

Documentos de Defesa e Autonomia Política: entraves para o controle civil

Jorge Rodrigues - Instituto Tricontinental de Pesquisa Social
Mariana Janot - Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas

Resumo

Nesse artigo analisamos a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa (2020) a partir da discussão sobre controle civil e autonomia política das forças armadas. Entendendo que documentos de Defesa são um importante elemento para afirmar a subordinação castrense à autoridade civil, demonstramos como, no Brasil, a documentação reflete o movimento contrário: uma maior participação militar na política e a intensificação de seu comportamento autônomo. Buscamos identificar no conteúdo dessa documentação e no contexto político atual alguns elementos que comprovam a autonomia militar, tais como: a ênfase dada pela Política e Estratégia Nacionais no aumento orçamentário para a pasta da Defesa cooptada pelas forças armadas; a prática histórica da Doutrina de Segurança Nacional, associada à crescente ocupação de cargos políticos civis por oficiais; e a condução de projetos que atendem preocupações e interesses da própria organização militar.

Palavras-chave: Documentos de Defesa. Autonomia política. Controle civil. Relações civil-militares.

Abstract

In this article we analyze the National Defense Policy and Strategy (2020) as of the discussion concerning civilian control and political autonomy of the armed forces. Understanding that Defense papers are an important element towards affirming the military subordination towards civilian authority, we demonstrate that, in Brazil, such documentation reflect the opposite direction: that of a greater military participation in politics and the heightening of its autonomous behavior. We identify, in the content of the documents and the current political context a sample of elements that testify military autonomy, such as the emphasis on financial gains to the armed forces on the National Policy and Strategy, associated to the ever-growing military occupation of civilian cabinets and the leading of projects that answer mainly to concerns and interests of the military organization.

Keywords: Defense papers. Political Autonomy. Civilian Control. Civil-military relations.

1. Introdução

Políticas e Estratégias de Defesa Nacionais são, de maneira geral, documentos que apresentam as principais concepções e diretrizes de um Estado no que diz respeito a sua segurança, delimitando o que se configura como ameaça para aquele país e quais são os meios disponíveis e desejados para lidar com diferentes cenários possíveis¹. Em democracias, a elaboração e implementação dessa documentação é um importante elemento de subordinação da organização militar às autoridades civis, na medida em que determinam a função das forças armadas, as missões a serem cumpridas, e impõe diretrizes para todos os projetos e atividades que se deseje desempenhar a fim de atender à Defesa de um país.

Nesse artigo, analisamos como a documentação de Defesa nacional brasileira evidencia um movimento contrário à afirmação do controle civil: o reforço da autonomia militar, assegurada legalmente ao longo das Constituições nacionais, inclusive na de 1988 (MATHIAS, GUZZI, 2010), em um processo de crescente militarização do Estado. Concentramo-nos nos textos recentemente enviados ao Congresso Nacional (junho de 2020) para argumentar que a Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END) apresentam-se como um projeto de Estado a partir de concepções e intenções das forças armadas. Isso se verifica pelo ambiente militar de elaboração dos documentos, na medida em que o Ministério da Defesa se tornou um gabinete ocupado majoritariamente por militares, pela retórica próxima à Doutrina de Segurança Nacional e do vocabulário da Escola Superior de Guerra em seu conteúdo, e, principalmente, pela ênfase que a documentação atribui ao aumento orçamentário

para Defesa – que se traduz, ao fim, em aumento de recursos para as próprias forças armadas – como fator imprescindível à Defesa Nacional.

Para cumprir com os objetivos, dividimos o artigo em três partes. Na primeira, contextualizamos a discussão e relevância dos documentos de Defesa no debate sobre o controle civil, atravessando brevemente a literatura clássica para então pensar o caso brasileiro. Na seção seguinte, discutimos a autonomia militar brasileira e seu *ethos* construído em torno da ideia de força construtora e salvadora da Nação brasileira, enfatizando os movimentos recentes na política nacional (2016-atualmente) como exemplos da crescente participação militar na arena governamental. Por fim, destacamos elementos presentes na PND e END (2020) associados a esse processo de erosão do controle civil (o qual nunca foi firmemente cimentado) e reafirmação do protagonismo militar, frisando a centralidade dada à questão orçamentária na documentação como reflexo do protagonismo político recém adquirido.

A escolha em trabalhar com a versão mais recente destes documentos parte da compreensão de que estes refletem de modo objetivo os interesses das forças armadas num contexto de protagonismo aberto dos militares no governo Bolsonaro, e que a análise e o debate acerca dos documentos, especialmente no meio acadêmico, é um movimento essencial para romper com a concentração dos assuntos de Defesa nas instituições militares.

2. Documentos de Defesa como Elemento do Controle Civil

O controle civil é um conceito fundamental para pensar políticas de defesa e segurança em qualquer organização política que se pretenda democrática. Parte-se de uma premissa consideravelmente simples: a autoridade

1 Em conformidade com Héctor Saint-Pierre (2003), entendemos que a segurança é um conceito que perpassa pela percepção de ameaças. Ameaça, por sua vez, “não é um objeto que possa ser analisado em si mesmo, mas uma relação que exige uma avaliação de todos os seus componentes” (SAINT-PIERRE, 2013). Assim, à unidade política que identifica elementos ou atores que a ameacem, caberia utilizar-se dos meios de que dispõe para lhes fazer frente.

civil é a responsável legítima por formular uma política de Defesa e, conseqüentemente, por determinar quais atividades serão realizadas por suas forças armadas (LOPEZ, 2007). Ainda que simples em seu enunciado, essa premissa é carregada de significado na medida em que as forças armadas mobilizam o poder de administrar e empregar a violência do Estado (WEBER, 1982). Uma série de ações podem ser realizadas no exercício desse poder, muitas de caráter dissuasório de proteção de fronteiras, até o limite do aniquilamento de um inimigo por meio do uso da força letal. Portanto, é imprescindível que toda e qualquer ação nesse escopo seja orientada pela população e em seu benefício, para que a mesma não seja alvo desse aparato. Assim, há na literatura sobre relações civil-militares um extenso debate acerca do controle civil – como identificá-lo analiticamente e como buscá-lo na vida política – do qual surge a relevância de Documentos de Defesa.

Pensando nas relações políticas entre elites políticas e elites militares na sociedade estadunidense, Samuel Huntington (1957) lançou a hipótese de que o controle civil – a obediência das forças armadas à autoridade civil – seria balizado pelo profissionalismo militar. A profissionalização, segundo o autor, seria responsável por tornar o corpo militar uma organização coesa, orientada pelo senso de responsabilidade para com o Estado, firmemente obediente às instituições políticas legitimamente reconhecidas em um formato racional-legal que garante um formato objetivo ao controle civil. Sem esse *ethos* profissional, a falta de coesão e credo na responsabilidade, a organização militar seria fragmentada e sujeita à cooptação por parte de grupos políticos, marcando um controle civil do tipo subjetivo.

As críticas mais contundentes a esse argumento se orientam na seguinte linha: Huntington presume que o processo de profissionalização militar os torna politicamente estereis e, desse modo, sua hipótese torna-se um argumento tautológico, pois onde há militares profissionais

subordinados, a hipótese se verifica. Entretanto, onde se observa militares profissionais não-subordinados, diz-se que os mesmos não são profissionais. As obras de Finer (1962) e Perlmutter (1977) contribuem para entender como o profissionalismo militar não lhes estereliza politicamente, muito pelo contrário, cria um sentimento único de pertencimento intrínseco ao Estado e seu funcionamento burocrático que pode levar as forças armadas a intervirem de diferentes formas, desde negociações e chantagens com grupos políticos à tomada de gabinetes civis e golpes (PION-BERLIN, 2012).

Finer (1962) propõe que invertamos a tradicional pergunta “por que militares intervêm?” para “por que militares não intervêm?”, visto que possuem vantagens organizacionais em relação às instituições civis, além da vantagem explícita do acesso e uso legítimo das armas. Para esse autor, a possibilidade da intervenção militar é uma constante. Há, porém, uma variação no formato em que se manifesta, dependendo do ambiente político em questão. Tal ambiente é determinado, analiticamente, pelo nível de amadurecimento da cultura política – que aqui indica o nível de consistência cívica da sociedade civil e adesão à democracia, verificada por uma participação cidadã ativa na democracia e, como consequência desta, por instituições políticas legítimas. Onde se observa uma cultura política alta, as forças armadas participam de diálogos junto às elites políticas nas questões afeitas à segurança nacional, sem questionar a legitimidade do corpo político civil. Em contrapartida, quanto menor o grau de cultura política, maiores são os espaços para que as forças armadas façam chantagens ou tomem ministérios e outros cargos políticos para si, pois se apresentam como instituição de maior legitimidade perante as demais.

Perlmutter (1977) faz observação semelhante em relação à ambientes pretorianos, de baixa consistência cívica, os quais permitem que a organização militar se sobressaia e tome as rédeas da condução política. Ao se

profissionalizarem na administração da violência estatal, as forças armadas criam uma relação estreita com a burocracia do Estado que aumenta a possibilidade de intervenção, na medida em que a organização se sente mais apta que os civis em determinar quais são os assuntos que interessam à segurança nacional – e assim confundir interesses de segurança nacional com os da própria organização (PERLMUTTER, 1977).

Portanto, o que impede as intervenções militares e garante a subordinação castrense ao poder civil é o nível de organização política civil, ou seja, uma sociedade civil organizada. Isso não anula a participação dos militares na vida política, visto que a organização estará, a todo momento, buscando influenciar as pautas atinentes à Defesa do Estado, porém, permite impor restrições a essa influência e direcionar a atividade militar de acordo com os interesses coletivos (e não exclusivos das forças) cuja representação está no Legislativo.

Essa discussão cresce em relevância em um contexto de expansão das preocupações com a segurança, no qual atividades militares, policiais e civis são desempenhadas em conjunto, e as forças armadas realizam uma série de ações, como o policiamento, o combate ao crime organizado e terrorismo, e a entrega de assistência humanitária. Ainda que textos militares do período da Guerra-Fria preocupados com a contra-insurgência já anunciassem a expansão das atividades das forças armadas, esta se torna mais visível a partir da década de 1990, diante do aumento e complexificação das denominadas intervenções humanitárias e operações de paz das Nações Unidas. A fim de evitar que a expansão das atividades signifique permissividade, Bruneau e Matei (2013) frisam a importância de documentos oficiais que estabeleçam diretrizes unívocas de atuação das forças armadas. Idealmente, essa documentação seria elaborada a partir de debates na sociedade civil, contando principalmente com a participação de acadêmicos civis especializados no tema, para então ser votada e aprovada.

Costumeiramente, esses documentos vêm nos seguintes formatos: uma Política Nacional que conceitua os atores relevantes para a Defesa e a Segurança do país e aponta ameaças, parcerias, etc. Ancorado nesta política, desenha-se uma Estratégia Nacional, na qual identificam-se os meios de alcance dos objetivos políticos. Consolidadas essas orientações gerais, há documentos específicos para cada tipo de situação e emprego das forças, como planos para contenção de desastres, doutrinas de combate ao crime organizado, contraterrorismo, e assim por diante (MATEI, 2013). Ainda, há Livros Brancos de Defesa que reproduzem parte dos conteúdos da Política e Estratégia nacionais objetivando sua divulgação para outros países. Desse todo, consideramos a Política Nacional de Defesa e a Estratégia de Defesa os documentos mais relevantes, pois eles indicam o que um determinado Estado entende como ameaça e qual deve ser o papel de suas forças armadas no combate a tais ameaças.

Para que o processo de elaboração desses documentos ocorra em consonância com o funcionamento democrático, é preciso que as forças armadas não sejam os condutores das discussões sobre os assuntos que afetam a Defesa do país e a segurança dos cidadãos, e nem monopolizem o conhecimento sobre os mesmos. Em países de transição recente para governos mais ou menos democráticos, isso significa investir na capacitação acadêmica de civis nas áreas de segurança e defesa para que possa ocorrer um debate informado que oriente a formulação de políticas na área. Reiterando o argumento: uma Política Nacional de Defesa deve ser pensada a partir de interesses expressos e debatidos publicamente na sociedade civil, para que seu conteúdo reflita algum grau de participação coletiva e não somente o posicionamento exclusivo de uma dada elite política, tampouco da elite militar.

Sobre esse assunto, no Brasil, há uma recorrente discussão que gira em torno da falta de interesse dos civis

em se especializarem na área, e/ou da persistência das forças armadas em manter seu monopólio sobre as concepções de Segurança e Defesa. Coelho (2000), Pion-Berlin (2005) e Carvalho (2019) consideram que o afastamento civil se deve ao interesse racional dos políticos em não se aprofundar sobre temas que não dão retorno eleitoral (voto), e que acadêmicos não se esforçariam o suficiente devido a preconceitos ou estigmas de como lidar com essas temáticas. Assim, as forças armadas – já relutantes em dividir a formulação de assuntos de defesa com civis – tornar-se-iam ainda mais introspectivas e fechadas.

Em 1996, alguns passos foram dados a fim de superar esse ciclo e instituir o primeiro documento de Política de Defesa Nacional, acompanhado da criação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) na Câmara dos Deputados, seguidos pela criação do Ministério da Defesa em 1999 (WINAND e SAINT-PIERRE, 2007). Ainda que o Ministério da Defesa seja um órgão incontornável na pavimentação para o controle civil, é no Legislativo que se debatem e aprovam documentações como a Política e Estratégia Nacionais de Defesa. Assim, superar o desequilíbrio entre os poderes apresentava-se como um dos principais caminhos de transição e consolidação democrática no país (OLIVEIRA e SOARES in CASTRO, 2000).

Segundo Fuccile (2006, p.187), a formação da CREDN foi importante na medida em que as comissões do Congresso são os principais lócus de discussão em nível parlamentar, tendo uma série de competências, dentre as quais: a “política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação; segurança pública e seus órgãos institucionais”. Ainda segundo o autor, a CREDN também teria que superar a presença forte da assessoria militar na mesma, somada à descrença da população no funcionamento do Congresso Nacional. Contudo, iniciativas tomadas como

o Seminário “Política de Defesa para o Século XXI” realizado em 2002, poderiam, se continuadas, oxigenar e revigorar o espaço público de discussão sobre as agendas de defesa. Nesse sentido, a criação da ABED foi vista por alguns pesquisadores (adotando uma leitura procedimental da democracia) como um indicativo de que a dependência civil para com a expertise militar estaria sendo vencida, ao passo que o controle civil consolidava-se, algo que se verificava na regularidade do exercício eleitoral, nas instituições políticas civis responsáveis por supervisionar as atividades militares, e na documentação de defesa regulamentada (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014).

Em 2005, foi publicada a Política de Defesa Nacional por meio de decreto presidencial, e apenas em 2012 o documento foi atualizado, sob o nome de Política Nacional de Defesa, publicado junto da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional. Conforme determinado na Lei, a partir de então tais documentos seriam atualizados de quatro em quatro anos (Brasil, 2010). No ano de 2012, pela primeira vez, houve debate da documentação no âmbito da CREDN, porém a participação da comunidade acadêmica ainda foi baixa e se restringiu às discussões dentro das instituições militares, o que se repetiu nas edições subsequentes – 2016 e 2020. Ademais, a mobilização social em torno do assunto permaneceu escassa.

Concordando que os Documentos de Defesa são, de fato, um elemento constitutivo do controle civil, há que se questionar análises procedimentais que se restringem a identificar a presença e regularidade de suas publicações como indicativos de funcionamento democrático e exercício do controle civil. Ao nos debruçarmos sobre os conteúdos desses documentos, evidencia-se que os mesmos não refletem o suposto fortalecimento democrático, mas sim a persistência da autonomia das forças armadas, historicamente garantida e enquadrada em um procedimento institucional.

3. Autonomia e *Ethos* Militar

A autonomia política de que gozam os militares no Brasil reflete e, ao mesmo tempo, resulta da formação do oficial. Embora não seja possível atribuir, de modo absoluto, o histórico de interferência política das forças armadas no Brasil à construção de sua identidade, este componente é, sem dúvidas, fator essencial no entendimento deste voluntarismo e do intervencionismo político.

Exposto desde o início de sua formação a noções como hierarquia, disciplina e ordem, os militares construíram ao longo do tempo uma identidade que, por um lado, os dota de um forte espírito de corpo e, por outro, define-os em contraposição aos civis. Em paralelo, historicamente constituiu-se entre eles uma visão que atribui maior competência aos agentes fardados que aos civis. O pensamento se resume na seguinte cadeia de raciocínio: sujeitos em todas as etapas de sua socialização e formação a processos que fortalecem a disciplina e a hierarquia, os militares teriam maior aptidão para executar processos e projetos de desenvolvimento (COELHO, 2000)

Além de um pensamento depreciativo sobre a sociedade civil e a classe política – considerada pelos fardados como eminentemente corrupta e alheia aos “interesses nacionais” – tal concepção reflete bem a autoimagem castrense de garantidores últimos da ordem. Baseada numa suposta superioridade moral, essa visão sustenta uma cultura “salvacionista” dos militares, que se julgam a instituição mais organizada e capacitada para guiar o país numa trajetória de modernização e desenvolvimento (FERREIRA, 2000). Não são raros os exemplos recentes desse salvacionismo.

Em que pesem as teses de uma suposta retirada das forças armadas do jogo político nacional, fato é que os militares brasileiros garantiram para si, a partir da

abertura política, a manutenção de prerrogativas não apenas em sua área precípua, além de considerável grau autonomia política (MATHIAS, 2004; PENIDO; RODRIGUES; MATHIAS, 2020; FERREIRA, 2000, CARVALHO, 2019; FUCCILLE, 2006). Todavia – e essa qualificação comparativa é importante –, de acordo com José Murilo de Carvalho (2019, p. 16), havia “desde a redemocratização” uma prática de não interferência aberta de militares sobre a política. E é justamente o agravamento desse intervencionismo o objeto desta seção.

No dia 03 de abril de 2018, no último ano do governo de Michel Temer e véspera do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do *habeas corpus* do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, o então comandante do Exército, Eduardo Villas Bôas, julgou pertinente expressar em seu Twitter oficial sua visão sobre os acontecimentos políticos no país. Supostamente preocupado com o bem do país, dizia então: “asseguro à Nação que o Exército Brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à Democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais” (BÔAS, 2020, s/p).

Além de uma evidente quebra de hierarquia, a ameaça não tão velada trazia em si a familiaridade de um estrato que, ao menos desde o Império, foi figura ativa na política nacional. Reações de lideranças políticas e de figuras do próprio Supremo – como o hoje ex-ministro, Celso de Mello² – deixavam evidente a preocupação com o som dos coturnos que, então, já ressonava fora das casernas. O fenômeno não era novo e, como o

2 Celso de Mello declarou, antes de proferir voto no caso do *habeas corpus*, que o “respeito indeclinável à Constituição e às leis da República representam limite inultrapassável ao que se devem submeter os agentes do Estado”, alertando para um “pretorianismo que cumpre repelir” (PONTES, 2018). Em lado oposto, Jair Bolsonaro, cuja candidatura à Presidência só viria a ser oficializada dois meses depois, aproveitou a ocasião para fazer um aceno à sua base fiel. Dizia, então, também via Twitter: “O partido do Exército é o Brasil. Homens e mulheres, de verde, servem à Pátria. Seu Comandante é um Soldado a serviço da Democracia e da Liberdade. Assim foi no passado e sempre será. Com orgulho: “Estamos juntos General Villas Boas.” Jair Bolsonaro/Capitão/Deputado Federal” (BOLSONARO, 2018).

tempo viria a provar, tampouco seria a última vez que veríamos um agente armado interferindo na política³. Embora reconhecamos que o intervencionismo militar é a regra na vida política brasileira, compreendemos que foi a partir de 2016, com a ascensão via ruptura institucional de Michel Temer à Presidência, que o pouco que se avançou na construção do controle civil sobre os militares caiu por terra.

Foi durante o governo Temer que, pela primeira vez desde sua criação, o Ministério da Defesa (MD) foi ocupado por um militar, o general Joaquim da Silva e Luna⁴. Foi também em seu governo que ocorreu a recriação do Gabinete de Segurança Institucional, extinto no governo Dilma Rousseff. A medida fez retornar para mãos militares o comando do aparato de inteligência do Estado. Nesse cenário, observamos um aumento considerável ao recurso das operações de GLO (Garantia da Lei e da Ordem), das quais é sintomática a Intervenção Federal no Rio de Janeiro que teve como responsável estratégico-tático o então general do Exército, Walter Braga Netto – posteriormente nomeado ministro no governo Bolsonaro –, além do recurso aos militares durante as rebeliões de presídios em 2016.

Os eventos citados simbolizam o retorno dos militares ao centro do poder político, preparando o caminho para a consolidação deste processo, no governo Bolsonaro. O cenário é bem resumido por Penido, Rodrigues e Mathias que afirmam que “desde o início do governo Temer (2016-2019), as FFAA colocaram-se como fiadoras da sua legitimidade [...]”. Ao apresentarem duas compreensões correntes sobre a tutela militar⁵, os

autores chegam à conclusão que “o governo Temer foi marcado por uma postura intermediária [...]”, em que “o Exército brasileiro [...] não deu um golpe, mas manteve as instituições sob pressão contínua [...]”. Assim, “embora as FFAA sempre afirmassem que suas ações estavam pautadas pela estabilidade, legalidade e legitimidade, foram elas próprias que definiram os limites desses três conceitos” – o que, de fato, ocorreu desde o processo de transição (PENIDO; RODRIGUES; MATHIAS, 2020).

Com efeito, o governo Temer teve nas forças armadas um de seus pilares de sustentação. Matéria da *Folha de S. Paulo* aponta que durante o controverso processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff, Temer, então seu vice, se reuniu com Eduardo Villas Bôas, ainda comandante do Exército, e Sérgio Etchegoyen, então chefe do Estado Maior (PAINEL, 2020) – Etchegoyen, vale lembrar, viria a ser chefe do GSI, estrutura recriada por Michel Temer nos primeiros momentos após sua posse, cuja administração, dali em diante, viveria um processo de aberta militarização. Segundo o relato, a visita teria se motivado por “preocupação” dos militares com a situação do país à época, o que, em si, explicita o já mencionado salvacionismo castrense. Assim, “[...] há de se acreditar que houve sim um grupo de militares que conspirou sorrateiramente pelo golpe, ainda que as três Forças institucionalmente tenham passado quase ao largo disso” (PENIDO; RODRIGUES; MATHIAS, 2020, s/p). Negando a leitura de que o impedimento imposto sem crime de responsabilidade à Rousseff teria sido obra estritamente de uma “conspiração militar”, todavia expressam o entendimento de que “com ressentimentos que datam da criação da Nova República” e que foram ampliados com a Comissão da Verdade, esse grupo foi elemento fundamental para a ruptura então observada e, acrescentamos, para susten-

3 Naquele mesmo ano, Villas Bôas manteve uma série de reuniões com candidatos à Presidência da República. O absurdo de um comandante do Exército, general da ativa, sabatar candidatos ao ponto ao qual se sujeita tampouco teve a atenção necessária (MELO, 2018).

4 À época, em entrevista à rádio Jovem Pan, Temer justificou sua decisão da seguinte forma: “temos que trazer as Forças Armadas para a administração, precisamos acabar com esse preconceito. Eu disse várias vezes aos oficiais militares que eles não precisam entrar na política, mas que precisam ajudar a administração” (VEJA, 2018).

5 “Há duas interpretações clássicas que derivam desse comportamento. A primeira pressupõe que as FFAA intervenham de maneira cirúrgica e esporádica, porém contundente, diante de situações de crise ampla. Após sanear a

situação, as FFAA devolveriam o poder aos civis. A segunda interpretação parte da ideia de que quando as FFAA têm força suficiente para intervir, elas não devolvem o poder que conquistaram, o que culmina na instalação de um governo ditatorial ou autoritário militarizado” (PENIDO; RODRIGUES; MATHIAS, 2020).

tação do governo que ascendia. Esse protagonismo sorrateiro – para utilizar o conceito dos autores – se perpetuou durante todo o governo Temer, pavimentou o caminho para que, nas eleições de 2018, observássemos um número expressivo de candidaturas de militares, notadamente no Legislativo federal.

Com efeito, o período foi marcado pela articulação de militares da reserva que buscavam a articulação de candidaturas próprias e o impulsionamento daquelas que julgavam condizentes com a “necessidade do Brasil. Passada a eleição, a militarização da política seguia se aprofundando, rumo à coroação sob Bolsonaro. Na Câmara, foram 6 os “deputados de farda” eleitos, somados a um senador, com passagem pelo serviço militar obrigatório⁶ (RODRIGUES, 2018b, s/p).

Com o fim do segundo turno e a vitória de Bolsonaro, adentramos em um período de ainda mais profunda militarização, com características que impedem a aplicação do conceito de “protagonismo sorrateiro”, descritivo do governo Temer. Com conquistas cada vez mais amplas de espaços de influência e com o consequente capital político adquirido que lhes permite impor com maior chance de sucesso seus interesses, a participação militar na política é direta.

No dia 02 de janeiro de 2019, durante a cerimônia de posse de Fernando Azevedo como ministro da Defesa, Bolsonaro atribuiu a Villas Bôas a responsabilidade por sua vitória política. Dirigindo-se diretamente ao general, disse: “o que já conversamos morrerá entre nós. O senhor é um dos responsáveis por eu estar aqui” (BRESCIANI, 2019). Consolidava-se, assim a percepção de associação dos militares em torno da candida-

tura de Bolsonaro⁷, o que viria a se confirmar quando da conformação de seu ministério.

Na configuração inicial de seu governo, Bolsonaro contou com 7 militares no comando de ministérios de um total de 22 pastas⁸. Os militares representavam aproximadamente 31,8% dos ministros no início do governo. De generais de quatro estrelas e almirante-de-esquadra, a tenente-coronel e capitão, o ministério de Bolsonaro continha representantes das três Forças, com evidente primazia do Exército – força da qual o próprio presidente havia sido membro.

6 O senador é Marcos do Val (PPS). Os deputados federais, todos do PSL, são os seguintes: “general Sebastião Roberto Peternelli, por São Paulo; general Elieser Girão Monteiro, pelo Rio Grande do Norte; coronel João Chrisóstomo de Moura, por Roraima; coronel Luiz Armando Schroeder Reis por Santa Catarina; o major Vitor Hugo de Araújo Almeida, por Roraima; e o subtenente Hélio Fernando Barbosa Lopes, pelo Rio de Janeiro” (RODRIGUES, 2018b, s/p).

7 Vale ressaltar que esta foi uma moeda política bastante utilizada por Bolsonaro durante a campanha, constantemente evocado seu longínquo passado enquanto militar a fim de se aproveitar do prestígio de que a instituição gozava na sociedade. Para João Roberto Martins Filho, “há hoje entre os estudiosos do meio militar dois consensos sobre a trajetória que levou as Forças Armadas, principalmente o Exército, a se associarem tão diretamente à candidatura e depois ao governo Bolsonaro. O primeiro é que foi relativamente surpreendente o protagonismo do comandante dessa força, o general Villas Bôas, especialmente num momento de sua vida em que enfrentava grave doença degenerativa. A surpresa adviria da moderação e sensatez que até aí vinham marcando a gestão do general. O segundo consenso diz respeito à constatação de que o marco divisório da mudança foi a divulgação, em fins de 2014, do relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), que responsabilizava a cadeia completa de comando, até chegar aos cinco presidentes militares, pela tortura e desaparecimento de presos políticos sob a ditadura militar” (MARTINS FILHO, 2019, p. 170).

8 Vale mencionar que Ricardo Vélez Rodríguez, um dos controversos ministros da Educação de Bolsonaro, atuou como professor da Escola de Comando do Estado Maior do Exército (ECEME) (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Quadro I: Ministros militares na primeira composição ministerial de Bolsonaro, por ministério e instituição de origem

	FORÇA	MINISTÉRIO
Augusto Heleno	Exército	Gabinete de Segurança Institucional (GSI)
Fernando Azevedo e Silva	Exército	Defesa
Marcos Pontes	Força Aérea	Ciência e Tecnologia
Carlos Alberto Santos Cruz	Exército	Secretaria de Governo
Tarcísio de Freitas	Exército	Infraestrutura
Bento C. de Albuquerque	Marinha	Minas e Energia
Wagner de C. Rosário	Exército	Controladoria-Geral da União (CGU)

Fonte: elaboração dos autores com base nos dados da Agência Brasil (2019)

Ao longo do mandato do atual governo, esse cenário pouco mudou. Na verdade, se agravou. Após o desgaste e subsequente demissão de Santos Cruz da Secretaria de Governo, em junho de 2019, Bolsonaro anunciou a nomeação de Luiz Eduardo Ramos, general da ativa do Exército, para o cargo. A presença de um general da ativa no quadro ministerial chamava atenção e incitou várias críticas. Não obstante, Ramos se manteve na ativa e exercendo as funções ministeriais para as quais foi escolhido por mais de um ano até que foi transferido para reserva remunerada. Movimento similar se observou quando, no dia 14 de fevereiro de 2020, Onyx Lorenzoni, do Democratas, foi substituído na Casa Civil pelo general do Exército, Walter Braga Netto. O general ganhou notoriedade nacional após atuar como interventor na segurança pública do Rio de Janeiro, ainda no governo Temer. Ao contrário de seu colega de farda, entretanto, Braga Netto passou à reserva pouco depois de sua ascensão ao cargo. Cabe ainda menção ao atual ministro da Educação, Milton Ribeiro, que apesar de não ter seguido carreira, foi 2º tenente do Exército Brasileiro (PODER360, 2020).

Por fim, em meio à crise política que se instaurou no Ministério da Saúde, com a queda sucessiva de dois ministros – Henrique Mandetta e Nelson Teich –, a pasta foi então ocupada por um outro general: Eduardo Pazuello. Oriundo do Exército, Pazuello assumiu a pasta interinamente em maio de 2020, sendo efetivado no cargo quatro meses depois. O general-ministro segue membro da ativa do Exército brasileiro⁹.

Com as mudanças, o governo conta hoje com 10 militares, da ativa e da reserva, entre seu quadro ministerial. Mas não é apenas entre os ministros que fica evidente a militarização do governo. Levantamento do Poder360 apontava para 2.930 integrantes ativos das forças armadas cedidos aos três poderes da República¹⁰. Destes, 92,6% – ou seja, 2.716 deles – ocupavam postos criados no governo Bolsonaro (CAVALCANTI, 2020, s/p). Apenas no ciclo mais restrito da Presidência e considerando cargos comissionados, existem cerca de 341 militares alocados (PENIDO; MATHIAS, 2020). Recentemente observamos a militarização das agências de controle e regulação do Estado. Dentre os 20 nomes aprovados em comissões no Congresso para diretorias dessas agências, 6 são militares. Três deles serão responsáveis pela recém-criada Agência Nacional de Proteção de Dados (DOCA; SHINOHARA, 2020). As nomeações têm preocupado especialistas, que vêem na militarização do setor uma possível confusão de funções (SOPRANA, 2020).

Concordamos com Carvalho (2019, p. 18) que “não se pode deduzir do fato da inédita presença de militares no governo a existência de um governo militar que se pareça com o que vigeu entre 1964 e 1985”. Entretanto, nos parece plausível afirmar que a ocupação de

Pazuello seria substituído no Ministério da Saúde pelo médico Marcelo Queiroga. A indicação foi confirmada pelo presidente da República. Entretanto, até a presente data a nomeação não foi formalizada (SHALDERS, 2021).

10 “Os oriundos do Exército ocupam 1.665 cargos, distribuídos entre Executivo e Judiciário, enquanto a Força Aérea ocupa um total de 757 postos, espalhados pelos mesmos poderes. A Marinha, por sua vez, é a única força com presença no Legislativo, ocupando 1 cargo, somado aos 500 cargos que ocupa no Poder Executivo e aos 7 no Judiciário” (PENIDO; RODRIGUES, 2020).

cargos no governo, inclusive por militares da ativa, sinaliza uma confluência de interesses, para dizer o mínimo¹¹. Assim, embora possamos afirmar que “as FFAA não foram para o governo enquanto instituição”, é verdade também que “os militares no governo se mostraram um grupo bastante coeso e representativo dos interesses das Forças” (PENIDO; RODRIGUES; MATHIAS, 2020).

Assim, se podemos falar em um intervencionismo brando durante os governos petistas e em um protagonismo sorrateiro dos militares no governo Temer, o governo Bolsonaro, em que pese o rearranjo recente de forças, é caracterizado por uma ocupação aberta. Observa-se, portanto, um movimento de militarização do Estado, sobretudo a partir da deposição da ex-Presidente Dilma Rousseff e que se acentua no presente governo. Entendemos por militarização o processo qualificado por alguns elementos, tais como o aumento da presença militar nos cargos civis, transferindo seus interesses para o sistema político, a realização das doutrinas defendidas ou formuladas no seio das forças armadas por meio das políticas governamentais, e a transposição dos valores militares, do *ethos* castrense, para a sociedade (MATHIAS, 2004).

Enquanto a avaliação sobre este último elemento é subjetiva e demanda maiores esforços analíticos, o incremento da ocupação de cargos políticos por militares é cristalina. No que concerne ao segundo elemento, torna-se cada vez mais evidente que as forças armadas se utilizam das posições governamentais para implementar agendas próprias. Em outras palavras, a partir do exposto nesta seção depreende-se que a crescente ingerência política das forças armadas teve, no governo Bolsonaro, resultados concretos, refletidos o maior capital político angariado pela instituição. Isso se verifica no objeto específico deste artigo, os docu-

mentos de Defesa. Historicamente, as forças armadas possuem autonomia para decidir sobre o que é Defesa e o que é Segurança, quais atividades devem ser desempenhadas, quais seus formatos e quanto devem receber de investimento orçamentário. Carregando esta autonomia no regime democrático, mantêm protagonismo na formulação das Políticas e Estratégias Nacionais de Defesa. Na próxima seção, abordaremos a impressão nítida dos interesses militares na documentação, enfatizando a questão orçamentária como um demonstrativo da maior força política que adquiriram neste processo de militarização.

4. PND e END: um Projeto de Estado

A Política Nacional de Defesa (2020) se baseia na concepção de expressões do Poder Nacional para discriminar quais são os interesses nacionais no que diz respeito à Defesa e à Segurança Nacional, a primeira sendo o conjunto de atividades realizadas para proteger o país – seu território e soberania – de ameaças preponderantemente externas, e a segunda sendo uma noção mais ampla de estabilidade e garantia da ordem interna. Tais expressões seriam a política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica (BRASIL, 2020a, p.10), e a partir delas se elencam Objetivos Nacionais a serem perseguidos. A partir dos Objetivos Nacionais, se elabora a Estratégia Nacional de Defesa (2020), na qual se elenca as estratégias de Defesa para alcançá-los. Assim, temos o seguinte esquema:

11 Além disso, ressaltamos o entendimento apresentando em Penido e Rodrigues (2020, s/p), de que “a concentração de militares no Executivo condiz com a estratégia de sustentação do governo no prestígio social das FFAA”.

Quadro II: Objetivos Nacionais e Estratégias de Defesa

Objetivo nacional	Estratégia de Defesa
I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial	ED-1 Fortalecimento do Poder Nacional; ED-2 Fortalecimento da capacidade de dissuasão; ED-3 Regularidade orçamentária; ED-4 Incremento da presença do Estado em todas as regiões do País
Ii. Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das forças armadas	ED-1 Fortalecimento do Poder Nacional; ED-3 Regularidade orçamentária; ED-5 Dimensionamento do Setor de Defesa; ED-6 Capacitação e dotação de recursos humanos; ED-7 Desenvolvimento da capacidade de mobilização nacional
Iii. Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa	ED-1 Fortalecimento Do Poder Nacional; ED-8 Promoção Da Sustentabilidade Da Cadeia Produtiva Da Base Industrial De Defesa; ED- 9 Fortalecimento Da Área De Ciência E Tecnologia De Defesa;
Iv. Preservar a coesão e a unidade nacionais	ED-4 Incremento Da Presença Do Estado Em Todas As Regiões Do País; ED-10 Adoção De Medidas Educativas E Desportivas; ED-11 Contribuição Para A Atuação Dos Órgãos Federais, Estaduais E Municipais;
V. Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior	ED-2 Fortalecimento Da Capacidade De Dissuasão; ED-12 Emprego De Ações Diplomáticas Relacionadas À Defesa
Vi. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa nacional	ED-13 Promoção Da Temática De Defesa Na Educação; ED-14 Emprego Da Comunicação Social
Vii. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais	ED-15 Promoção Da Integração Regional; ED-16 Promoção Da Cooperação Internacional; ED-17 Atuação Em Organismos Internacionais;
Viii. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais	ED-1 Fortalecimento Do Poder Nacional; ED-16 Promoção Da Cooperação Internacional; ED-18 Atuação Com Base No Multilateralismo

Fonte: elaboração dos autores com base na Política e Estratégia Nacionais de Defesa (2020a)

Destarte, destacamos que a definição dos objetivos e estratégias já fora feita de modo semelhante no seio da Escola Superior de Guerra (ESG) no contexto de formulação da Doutrina de Segurança Nacional, que elencava as expressões política, econômica, psicossocial e militar do Poder Nacional. Já no período de transição para a democracia, os Manuais Básicos da ESG (2000, p.57) recuperam estas quatro expressões e acrescentam uma quinta, a científico-tecnológica, o que permite visualizar uma relação direta entre os documentos militares de duas décadas atrás e a edição atual da PND.

Na concepção militar, o desenvolvimento como um processo global de aprimoramento político, social, econômico, militar e científico da Nação seria um elemento indispensável para garantir a Segurança Nacional, e haveria uma retroalimentação positiva em garantir a

estabilidade e conservação da ordem interna e prover um ambiente propício para o desenvolvimento (ESG, 2000, p.157). Para tanto, a organização militar, como “espelho organizacional” da sociedade, seria a força aglutinadora que conduziria esse desenvolvimento por meio da logística e mobilização: provendo e aprimorando os recursos humanos, suprimentos, infraestrutura, indústrias e centros de tecnologia e de pesquisa e desenvolvimento, entre outros, o que demanda alto investimento orçamentário (ESG, 2000, p.210).

Nas últimas edições da Política Nacional de Defesa (2012;2016), destaca-se a necessidade de aprimorar o planejamento orçamentário para uma alocação mais efetiva dos recursos destinados à Defesa e garantir algum grau de estabilidade orçamentária. Em ambos documentos, a melhoria dos recursos orçamentários é enfatizada

três vezes ao longo do texto. Já na edição de 2020, há quatro vezes mais menções ao aumento dos recursos orçamentários, repetindo e reiterando o argumento de que a previsibilidade e regularidade é um elemento essencial para as atividades de Defesa. A novidade proposta na PND de 2020 é que essa regularidade seja feita por meio da Ação Estratégica de Defesa n.14, que visa destinar 2% do Produto Interno Bruto (PIB) para a pasta da Defesa.

Ainda segundo a documentação, esse aumento seria necessário para cumprir com as Estratégias de Defesa, especialmente aquelas relacionadas aos objetivos I, II e III relacionados no Quadro II. É importante salientar que essa ação estratégica se relaciona com o objetivo de manter a soberania, patrimônio nacional e integridade territorial pois reafirma a concepção de que ganhos para a organização militar significam ganhos para a sociedade brasileira como um todo, assumindo que o investimento na pasta da Defesa pode

mitigar as eventuais insuficiências e obsolescências de equipamentos das Forças Armadas e a falta de regularidade nas aquisições de Prode [produtos de defesa]. Tais desdobramentos, entre outros benefícios, incrementariam a geração de empregos qualificados na BID, a absorção de tecnologias avançadas e a geração de oportunidades de exportação (BRASIL, 2020a, p.13).

Além disso, o documento reitera que a adequação da infraestrutura (que demanda investimento financeiro) é imprescindível para capacitar o setor de defesa às diferentes necessidades em matéria de ameaças e emprego das forças armadas, desde operações em faixas de fronteira e engajamento em operações de paz à possibilidade de conflitos na região, algo que não se anteviu nas edições anteriores e que vai de encontro ao previsto na Constituição de 1988. O documento afirma ser necessário priorizar questões próximas à faixa de fronteira, devido à “baixa densidade territorial” dessas regiões, riqueza de recursos naturais e alta ocorrência de atividades ilícitas (BRASIL, 2020a, p.13-14).

Entretanto, quando se contrasta o orçamento direcionado à pasta da Defesa e os gastos resultantes, conclui-se que a prioridade orçamentária do Ministério da Defesa não é nenhuma dessas atividades, mas sim a manutenção do próprio pessoal. Segundo dados disponibilizados pelo Portal da Transparência, desde 2016 o Ministério da Defesa direciona, no mínimo, 80% do orçamento para subfunções não associadas à Defesa Nacional. Isso significa gastos para vencimentos e vantagens fixas de pessoal, aposentadorias do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), reserva remunerada e indenizações e restituições trabalhistas.

Sobre o sistema de proteção social dos militares, cabe lembrar que os militares acumularam vitórias consideráveis na disputa pelo orçamento público desde antes da revisão dos documentos de defesa. É o que mostra, por exemplo, a apresentação de um projeto específico e com condições mais brandas de reforma da previdência militar¹², bem como a exclusão deste setor da reforma administrativa, tão alardeada por Paulo Guedes como mecanismo garantidor da saúde das contas públicas. Nessa linha, merece destaque a lei n. 13.954 que implementava uma reforma na carreira militar de teor contestável num cenário de corte de gastos. A previsão era que a reestruturação proposta “poderia custar até R\$ 80 bilhões aos cofres públicos” (JANOT, 2020, s/p).

Portanto, se é certo que existe nos documentos de defesa uma valorização dos projetos estratégicos da área, com argumentos contundentes em favor da necessidade de garantir a tais projetos uma estabilidade orçamentária, é certo também que, no seio de governo autodeclarado neoliberal, tal defesa não é evidente. O Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2021 (BRASIL, 2020b), por exemplo, reforça as premissas econômicas do projeto neoliberal do governo e, à medida em que o

12 Janot (2020, s/p) ilustra esse tratamento discricionário com a seguinte comparação: “os militares se aposentam sem idade mínima, mantendo a paridade salarial, enquanto os servidores públicos civis só podem se aposentar com 62 e 65 anos para mulheres e homens, respectivamente, sem paridade”.

faz, evidencia o paradoxo da defesa de maiores investimentos militares num contexto em que prevalece o teto de gastos, o contracionismo fiscal e um projeto assumido de redução do investimento público do Estado.

Em que pese a tendência histórica de o orçamento de defesa brasileiro ser eminentemente destinado a despesas com pessoal, não deixa de ser intrigante a garantia de estabilidade orçamentária especificamente aos projetos estratégicos das forças, sendo a menção nos documentos de defesa da previsão orçamentária de 2% do PIB para pasta representativa disso. Mesmo num cenário de restrições orçamentárias, a cúpula militar garantiu para si o dobro de recursos para estes projetos, contrastando com o discurso da Economia sobre a necessidade de redução de gastos¹³ (AGÊNCIA O GLOBO, 2020, s/p).

É seguro afirmar, portanto, que foi no contexto de crise social e econômica que se instaurou com a pandemia do Covid-19 que o corporativismo castrense¹⁴ na disputa orçamentária ficou mais evidente. Em meio a debates acirrados em torno da manutenção ou não do teto de gastos imposto pela PEC 55/2016, as forças armadas conseguiram uma fatia maior do bolo, deslocando-se mais uma vez dos demais setores da administração pública, garantindo para si tratamento discricionário.

Com efeito, a alocação orçamentária para a Defesa parece ir na contramão do previsto para os demais setores. Em agosto deste ano, antes do envio da proposta orçamentária para o Legislativo, reagindo a rumores

de que a Defesa teria uma fatia maior do orçamento da União que a Educação, o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, dizia: “é claro que os recursos para Educação serão maiores que os recursos para Defesa. Isso é óbvio, não tenho dúvida [...] não faz nenhum sentido, nem do ponto de vista político” (CALGARO; CLAVERY, 2020). Pouco satisfeito com a possibilidade que se aventava, de priorização da Defesa em detrimento de outros setores, como Educação e Ciência e Tecnologia, a fala de Rodrigo Maia mais parecia um aviso que uma declaração desinformada.

Pela proposta apresentada pelo Executivo, a porcentagem do aumento de despesas primárias para a Defesa superaria, inclusive, o aumento de verbas destinadas à Educação. Enquanto a porcentagem de aumento para o MEC foi de 2%, a Defesa teve uma taxa de crescimento de 4,7%, em relação ao proposto em 2020. Se comparados com outras pastas, a discrepância é ainda maior: face ao aumento na dotação orçamentária proposta para os militares, houve queda nos seguintes ministérios: Meio Ambiente, com menos 4,7%; Agricultura, com redução de 1,7% e; Desenvolvimento Regional com queda de 6% de sua verba (SCHREIBER, 2020).

O considerável aumento do pedido de verbas pode ser visto como a consolidação numa proposta orçamentária de demandas que vinham sendo verbalizada pela Defesa ao longo de todo o governo Bolsonaro. O ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva, declarou repetidamente seu entendimento sobre a necessidade de uma dotação orçamentária de, ao menos, 2% do PIB para a Defesa Nacional. As justificativas apresentadas iam desde inadequação entre gastos militares e “estatura” do país – o que, em si, é um contrassenso dado o perfil subserviente da política externa bolsonarista aos Estados Unidos – até a necessidade de modernização das forças e fortalecimento de capacidade operacional (GIELOW, 2020a; MONTEIRO, 2019).

13 “Inicialmente, o Ministério da Defesa queria mais R\$ 2,5 bilhões em investimentos, o que elevaria este orçamento específico de R\$ 6,7 bilhões em 2020 para R\$ 9,2 bilhões em 2021. A pasta conseguiu R\$ 1,47 bilhão a mais, com investimentos previstos de R\$ 8,17 bilhões no ano que vem” (AGÊNCIA O GLOBO, 2020, s/p).

14 Embora possa parecer natural a participação dos militares nas discussões sobre o orçamento de defesa, há uma diferença abissal entre o debate deliberativo deste orçamento e a autoridade para definição de dotação e alocação orçamentária. Em outras palavras, uma coisa é ser ouvido e apresentar demandas. Outra, é agir como lobistas. A definição dos recursos, do desenho estratégico e dos projetos prioritários dentro deste desenho, cabe ao ator político. Trata-se, aqui, do primado da Política, enunciado pelo general e filósofo da guerra, Carl von Clausewitz (2014).

A proposta orçamentária do governo segue no Congresso, que poderá alterá-la se assim julgar necessário. Seu conteúdo, por certo, representa uma vitória dos militares num cenário de cortes de verbas e redução de recursos. De todo modo, enquanto aguardam a tramitação e exigem patriotismo dos brasileiros num contexto de arrocho fiscal, os militares seguem buscando formas de garantir para si os recursos que desejam em detrimento de outras áreas, burlando as políticas restritivas que afetam aos demais servidores públicos e aos brasileiros de modo geral.

Em evento promovido pelo Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa (IREE), Fernando Azevedo defendeu manobra envolvendo uma empresa estatal, a fim de escapar dos limites impostos pela PEC do teto de gastos em projetos militares. A medida, inicialmente adotada pela Marinha para dar continuidade à aquisição de quatro corvetas, consistia na capitalização da Emgepron para tocar projetos navais. Aplicada inicialmente em 2018 e replicada também no governo Bolsonaro, a operação foi defendida por Azevedo, para quem o teto de gastos torna desconfortável o seguimento dos projetos estratégicos. A solução seria, então, a pedalada em torno da empresa estatal (GIELOW, 2020b).

Apesar do questionamento do Tribunal de Contas da União quanto à legitimidade da operação, as contas do governo Bolsonaro foram, naquele ano, aprovadas com ressalvas (WIZIACK; URIBE, 2020). Prevaleceu a jogada dos militares – que, no que depender do ministro da Defesa, será escalonada para as demais forças singulares. Ao fim, as discussões em torno do orçamento público para 2021 apontaram que, entre vencedores e perdedores, a ocupação fardada do Executivo joga a favor das forças armadas, independente do esforço discursivo de distanciamento entre governo e instituição.

5. Considerações Finais

Ao menos desde 2016, observamos uma crescente marcha dos militares sobre as instituições, com casos crescentes de interferência na arena política. Em consequência, o já frágil controle civil no Brasil erodiu, fazendo retornar ao público discussões antes consideradas superadas sobre um eventual retorno dos militares à política, nos moldes de 1964.

No governo Temer, a recriação do Gabinete de Segurança Institucional e a nomeação de um militar para sua chefia foi simbólica como pontapé inicial desse processo. Em paralelo, o aumento exponencial das operações de Garantia de Lei e Ordem, cuja expressão absoluta é a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, expressava a ampliação da influência castrense na vida pública nacional. Não é fortuito, nesse sentido, que o responsável pela intervenção tenha se tornado ministro de Estado do governo subsequente.

Ao longo do interregno Temer, tínhamos o que Penido, Rodrigues e Mathias (2020) chamam de “protagonismo sorrateiro” por parte dos setores castrenses. Em seguida, conheceu-se a passagem gradual, mas incisiva dos militares ao centro do jogo político-institucional. Com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República e sua posse em 2019, essa dinâmica se consolida. A forte presença de militares em cargos ministeriais e da administração pública reforçava a percepção corrente de uma ocupação militar no governo federal. Discutimos hoje a atuação dos militares no governo da mesma forma em que falamos sobre acordos entre partidos políticos ou parlamentares eleitos pelo voto popular. Em 2020, foi na disputa pelo orçamento que essa característica da atual política brasileira se fez mais marcante.

Dessa forma, os documentos apresentados pelo governo federal ao Legislativo em 2020 se esvaziam enquanto

mecanismos de transparência e controle civil e coroa a militarização da política. Terminamos, assim, o segundo ano do governo Bolsonaro ainda mais distantes da implementação de uma efetiva autoridade civil sobre os militares, elemento fundamental para qualquer construção que se pretenda democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA BRASIL. “Veja quem são os ministros de Jair Bolsonaro”. *Agência Brasil*, 01 de janeiro de 2019. Disponível em < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/veja-quem-sao-os-ministros-de-jair-bolsonaro> >. Acesso em 22/10/2020.
- AGÊNCIA O GLOBO. “Defesa terá o dobro do orçamento para investimentos para 2021”. *Exame*, 04 de setembro de 2020. Disponível em < <https://exame.com/economia/defesa-tera-o-dobro-do-orcamento-para-investimentos-para-2021/> >. Acesso em 25/10/2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. (2020a). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em < https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf > Acesso em 20/10/2020.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Fazenda. (2020b) Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021. PLOA - 2021. Disponível em < https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/agosto/2020-08-31_ploa-2021.pdf/view >. Acesso em 25/10/2020.
- BÔAS, Eduardo Villas. @Gen_VillasBoas. (2020) “Asseguro à Nação que o Exército Brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à Democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais.”. 03 de abril de 2019, 20:39. Tweet. Disponível em < https://twitter.com/Gen_VillasBoas/status/981315180226318336 >. Acesso em 13/10/2020.
- BOLSONARO, Jair. @jairbolsonaro. (2018) “O partido do Exército é o Brasil. Homens e mulheres, de verde, servem à Pátria. Seu Comandante é um Soldado a serviço da Democracia e da Liberdade. Assim foi no passado e sempre será. Com orgulho: “Estamos juntos General Villas Boas.” Jair Bolsonaro / Capitão / Deputado Federal”. 04 de abril de 2018, 6:17. Tweet. Disponível em < <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/981460852867059714> >. Acesso em 14/10/2020.
- BRESCIANI, Eduardo. (2019) “‘O senhor é um dos responsáveis por eu estar aqui’, diz Bolsonaro a comandante do Exército”. *O Globo*, 02 de janeiro de 2019. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/brasil/o-senhor-um-dos-responsaveis-por-eu-estar-aqui-diz-bolsonaro-comandante-do-exercito-23341238> >. Acesso em 19/10/2020.
- BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florinda. (org.) (2013). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. London: New York, Routledge
- CALGARO, Fernanda; CLAVERY, Elisa. (2020) “Maia diz que ‘não faz nenhum sentido’ Defesa ter mais verba que Educação no Orçamento da União”. *G1*, 18 de agosto de 2020. Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/18/maia-diz-que-nao-faz-nenhum-sentido-defesa-ter-mais-verba-que-educacao-no-orcamento-da-uniao.ghtml> >. Acesso em 25/10/2020.
- CARVALHO, José Murilo de (2019). *Forças armadas e política no Brasil*. São Paulo, Todavia.
-

- CAVALCANTI, Leonardo. (2020) “Militares da ativa ocupam 2.930 cargos nos Três Poderes”. *Poder360*, 17 de junho de 2020. Disponível em < <https://www.poder360.com.br/governo/militares-da-ativa-ocupam-2-930-cargos-nos-tres-poderes/> >. Acesso em 22/10/2020.
- CLAUSEWITZ, Carl von. (2014) *Da Guerra*. São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 3ª edição, 2ª triagem
- COELHO, Edmundo C. (2000) *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Record
- DOCA, Geralda; SHINOHARA, Gabriel. (2020). De 20 indicados para agências reguladoras, seis vêm das Forças Armadas. *O Globo*, 20 de outubro de 2020. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/economia/de-20-indicados-para-agencias-reguladoras-seis-vem-das-forcas-armadas-24701586> >. Acesso em 22/10/2020.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. (2000), *Fundamentos doutrinários da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro
- FERREIRA, Oliveiros S. (2000). *Vida e morte do partido fardado*. São Paulo, Editora SENAC São Paulo
- FINER, Samuel E. (1962). *The man on the horseback: the role of the military in politics*. London, Pall Mall Press
- FUCCILLE, Luís Alexandre. (2006). “A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira: um balanço crítico”. *Security and Defense Studies Review*, vol. 6, nº 2: 181-195
- GIELOW, Igor. (2020a) “Gasto com defesa não é condizente com estatura do Brasil, diz ministro.” *Folha de SP*, 9 de julho de 2020a. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/gasto-com-defesa-nao-e-condizente-com-estatura-do-brasil-diz-ministro.shtml> >. Acesso em 25/10/2020.
- _____. (2020b) “Ministro defende manobra para escapar do teto em projetos militares”. *Folha de SP*, 16 de outubro de 2020b. Disponível < https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/ministro-defende-manobra-para-escapar-do-teto-em-projetos-militares.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsfolha >. Acesso em 25/10/2020.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Massachusetts, Belknap Press of Harvard University
- JANOT, Mariana da Gama. (2020). “Meu governo, meu orçamento: vantagens militares desde a reforma da Previdência”. *Brasil de Fato*, 27 de agosto de 2020. Disponível em < <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/27/meu-governo-meu-orcamento-vantagens-militares-desde-a-reforma-da-previdencia> >. Acesso em 25/10/2020.
- LOPEZ, Ernesto. (2007). “Argentina: um longo caminho rumo ao controle civil sobre os militares”. in: SAINT-PIERRE, Hector Luis (org). *Controle Civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo, Editora Unesp.
-

- MARTINS FILHO, João Roberto. (2019), “Ordem Desunida: militares e política no governo Bolsonaro”. *Revista Perseu*, nº 18, ano 13: 167-193
- MATHIAS, Suzeley K. (2004), *A militarização da burocracia. A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990*. São Paulo, Editora Unesp
- _____. GUZZI, André. (2010), “Autonomia na lei: As forças armadas nas constituições nacionais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 25, nº 73: 41-57
- MELO, Debora. (2018) “Comandante do Exército se encontra com presidentiáveis, e especialistas criticam”. *Huffpost*, 05 de julho de 2018. Disponível < https://www.huffpostbrasil.com/2018/07/05/os-encontros-do-comandante-do-exercito-com-os-presidenciais_a_23475453/ >. Acesso em 25/10/2020.
- MONTEIRO, Tânia. (2020), “Fernando Azevedo: ‘Orçamento das Forças Armadas não condiz com o País’”. *O Estado de SP*, 19 de maio de 2020. Disponível em < <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fernando-azevedo-orcamento-das-forcas-armadas-nao-condiz-com-o-pais,70002834452> >. Acesso em 25/10/2020.
- PAINEL. (2020), “Temer e militares se encontraram um ano antes de impeachment, revela aliado”. *Folha de SP*, 12 de outubro de 2020. Disponível em < https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/10/temer-e-militares-se-encontraram-um-ano-antes-de-impeachment-revela-aliado.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsbsb >. Acesso em 19/10/2020.
- PENIDO, Ana; RODRIGUES, Jorge M. Oliveira; MATHIAS, Suzeley Kalil. (2020), “Forças Armadas e Governo Bolsonaro”. *Instituto Tricontinental de Pesquisa Social*, 14 de abril de 2020. Disponível em < <https://www.thetricontinental.org/pt-pt/brasil/as-forcas-armadas-no-governo-bolsonaro/> >. Acesso em 13/10/2020.
- PENIDO, Ana; RODRIGUES, Jorge M. Oliveira. (2020), “Forças Armadas e opinião pública: a nota de repúdio mais importante”. *Brasil de Fato*, 02 de julho de 2020. Disponível em < <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/02/opinio-forcas-armadas-e-opinio-publica-a-nota-de-repudio-mais-importante> >. Acesso em 22/10/2020.
- PENIDO, Ana; MATHIAS, Suzeley Kalil. (2020), “O Partido Militar no governo Bolsonaro em números”. *Instituto Tricontinental de Pesquisa Social*, 28 de agosto de 2020. Disponível < <https://www.thetricontinental.org/pt-pt/brasil/o-partido-militar-no-governo-bolsonaro-em-numeros/> >. Acesso em 22/10/2020.
- PERLMUTTER, Amos. (1977), *The military in politics in modern times*. New Haven, Yale University Press
- PION-BERLIN, David. (2005), “Political management of the military in Latin America”. *Military Review*, [S. l.], vol. 85, no. 1: 19-31
- _____. (2012), “Cumprimento de missões militares na América Latina”. *Varia Historia* vol. 28 no. 48: 627-643.
- PODER360. Ribeiro é 11º ministro de Bolsonaro com histórico militar; conheça a lista. Poder360, 10 de julho de 2020. Disponível em < <https://www.poder360.com.br/governo/ribeiro-e-11o-ministro-de-bolsonaro-com-historico-militar-conheca-a-lista/> >. Acesso em 21/03/2021.
-

- PONTES, Felipe. (2018), “Celso de Mello rebate declarações do comandante do Exército”. *Agência Brasil*, 05 de abril de 2018. Disponível em < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-04/celso-de-mello-rebate-declaracoes-de-comandante-do-exercito> >. Acesso em 14/10/2020.
- RODRIGUES, Jorge M. Oliveira. (2018a), “Baluartes da moral e a ressaca do autoritarismo: sobre a insistência em fazer política”. *ERIS – Defesa e Segurança Internacional*, 19 de abril de 2018a. Disponível em < <https://gedes-unesp.org/baluartes-da-moral-e-a-ressaca-do-autoritarismo-sobre-a-insistencia-em-fazer-politica/> >. Acesso 13/10/2020.
- _____. (2018b), “Os militares na Política e os riscos à República”. *ERIS – Defesa e Segurança Internacional*, 24 de outubro de 2018b. Disponível em < <https://gedes-unesp.org/os-militares-na-politica-e-os-riscos-a-republica/> >. Acesso em 19/10/2020.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. (2003), Reconceitualizando “Novas Ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa. *in*: SOARES, Samuel A.; MATHIAS, Suzeley K. (org.). *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas*. São Paulo, Sicurezza
- _____. (2013), “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. *in*: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Héctor. *Paz e guerra: defesa e segurança entre as nações*. São Paulo, Unesp, 2013.
- SCHREIBER, Mariana. (2020), “Os gastos bilionários que Bolsonaro propõe para a Defesa e que levarão a cortes em outras áreas em 2021”. *BBC News*, 31 de agosto de 2020. Disponível em < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53969636> >. Acesso em 25/10/2020.
- SHALDERS, André. Ligação com empresas atrasa nomeação de Queiroga como ministro da Saúde no Diário Oficial. O Estado de S. Paulo, 19 de março de 2021. Disponível em < <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,ligacao-com-empresas-atrasa-nomeacao-de-queiroga-no-diario-oficial-planalto-nao-checou-informacao,70003653710> >. Acesso em 21/03/2021.
- SOPRANO, Paula. (2020), “Bolsonaro nomeia três militares para autoridade de proteção de dados”. Folha de SP, 15 de outubro de 2020. Disponível em < https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/bolsonaro-nomeia-tres-militares-para-autoridade-de-protecao-de-dados.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsfolha >. Acesso em 22/10/2020.
- VEJA. (2018), “Temer efetiva Silva e Luna como primeiro militar a comandar a Defesa”. *Veja*, 13 de junho de 2018. Disponível em < <https://veja.abril.com.br/politica/temer-efetiva-silva-e-luna-como-primeiro-militar-a-comandar-defesa/> >. Acesso em 14/10/2020.
- WEBER, Max (1982), “A política como vocação”. *in*: GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (org.). *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro, LTC Editora
- WINAND, Erica. SAINT-PIERRE, Hector Luis. (2007), “O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino”. *in*: SAINT-PIERRE, Hector Luiz (org). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo, Editora Unesp

WIZIACK, Julio; URIBE, Gustavo. (2020), “Sob pressão, TCU aponta irregularidades e aprova com ressalvas contas de Bolsonaro”. Folha de sp, 10 DE JUNHO DE 2020. Disponível < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/sob-pressao-tcu-aponta-irregularidades-e-aprova-com-ressalvas-contas-de-bolsonaro.shtml> >. Acesso em 25/10/2020.
