às ameaças externas estabelecendo objetivos para o preparo e emprego de todas as expressões do Poder Nacional (Brasil, 2022).

Com isso, foi no governo FHC que o MD tomou corpo. O sociólogo voltou-se para o assunto defesa, o que teve início com a decisão tomada em 1995 no bojo da Lei 9.140 que dava como mortas as pessoas desaparecidas de setembro de 1961 até agosto de 1979 e contém em seu artigo 2º que “[...] todos os seus efeitos orientar-se-ão pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional” (Brasil, 1995, Art 2º). Com isso, o então presidente tocou em um tema sensível das relações civis-militares no país, o que provocou insatisfação no seio militar por trazer à tona episódios envolvendo os militares e civis durante o período dos governos militares, com isso, impôs a vontade da política sem desacreditar militares do presente e do passado (Fuccille, 2006).

Em seu mandato, teve início o processo de estudos para a criação do ministério, que foi executado em dois períodos, um sob direção do EMFA com estudos iniciais da nova estrutura e uma segunda com a formação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) tendo a frente a Casa Civil e que foi responsável por apresentar ao presidente o produto final (Fuccille, 2006).

O primeiro teve início em Janeiro de 1995, coincidindo com a posse de FHC, e durou até outubro de 1996 com Diretriz presidencial de criação do MD, caracterizado por poucos avanços para a materialização da nova estrutura. Foram elaboradas duas alternativas, sendo uma composta pelos Vice-chefes dos Estados Maiores (CONVICE) de cada força e outra elaborada pelo próprio EMFA. A proposta elaborada pelo CONVICE levou em conta a orientação presidencial de uma transição para o enquadramento das forças no MD, ou seja essa alternativa previa a manutenção dos três ministérios militares (Fuccille, 2006).

Também relata Fuccille (2006) que a alternativa elaborada pelo EMFA também não dava corpo ao MD, pois tratava-se basicamente da criação de um ministério cujas atribuições não iriam de encontro aos ministérios militares já estabelecidos, ou seja, a estrutura militar do Brasil seria formada por quatro Ministérios.

Já o segundo momento da criação do MD nasceu da insatisfação do presidente ao receber as alternativas dos estudos elaborados, o que culminou, em 1996, na elaboração de uma diretriz presidencial que determinava a criação do MD em estrutura que enquadraria a forças armadas com implantação prevista entre outubro e dezembro de 1998 e que extinguiu os atuais ministérios militares. Após os estudos realizados pelo GTI, composto pelos atores militares (Ministros da Marinha, Exército, Aeronáutica, Casa Militar e EMFA), em conjunto com o Itamaraty, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Casa Civil pode ser considerado o marco da concretização da criação do MD.

A base do modelo que seria seguido para estruturar o MD foi elaborada e tinha dois princípios:

- a) Os antecedentes culturais: “não é por outro motivo que, ao estudarmos Ministérios da Defesa de outros países, encontramos como única constante a característica de que não há dois iguais”,
- b) A subordinação ao poder político: reforçando que “apesar de o presidente da República ser o Comandante Supremo das forças armadas, é necessário que o emprego das Forças seja, de forma mais perceptível, subordinado a uma política de defesa do Estado, emanada do poder político” (Pinheiro, 2000?)



Em janeiro de 1999, foi instituído o Ministério Extraordinário da Defesa, que teve a frente da pasta o senador Élcio Álvares, tendo tal ministério coexistido com os ministérios militares (Fuccille, 2006).

A criação do Ministério da Defesa foi formalizada pela Lei Complementar 97/99, que estabelece normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. A seguir, observamos a implantação do Ministério da Defesa conforme descrito nos artigos:

Até que se proceda à revisão dos atos normativos pertinentes, as referências legais a Ministérios ou a Ministro de Estado da Marinha, do Exército e da Aeronáutica passam a ser entendidas como a Comando ou a Comandante dessas Forças, respectivamente, desde que não colidam com atribuições do Ministério ou Ministro de Estado da Defesa. Os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica serão transformados em Comandos, por ocasião da criação do Ministério da Defesa (Brasil, Art. 19 e 20).

Podemos observar na estrutura inicial do MD alguns de seus principais pilares na Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI) e no Estado Maior de Defesa (EMD), as demais secretarias, a Secretaria de Logística e Mobilização (SELOM) e a Secretaria de Organização Institucional (SEORI), mesmo possuindo um papel fundamental para a parte militar do Ministério não possuíam papel relevante no processo de mudança das relações civis militares.

As duas principais secretarias tinham atividades distintas no contexto do novo ministério. A SPEAI era responsável pela análise estratégica e das mudanças no cenário internacional tendo por base os interesses estratégicos do país tratando assuntos políticos-estratégicos e da educação militar, em seu turno, ao EMD competia a elaboração da doutrina militar no emprego conjunto das forças, diretrizes de emprego, incluindo em casos de perturbação da ordem pública e em apoio ao combate de crimes em área de fronteira ou ambientais, planejamento de Operações de Paz e orientação em atividades de inteligência (Fuccille, 2006).

Antes da criação do ministério, o respeito dos militares e o controle civil sobre os militares ficou evidente em duas ocasiões: uma quando o presidente Collor determinou a cessação das comemorações que eram realizadas desde Getúlio Vargas, no dia 27 de novembro de 1935, dia da vitória das tropas legais sobre os comunistas liderados por Prestes; e no governo do Presidente FHC que determinou que o dia 31 de março 1964, dia da contra-revolução, não fosse mais comemorado

fora ou dentro das Unidades Militares (Passarinho, 2004).

O último Ministro do Exército, General Zenildo Zoroastro de Lucena, declarou que o governo sofria pressões externas, talvez dos EUA, que teriam forçado uma estrutura semelhante à estadunidense. Por sua vez, o último Ministro da Aeronáutica, Brigadeiro Walter Werner Bräuer, afirmou que a criação do MD foi uma determinação do governo, uma vez que não partiu dos militares, tampouco do povo. A declaração do último Ministro da Marinha, Almirante Mauro César Rodrigues Pereira, foi mais incisiva ao dizer a Marinha era contra o MD, já que se tratava de uma centralização que não conduziria à boas direções, mas que deveria ser cumprida uma vez que foi uma determinação que partiu do Poder Executivo (Fuccille, 2006).

Segundo Passarinho (2004), mesmo contrariados, os comandantes das forças armadas brasileiras comportaram-se de maneira irrepreensível com relação à disciplina e respeito pelos ministros civis durante todo o processo de transição dos Ministérios Militares para se tornarem Comando das Forças.

Desta forma, FHC pôs fim à tradição da vida republicana do Brasil de autonomia das forças armadas do Brasil e deixando claro a subordinação do Aparelho Militar ao poder político que tem sua gênese no processo eleitoral por meio do voto (Fuccille, 2006).

No comboio de tantas modificações, foi também estabelecido um documento que orienta rumos das instituições militares brasileiras determinando a política do país definindo qual seria o papel dos militares nesse contexto, nasce assim a Política de Defesa Nacional (PDN) que atualmente é denominada Política Nacional de Defesa (PND) a qual analisamos a seguir.

### 3.3. POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

A PDN marcou as relações civis-militares brasileiras, já que pela primeira vez na história o poder político determinou diretrizes para os militares deixando claro que estes estão subordinados aos políticos, e deixando claro que a política militar deve estar, como já citamos, voltada para ameaças externas formando um caminho para a extinção da parte que Art 142 da Constituição Federal (CF) que permite o emprego das forças armadas na “garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (Brasil, 1988, Art 142), que é evocado como justificativa em caso de intervenção militar na vida política e social brasileira (Fuccille, 2006).

Tal tese foi recentemente afastada pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6457, na qual o Supremo Tribunal Federal determina que as forças armadas brasileiras não são o poder moderador, logo não é justificada a utilização do Art 142 da CF para a interferência das instituições democráticas (Peduzzi, 2024).

De acordo com Fuccille (2006), a então denominada PDN foi muito vaga e teve uma condução pouco transparente sendo genérica e superficial assim como desejavam os militares e em direção oposta aos anseios da SAE e dos membros do Itamaraty, representados pelo Ministério da Relações Exteriores.

Por outro lado, segundo Oliveira (1998), possuir uma redação mais genérica não a tornava a PDN inócua uma vez que definia o cenário internacional da época, assinalava objetivos e dava orientações e diretrizes estratégicas para o preparo militar, sendo um importante passo o poder estatal além de configurar uma postura cautelosa da política brasileira em relação aos temas.

Com as mudanças ocorridas nos campos de batalha, ao longo dos anos, não se justifica mais a divisão entre Marinha, Exército e Força Aérea, devendo a coordenação ficar sob responsabilidade de um ente que unifique as estratégias e traduza para o nível operacional as decisões tomadas pelo nível político.

O MD introduziu modificações em diversos setores desde a ordem política e diplomática passando pela ordem estratégica e culminando na operacionalidade da forças e não deve ser considerado um erro uma vez que abriu as portas para a estabilidade democrática e nas relações entre civis-militares no Brasil servindo de controle civil e democrático sobre os militares (Fuccille, 2006).

Terminamos dessa forma o presente capítulo que fez uma análise dos antecedentes políticos que permitiram a criação do Ministério da Defesa expondo a importância do Presidente FHC no processo de implantação do controle civil efetivo sobre os militares o que alterou totalmente a dinâmica histórica das relações civis-militares no Brasil.

Consideramos então, que possuímos informações para realizarmos, no próximo capítulo a análise entre a teoria exposta no capítulo 2 e a realidade na qual estava imersa o objeto da presente pesquisa no período do governo do presidente FHC.

## 4. A REALIDADE BRASILEIRA E PARADIGMA HUNTINGTONIANO

Iniciaremos neste capítulo a análise entre a Teoria e Realidade na tentativa de verificar a aderência dos paradigmas huntingtonianos, apresentados no capítulo 2 com foco nas relações de poder e na subordinação dos níveis de decisão nas relações civis-militares com o advento do MD nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Para alcançarmos tal objetivo, necessitamos analisar, conforme apresentamos, como o poder passa ser fator determinante nas relações entre civis e militares. Tomaremos por base os escritos de Clausewitz que defendem a subordinação da guerra à política, utilizaremos como exemplo a doutrina militar brasileira que define os níveis de decisão relacionando os níveis Político, Estratégico, Operacional e Tático.

### 4.1. O PODER NA RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

Para realizarmos tal análise, necessitamos entender como o poder atua nessas relações, pois é caracterizado por ser a capacidade que permite, entre dois lados antagônicos, que um imponha sua vontade forçando outro a tomar decisões desfavoráveis ou que, este subjugado, não tenha a liberdade para tomar suas próprias decisões sem que sejam influenciadas pelas ações do mais poderoso. Nas relações civis-militares existem, ao longo da história, diversos exemplos em que esses dois grupos se revezaram no poder impondo sua vontade como por exemplo, no período dos governos militares, no qual os militares detinham o poder político; ou por ocasião da promulgação Constituição de 1988, na qual foram inseridas, pelo poder político civil, dispositivos para coibir a ascensão do poder militar.

Outra premissa que utilizaremos na análise, será a subordinação da guerra à política defendida por Clausewitz que determina que o poder militar deve atender as demandas que partem do poder político e que orientam o emprego das forças militares. Embora existissem no século 19 estrategistas que defendiam o contrário, como Moltke, neste trabalho assumiremos que a guerra é subordinada à política implicando assim em uma forma de controle civil imposta aos militares e que afasta a ideia de que em conflito os militares devem agir ao sabor de suas próprias decisões e vontades.

Tomaremos também como base os níveis de decisão previstos na doutrina militar brasileira, na qual podemos observar que o nível político é o preponderante em relação ao operacional, no qual está localizado o poder militar. Com isso, os militares recebem as determinações dos níveis político e estratégico e realizam a tradução para o tático, que é o responsável por executar com ações no campo de batalha que se traduzem em vitórias ou derrotas militares.

Conjugando nossas premissas iniciais, observamos o que as relações civis-militares são baseadas no poder entre tais grupos, cabendo aos civis a prover o direcionamento do Estado e, fazendo uso da ascendência que possui sobre os militares, determinam a estes o que deve ser feito na consecução dos objetivos do Estado, tendo por base a subordinação da guerra à política defendida por Clausewitz a qual podemos observar na doutrina militar brasileira na estratificação dos níveis de decisão que coloca o nível político em patamar superior ao operacional.

Terminada esta seção e estabelecidas algumas premissas, que mesmo fora do paradigma de Huntington contribui para o entendimento da dinâmica das relações civis militares, seguiremos para a análise sob o prisma dos escritos de Huntington que orientam nosso estudo no extrato que separamos de sua obra para analisarmos as relações entre militares e civis.

## 4.2. O PARADIGMA DE HUNTINGTON

Nesta seção passaremos à análise do período dos dois governos do presidente FHC (1995-2002) que foi caracterizado como um marco nas relações civis-militares com a concretização do MD no Brasil, e buscaremos a aderência de tais modificações com o defendido por Huntington que faz algumas definições que servem de base em nossa pesquisa. Com isso abordaremos os temas: segurança nacional e qual o local dos militares neste tema; Profissionalismo dos Militares e quais são suas atribuições, e os tipos de controle civil sob a ótica huntigtoniana.

### 4.2.1. A Segurança Nacional

Nesta subseção confrontaremos a teoria emanada por Huntington sobre o tema segurança nacional pode ser aplicada na realidade brasileira no período separado

para o estudo. Para alcançarmos o objetivo buscaremos confrontar as atribuições positivadas no ordenamento jurídico brasileiro com as teorias emanadas pelo autor.

A segurança nacional busca defender os ativos nacionais, tais como as instituições sociais, econômicas e políticas, das ameaças externas que podem ameaçar a estabilidade nacional. O Livro Branco de Defesa do Brasil, define que a segurança nacional é alcançada pela plena aplicação do Poder Nacional, empregando suas expressões para concretizar os objetivos nacionais, além da preservação da soberania, a integridade territorial, interesses nacionais e das garantias de direitos e deveres constitucionais aos cidadãos brasileiros (Brasil, 2020).

Ao compararmos a definição com a realidade brasileira, temos que a segurança nacional em maior proporção é atingida quando o Brasil tem o poder de empregar seu Poder Nacional livre de interferências externas que podem prejudicar a soberania e interesses nacionais bem como as garantias estabelecidas em nossa Carta Magna. Dessa forma, observamos aderência do que foi definido por Huntington no tocante a segurança nacional com o que pregam os documentos de mais alto nível brasileiros.

A respeito dos dois níveis da Segurança Nacional Huntington aponta os níveis operacional e institucional. O primeiro está diretamente ligado à forma que as forças armadas se contrapõem à ameaças, oriundas do exterior, à sua segurança caracterizando as forças como fim para atingir a segurança nacional; o segundo está ligado a como o poder político direciona o poder militar para garantir a segurança e atingir seus objetivos, desta forma concluímos que as forças armadas são o meio para atingí-los.

Ainda sob o prisma da política militar, cabe às forças a responsabilidade sobre o efetivo, bem como seu recrutamento e seleção, além de temas voltados para a manutenção das forças e a maneira que os recursos destinados ao seu funcionamento. As forças também são responsáveis por administrar as escolhas do material que serão utilizados pelos seus militares, além do posicionamento de suas bases e sugestão de quais alianças vantajosas. A condições nas quais os militares serão empregados também é ponto necessário na condução e orientação das forças.

No Brasil, observamos que a LC 97/99 que traz em seu texto, em seu artigo 8º, que os efetivos e os meios orgânicos para cumprir as devidas atribuições, constitucionais e subsidiárias, das forças são fixados em lei. No artigo 13º, observamos a atribuição para as forças no preparo e em como devem organizar seus efetivos e Organizações Militares (OM) no território nacional (Brasil, 1999).

Os militares estão vocacionados para um papel de destaque na segurança brasileira frente às ameaças externas. Por meio da LC 97/99, que foi aprovada durante o governo de FHC, percebemos que as leis no país estão de acordo com o preconizado na teoria de Huntington no que concerne às atribuições das forças armadas, confirmando a adesão da realidade brasileira a teoria emanada por Huntington sobre o tema.

#### 4.2.2. O Profissionalismo Militar

Os cidadãos de um Estado, realizam suas escolhas profissionais frequentemente guiadas por uma combinação de vocação e necessidade. Alguns indivíduos são atraídos por uma carreira específica devido a uma paixão intrínseca ou um senso de dever, buscando realizar-se pessoalmente e contribuir para a sociedade em áreas que lhes trazem satisfação. Outros, no entanto, escolhem suas profissões baseados em necessidades econômicas ou circunstâncias de vida, priorizando a estabilidade financeira e a segurança no emprego. Esta dualidade entre vocação e necessidade reflete a complexidade das motivações humanas ao ingressar no mercado de trabalho, moldando a diversidade de habilidades e conhecimentos disponíveis em uma sociedade.

Agora abordaremos a profissão militar, que, diferentemente de outras, recebe do Estado uma responsabilidade única: o uso legítimo da força em seu nome. Essa atribuição visa enfrentar ameaças internas e externas que possam comprometer a ordem pública e os direitos e deveres constitucionais, além de defender o país contra tentativas de outros Estados de limitar o pleno exercício do Poder Nacional.

Muitas vezes, os próprios militares recusam-se a entender sua importância para seu país deixando de lado seu caráter de profissional de utilização emprego legítimo da violência em nome do Estado e, que mesmo entre si, são diferenciados, possuindo cada uma especialização, quer seja operando um veículo blindado quer ser seja operando uma corveta. É fator primordial que os militares entendam a própria profissão como uma vocação e qual seu papel na busca dos interesses e dos objetivos do Estado servindo a sociedade

A profissionalização dos militares, ao fazê-los compreender sua importância para a segurança nacional e para o cumprimento dos objetivos nacionais, gera dois

efeitos. Primeiro, os militares passam a reconhecer sua real função na estrutura estatal, o que os motiva a se dedicarem ainda mais ao desempenho de suas funções, incluindo o uso legítimo da força em nome do Estado. Segundo, o poder político consegue exercer um controle civil objetivo, afastando-os do núcleo do poder, mas mantendo-os próximos o suficiente para serem empregados em prol dos objetivos políticos.

Outro viés que pode ser analisado é que, conforme a teoria de Huntington, é essencial para a eficiência e eficácia das operações militares o MD, que atua como um mediador entre o poder político e as forças armadas, garantindo que as decisões estratégicas sejam alinhadas com os interesses nacionais e que o uso da força seja legitimado pelo controle democrático. A teoria se manifesta na realidade ao demonstrar a aplicação prática dos conceitos teóricos de Huntington na reestruturação e fortalecimento das instituições de defesa do Brasil.

Com isso percebemos uma forte aderência à teoria de Samuel Huntington sobre o profissional militar, destacando a importância do controle civil e da subordinação da guerra à política. A criação do MD exemplifica a aplicação prática dessas teorias, promovendo a integração e profissionalização das forças armadas para melhor servir ao Estado e à sociedade. A teoria é claramente refletida na forma como essas mudanças estruturais e estratégicas são implementadas, garantindo que as forças armadas brasileiras atuem de maneira eficiente, eficaz e alinhadas com os princípios democráticos.

#### 4.2.3. O Controle Civil

Huntington defende a necessidade de um controle civil efetivo sobre os militares para garantir a estabilidade democrática e a subordinação das forças armadas aos interesses do Estado. Este controle é essencial para evitarmos que os militares se tornem uma força autônoma com poder de interferir na política. Huntington propõe dois tipos de controle civil: o subjetivo e o objetivo, cada um com suas características e implicações. No contexto brasileiro, a discussão sobre o controle civil é particularmente relevante devido ao histórico de intervenções militares na política nacional.

O controle civil subjetivo, segundo Huntington, busca minimizar o poder militar através da maximização do poder de grupos civis. Esse tipo de controle é



caracterizado pela tentativa de diversos grupos civis de exercerem influência sobre os militares, resultando em uma luta constante pelo poder. No Brasil, esse modelo se manifesta na influência que diferentes setores da sociedade tentam exercer sobre as forças armadas, refletindo a complexidade e a diversidade dos interesses civis.

Historicamente, o controle civil subjetivo no Brasil pode ser observado na relação entre o governo civil e os militares durante os períodos de instabilidade política. Durante o regime militar (1964-1985), por exemplo, houve uma clara tentativa de controle dos militares por parte de certos grupos civis, porém sem sucesso. Esse período destacou as dificuldades de implementar um controle civil subjetivo efetivo, devido às divisões e interesses conflitantes dentro da sociedade civil.

Em contraste, o controle civil objetivo preconizado por Huntington enfatiza a separação clara entre as esferas militar e civil, onde os militares são vistos como profissionais autônomos que operam sob diretrizes civis. Esse modelo propõe uma estrutura institucional que assegura que os militares sigam a orientação do governo civil direta. No Brasil, observamos que a profissionalização das forças armadas e a criação de estruturas como o MD foram passos importantes na direção de um controle civil objetivo tendo sempre como vistas militarizar os militares.

Podemos observar que a implementação do controle civil objetivo enfrenta desafios significativos no Brasil, incluindo a resistência interna dentro das forças armadas e a falta de líderes civis experientes e capazes de exercer uma supervisão efetiva. Percebemos também que a cultura institucional dos militares brasileiros, ainda marcada por uma história de envolvimento político, apresenta um obstáculo adicional para a plena realização deste modelo de controle.

A criação do MD, em 1999, no governo de FHC, foi um passo crucial para fortalecer o controle civil objetivo no Brasil. Essa medida visou unificar o comando das forças armadas sob uma autoridade civil, promovendo a profissionalização e a separação das funções civis e militares. No entanto, a efetividade dessa medida depende da continuidade de políticas que incentivem a cooperação e o respeito mútuo entre as esferas civil e militar.

Como benefícios imediatos do controle civil objetivo, percebemos a redução do risco de intervenções militares na política, a melhoria da coordenação entre as políticas de defesa e os objetivos nacionais e o fortalecimento da confiança pública nas forças armadas. A profissionalização dos militares, promovida por esse modelo,

também resulta em uma força mais eficiente e preparada para lidar com as ameaças contemporâneas, sejam elas internas ou externas.

Apesar dos benefícios, o controle civil objetivo não é isento de críticas. Alguns argumentam que uma separação muito rígida entre civis e militares pode levar à alienação das forças armadas das realidades políticas e sociais do país. Além disso, a implementação desse modelo requer um equilíbrio delicado entre autoridade civil e autonomia militar, o que pode ser difícil de alcançar na prática.

Para avançar no fortalecimento do controle civil no Brasil, é essencial promover uma cultura de diálogo e cooperação entre civis e militares, investir na educação e formação de líderes civis em assuntos de defesa, e garantir a continuidade das políticas de profissionalização das forças armadas.

A autonomia profissional dos militares deve ser equilibrada com uma supervisão civil robusta, garantindo que os militares não se envolvam em questões políticas e que a segurança nacional esteja alinhada com os interesses democráticos do Estado. Esta teoria idealiza uma força militar altamente disciplinada, profissionalizada e apolítica, funcionando sob diretrizes claras e sem interferência na governança civil.

A Política de Defesa Nacional (PDN) é um componente essencial nas relações civis-militares do Brasil, alinhando as estratégias de defesa com os interesses e diretrizes do governo civil. A PDN busca garantir que as forças armadas atuem de acordo com as prioridades nacionais definidas pelas autoridades civis, promovendo a separação entre as esferas militar e civil e apoiando o controle civil objetivo proposto por Samuel Huntington que pode ser percebido pela criação do MD em 1999 que foi um passo crucial para fortalecer esse controle, visando unificar o comando das forças armadas sob uma liderança civil e promover a profissionalização.

No caso do Brasil, é desejável continuar promovendo a profissionalização das forças, investir na formação de profissionais civis em defesa e segurança, e fomentar uma cultura de cooperação e respeito mútuo entre ambas as esferas. Somente assim será possível alinhar a prática à teoria e garantir que as forças armadas operem de maneira eficiente, apolítica e em total conformidade com os princípios democráticos.

## 5. CONCLUSÃO

As forças armadas brasileiras sempre tiveram um papel ativo na política nacional. Partindo do período dos governos militares, quando os estes assumiram como os principais atores políticos, observamos mais uma vez o importante protagonismo das fardas na cena política do país. Com o retorno dos civis ao poder, na década de 1980, fica evidente uma postura civil de busca do controle das forças brasileiras.

A chegada do presidente José Sarney só foi possível devido à tutela dos militares que serviram de fiadores do processo de redemocratização do país. O EMFA era, até o momento, o principal agente de assessoramento de poder executivo nos assuntos militares, porém sua função de aglutinar as Forças não era bem exercida, o que permitia a cada força agir conforme seus próprios interesses, não existindo assim um órgão responsável pela unificação de procedimentos e economicidade das compras do setor da Defesa.

Ao assumir o Executivo, o presidente FHC assumiu o compromisso de criar o MD como forma de exercer o controle civil sobre os militares. Para tal, determinou à Marinha, ao Exército, à Aeronáutica e ao EMFA que realizassem estudos paralelos para a criação do MD. Os resultados propostos pouco alteravam a situação vigente de forma que o novo ministério seria mais um que se somaria aos já existentes ministérios militares.

As propostas não foram bem recebidas pelo presidente, que determinou que a estrutura fosse estabelecida de maneira rápida, por meio de uma Diretriz Presidencial em 1996. O que culminou, por meio da LC 97/99, a criação do MD e a extinção dos ministérios militares o que consolidava o controle civil no Brasil, conforme o compromisso assumido por FHC ao chegar ao poder.

A nova estrutura subordinava as forças a um ministro civil que é o responsável por transmitir aos militares os anseios e orientações do nível político. Essa alteração no arranjo, permite a interposição de uma estrutura ministerial aos homens de farda, afastando-os do poder de decisão nacional. A centralização das forças armadas sob um único comando civil facilita a implementação de políticas de defesa nacional, promovendo a coesão e a eficácia das ações militares. A profissionalização das forças armadas, incentivada pelo MD, contribui para a manutenção da ordem e disciplina, garantindo que os militares atuem de acordo com as diretrizes estabelecidas pelas autoridades civis.

A análise das relações civis-militares no Brasil, especialmente através da criação do Ministério da Defesa, revela um processo complexo de transformação institucional e cultural. A introdução do MD representou um esforço significativo para modernizar e democratizar o controle sobre as forças armadas, promovendo uma maior integração e coordenação entre as diferentes forças e garantindo que suas ações estivessem alinhadas com os interesses do Estado democrático.

A criação do MD trouxe diversos benefícios, incluindo uma maior profissionalização e a centralização do comando militar, o que permitiu uma resposta mais coordenada e eficiente às necessidades de defesa do país. Além disso, o MD serviu como um mecanismo de controle civil, assegurando que as forças armadas operassem sob a direção do governo democraticamente eleito, conforme os princípios defendidos por Huntington.

No entanto, a implementação também enfrentou desafios significativos. A resistência cultural e institucional dentro das forças armadas, a politização de setores militares e a necessidade de líderes civis experientes e capacitados para exercer um controle efetivo são questões que ainda precisam ser plenamente resolvidas. A teoria de controle civil de Huntington, embora relevante, precisa ser adaptada ao contexto brasileiro para enfrentar essas nuances.

A resistência cultural dentro das forças armadas à supervisão civil pode dificultar a implementação de reformas necessárias para modernizar e democratizar o comando militar. Além disso, a politização de setores das forças armadas pode comprometer a imparcialidade e a eficácia das ações militares, destacando a importância de uma liderança civil forte e capacitada para exercer controle e supervisionar as atividades militares de forma eficaz.

Este estudo contribui para a das complexas relações civis-militares no Brasil e oferece insights para futuras pesquisas e políticas públicas. A evolução do MD e seu impacto nas relações civis-militares são temas que continuarão a ser relevantes para a segurança e estabilidade do país. A construção de uma relação saudável e equilibrada entre civis e militares é fundamental para assegurar que as forças armadas desempenhem seu papel de defesa nacional enquanto respeitam os princípios democráticos e os direitos civis.

A consolidação de uma democracia robusta no Brasil depende, em grande medida, da capacidade de suas instituições de defesa operarem sob um comando civil competente e comprometido com os valores democráticos. A contínua evolução do

MD e o aperfeiçoamento das relações civis-militares são essenciais para o desenvolvimento de uma nação segura, estável e democrática

## REFERÊNCIAS

ALVES, Leonardo. O ministério da Defesa está consolidado? **Defesa Nacional: Revista de assuntos Militares e de Estudos de problemas brasileiros**, Rio de Janeiro, ano XC, ed. 800, SET/OUT/NOV/DEZ 2004.

BANHA, Paulo. **História do Estado-Maior das Forças Armadas**. Brasília: EMFA, 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). acesso em: 27 de julho de 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 9.107 de 1º de abril de 1946**. Estabelece a constituição das forças armadas do País. Disponível em: ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del9107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9107.htm)) acesso em: 23 de junho 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 9.520, de 25 de julho de 1946**. Dispõe sobre a organização do Estado Maior Geral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9520-25-julho-1946-417643-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 de junho 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 de junho 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 64.775, de três de julho de 1969**. Regulamento do Estado Maior das forças armadas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64775-3-julho-1969-406312-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 de junho 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 97, de nove de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 de Junho 2024

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.140, de quatro de dezembro de 1995**. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, edá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9140-4-dezembro-1995-348760-normaatuizada-pl.html>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro-branco-congresso-nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro-branco-congresso-nacional.pdf). Acesso em: 27 de junho de 2024.

\_\_\_\_\_. **Glossário das forças armadas**, 5 ed. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>. Acesso em: 27 de Junho de 2024.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/pnd\\_end\\_congresso.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso.pdf). Acesso em: 27 de junho de 2024.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Traduzido por Ângelo Emílio da Silva Mello. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**, 1 ed. São Paulo: Atlas. 2011.

ECHEVARRIA II, Antúlio. Moltke and the German Military tradition: His Theories and Legacies, **Parameters. The US Army War College Quarterly**. Volume 26, Number 1. Spring 1996. Disponível em: <https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol26/iss1/>. Acesso em: 28 de junho 2024.

FEAVER, Peter. **Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations**. Harvard University Press, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FUCCILLE, Luís. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. Orientador: Eliézer Rizzo de Oliveira. 2006. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. **O Soldado e o Estado: Teoria da Relações entre Civis e Militares**. Tradução: José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

OLIVEIRA, Eliézer. **Política de Defesa Nacional e as relações civis-militares no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso**. Premissas. UNICAMP. 1998.

\_\_\_\_\_, Eliézer. **Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005.

PASSARINHO, Jarbas. **O Ministério da Defesa e os militares. Defesa Nacional: Revista de assuntos Militares e de Estudos de problemas brasileiros.** Rio de Janeiro, ano XC, ed. 800, SET/OUT/NOV/DEZ 2004.

PEDUZZI, Pedro. Por unanimidade, STF diz que as forças armadas não são o “poder moderador. **Agência Brasil.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-04/por-unanimidade-stf-diz-que-forcas-armadas-nao-sao-poder-moderador#:~:text=A%20missão%20institucional%20das%20Forças,Judiciário%2C%20afirmou%20o%20relator>. Acesso em: 27 julho 2024.

PINHEIRO, Marcio. Em defesa do Ministério da Defesa. **Fundação FHC.** 2000?. Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br/fhc-acao-politica/em-defesa-do-ministerio-da-defesa>. Acesso em: 23 de junho 2024.

PINTO, Paulo. **Diplomacia e Política de Defesa.** Brasília: Instituto Rio Branco, 2000.

SCHIMDT, Todd. Controle da Forças Armadas. Uma “ficção útil”?. **Military Review.** Forte Leavenworth. Edição brasileira, Tomo 78 Número 1, Janeiro-Junho de 2023, p. 2-9. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/2023/Janeiro-Junho-2023/Janeiro-Junho-2023-PDF-UA.pdf>. Acesso em: 26 de junho de 2024.

SUCURSAL DE BRASÍLIA, FHC envia projeto de Ministério da Defesa, **Folha de S. Paulo**, 24/08/97, São Paulo Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc20119827.htm#:~:text=Paulo%20%2D%20FHC%20envia%20projeto%20de,Defesa%20%2D%20%2F11%2F98&text=O%20presidente%20Fernando%20Henrique%20Cardoso,criação%20do%20Ministério%20da%20Defesa>. Acesso em: 28 Julho 2024.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** Brasília: Editora UnB, 1999



