

CIÊNCIA POLÍTICA

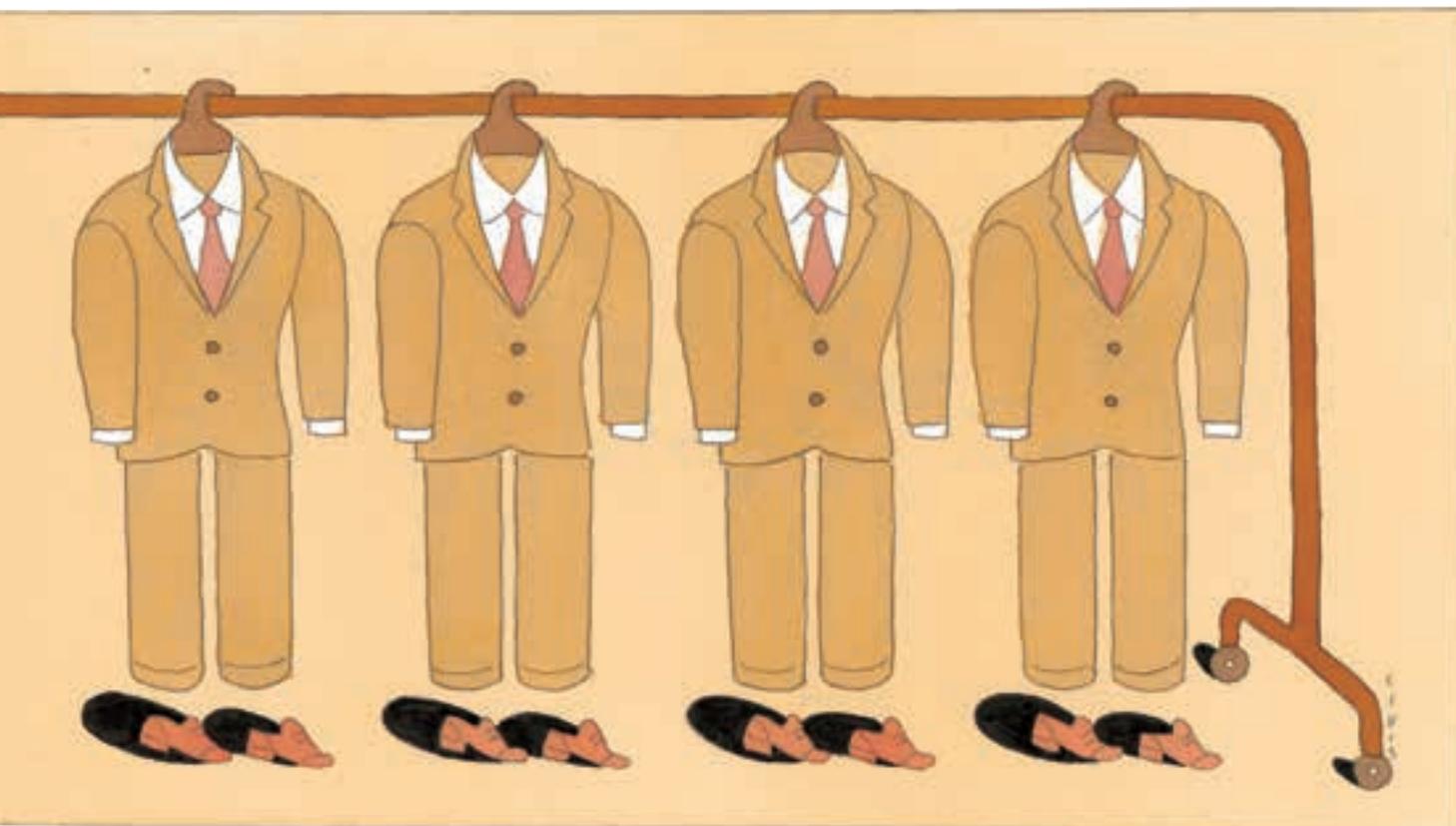
## Quem guarda os guardiões?

Crise dos aeroportos põe no ar as fragilidades do Ministério da Defesa

O avião, no ar, ainda é o meio de transporte mais seguro do mundo. Na terra, isso nem sempre é verdade. Aviões batendo em duas torres levaram os EUA à guerra. No Brasil, outro conflito, mais velado, mas nem por isso menos bélico, está sendo travado nos aeroportos. Ainda não há tiros, apenas as baixas do Boeing da Gol, cuja queda, inusitadamente, revelou que o antagonismo entre civis e militares permanece no Brasil pós-democratização. Foi após o acidente do 1907 que os controladores de voo adotaram uma “operação padrão”, que,

pela lei, é direito restrito a civis, já que militares são proibidos de fazer greve (e apenas um quarto desses profissionais não vem das casernas). O comandante da Aeronáutica acusou o Ministério da Defesa de “incentivar a anarquia e provocar um grave precedente” ao negociar com os “grevistas” para pôr fim ao caos nos aeroportos.

O ministro civil Waldir Pires não se deu por vencido e chegou a propor a desmilitarização dos controladores, gerando mais ira entre os militares. O temor destes é que a quebra hierárquica no controle dos vôos acabe colocando toda a organização militar em xeque por causa da intervenção da Defesa. “A existência desse ministério é um indicador básico importante da situação das relações civis-militares em um país. Essa estrutura, segundo alguns, seria a solução ao clássico dilema de ‘quem guarda os guardiões?’” Se a resposta correta é que os civis democraticamente eleitos é que guardam os guardiões, então um Mi-



nistério da Defesa é o veículo fundamental para esse controle”, observa Luís Alexandre Fucille, autor de “Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil”, tese de doutorado defendida na Unicamp em fevereiro, com orientação de Eliézer Rizzo de Oliveira. “A democracia só pode funcionar se os que têm as armas obedecem aos que não as têm”, analisa.

Para o pesquisador, ainda falta conteúdo ao órgão governamental, criado em 1999 durante o governo FHC, e engana-se quem pensa que a “ameaça” da autonomia militar é coisa do passado. “O controle civil pleno é condição necessária, ainda que não suficiente, para a consolidação e o aprofundamento do regime democrático brasileiro”, avalia o pesquisador. O maior desastre da aviação nacional pode estar expondo um dos maiores enganos do Brasil pós-ditadura: que as Forças Armadas foram milagrosamente “enquadradas”. “Uma mentalidade tão arraigada e conservadora como a militar não se transmuta por uma simples ‘troca da guarda.’”

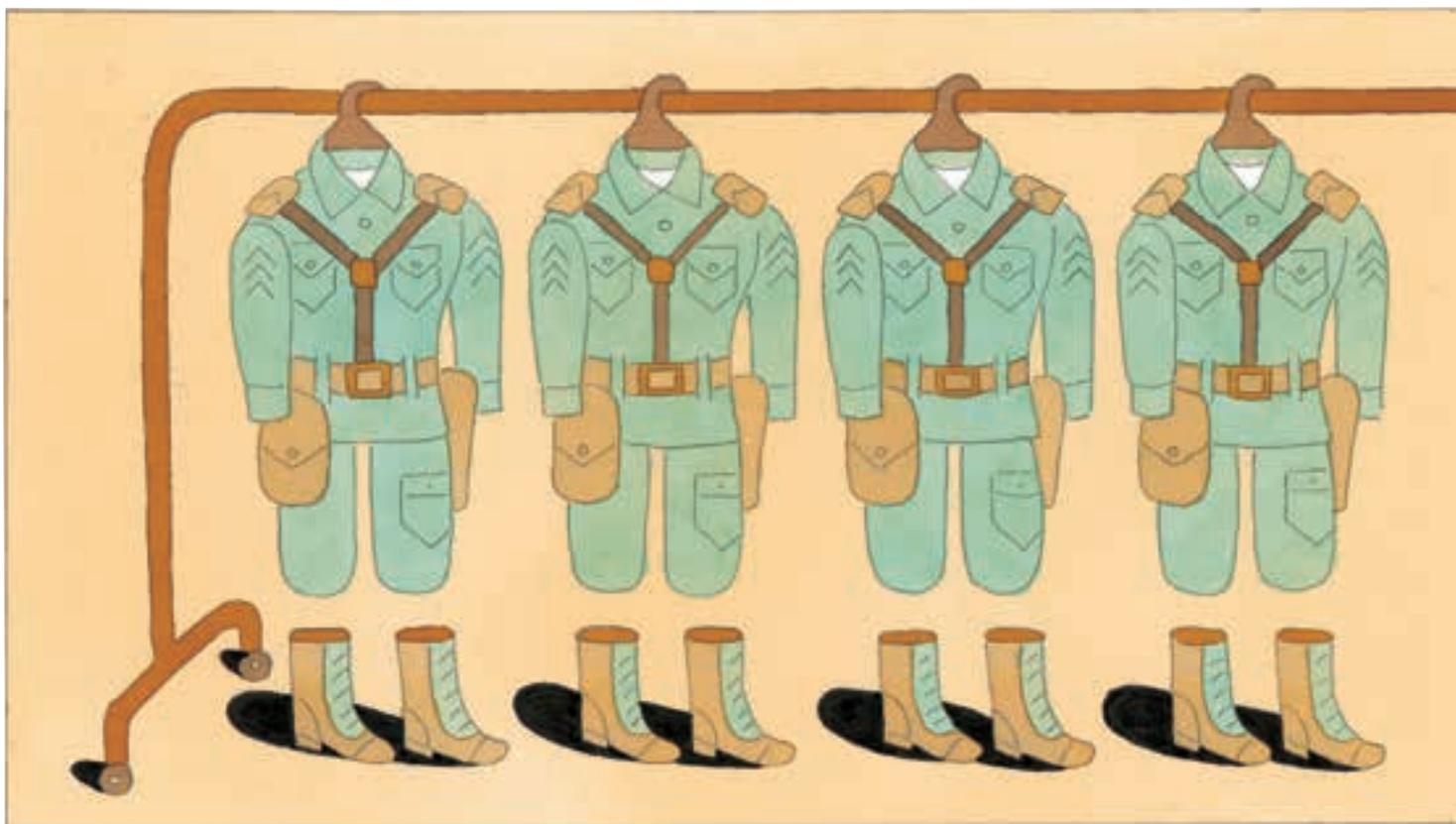
A contrariedade do brigadeiro não é exceção, mas mostra-se quase como regra. Desde o nascimento do ministério

não houve titular da pasta ou presidente da República ileso a descatos militares, de FHC, execrado pelas Forças Armadas, a Lula, cujo ministro, o diplomata José Viegas, caiu após ser afrontado pelo comandante do Exército. O militar, em nota oficial, após a publicação na imprensa de fotos que supostamente mostravam o jornalista Vladimir Herzog submetido a torturas, reafirmou as convicções militares sobre os anos de chumbo. “Em vez de demitir o general, Lula tratou-o com luvas de pelica e considerou o incidente como fruto da inabilidade política de Viegas”, lembra o cientista político Jorge Zaverucha, da Universidade Federal de Pernambuco, no artigo “A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro”.

**Fragilidade** – “Com medo de exercer sua autoridade, Lula fragilizou-se. As Forças Armadas continuam a atuar autonomamente e passam, freqüentemente, por cima da autoridade do ministro da Defesa, arranhando a autoridade do presidente da República e em clara insubordinação à cadeia de comando político e militar”, analisa. Para Zaverucha, o ministério, com suas limitadas atribuições, reflete o equilíbrio instável nas relações

civis-militares do país. “O arranjo institucional que criou o ministério faz do seu titular muito mais uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas diante do presidente do que um representante do governo perante os quartéis. A saída de Viegas deixou isso cristalino.” A nomeação temporária do vice-presidente José Alencar, em substituição a Viegas, deu fôlego aos militares, que se sentiram prestigiados com o novo “patrão”. O namoro duraria pouco: a indicação de Waldir Pires, exilado durante a ditadura, não teria sido bem deglutida pelas Forças Armadas.

As razões remontam à Guerra do Paraguai, quando as Forças observaram a necessidade de dispor de novas técnicas a fim de conseguir maior eficiência em seu desempenho. “Percebeu-se então a relação existente entre a organização militar e o grau de desenvolvimento econômico de um país com bases industriais tão incipientes. A corporação passou a assumir uma progressiva influência política na medida em que teve uma noção mais crítica de seu papel, como a mais ‘nacional’ das instituições, sem que a mesma contrapartida e preocupação se desse por parte dos civis”, analisa Fucille.



le. Salta aos olhos a proeminência militar ao longo da nossa história independente, mas, observa o pesquisador, isso não gerou uma contrapartida analítica do fenômeno. “Houve uma aceitação do ideário da questão militar como um problema que não demandaria maiores considerações no contexto pós-autoritário pela sociedade.” O pesquisador observa ainda que o fim do ciclo militar/autoritário decorreu menos das pressões da sociedade civil do que de um projeto disensionista elaborado pelas Forças.

Os militares brasileiros teriam saído do poder com razoável autonomia, um alto grau de coesão institucional, além de terem mantido prerrogativas que possibilitam um papel político relevante, ainda que em outros moldes. “Houve uma autonomia reduzida, mas ascendente e nem por isso menos significativa em relação ao poder civil. As Forças guardam ainda completa independência na definição de como empregar o seu orçamento”, avalia Suzeley Mathias, pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa da Unesp e autora do livro *Militarização da burocracia* (Unesp/FAPESP). A continuidade teria sido a principal marca da passagem do governo militar para o pri-

meiro governo civil. Com um agravante: manteve-se o emprego dos militares na garantia da “lei e da ordem”. “Empregar a Força para a defesa da lei significa que ela pode ser usada para atribuições de polícia, como reprimir o tráfico. Na garantia da ordem, por outro lado, abre-se espaço para que os militares possam ser chamados para reprimir greves ou movimentos sociais”, nota Fucille. Esse foi um precedente perigoso, em especial com o fim da Guerra Fria, durante o governo Collor, que levou as instituições militares a uma “crise de identidade”. Para que serve a Força? Era uma pergunta incômoda, mas feita com frequência no Brasil.

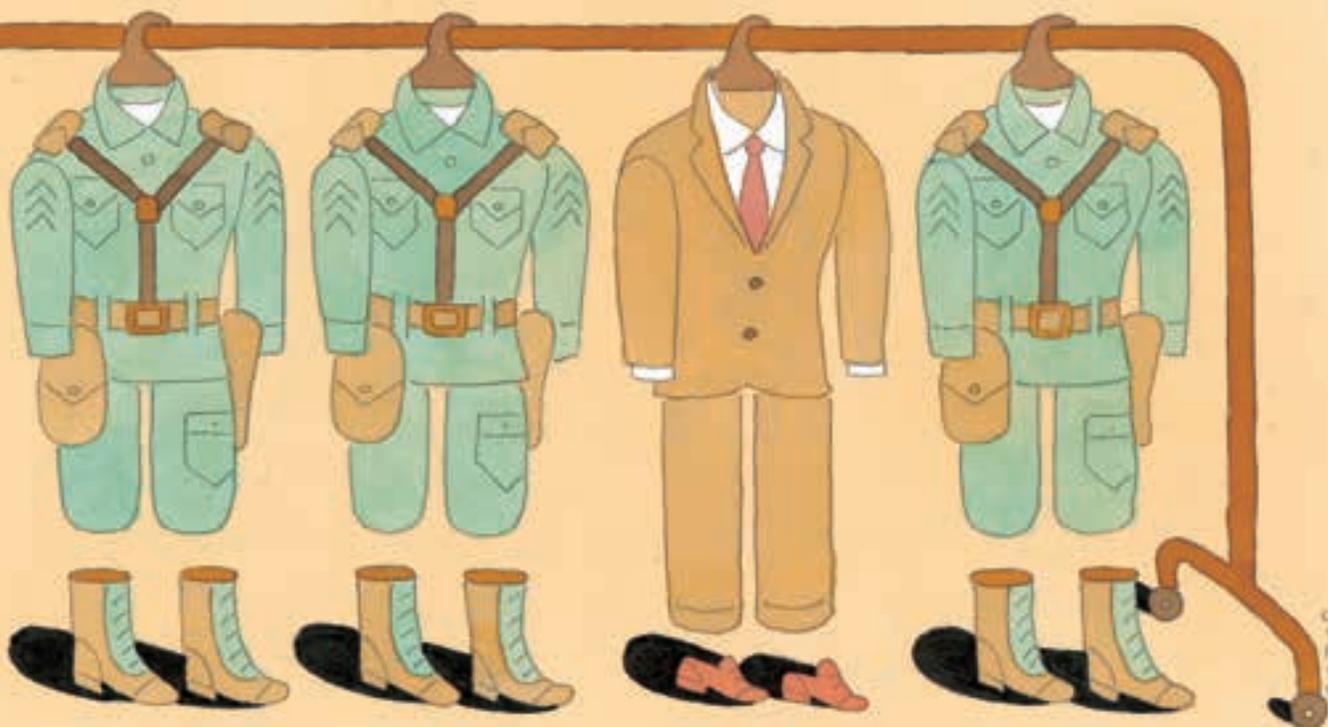
Após a Operação Rio, série de ações de combate ao tráfico carioca feitas entre 1994 e 1995, essa crise foi superada. “Foi um *turning point*. Com FHC, o meio militar resolveu o impasse através do perigoso expediente de lançar mão da Força Armada para resolução de conflitos, sobretudo os sociais, na superação dos obstáculos rumo às reformas estruturais postas pela agenda neoliberal”, observa o pesquisador. Segundo Fucille, a criação do mi-

nistério se deu no esteio da globalização. “O que se buscava era mais uma modernização e racionalização do sistema de defesa nos marcos de um programa de reforma do Estado que desejava implodir um dos pilares fundamentais que ainda restavam da era Vargas, que era o contato direto do aparato militar com a instância decisória do poder, tolerado dentro dos moldes do Estado burocrático, mas inadequado na instituição de um Estado gerencial.”

**B**

asta lembrar que FHC designou o ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas para delinear a nova pasta, deixando claro, nota Zaverucha, que “ele teria uma percepção militar, embora fosse criado como instância de poder civil”. Durante o primeiro mandato presidencial, o projeto não avançou e, por fim, Cardoso viu-se obrigado a criar, na marra, o ministério, no bojo

da campanha governamental para garantir um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU. “Ao longo de todo o processo de criação da pasta foi pífia a participação



dos civis em geral (tanto da classe política como da sociedade civil), descaído, aliás, que infelizmente se mantém até hoje”, diz. “O Legislativo, em particular, tem se caracterizado no Brasil por uma atuação pouco destacada no tocante às questões da defesa, apenas dizendo sim ou não às demandas orçamentárias das Forças, em vez de perguntar por que e para que, como lhe competeria, o que só reforça a crônica autonomia militar brasileira, remetendo a problemas futuros (e presentes) no plano político, na medida em que aponta para uma hipertrofia do Executivo.” A criação do Ministério da Defesa é sintomática disso, já que nasce de uma Medida Provisória e com tímida participação do Congresso.

Ou, nas palavras de Walter Bräuer, então ministro da Aeronáutica: “O Ministério da Defesa não partiu de nós e nem do povo. Partiu de uma determinação de governo”. Apesar das críticas, o governo aceitou o pleito militar para que o modelo americano de defesa, em que a posição do titular é fortalecida, fosse deixado de lado, sob a alegação de “termos peculiaridades”. O presidente do Clube da Aeronáutica, em 1999, Êrcio Braga, deixou-as claras: “Não se pode fa-

lar da legalidade de um governo que, por sua ação, se torna ilegítimo, dado que o compromisso do militar é com a nação, e não com o governo”. Houve quem, como o deputado Jair Bolsonaro, declarasse, no mesmo encontro: “Ele (FHC), para mim, tinha que ser fuzilado”. Tudo isso, não obstante o fato de Cardoso, de uma família de militares, ter feito todo o processo com zelo absoluto, sem preocupação com o tempo.

“Cada Força singular desenvolve suas atividades desvinculada das demais. Não se percebe um projeto integrado que vincule a capacidade bélica desejada ou possível com recursos orçamentários pertinentes. Nos falta um ‘livro branco da defesa’, em que se assinale qual é a política de defesa do país, quais as missões das Forças”, acredita Zaverucha. “É imperativo que o Ministério da Defesa cumpra a função de interlocutor entre as Forças e a sociedade, para que esta possa se interessar e influir num tema decisivo para os destinos do país, que é a definição do papel dos militares”, analisa Eliézer Rizzo de Oliveira, pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp. “O ministério é adequado ao país. O que falta a ele é conteúdo”,

nota. Para o pesquisador, é preciso estimular as universidades ao intercâmbio com as Forças para a produção de conhecimento sobre defesa nacional. Um grande passo foi dado pela Unicamp, que implantou o Laboratório de Desenvolvimento de Tecnologia para o Ministério da Defesa, durante a gestão do reitor Carlos Henrique de Brito Cruz. Esses estudos podem ajudar a evitar confusões perigosas, como a feita por deputados e senadores, que, observa Rizzo, confundem os conceitos de segurança pública com defesa nacional. “O presidente Lula precisa resistir às pressões pela transformação das Forças em auxiliares das polícias ou usá-las para recuperar estradas em lugar das empreiteiras, ignorando o estado de desatualização do maquinário militar.” Tampouco resolve só trocar a farda pelo terno. “O Ministério da Defesa, com atribuições limitadas, reflete o equilíbrio instável nas relações civis-militares”, avisa Zaverucha. Bastam as 154 vítimas do vôo 1907 da Gol. A democracia não pode ser mais uma baixa nessa briga tão recente quanto antiga. •

CARLOS HAAG