

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA

El caso Brasil



Noviembre de 2008

Coordinador de la investigación: Hector Luis Saint-Pierre

Equipo de investigación: Renata Avelar Giannini y Victor Missiato

SUMÁRIO

Observações iniciais

1. Localização do Ministério da Defesa no Sistema de Defesa e sua organização

- 1.1 O lugar que ocupa o Ministério de Defesa na estrutura do governo e dentro do sistema de Defesa
- 1.2 Disposições relativas à configuração constitucional da Defesa
- 1.3 Bases Nacionais para a defesa pelos poderes do Estado
- 1.4 Definições dos objetivos de Defesa
- 1.5 Instituições órgãos e dependências subordinados ao Ministério da Defesa
- 1.6 Órgãos de Assessoramento ou decisão política que funcionam em conjunto ao MD

2. A estrutura institucional do ministério da Defesa e meios disponíveis

- 2.1 Organograma e áreas de atuação
- 2.2 Hierarquias de Responsabilidade e Decisão
- 2.3 Educação Militar
 - 2.4 Formação em Defesa e Segurança e Cursos de Capacitação
 - 2.5 Processo de Seleção de pessoal

3. Mecanismos de relação com as Forças Armadas e a participação na produção de políticas

- 3.1 As interações entre o pessoal civil e militar dentro do MD
- 3.2 Mecanismos para o intercâmbio de informação entre funcionários civis e militares
- 3.3 O acesso político e a Relação das Forças Armadas com o Presidente

4. Vínculos com o resto da estrutura do governo.

- 4.1 O intercâmbio de informações
- 4.2 A coordenação de políticas e decisões
- 4.3 O Ministério da Defesa e o Parlamento
- 4.4 O Ministério da Defesa e o Presidência da República

Bibliografia

Observações iniciais:

Este estudo tem como principal objetivo analisar a estrutura do Ministério de Estado da Defesa do Brasil e o relacionamento entre civis e militares nesta esfera. Para tanto, dividimos a pesquisa em quatro partes principais: 1) Localização do Ministério da Defesa no Sistema de Defesa e sua organização, 2) A estrutura institucional do ministério da Defesa e meios disponíveis, 3) Mecanismos de relação com as Forças Armadas e a participação na produção de políticas, e , finalmente, 4) Vínculos com o resto da estrutura do governo.

Na primeira parte expusemos o histórico de formação do Ministério da Defesa Brasileiro sob autoridade civil, destacando o processo de união dos quatro ministérios militares singulares, o Ministério do Exército, o da Aeronáutica, o da Marinha e o do Estado- Maior, e a relutância por parte dos militares a esta ação. Tratamos das bases nacionais para a defesa do Estado, destacando as incumbências dos poderes executivo, legislativo e judiciário; dos objetivos de Defesa e da Política de Defesa Nacional, bem como dos órgãos e dependências subordinados ao Ministério (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, Agência Nacional de Aviação, Escola Superior de Guerra, Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa e Hospital das Forças Armadas). Por fim, realizamos um estudo acerca dos principais órgãos de assessoramento do ministério, quais sejam, a Assessoria Especial, Assessoria Jurídica, o Gabinete do Ministro e Subchefia Executiva.

A segunda parte foi dedicada à estrutura organizacional do ministério. Primeiramente descrevemos o organograma do ministério e seus principais órgãos, destacadamente a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia, a Secretaria de Organização Institucional, e a Secretaria de Estudos e Cooperação. Outros assuntos tratados nessa segunda parte foram: a hierarquia de responsabilidade e decisão, formada quase que estritamente por militares à exceção do ministro e de seu chefe de gabinete; a formação educacional dos militares e funcionários do ministério, e finalmente os processos de seleção de pessoal.

Na terceira parte, o objeto foi as interações entre civis e militares no âmbito do ministério, destacando-se que não há mecanismos específicos para o intercâmbio de informação entre funcionários civis e militares, além do acesso político das forças armadas ao presidente. Destacamos que nesta parte, bem como na última que trataremos em seguida, as informações necessárias foram obtidas mediante a entrevista de funcionário do ministério, mais especificamente, o gerente da Divisão de Cooperação Acadêmica, uma vez que os dados para formulação destas duas últimas partes mostraram-se escassos.

Finalmente, na quarta e última parte deste relatório tratamos dos vínculos do ministério com outros órgãos governamentais, que se dá através da comunicação institucional entre os titulares dos cargos nos respectivos órgãos. Ademais, analisamos as trocas de informações entre tais órgãos, bem como a forma como as políticas e decisões são coordenadas. Por fim, descrevemos algumas entidades responsáveis pelo intercambio de informações entre o ministério e o Parlamento, e entre o primeiro e a presidente.

1. Localização do Ministério da Defesa no Sistema de Defesa e sua organização

Criado em 10 de junho de 1999, o Ministério da Defesa (MD) é o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, além de articular as ações que envolvam mais de uma Força Singular. Uma de suas principais tarefas é o estabelecimento de políticas ligadas à Defesa e à Segurança do País, caso da Política de Defesa Nacional (PDN), atualizada em julho de 2005.

1.1 O lugar que ocupa o Ministério de Defesa na estrutura do governo e dentro do sistema de Defesa

Uma das particularidades da organização do Estado brasileiro é nunca ter tido um Ministério de Estado da Defesa e sim ministérios singulares para cada Força. A criação de um Ministério de Defesa único com administração civil se deu somente em 1999, e ainda assim, reflete a persistente autonomia dos militares nessa esfera, através da manutenção de suas prerrogativas constitucionais e ausência de quadros civis exercendo funções em sua estrutura organizacional.

A análise das constituições brasileiras evidencia que a partir da constituição de 1937, também chamada “Polaquinha”, já havia o intuito de definir as Forças Armadas como instrumento submetido às ordens do Presidente da República, mantendo-se porém elevado grau de autonomia¹. “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República.” (Art.161).

Nessa mesma constituição é criado o Conselho de Segurança Nacional (CSN) cuja presidência era dividida entre o Presidente da República, Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha. A finalidade deste conselho era tratar sobre as questões relativas à segurança nacional.

Em 1946, com a queda de Vargas, e novas perspectivas do Pós-Guerra, foi evocada a necessidade de implantação de um Ministério único ao qual de subteriam as três forças. Assim, na constituição do mesmo ano, essa necessidade é destacada, resultando resultando na instituição do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), uma herança da Missão Militar Francesa, a qual esteve presente no Brasil nos períodos de 1920 à 1930, conhecido, então, como Estado-Maior Geral, cuja principal função era estabelecer a Política, estratégia e Doutrina Militares, além de estabelecer planos para emprego das Forças, combinadas ou conjuntas, e de forças singulares destacadas para participar de operações militares no exterior. (Decreto-Lei Nº900, de 29 de Setembro de 1969)

Posteriormente, no período da ditadura militar brasileira (1964 – 1985), as Forças Armadas se localizam a frente de qualquer outra instituição do Estado Brasileiro, determinando uma função política dos militares, reconhecida constitucionalmente². Por outro lado, o presidente Castelo Branco teria defendido a criação de um Ministério das Forças Armadas, assinando o Decreto-Lei 2000 de 25 de fevereiro de 1967 que previa a promoção de estudos visando à elaboração de um projeto de lei que promovesse a criação de tal ministério. Por mais que Castelo Branco de fato intencionasse esta criação, a rivalidade existente entre as três forças teria falado mais alto que a autoridade do então Presidente, fazendo com que aquele projeto fosse abandonado.

O processo de distensão política foi iniciado no Governo Geisel . Ele deixou claro em seus discursos, com uma sinceridade próxima do cinismo, que a abertura do regime não objetivava precipuamente o retorno à democracia, mas apenas consistia num afrouxamento das tensões existentes, visando ao estabelecimento de um consenso que viabilizasse a consecução dos objetivos da denominada “Revolução de 64” – como os militares se referem ao Golpe Militar que fechou o regime democrático nesse ano.

Com isto, como mostra-nos Mathias (1995, p.79), a continuidade dos princípios do regime militar é “parte constitutiva da mudança que, por sua vez, está relacionada à não-ruptura das bases sob as quais se erigiu o processo revolucionário”. A restauração do governo civil seria permitida desde que fosse mantida intacta a capacidade de intervenção militar na política (Idem, p.88). O governo militar só concordava com a instalação da democracia, caso ela afastasse qualquer possibilidade de contestação da ordem sócio-econômica proposta pelo processo revolucionário. Ernesto Geisel, que

1 AGUIAR, Roberto A. R. “Os Militares e a Constituinte”. São Paulo S.P Ed: Alfa-Ômega. 1986. Pág:25

2 Idem. Pág. 39

foi o presidente militar que gozou de maior prestígio, por razões idiossincráticas, soube conduzir com cautela o processo de distensão “lenta, segura e gradual”, de modo a garantir a eliminação dos entraves para a vigência da Constituição que os militares tinham ditado em 1967, asseverando a consecução do chamado “desenvolvimento político” (que para eles significava a somatória do desenvolvimento econômico com o social) e afiançando um sucessor (que resultaria sendo o Presidente Figueiredo) que também estivesse apto a devolver o governo aos civis, desde que a “abertura democrática” se desse com “responsabilidade”.

Com o final do regime ditatorial e a substituição por um regime democrático, as Forças Armadas tiveram que se adequar à sua função na sociedade, sendo politicamente subordinada ao poder republicano. O presidente sucessor ao regime militar foi José Sarney e em seu governo foi promulgada a Constituição de 1988, que como veremos adiante, foi tutelada pelos militares, o que evidencia a supremacia destes no emprego das FA.

Ao fim do governo de Sarney observamos que quase a totalidade das demandas dos militares foram atendidas: o não julgamento dos excessos da repressão durante o regime e a preservação da autonomia militar com baixo grau de autoridade presidencial sobre o aparelho militar; confirmação do quadro de tutela, assegurado também pelo controle militar sobre os programas nucleares, como o Programa Nuclear Paralelo (PNP) e manutenção das três forças singulares como Ministérios (OLIVEIRA, 1994, p.189).

O governo seguinte, do presidente Fernando Collor de Mello logrou algumas modificações no quadro das entre relações civis e militares: Collor encolheu relevantes funções militares ao promover mudanças no Gabinete Militar, no EMFA e na área do Serviço de Informações. Ao extinguir o Serviço Nacional de Informações (SNI), criar a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), e desprover de *status* ministerial o EMFA e o Gabinete Militar, o presidente contribuiu para a desmilitarização do nível superior de deliberação do poder do Estado e da administração do Planalto. Além disto, Collor buscou desarticular o Programa Nuclear Paralelo (PNP), desestruturando a militarização do setor científico e tecnológico. Porém, o governo Collor significou uma nova fase de sobrevivência da dialética “ruptura e continuidade”, pois, ao mesmo tempo em que promoveu mudanças consideráveis, não conseguiu extinguir os Ministérios das forças singulares. Estas últimas convenceram o presidente de que a criação do Ministério da Defesa só era compatível com o sistema parlamentar de governo, entre outros argumentos.

Apesar disso, Collor, foi prudente na escolha dos ministros militares e procurou localizar entre os altos mandos militares lideranças aptas a estabelecer uma negociação conciliatória com o governo.³ Collor saiu do governo sem que fossem claramente definidas as novas atribuições das Forças Armadas, o que permitiu um agravamento gradual das tensões no seio das mesmas e uma pesada herança para o próximo governo.

A crise político-institucional do governo Collor, que terminou no episódio do *impeachment* do presidente, foi uma experiência comprovadora de que os ministérios militares não almejavam naquele momento nenhum tipo de intervenção, uma vez que a fragilidade da situação permitiria tal ocorrência e ela não aconteceu. Mas, por outro lado, poder-se-ia pensar que o impedimento do presidente Collor facilitaria seus projetos e deixariam ao sucessor, seu vice-presidente, Itamar Franco, numa situação de muita fragilidade político-institucional e, por tanto, sensível às demandas do setor fardado. A autoridade presidencial sobre as Forças Armadas, recuperada por Collor, foi visivelmente enfraquecida no governo de Franco, o que permitiu a abertura de uma forte luta política em torno da definição dos ministros militares. Por fim, como resultado desta luta, os ministros Flores, Tinoco e Monteiro foram substituídos pelo Almirante Ivan Serpa, pelo General

3 Almirante Mário César Flores (ministro da Marinha), General Carlos Tinoco (ministro de Exército) e Brigadeiro Sócrates Monteiro (ministro da Aeronáutica).

Zenildo Lucena e pelo Brigadeiro Lélío Viana Lobo, refletindo o jogo de trocas entre o esquema político e o militar, tal como ocorreu com Sarney e seu ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves. Por este quadro de fragilidade política, o governo de Franco representou o retorno a um quadro de tutela, como definira Eliezer Oliveira (1994, p.314).

Enfim, com este breve histórico, pretendemos mostrar que a autonomia ou a subordinação dos militares em relação ao poder civil é um processo de idas e vindas e que neste se inclui a longa relutância em torno da criação do Ministério da Defesa. A criação do mesmo foi ferrenhamente combatida pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica na Constituinte e isto esteve relacionado ao fato de as forças políticas pró-criação atribuírem ao Ministério um caráter de instrumento de controle civil e de restrição da autonomia política dos militares e de equilíbrio entre as forças.

Já durante o governo de Itamar Franco, como sugere Oliveira (1994, p.317), teriam sido criadas as condições para que a eventual “adoção do Ministério da Defesa seja destituída do caráter fundador de um novo equilíbrio entre as armas”, constituindo um novo ponto de instabilidade. De forma geral, acredita-se que o Ministério da Defesa seria uma consequência natural, partindo das necessidades militares e de uma política de defesa que as satisfizesse. Assim, as forças defenderam que não se poderia criar um Ministério da Defesa antes de uma deliberação parcimoniosa sobre algumas das definições centrais para toda sua organização e estrutura, bem como formulada e aprovada uma consistente e eficiente Política Nacional de Defesa.

Quando Fernando Henrique Cardoso assume a presidência, deixa claro sua intenção de criar o Ministério da Defesa. No entanto, conforme veremos em seguida, essa intenção se traduz também na negociação com as Forças Armadas que logram o estabelecimento de uma estrutura que permite seu controle, ainda que informalmente.

A primeira medida de FHC é nomear ministros que não farão oposição à criação do Ministério, em seguida, em lugar de induzir estudos acadêmicos e um debate político nacional sobre o tema, se precipitou a solicitar assessoria ao ministro do EMFA, General Benedito Onofre Leonel, para concepção do Ministério. Assim, tanto, pela ignorância e desinteresse geral da sociedade civil sobre as questões concernentes a área da Defesa e Segurança, todas as discussões formais sobre a instituição do órgão contaram com a supervalorização da opinião militar, cuja presença era massiva. O próprio deputado Benito Gama, relator do projeto de emenda constitucional (PEC) declarou que o Ministério da Defesa seria uma espécie de rainha da Inglaterra: reina, mas não governa (Zaverucha, 2005, p.215).

Segundo Eliezer Oliveira(OLIVEIRA, 2002. p.3), os três principais objetivos do relatório encomendado eram:

“O primeiro disse respeito à análise das estruturas de Defesa Nacional no plano internacional, havendo países que preservam os ministérios militares e outros a organizam através do ministério da Defesa. Tratava-se também de identificar as experiências internacionais que poderiam servir de inspiração para o Brasil e, ao contrário, as estruturas ou fatores que deveriam ser evitados. Em segundo lugar, propor o formato do ministério da Defesa com a conseqüente adaptação da estrutura militar. Assim, o EMFA adotou alguns conceitos singelos e de bom senso, nem sempre fáceis de serem implementados: não confrontar a tradição militar brasileira, mudar com moderação, evitar artificialismos (modismos, talvez). Portanto, sendo previsíveis a amplitude e a profundidade da mudança, em futuro muito próximo, que ela se restringisse a um campo conceitual brasileiro. O EMFA teve de compartilhar o terceiro objetivo com os ministros militares: ou seja, a preparação dos próprios militares – cerca de 300 mil homens e mulheres em uniforme – para uma acolhida adequada ao ministério da Defesa, pois eram conhecidas as resistências tradicionais ao abandono do formato 'cada Força com um ministério”.

O documento resultante deste primeiro estudo evidencia que não havia o interesse das Forças Armadas em se submeterem à autoridade civil, e segundo os próprios militares, o fato de que a

Presidência era então ocupada por um civil já simbolizava esta autoridade, tornando a criação do MD desnecessária.

Nos “Estudos Preliminares”⁴ o EMFA sintetizaria os argumentos contrários à criação do MD:

“a alteração na estrutura de Defesa é desnecessária, pois as Forças Armadas estão cumprindo bem a sua missão constitucional; (b) não há, seja na esfera regional ou mundial, qualquer risco para o Brasil que justifique a mudança; (c) haverá perda de poder político para as Forças Singulares, com a extinção dos cargos de Ministros Militares; (d) a nomeação de um civil como ministro da Defesa revela uma preocupação desnecessária com o controle civil das Forças Armadas, função essa já exercida no Brasil pelo presidente da República; (e) a nova estrutura não deixará incólumes os atuais ministérios militares, provocando o desmantelamento de seus segmentos não-militares, especialmente na Marinha e na Aeronáutica; (f) ensejará uma indesejável ‘intromissão orçamentária’ acirrando disputas pelas verbas, distribuídas no âmbito do próprio ministério da Defesa; (g) a criação do ministério da Defesa tem como objetivo atender imposições dos Estados Unidos; (h) o que está em jogo é a “luta pelo poder” e não os legítimos interesses das Forças Armadas; e (i) o ministério da Defesa só vir para aumentar despesas e centralizar atividades hoje bem gerenciadas em cada Força”.(apud in OLIVEIRA, 2002. p.8-9)

No entanto, considerando a decisão presidencial, buscou-se que a criação do ministério fosse ostergada ao máximo. “os ministérios militares deveriam permanecer com suas atribuições atuais, numa fase inicial, para, posteriormente, caso necessário, repassar as atividades comuns para outro órgão que poderia, a médio ou longo prazo, ser o ministério da Defesa”. (Estudo nº 01/CONVICE-C”, de 29.10.96)⁵. Paralelamente ao Ministério em formação, funcionaria uma Junta de Defesa, formada pelos então ministros militares, e chefes de Estados Maiores, acrescidos do Ministro da Defesa.

O presidente então rejeita essa proposta que mantém o status quo dos Ministérios singulares e um novo estudo é iniciado. O novo relatório apresentado ao presidente em 1997 é mais otimista, porém enfatiza que a criação do Ministério deve ser resultado de um processo de transição gradual.

“ (...) o ministério da Defesa deverá promover a racionalização do preparo e do emprego das Forças Armadas, não de forma abrupta, para não provocar traumas e eventuais resistências, mas através de um processo de transição. As noções de racionalização e de processo constituem colunas de toda a elaboração do EMFA. Quanto à racionalização, o EMFA atesta que diversos fatores históricos e estruturais (às Forças Armadas) conduzem as Forças singulares a desenvolver, de modo singular e sem uma coordenação com as demais, a sua própria concepção estratégica e seu preparo de emprego.” (OLIVEIRA, 2002. p.12)

Em consonância com estes estudos , em maio de 1996 foi criada a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) no seio do Conselho de Governo. A CREDN era formada pelos Ministérios das Relações Exteriores, de Justiça, da Marinha e da Aeronáutica, além do EMFA , da Casa Civil, da Casa Militar e da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Em setembro do mesmo ano, a recém criada câmara elaborou um documento sobre a Política de Defesa que se tornou público com o nome de **Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN)**. Tal documento buscou instituir um consenso sobre o planejamento da Defesa, bem como centralizar a administração da Defesa do Brasil sob o controle civil, uma vez que a mesma era coordenada, até esse momento, pelos cinco ministérios que tratavam da pasta: os Ministérios da Aeronáutica, da Marinha e do Exército, o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e o Gabinete Militar da Presidência.

De acordo com as informações do próprio Ministério, a reformulação da Defesa brasileira pautou-se na idéia de formalizar uma política de defesa sustentável integrando as três forças e

4 BRASIL. Ministério da Defesa, “Estudos preliminares”, sem data.

5 Constituído pelos vice-Chefes de Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica sob a coordenação do EMFA

conseqüentemente, otimizando suas atividades.⁶ Também compuseram os objetivos desta reformulação o alcance da transparência e da democracia no debate referente a este tema, uma maior articulação entre civis e militares e, também, entre as Forças Armadas e o Itamaraty. Para formulação do órgão administrador da Defesa do país foram realizados estudos sobre os casos dos Ministérios da Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Portugal. A escolha ocorreu por se acreditar em algumas semelhanças destes países com o Brasil, tais como: extensão territorial, população, efetivo das Forças Armadas, etc.

A concretização do Ministério, no entanto, só ocorreu no segundo mandato de FHC em 10 de junho 1999⁷, quando já era um dos poucos países no mundo que não contavam com a centralização da Defesa num único ministérios vinculado direta e hierarquicamente ao Presidente. Com efeito, já naquele momento era ínfimo o número de países que ainda não reunia suas três forças sob um único órgão subordinado ao Poder Executivo. Até que o Ministério destinado a esta pasta fosse definitivamente criado, coexistiram no comando da Defesa o ministro extraordinário da Defesa – o senador Elcio Álvares, nomeado seis meses antes da institucionalização do órgão pelo qual seria responsável –, os Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, da Casa Militar e o Estado-Maior das Forças Armadas. Após sua efetivação, o EMFA foi extinto, os três Ministérios foram transformados em Comandos e a Casa Militar transformada em subchefia do Gabinete de Segurança Institucional.

A criação do ministério refletiu alguns avanços, ainda que formais. O primeiro deles foi evidenciar a existência de uma política civil de Defesa, contrastando com o descaso quase completo dos civis com este setor. A segunda relaciona-se à imagem do país internacionalmente, dado que a permanência do controle militar sobre a Defesa do Brasil não era bem visto nem pelas entidades controladoras dos regimes internacionais de não-proliferação, nem pelo Conselho de Segurança, no qual, o Brasil lançara a candidatura a um assento; além de não ser compatível com os padrões de democracia referentes à nova ordem global. Finalmente, permitiu um nivelamento no diálogo internacional sobre Defesa, uma vez que as novas visões cooperativas e comunitárias lançadas na ordem da 'interdependência' requerem a uniformização dos canais de interlocução, como garantia de que o tema seja tratado com base em valores e interesses comuns. De acordo com estudos realizados pelo EMFA, no período que vai de 1995 a 1996, entre 179 países, apenas 23 não possuíam um Ministério da Defesa e dentre estes, encontrava-se o Brasil que, distintivamente da grande maioria em situação semelhante, possuía dimensões políticas e extensão territorial que geravam uma demanda por Forças Armadas treinadas, estruturadas e organizadas. A criação do MD brasileiro veio então corroborar com esta demanda.

1.2 Disposições relativas à configuração constitucional da Defesa

As disposições relativas à configuração constitucional da Defesa são dispostas na Constituição de 1988 que trata de modo bastante disperso as questões relativas a Defesa e Segurança. A estrutura

6 www.defesa.gov.br

7 Conforme Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; Medida Provisória no 1799-6, de 10 de junho de 1999; e Decreto no 3.080, de 10 de junho de 1999; e posteriormente, conforme complementação pela Emenda Constitucional no 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria no 2144/MD, de 29 de outubro de 1999.

8 A tarefa de chamar a uma Assembléia Constituinte que elaborasse uma Constituição compatível com as exigências democráticas foi incumbida ao então Presidente José Sarney, porém compartilhada e tutelada pelos militares. O governo de José Sarney – que sucederia pelo voto indireto e pela morte inesperada do titular ao cargo –, já caracterizado por um processo de “transição à democracia” também foi fruto de árduas negociações entre civis da aliança democrática e os líderes militares. Como aponta Eliezer Rizzo de Oliveira (1994, p.106), o deslocamento das Forças Armadas do centro do poder político cedeu lugar a um quadro “de tutela sobre o governo civil”. O aparelho militar teve, durante o governo de José Sarney, seu espaço mantido, sendo-lhe ainda reservada a prerrogativa de influir nas decisões governamentais dos civis (Idem, p111). Como resultado disto, a Constituição de 1988 acabou mantendo legal o pleno exercício da função interventora das principais lideranças militares, por meio de artigos imprecisos e ambíguos, como o de número 142 que define quem e em que condições pode solicitar e quem se responsabilizar pelo emprego das FA.

de poder concede à União a primazia no tratamento e encaminhamento das questões da defesa. Cabe-lhe a responsabilidade em assegurar a defesa nacional (art. 21, III), o que leva a disposição de autorizar que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nela permaneçam temporariamente (art. 21, IV); a adotar as medidas nacionais previstas na constituição para tratar de ameaças ou situações internas que comprometam ou envolvam questões de Segurança e Defesa Nacional, a saber, o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal (art. 21, V); assim como a fiscalização e autorização para produção e comércio de material bélico (art. 21, VI), além de um estrito controle sobre a atividade nuclear, na exploração de serviços e instalações, exercendo o monopólio sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (art. 21, XXIII), sendo que as atividades nucleares realizadas em território nacional somente serão permitidas se voltadas para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional.

O emprego das Forças Armadas como instrumento de garantia da lei e da ordem é da responsabilidade do Presidente, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido de qualquer dos poderes constitucionais, através do Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Presidente do Senado Federal ou do Presidente da Câmara dos Deputados, no âmbito de suas respectivas áreas.

A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes do Presidente e depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal que cuida da Segurança Pública. Nestas passagens se encontra a principal brecha deixada pela Constituição para interpretações jurídicas que permitam o desvio de missão das FA. Por meio dela, fica dependente um determinado tipo de destinação militar à iniciativa de qualquer dos Poderes da República, ou seja, na prática, além do Presidente, outras autoridades podem decidir sobre o recurso às Forças Armadas. Além disto, as possibilidades para convocação das Forças Armadas são amplas, podendo descaracterizar sua missão essencial. Deparado com a indissimulável incapacidade de solucionar os graves problemas de segurança pública que abatem a sociedade, o governo brasileiro, que não se atenta aos limites constitucionais, tem batido cada vez com maior frequência às portas dos quartéis, buscando soluções para a repressão do tráfico de drogas e do crime organizado que os instrumentos constitucionalmente consagrados não oferecem.⁹

Uma particularidade do Brasil e que dificulta a reflexão sobre missão e emprego das FA, além da falta de cultura da Defesa na sociedade e da ausência de especialistas civis no tema, é o fato de que este país carece de forças de contenção intermediária. Diferentemente de outros países de América do Sul, o Brasil não conta com *gendarmerías*, ou *carabineros*, *prefecturas* costeiras e outras formas armadas que podem ser empregadas em caso de insuficiência das forças policiais ou em caso de estas serem superadas ou mesmo em operações especiais como, por exemplo, o combate ao narcotráfico e ao crime organizado.

Ante esta deficiência, em casos emergenciais em que as forças do crime ou a desordem superem as forças repressivas, o Estado se sente necessitado de empregar suas forças de combate, isto é, as suas FA. Este fato, somado à história recente de governos autoritários de base militar, mantém viva a sensibilidade para os desvios de missões e alerta para os detalhes constitucionais, assim como exige um permanente cuidado político para manter separados os conceitos de “Defesa” e “Segurança Pública”, esta última objeto das diversos corpos de Polícias, reservando aquela às FA. Ainda assim, zonas cinzentas e nebulosas permanecem inalteradas no texto constitucional, o que torna política a decisão de quando, em que condições, com que objetivo e com que intensidade empregar as FA no âmbito interno.

9 Sobre esta questão ver Héctor L. Saint-Piere; Érica C. A. Winand, “Dangerous Ambiguity. Proposes to expand the role of the Brazilian armed forces”, *Hemisphere*, Vol. 16, Spring 2006.

1.3 Bases Nacionais para a defesa pelos poderes do Estado

Com relação às bases nacionais para a defesa pelos poderes do Estado, estas são divididas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da seguinte maneira:

1- Poder Executivo : Compete privativamente ao Presidente da República nomear o ministro da Defesa; decretar o Estado de Defesa e o Estado de Sítio (art. 84, IX), exercer o comando supremo das Forças Armadas, promover seus oficiais-generais e nomeá-los; convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; declarar a guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado ou referendado pelo Congresso Nacional por ele; decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; autorizar o transito ou a permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional. Existem dois órgãos de assessoramento do Presidente da República: o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. É privativo do Presidente da República decretar duas medidas: o Estado de Defesa e o Estado de Sítio.

2- Poder Legislativo : Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas e sobre os limites do território nacional, espaço aéreo e bens do domínio da União, sujeitas a sanção do Presidente da República.

Compete exclusivamente ao Legislativo, a capacidade para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais (inclusive os de Segurança, Defesa e todos aqueles de teor militar) que acarretem encargos ou compromissos ao patrimônio nacional, autorizar o presidente a declarar a guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; aprovar o Estado de Defesa e a intervenção federal, autorizar o Estado de Sítio ou suspender essas medidas, e a provar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares.

Não foi estipulada ao Senado atribuições específicas sobre Segurança e a Defesa. Já a Câmara dos Deputados é a responsável por eleger os membros do Conselho da República, ao qual compete, entre outras atribuições, pronunciar-se sobre a Intervenção Federal, Estado de Defesa e Estado de Sítio. Na vigência de Intervenção Federal, Estado de Defesa e Estado de Sítio a Constituição não poderá ser emendada e, independentemente das circunstâncias, não poderá ser objeto de deliberação emenda tendente a abolir a forma federativa e a separação dos poderes. Tanto no Senado quanto na Câmara, funcionam Comissões específicas que tratam de Relações Exteriores e Defesa Nacional na de deputados se analisa e vota o orçamento para a Defesa.

3- Poder Judicial: À *Justiça Militar* (JM) compete processar e julgar os crimes militares. Ela é formada pelos tribunais e juízes militares subdivididos no *Superior Tribunal Militar* (STM) e nos *Tribunais e Juízes Militares*. O STM se compõe de quinze ministros vitalícios nomeados pelo presidente, depois de aprovada a indicação pelo Senado, sendo três da Marinha, quatro do Exército, três da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco civis escolhidos pelo Presidente (art. 123, *parágrafo único*, I e II, respectivamente).

Para o funcionamento da JM, se previu o *Ministério Público Militar* . O MPM promove a ação penal pública, zela pelo efetivo respeito do Poderes Públicos aos direitos assegurados na constituição. Trata-se de um foro especial que é aplicado a: I) Crimes definidos em lei contra as instituições militares ou a segurança nacional: a) militares em situação de atividade; b) militares da reserva, quando convocados para o serviço ativo; c) reservistas, quando convocados; d) oficiais e praças das Polícia, Bombeiros e Militares; e, II) Crimes contra a administração militar ou da JM, auditores, membros do MP, advogados de ofício e funcionários da JM. Este foro se estende a militares de reserva, reformados e civis, nos crimes contra a segurança nacional ou instituições militares. Nos casos de crimes dolosos contra a vida, praticado contra civil, a JM deve encaminhar

os autos do inquérito à justiça comum. Em tempo de guerra pode, por lei especial abranger outros casos.

1.4 Definições dos objetivos de Defesa

Atualmente a regulação das competências fundamentais sobre definição dos *objetivos da Defesa é feita pela Política de Defesa Nacional*, aprovada em 30 de Junho de 2005 pelo decreto nº 5.484, sob coordenação do Ministério da Defesa. Assim, as Forças Armadas têm a função precípua de defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e, por iniciativas de qualquer destes da lei e da ordem. Têm como atribuições subsidiárias, em conjunto, cooperarem com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. E como atribuições particulares:

- **À Marinha** : orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional; prover a segurança da navegação aquaviária; contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais marítimas; e implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e águas interiores;.
- **À Aeronáutica** : orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil; prover a segurança da navegação aérea; contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional; estabelecer, equipar e operar, diretamente, ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial e operar o Correio Aéreo Nacional.
- **Ao Exército**: à organização do aparelhamento e adestramento das Forças Terrestres, bem como a garantia da lei e da ordem em âmbito nacional.

Em quanto ao emprego das Forças Armadas como instrumento de garantia da lei e da ordem é da responsabilidade do Presidente, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido de qualquer dos poderes constitucionais, através do Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Presidente do Senado Federal ou do Presidente da Câmara dos Deputados, no âmbito de suas respectivas áreas. A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes do Presidente, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal que cuida da Segurança Pública.

As Forças Armadas subordinam-se ao Ministro de Estado da Defesa, quem exerce a direção superior das Forças Armadas assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior de Defesa, pelas Secretarias e demais órgãos, conforme definido em lei. A Marinha, o Exército e a Aeronáutica são comandadas por um comandante nomeado pelo Presidente, ouvido o Ministro de Estado da Defesa, que exercerá a direção e a gestão da respectiva Força. Os cargos de Comandante da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são privativos de oficiais-generais do último posto da respectiva Força.

Os membros que constituem as Forças Armadas são chamados militares e a eles são proibidas a sindicalização e a greve e, enquanto estiver em serviço ativo, a filiação a partidos políticos. O serviço militar é obrigatório salvo para as mulheres e eclesiásticos que ficam isento do serviço militar obrigatório em tempos de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.

1.5 Instituições órgãos e dependências subordinados ao Ministério da Defesa

Estão subordinados ao Ministério da Defesa:

1) Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO¹⁰: trata-se de uma empresa pública criada em 12 de dezembro de 1972 cuja principal função é a administração de 66 aeroportos, 81 unidades de apoio à navegação aérea e 32 terminais de logística de carga.

2) Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC¹¹: trata-se uma autarquia especial vinculada ao Ministério da Defesa, criada pela Lei n.º 11.182/ 2005. A ANAC é o novo órgão regulador e fiscalizador da aviação civil brasileira, em substituição ao Departamento de Aviação Civil - DAC, do Comando da Aeronáutica, encarregada da execução das políticas estabelecidas pelo governo para o setor, e responsável por regular não apenas os transportes aéreos mas a aviação civil em geral, a indústria aeronáutica, a infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica, exceto as atividades de comunicações e auxílios à navegação aérea, a cargo do Comando da Aeronáutica, que permanece responsável pelo controle do espaço aéreo brasileiro.

3) Escola Superior de Guerra - ESG¹²: trata-se de um instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Ministro da Defesa e destinado a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional. A ESG funciona como centro permanente de estudos e pesquisas e ministra os cursos que forem instituídos pelo Poder Executivo.

4) Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa – RBJID¹³: trata-se de uma Organização Militar, localizada em Washington DC, diretamente subordinada ao Ministério da Defesa. Coordena a participação brasileira no Conselho de Delegados da JID, no seu Estado-Maior e no Colégio Interamericano de Defesa (CID). Dentre as suas competências, encontra-se a de assessorar a Representação Permanente do Brasil junto à OEA, em matérias de caráter técnico-militar.

5) Hospital das Forças Armadas (HFA): tem a missão de prestar assistência hospitalar aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, à Presidência da República e a segmentos da sociedade devidamente autorizados e desenvolver o ensino e a pesquisa como pressupostos de um padrão de excelência. Suas principais competências incluem: 1) Prestação de assistência médica global, incluindo prevenção, tratamento ambulatorial e de hospitalização, recuperação, reabilitação e assistência médico-social, aos militares da ativa, reserva e reformados e seus dependentes. 2) Apoio às organizações militares de saúde sediadas nas áreas Centro-Oeste e Norte do País. 3) Cooperação com as autoridades civis e militares no que disser respeito à saúde pública, às calamidades públicas e a outras emergências. 4) Promoção, incentivo e realização de pesquisas na área médica, bem como execução de programas de ensino para pessoal técnico de níveis superior e médio. 5) Manutenção do intercâmbio técnico-científico com entidades civis e militares no campo de saúde, sediados no País e no exterior.¹⁴

1.6 Órgãos de Assessoramento ou decisão política que funcionam em conjunto ao MD

Na estrutura organizacional do MD quatro órgãos de assistência direta ao Ministro, quais sejam, a Assessoria Especial, Assessoria Jurídica, o Gabinete do Ministro e Sub-chefia Executiva.

A **Assessoria Jurídica¹⁵** é composta pela Consultoria Jurídica-Adjunta do Comando da Marinha, pela Consultoria Jurídica-Adjunta do Comando do Exército, e pela Consultoria Jurídica-Adjunta do

10 Disponível em: www.infraero.gov.br.

11 Disponível em: www.anac.gov.br.

12 Disponível em: www.esg.br. Acesso em 21 de março de 2008.

13 Disponível em: www.rbjid.com. Acesso em 23 de março de 2008.

14 Informações disponíveis no site do Ministério da Defesa em: https://www.defesa.gov.br/orgaos_vinculados_e_subordinados/hfa.php?page=servicos.

15 Informações disponíveis no site do Ministério da Defesa www.defesa.gov.br.

Comando da Aeronáutica. Suas principais competências incluem a atuação como órgão jurídico central do Ministério da Defesa e dos Comandos das Forças Armadas com a missão de exercer a advocacia preventiva e consultiva nas matérias de competência institucional, mediante orientação de ofício ou provocada, dirigida aos diversos órgãos e autoridades, a respeito da interpretação e aplicação da lei. As áreas de atuação são todas as que digam respeito ao Ministério da Defesa como um todo, na seara jurídica.

O **Gabinete do Ministro**¹⁶ é o órgão de assistência direta e imediata do Ministro da Defesa. É formado pela Gerência de Atos e Procedimentos, Ordinariado Militar, Assessoria Parlamentar e Assessoria de Comunicação Social e tem como principais atribuições: 1- Assistência à representação funcional e pessoal do Ministro de Estado, especialmente no preparo e despacho do seu expediente pessoal; 2- Assistência na formulação e execução da política de comunicação do Ministério; 3- Colaboração na preparação de pronunciamentos, discursos e documentos de interesse do Ministério; 4- Monitoramento do andamento dos projetos de interesse do Ministério em tramitação no Congresso Nacional; 5- Atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público; 6- Coordenação da atuação das Assessorias Parlamentar e de Comunicação Social das Forças Armadas; 7- Coordenação dos trabalhos e das demais atividades dos ajudantes-de-ordens e da segurança do Ministro de Estado da Defesa.

Outros órgãos de assessoramento do Ministro são o Estado Maior de Defesa- composto pelas Vice-Chefia do Estado-Maior de Defesa, Subchefia de Comando e Controle, Subchefia de Inteligência, Subchefia de Operações, e Subchefia de Logística - e o Conselho Militar de Defesa.

O **Estado-Maior de Defesa (EMD)**¹⁷ tem como atribuições básicas: 1- Formular a doutrina e o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas; 2- Planejar, apoiar e acompanhar as operações militares de emprego combinado das FA; 3- Formular a política para o Sistema Militar de Comando e Controle e a doutrina de inteligência operacional para as operações combinadas; 4- Propor diretrizes para a atuação das FA na garantia da lei e da ordem, quando couber e na forma da legislação em vigor, e no apoio ao combate a delitos transfronteiriços e ambientais; 5- Propor diretrizes para a participação das FA nas atividades relacionadas com a defesa civil e em operações de manutenção da paz.

O **Conselho Militar de Defesa** é composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa. O Ministro de Estado da Defesa também integrará o Conselho Militar de Defesa na condição de seu Presidente. Sua principal função é assessorar o Presidente da República na Condição de Comandante Supremo das Forças Armadas, no que concerne ao emprego de meios militares.

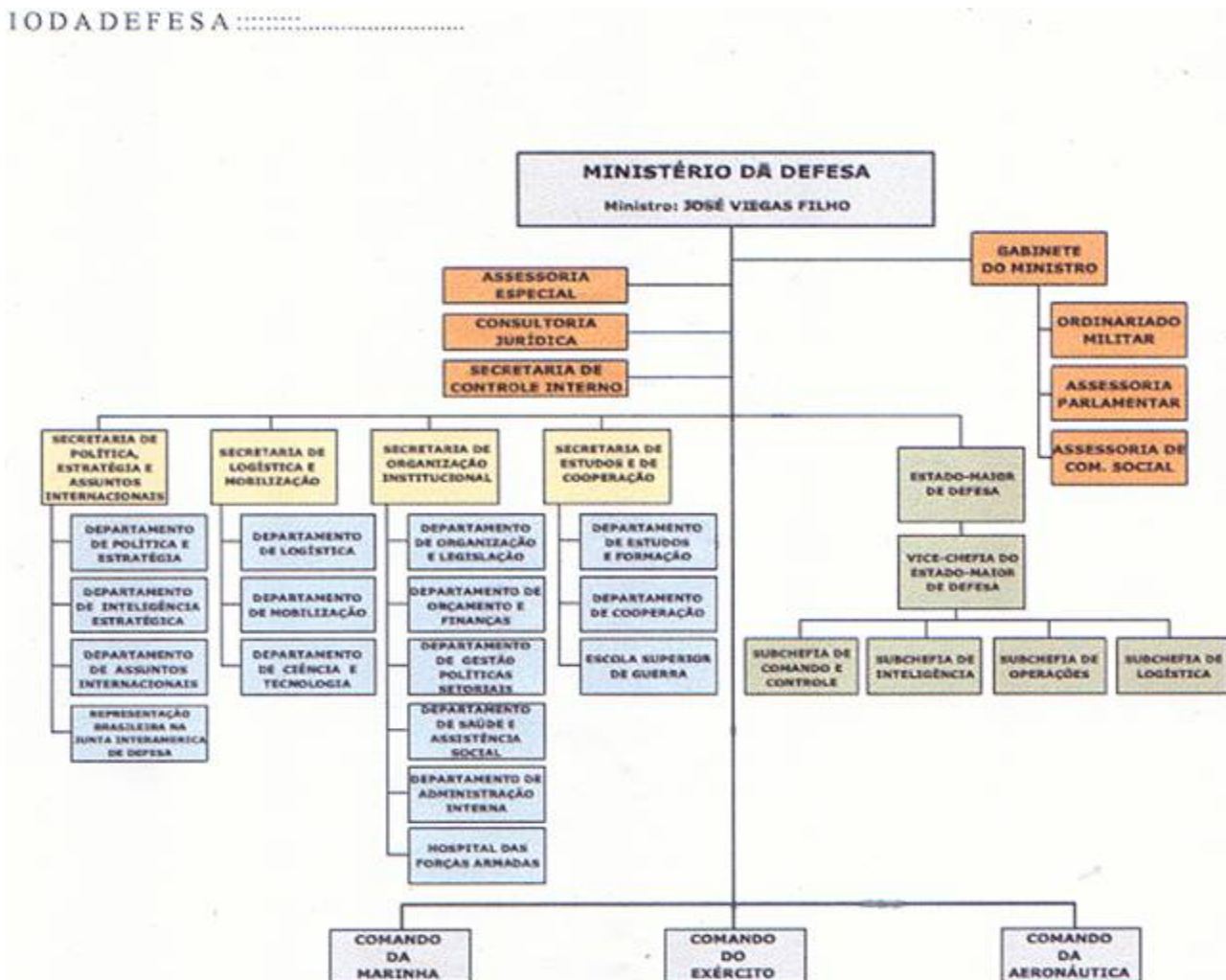
2. A estrutura institucional do ministério da Defesa e meios disponíveis

O detalhamento da estrutura regimental do MD bem como a competência dos órgãos que o integram encontra-se no Decreto 5.201, de 2 de setembro de 2004. Sua estrutura organizacional contempla cinco grandes segmentos, a saber: o Estado-Maior de Defesa (EMD); a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI); a Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (SELOM); a Secretaria de Organização Institucional (SEORI); e a Secretaria de Estudos e de Cooperação (SEC).

16 Ibidem.

17 Informações disponíveis no site do Ministério da Defesa www.defesa.gov.br . Acesso em 21 de abril de 2008.

2.1 Organograma e áreas de atuação:



Fonte: Ministério da Defesa. Disponível em: www.defesa.gov.br . Acesso em 13 de março.

Conforme descrito anteriormente ao Estado-Maior de Defesa compete todas as funções relacionadas à formulação, planejamento e emprego das Forças Armadas. A **Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais**, por sua vez, tem sob sua responsabilidade principal a formulação das bases da Política de Defesa Nacional, da Política e a Estratégia Militares, além da condução dos assuntos internacionais que envolvam as Forças Armadas, em estreita ligação com o Ministério das Relações Exteriores. Tem sob sua subordinação o Departamento de Política e Estratégia, o Departamento de Assuntos Internacionais e o Departamento de Inteligência Estratégica.

Além das responsabilidades supracitadas, à SPEAI cabe: estabelecer diretrizes para orientar a atuação dos adidos de defesa no trato dos assuntos de caráter político-estratégico e, em consonância com as Forças Armadas, dos adidos militares, bem como o relacionamento dos adidos militares estrangeiros no Brasil; avaliar a situação estratégica e os cenários nacional e internacional, nas áreas de interesse do país; supervisionar programas e projetos em áreas ou setores específicos, de interesse da defesa nacional; estabelecer diretrizes para a atuação dos órgãos do Ministério no gerenciamento de crises político-estratégicas; colaborar, nas áreas de atuação do Ministério, para a condução dos assuntos de interesse da defesa, decorrentes dos objetivos, orientações e instruções constantes da Política de Defesa Nacional; e, finalmente, acompanhar a Política Marítima Nacional.

A **Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia** é um órgão específico e singular do Ministério da Defesa, que trata dos assuntos relativos às diretrizes gerais para a Logística e a Mobilização Militares e para a Ciência e Tecnologia do interesses das Forças Armadas. Dentre suas funções específicas, destacamos: formular e supervisionar a Política de Ciência e Tecnologia nas Forças Armadas; formular e supervisionar a Política de Mobilização Nacional; formular e supervisionar a política para a logística de defesa e a doutrina de logística militar; supervisionar o Programa de Mobilização Nacional; formular e supervisionar a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar; estabelecer as diretrizes para a fiscalização de material de emprego militar; fomentar as atividades de pesquisa e desenvolvimento, a produção e a exportação em áreas de interesse da defesa; exercer o controle da exportação de material bélico de natureza convencional; coordenar as atividades relativas ao serviço militar; coordenar a participação das Forças Armadas nas atividades relacionadas com o desenvolvimento nacional; e estabelecer as diretrizes gerais para a mobilização militar.

As funções da **Secretaria de Organização Institucional** relacionam-se coordenação da formulação de uma legislação militar comum às Forças Armadas à elaboração das diretrizes relacionadas tanto à modernização das estruturas organizacionais, a racionalização e a integração de procedimentos administrativos comuns às Forças Armadas, como da aplicação de normas relativas à organização e gestão de pessoal, de material e de serviços, em consonância com o disposto para a administração pública federal.

Como incumbências específicas, compete à SEORI : formular a política de remuneração dos militares e pensionistas; elaborar diretrizes para o planejamento, a execução e o controle orçamentário e a gestão financeira e contábil na sua área de atuação; coordenar e realizar a execução orçamentária, financeira e contábil da administração central do Ministério; consolidar os planos plurianuais e as propostas orçamentárias e complementações das Forças Armadas e da administração central do Ministério; elaborar e propor diretrizes voltadas para a política e para as atividades de aviação civil e infra-estrutura aeroportuária, nos âmbitos nacional e internacional; exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho de Aviação Civil – CONAC; estabelecer diretrizes para as atividades relativas à saúde e assistência social para as Forças Armadas e a administração central do Ministério; estabelecer diretrizes gerais e coordenar as atividades relativas ao desporto militar comum às Forças Armadas; exercer a função de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISIP, de Serviços Gerais - SISG, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal; manter articulação com os órgãos responsáveis pela coordenação central das atividades de organização e modernização administrativa e dos sistemas, com a finalidade de orientar as unidades do Ministério quanto ao cumprimento das normas estabelecidas; planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relacionadas com a execução orçamentária e financeira da administração central do Ministério, incluindo os recursos recebidos por descentralização, segundo as normas dos órgãos centrais dos sistemas federais de planejamento e orçamento e de administração financeira, exercendo atribuições de ordenador de despesas; e, finalmente coordenar e executar a gestão interna da administração central do Ministério quanto ao patrimônio, às instalações, aos recursos humanos, orçamentários e financeiros, à informática, às comunicações e ao transporte.

Finalmente, a **Secretaria de Estudos e Cooperação** é responsável pela promoção de estudos sobre matérias afetas à defesa e fornecer subsídios para o acompanhamento, consolidação e atualização da Política de Defesa Nacional. Além disso, dentre suas funções incluem-se: formulação e acompanhamento da execução de projetos especiais decorrentes de políticas públicas e diretrizes do governo voltadas para o desenvolvimento social; formulação de diretrizes gerais de orientação das atividades de instrução especializada e de ensino, em seus aspectos comuns a mais de uma Força; coordenação, no âmbito da administração central do Ministério da Defesa, da apresentação de

propostas para as atividades de ensino e de estudos da Escola Superior de Guerra; acompanhamento das atividades de ensino, de estudos e de seleção de estagiários da Escola Superior de Guerra; e interlocução com as entidades da sociedade civil nas matérias de sua competência.

2.2 Hierarquias de Responsabilidade e Decisão

Ministro da Defesa	Civil
Chefe de Gabinete do Ministro	Civil
Asesor Especial	General de Brigada
Séc. de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais	Vice-Almirante
Dir. do Dep. de Assuntos Internacionais da Secr. de Pol., Estratégia e Assuntos Internacionais	Major-Brigadeiro do Ar
Chefe da Representação Brasileira na J.I.D.	Brigadeiro do Ar
Secretário de Logística e Mobilização	Tenente-Brigadeiro do Ar
Chefe do Estado-Maior de Defesa	General de Exército
Vice-Chefe do Estado Maior de Defesa	Vice-Almirante
Subchefia de Comando e Controle do EM	Contra-Almirante
Subchefia de Operações do EM	Brigadeiro do Ar
Subchefia de Inteligência do EM	Brigadeiro do Ar
Comandante da Escola Superior de Guerra	Major-Brigadeiro do Ar
Comandante da Marinha	Almirante de Esquadra
Comandante do Exército	General de Exército
Comandante da Aeronáutica	Tenente-Brigadeiro do Ar

Conforme observamos, o cargo de Ministro da Defesa e o chefe do seu gabinete, entre os cargos principais da estrutura do ministério são civis. Todavia, a nomeação do ministro, por parte do Presidente da República, depende (informalmente) da aceitação prévia dos militares. Há, em algumas secretarias, cargos ocupados por civis, o que não caracteriza o ministério como civil, isto é, o exercício de um civil no posto de ministro não garante o mando das forças armadas nem o controle civil da estrutura da defesa nacional. A autonomia das Forças Armadas se estende a sua relevante participação em todos os órgãos e gabinetes da estrutura da Defesa Nacional, tanto em funções de assessoria do Presidente, como sua participação no Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, quanto nas funções de assessoria parlamentar e das Comissões de Defesa Nacional do Congresso. A preeminência militar no Ministério da Defesa sobre os civis ficou manifesta numa recente controvérsia entre o ex Ministro Viegas e o Comandante do Exército que não estava de acordo com aquele e que resultou na renúncia do Ministro.¹⁸ Outro caso ainda mais

18 De acordo com a *Folha de S. Paulo*, “a divulgação de fotos que supostamente mostrariam o jornalista Vladimir Herzog momentos antes de sua morte, nos estabelecimentos do DOI-Codi, provocou a crise entre o Palácio do Planalto e o Ministério da Defesa que levou ao pedido de demissão do ministro José Viegas.” Antes de dadas como falsas as fotos, o Exército divulgou uma nota elogiando práticas adotadas durante o regime militar contra militantes de esquerda. Segundo o jornal, “Lula ficou descontente com o teor da nota e criou-se a impressão de que Viegas não tinha autoridade sobre o Exército”. Porém, ao invés do Comandante ser repreendido, foi o Ministro da Defesa quem “renunciou” ao cargo, alegando sua responsabilidade pelo mau comportamento do Exército, por ser ele, o dirigente superior das Forças Armadas. *Folha de S. Paulo* – Brasil – 04/11/2004. Ver www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u65505.shtml
Caso semelhante ocorreu em outubro de 2000: o presidente Fernando Henrique Cardoso tentou demitir o Comandante do Exército, General Gleuber Vieira, mas foi pressionado pelas Forças Armadas a recuar de sua decisão, conforme relatou a revista *Isto É*: “Insatisfeito com as pressões da caserna por mais verbas e um imediato aumento salarial, [...] Fernando Henrique resolveu demitir o comandante do Exército, general Gleuber Vieira. FHC não gostou de uma entrevista dada pelo general criticando a falta de verbas. Ele anunciou sua decisão em uma conversa com o ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, general Alberto Cardoso, e com o ministro da Defesa, Geraldo Quintão. A determinação repercutiu muito mal nos quartéis e foi considerada inaceitável por generais e coronéis. Antecedida de

controverso, refere-se ao problema com os controladores de vôo, evidenciado em 2006 com o incidente que resultou na queda do avião comercial da Gol.¹⁹ Após o acidente, os controladores de vôo decidiram levar adiante a chamada “operação padrão” que consistiu na primeira forma protesto dos controladores para evidenciar suas condições de trabalho. Este protesto provocou o atraso vários vôos nos principais aeroportos do país desde o dia 27/10/06 e, ainda hoje tem sido observado.

Perante a crise, o governo anunciou a publicação de uma medida provisória autorizando a contratação de 60 controladores de vôo e seu apoio ao início da desmilitarização da profissão, prometendo a constituição de grupo de trabalho para discutir plano de carreira para a categoria. Ademais, a negociação para solucionar o impasse foi realizada diretamente com os controladores de vôo²⁰, o que foi expressamente condenado pelos militares. 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. Os militares atacavam a idéia de desmilitarização, alegando uma possível conseqüente quebra hierárquica no controle dos vôos, deslegitimando a organização. Um outro receio seria a medida provocar uma reação em cadeia, estimulando uma pressão de todos os quadros do setor de controle de tráfego aéreo, que engloba 10.327 pessoas. Por outro lado, se o governo cedesse às pressões poderia haver um estímulo para que patentes mais baixas da Aeronáutica, da Marinha e do Exército também organizassem manifestações por observarem a passividade do governo. O problema tomou novas dimensões quando se iniciou que o Exército estaria apoiando o motim.

As tentativas de negociação pelo fim do motim pelo governo resultaram infrutíferas e reforçaram à negativa das Forças Armadas à intervenção civil nestes assuntos.²¹ Assim, depois de diversos reveses, a ordem final do Palácio do Planalto foi a de deixar que a Aeronáutica assumisse a negociação com os controladores de vôo, pois assim poderia discutir com mais propriedade as questões de infra-estrutura aeroportuária e dos salários dos operadores, enquanto que ao Planejamento foi incumbido apenas do assessoramento nas decisões dos militares. O fato é que a crise trouxe os militares de volta às decisões nacionais e enfraqueceu ainda mais a autoridade do ministro da Defesa, colocando em voga a possibilidade de reestruturação do Ministério e de substituição do então ministro.

Conforme podemos observar, embora as Forças Armadas mantenham a subordinação formal ao

visitas do comandante do Exército a quartéis País afora, uma reunião em Brasília com todos os 155 generais, e sem convite a Quintão, foi o palco escolhido pelos militares para um desagravo a Gleuber Vieira e uma explícita manifestação de descontentamento com o governo e seu tratamento dispensado à Força. A pressão funcionou. Alertado pelo serviço de informação do Palácio do Planalto, Fernando Henrique desistiu da demissão e escalou o general Cardoso para atuar como bombeiro junto ao generalato. Ele informou aos colegas de farda que Gleuber não mais seria demitido e acertou que os militares não fariam nenhuma manifestação pública”. Ver *Isto É On line* em www.terra.com.br/istoe/1620/brasil/1620mobilizacao.htm

19 Apesar de as perícias acusarem o jato Legacy como culpado, por não estar com o equipamento que permite que o avião seja reconhecido pelos radares ligado, veio à tona uma série de conflitos envolvendo o orçamento destinado à modernização dos equipamentos de controle de tráfego aéreo, bem como ao salário pago aos controladores de vôo.

20 Dos controladores no país, 2.212 são militares e 571 civis. De um lado, o presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Proteção ao Vôo, Jorge Botelho, diz que já havia advertido o Comando, repetidas vezes, sobre os problemas estruturais da carreira e da necessidade de ampliação do número de funcionários. Porém, parece que a arrogância dos militares não permitiu que admitissem o problema. Na versão dos militares, no entanto, a Aeronáutica já havia se atentando para os problemas, como já havia pedido uma solução, a qual não foi providenciada.

21 Além de todas essas pressões, Ivan Frota, presidente do Clube da Aeronáutica, divulgou, no mês de abril deste ano, uma nota que criticava duramente o governo; elogiando o golpe militar de 1964 e lamentando a atual conjuntura do Brasil, dizendo que “a população é acostumada com corrupção em todos os níveis sociais” e ameaçando: “Que a comemoração de mais um aniversário do vitorioso momento de 64 possa servir de alerta a aqueles que ainda têm esperança de implantar, no Brasil, um retrógrado regime bolchevista. Que não tentem isso novamente, porque o povo e as Forças Armadas, mais uma vez, irão às últimas conseqüências para evitar que tal aventura tenha sucesso”. In: Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas, ver www.observatorioconosur.com.ar

Presidente, exercício de mando praticamente é inexistente, o que deixa sem teste a obediência material das Forças Armadas à autoridade civil. A preservação das prerrogativas militares intocáveis e da autonomia das Forças Armadas no Estado, talvez sejam as os principais obstáculos no caminho da democratização completa.

2.3 Educação Militar

Em outro campo, muito caro ao controle dos militares, como é o da formação e educação militar, fica clara a manutenção total da autonomia dos militares com relação a todas as instâncias da estrutura educativa e de ciência e tecnologia nacionais, legitimando mais uma de suas prerrogativas. Os estados-maiores e as respectivas diretorias e departamentos de ensino das forças planejam e fiscalizam o cumprimento dos seus objetivos educacionais sem qualquer consulta ao Ministério da Educação e sem admitir o controle e supervisão ao que se submete o resto da estrutura educativa nacional, desde o ensino fundamental até a pós-graduação. O poder civil não participa nem direta nem indiretamente, nem da formulação nem do controle, dos aspectos fundamentais da educação militar e lhe é vedada qualquer informação que solicite ao respeito, constituindo este, um dos aspectos que mais dificulta o seu estudo e análise por parte da academia.

O Executivo Nacional, através do Ministério de Educação e Cultura (MEC), reconhece os cursos de formação de praças e oficiais como de nível elementar, médio ou superior, atribuindo sua equivalência com o sistema de ensino, mas não os avalia efetivamente. Tampouco reconhece a validade dos cursos de mestrado e doutorado criados pelos militares, com exceção do Instituto Militar de Engenharia (IME) e do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), por suas condições de ingresso, estrutura curricular e capacitação docente e por permitirem a supervisão e controle por parte do ministério. O MD não tem ingerência direta nos cursos das FA, a não ser quando os militares se matriculam nos cursos de altos estudos da Escola Superior de Guerra (ESG), que é de responsabilidade do ministério. O Legislativo somente acompanha o andamento da organização, preparo e emprego das FA, além de votar o seu orçamento, mas sem interferir na educação militar profissional. Uma das razões da omissão política relativa à Defesa Nacional é a falta de interesse e capacidade de muitos parlamentares para tratar adequadamente das questões de defesa nacional.

Portanto, o sistema educativo das Forças Armadas (assim como a Justiça Militar) constitui um dos segredos melhor guardados pela instituição, até por ser neste nicho que se estabelecem os princípios, os valores e as doutrinas que formam a visão do mundo militar e que serão seguidos pelos jovens postulantes a oficiais.

2.4 Formação em Segurança e Defesa e Cursos de Capacitação

Os funcionários do MD não têm necessariamente uma formação específica em Segurança e Defesa, a exceção dos militares que atuam na instituição. No entanto, o ministério promove uma série de cursos de capacitação, além de possuir projetos de incentivo aos estudos de defesa e segurança como o próprio pró-Defesa.

Os principais cursos de especialização em matéria de Defesa são os cursos da Escola Superior de Guerra (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Curso de Gestão de Recursos de Defesa, Curso de Atualização, Ciclos de Extensão e Encontros da ESG) e a Pós Graduação em Relações Internacionais com área de concentração em “Paz, Defesa e Segurança Internacional” (Pró-defesa) da Universidade Estadual Paulista, Universidade de Campinas e Pontifícia Universidade Católica.

2.5 Processo de Seleção de pessoal

O Ministro de Estado da Defesa é nomeado pelo Presidente da República, cuja função é a direção

superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior de Defesa, pelas Secretarias e demais órgãos, conforme definido em lei.

Os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica são também nomeados pelo Presidente da República, com a assistência do Ministro de Estado da Defesa, e exercerão a direção e gestão da respectiva Força. Estes cargos são privativos de oficiais-generais do último posto de sua Força e lhes é assegurada precedência hierárquica sobre os demais oficiais-generais das três Forças Armadas.

Para os postos privativos de oficiais-gerais, compete aos Comandantes das Forças apresentar ao Ministro de Estado da Defesa a Lista de Escolha, que contém as indicações para a nomeação dos cargos. O Ministro de Estado da Defesa, acompanhado do Comandante de cada Força, apresentará os nomes ao Presidente da República, a quem compete promover os oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos.

O Estado-Maior de Defesa, órgão de assessoramento do Ministro de Estado da Defesa, tem como Chefe um oficial-general do último posto, da ativa, em sistema de rodízio entre as três Forças, nomeado pelo Presidente da República, assistido pelo Ministro de Estado da Defesa.

3. Mecanismos de relação com as Forças Armadas e a participação na produção de políticas

3.1 As interações entre o pessoal civil e o militar dentro do MD

O Ministério da Defesa brasileiro em junho de 2008 fez nove anos de existência, o que o torna uma instituição muito nova. Por outro lado, a convivência, em um mesmo ambiente de trabalho, de civis e militares com relações hierárquicas distintas é algo relativamente novo na dimensão que ocorre no Ministério da Defesa e, portanto, vem sendo construída e fortalecida ao longo do tempo. Existem, no MD, militares das três Forças e servidores civis. Há servidores civis subordinados a militares e vice-versa. No Ministério da Defesa unem-se aspectos da gestão de políticas públicas governamentais e do planejamento e da execução de missões de natureza milita, o que exige uma coordenação de todos os envolvidos na iniciativa. Assim, existe, de forma crescente, a interação entre civis e militares no MD visando à consecução dos objetivos do Ministério. O processo de consulta para a tomada de decisões pauta-se, sobretudo, pela hierarquia dos cargos (Ministro, Secretários, Diretores, etc.), independentemente do fato de ser civil ou militar.

3.2 Mecanismos para o intercâmbio de informação entre funcionários civis e militares

Não existem mecanismos voltados exclusivamente para o objetivo de promoção da interação entre servidores civis e militares. Mas há o envolvimento de servidores civis e militares e trabalhos compartilhados (reuniões, comissões, etc.) o que contribui para aprofundar a interação entre eles.

3.3 O acesso político e a Relação das Forças Armadas com o Presidente

O acesso político e a relação das Forças Armadas com o Presidente se dá principalmente pelo Ministro de Defesa por ele nomeado, pelo Conselho de Defesa Nacional e pelos órgãos que compõem o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

O Conselho de Defesa Nacional²² é o órgão do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, tendo como Secretário Executivo o

22 PORTARIA No- 19, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2007. Disponível em: http://64.233.169.104/search?q=cache:Em8atUdJiNoJ:www.abdir.com.br/legislacao/legislacao_abdir_12_11_07_1.doc+Conselho+de+Defesa+Nacional&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=15&gl=br. Acesso em 23 de maio de 2008.

Chefe do Gabinete de Segurança Institucional.

É formado pelo Vice-Presidente da República, Ministro da Justiça, Ministro de Estado da Defesa, Ministro das Relações Exteriores, Ministro do Planejamento, Comandante da Marinha, Comandante do Exército, e Comandante da Aeronáutica.

Compete ao Conselho opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração de paz; sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.

As requisições de militares para os órgãos da Presidência da República são feitas pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional diretamente ao Ministério da Defesa, quando se tratar de membros das Forças Armadas, e aos respectivos Governos dos Estados e do Distrito Federal, nos casos de membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares. Nesse contexto, o Gabinete de Segurança Institucional tem a seguinte estrutura organizacional:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Assessoria Especial;
- b) Gabinete; e
- c) Subchefia-Executiva:

- 1. Departamento de Gestão e de Articulação Institucional;
- 2. Departamento de Segurança; e
- 3. Departamento de Segurança da Informação e Comunicações;

II - órgãos específicos singulares:

- a) Secretaria de Coordenação e Acompanhamento de Assuntos Militares;
- b) Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais; e
- c) Secretaria Nacional Antidrogas:

- 1. Diretoria de Políticas de Prevenção e Tratamento;
- 2. Diretoria de Política e Estratégias para o Sistema Nacional Antidrogas; e
- 3. Diretoria de Contencioso e Gestão do Fundo Nacional Antidrogas;

III - órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência: Agência Brasileira de Inteligência - ABIN;

IV - órgão colegiado: Conselho Nacional Antidrogas - CONAD.

Os militares à disposição da Presidência da República vinculam-se à Subchefia-Executiva para fins disciplinares, de remuneração e de alterações, respeitada a peculiaridade de cada Força. No caso da Assessoria Especial, a relação se dá pelo assessoramento do Ministro de Estado quanto à interface com os demais órgãos da Presidência da República, notadamente com o Ministério da Defesa e com os Comandos das Forças Armadas. Ao Departamento de Gestão e de Articulação Institucional, por sua vez, compete: I- proceder e acompanhar a realização de estudos sobre assuntos de natureza da administração militar e civil de interesse do Gabinete de Segurança Institucional e de temas a serem submetidos ao Presidente da República; II- interagir com órgãos da Presidência da República, com o Ministério da Defesa, com os Comandos das Forças Armadas e com os demais órgãos da administração pública federal; III- coordenar, controlar e executar as requisições de pessoal militar para atender à Presidência da República.

Com relação ao Departamento de Segurança, sua principal atribuição no que tange às Forças Armadas é a promoção dos contatos entre a Presidência da República e o Ministério da Defesa, os Comandos das Forças Armadas, além de outros órgãos da administração pública federal.

A Secretaria de Coordenação e Acompanhamento de Assuntos Militares, como o próprio nome a

define tem mantém estreita relação com os militares e a ela são incumbidas as seguintes funções: I - proceder e acompanhar a realização de estudos para subsidiar o assessoramento pessoal do Ministro de Estado ao Presidente da República em assuntos de natureza militar; II- planejar e coordenar a realização das atividades relacionadas com o cerimonial militar nos palácios presidenciais; III- acompanhar a tramitação na Presidência da República de propostas de edição de documentos relacionados com assuntos de natureza militar; IV- coordenar, em articulação com os órgãos da Presidência da República e demais órgãos envolvidos, a participação do Presidente da República em cerimônias militares e outros eventos, orientando, também, o comando das atividades relacionadas com a segurança de área.

No caso da Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais destacamos a coordenação do gerenciamento de crises, destacadamente aquelas que oferecem ameaça à segurança territorial nacional. Neste sentido, cabe a este órgão, estudar, analisar e avaliar o uso, a ocupação e a utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo e realizar estudos estratégicos, especialmente sobre temas relacionados com a segurança institucional.

Mais preocupante, todavia, é o fato de os militares ocuparem cargos nesta estrutura, conforme destaca o artigo 24 do Decreto 5.778:

“Art. 24. O provimento dos cargos do Gabinete de Segurança Institucional observará as seguintes diretrizes:

I - o de Subchefe-Executivo será ocupado por Oficial-General da ativa;

II - o de Secretário de Coordenação e Acompanhamento de Assuntos Militares será ocupado por Oficial-General, da ativa, mediante exercício de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superior, DAS 101.6;

III - o de Assessor-Chefe da Assessoria Especial poderá ser ocupado por Oficial-General, da ativa, mediante exercício de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superior, DAS 101.6;

IV - os de Diretor de Departamento e os de Assessor-Chefe Militar, (Grupo 0001-A), serão ocupados por Oficiais Superiores das Forças Armadas, do último posto, da ativa;

V - os de Assessor Militar, (Grupo 0002-B), serão ocupados por Oficiais Superiores das Forças Armadas ou das Forças Auxiliares;

VI - os de Coordenador-Geral e os de Assessor Técnico Militar, (Grupo 0003-C), serão ocupados, em princípio, por Oficiais Superiores das Forças Armadas ou das Forças Auxiliares;

VII - os de Coordenador e os de Assistente Militar, (Grupo 0004-D), serão ocupados, em princípio, por Oficiais Intermediários das Forças Armadas ou das Forças Auxiliares; e

VIII - os de Assistente Técnico Militar, (Grupo 0005-E), serão ocupados, em princípio, por Oficiais Subalternos das Forças Armadas ou das Forças Auxiliares.

Art. 25. É assegurado aos titulares do Gabinete de Segurança Institucional e de seus órgãos vinculados a representação judicial pela Advocacia-Geral da União, quando vierem a responder a inquérito policial ou a processo judicial, em virtude de atos praticados em decorrência do cumprimento de dever constitucional, legal ou regulamentar”

Por fim, outro órgão que tem relação indireta com as Forças Armadas, é o Conselho da República, através da consultoria que é prestada por aquelas. Previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado em 1990, o Conselho da República tem a função de auxiliar o governo e pronunciar-se sobre a intervenção federal, sobre o “sistema constitucional das crises” (estado de defesa e estado de sítio) e também sobre as questões relevantes para estabilidade das instituições democráticas. Assim entende-se o mesmo como um “*Conselho de consolidação democrática*”. O órgão só funciona a partir de uma convocação presidencial. Por lei, o Conselho deve ser formado pelo vice-presidente da República, pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pelos

líderes das maiorias e minorias na Câmara e no Senado e pelo ministro da Justiça, além de seis cidadãos brasileiros natos com mais de 35 anos – sendo dois nomeados pelo presidente da República, dois eleitos pelo Senado e dois pela Câmara, com mandato de três anos. Em entrevista com o Gerente da Divisão de Cooperação Acadêmica²³ nos foi informado que não há diferença entre o que foi estipulado em norma e o que se realiza na prática.

4. Vínculos com o resto da estrutura do governo.

O Ministério da Defesa conta com seis principais áreas, que são: 1) Gabinete do Ministro, 2) Estado-Maior de Defesa (MD), 3) Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI), 4) Secretaria de Ensino, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (SELOM), 5) Secretaria de Organização Institucional (SEORI), 6) Secretaria de Aviação Civil (SAC).

A interlocução de cada uma dessas áreas com outros órgãos governamentais (seus contrapartes) em suas respectivas áreas se dá por meio dos canais oficiais, ou seja, trata-se comunicação institucional entre os titulares dos cargos nos respectivos órgãos.

Por exemplo, o Gabinete do Ministro da Defesa tem como principal interlocutor a Casa Civil da Presidência da República. Por meio de sua Assessoria Parlamentar, mantém contatos com o Congresso Nacional. O Estado-Maior de Defesa, por sua vez, tem como principais interlocutores os Comandos Militares. No caso da SELOM, que é a Secretaria em que se situa o Departamento de Ensino e Cooperação (DEPEC), a interlocução realiza-se com as áreas de logística das Forças, com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com o Ministério da Educação.²⁴

4.1 O intercâmbio de informação²⁵

O intercâmbio de informações é feito diretamente por cada setor com sua contraparte. Ocorre por meio da interlocução constante acerca de assuntos e projetos de interesse comum, pela promoção e participação em reuniões e eventos de natureza diversa e por meio da implementação de programas e projetos conjuntos, a exemplo do Pró-Defesa.²⁶

4.2 A coordenação das políticas e decisões²⁷

As políticas e decisões são adotadas em função das prioridades estabelecidas por cada órgão e se processam pelos mesmos canais oficiais. Cada setor atua, prioritariamente e de forma direta com sua contraparte.

4.3 O Ministério da Defesa e o Parlamento

Os principais canais de comunicação entre o Ministério de Defesa e o Parlamento se dão pela Assessoria Parlamentar que compõe o Gabinete do Ministro e pelas Comissões de Relações Exteriores e Defesa da Câmara e do Senado.

1) Assessoria Parlamentar: Sua principal atribuição é assistir o Ministro da Defesa e demais autoridades do Ministério junto ao Congresso Nacional.

Dentre suas incumbências específicas destacamos: articulação com os órgãos da estrutura organizacional do Ministério da Defesa no sentido de obter subsídios às ações do Ministro de

23 A entrevista foi realizada com o Sr. Marcos Nunes Soares no dia 20 de junho de 2008, por e-mail.

24 Informações obtidas através de entrevista com o Sr. Marcos Nunes Soares, Gerente da Divisão de Cooperação Acadêmica, realizada no dia 20 de junho de 2008, por e-mail.

25 *Ibidem.*

26 O Pró-Defesa dirige-se a instituições públicas e privadas brasileiras que possuam, em seus programas de pós-graduação stricto sensu, reconhecidos pelo Ministério da Educação (MEC), área(s) de concentração ou linha(s) de pesquisa em Defesa Nacional. Seu objetivo é implantar redes de cooperação acadêmica no país na área de Defesa Nacional, possibilitando a produção de pesquisas científicas e tecnológicas e a formação de recursos humanos pós-graduados no tema.

Estado da Defesa na sua área de atuação; acompanhamento das ações das Assessorias Parlamentares dos Comandos das Forças Armadas, de acordo com as diretrizes do Ministro de Estado da Defesa; planejamento, coordenação, orientação acompanhamento e registro da execução das atividades de interesse do Ministério da Defesa atinentes à atuação do Poder Legislativo; receber e consolidar as manifestações dos órgãos do Ministério da Defesa pertinentes às matérias legislativas, submetendo-as à deliberação ministerial; acompanhar as sessões plenárias da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, assim como as reuniões das Comissões daquelas Casas, no que tange às matérias pertinentes ao Ministério da Defesa; Acompanhar a tramitação de matérias legislativas de interesse do Ministério da Defesa e diligenciar o atendimento de requerimentos de informação, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros do Congresso Nacional; Acompanhar proposituras de interesse do Ministério da Defesa junto à Casa Civil da Presidência da República e ao Congresso Nacional; Acompanhar o fluxo da correspondência oriunda do Poder Legislativo, coordenando o recebimento, a preparação, a guarda e a expedição da documentação; Organizar os arquivos referentes aos requerimentos de informação, indicações, projetos de lei, pronunciamentos e solicitações do Poder Legislativo; relacionar-se com os integrantes do Congresso Nacional, desenvolvendo ações e atividades que contribuam para a manutenção da imagem positiva do Ministério da Defesa; Submeter, à apreciação do Chefe de Gabinete do Ministro, nomes de parlamentares e de outras pessoas que, em virtude de suas atuações, reúnam requisitos para receber condecorações e participar de eventos vinculados ao Ministério da Defesa nas áreas de sua competência.

2) Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara (CREDN)²⁸: foi criada pela Resolução de 15 de setembro de 1936, com a denominação de "Diplomacia e Tratados" . Em 5 de setembro de 1947, teve a denominação alterada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, passando a chamar-se "Diplomacia", e finalmente em 12 de novembro de 1957, através da resolução 115 passou a se chamar "Comissão de Relações Exteriores". Os membros são trocados a cada dois anos.

3) Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE)²⁹: trata-se de uma comissão permanente do Senado Federal, composta por 19 senadores titulares e outros 19 suplentes. É integrada por outras quatro sub-comissões, quais sejam: CREMC - Subcomissão Permanente de Acompanhamento do Regime Internacional sobre Mudanças Climáticas, CREMRFA - Subcomissão Permanente para Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas, CREPA - Subcomissão Permanente da Amazônia, e CREPCBE - Subcomissão Permanente de Proteção dos Cidadãos Brasileiros no Exterior.

4.4 Ministério da Defesa e Presidência da República

No relacionamento com o executivo, o principal canal de Comunicação se dá pela **Casa Civil da Presidência da República** e pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho do Governo.

A **Casa Civil** foi criada como Gabinete Civil pelo Decreto-lei nº 920, de 1º.12.1938, que dispôs sobre os serviços da Presidência da República, criando também o Gabinete Militar. Sua estrutura organizacional compreende:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Assessoria Especial;
- b) Gabinete;
- c) Secretaria-Executiva;
 1. Secretaria de Administração;

28 Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/credn/conheca.html> . Acesso em 26 de maio de 2008.

29 Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComPerm.asp?com=54> . Acesso em 26 de maio de 2008

2. Imprensa Nacional;
 3. Arquivo Nacional; e
 4. Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam);
- d) Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais;
- e) Subchefia para Assuntos Jurídicos; e
- f) Subchefia de Articulação e Monitoramento;
- II - órgão específico singular: Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública;
- III - órgão setorial: Secretaria de Controle Interno;
- IV - órgãos colegiados: a) Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (Consipam); e b) Conselho Superior do Cinema (Concine);
- V - entidade vinculada: Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI).

Tem como área de competência os seguintes assuntos: I - assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação e na integração das ações do Governo; II - verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; III - avaliação e monitoramento da ação governamental e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em especial das metas e programas prioritários definidos pelo Presidente da República; IV - análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; V - publicação e preservação dos atos oficiais; VI - supervisão e execução das atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-Presidência da República; VII - avaliação da ação governamental e do resultado da gestão dos administradores, no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República e Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional foi criada no governo Lula pelo decreto 4.801³⁰ de agosto de 2003, a câmara tem a função primordial de formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério, inclusive aquelas pertinentes a: I - cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, II - integração fronteiriça; III - populações indígenas; IV - direitos humanos; V - operações de paz; VI - narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; VII - imigração; VIII - atividade de inteligência; IX - segurança para as infra-estruturas críticas, incluindo serviços; X - segurança da informação.

A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional será integrada pelos Chefes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e da Casa Civil da Presidência da República; além dos Ministros da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente, e da Ciência e Tecnologia. São, ainda, convidados para participar das reuniões, em caráter permanente, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Neste âmbito é criado também o Comitê Executivo da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, com a finalidade de acompanhar a implementação das decisões da Câmara.³¹

30 Disponível em: <http://www.soleis.com.br/D4801.htm> . Acesso em 23 de maio de 2008.

31 O Comitê Executivo da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional é integrado pelos : I - Subchefe Militar do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que o coordenará; II - Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República; III - Subchefe de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República; IV - Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores; V - Secretário-Executivo do Ministério da Justiça; VI - Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; VII - Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente; VIII - Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; IX - Chefe de Gabinete do Ministro de Estado da Defesa; X - um representante do Comando da Marinha, um do Comando do Exército e um do Comando da Aeronáutica, e XI - Secretário-Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Eliana Cantanhêde, “A guerra não acabou”, *Folha de S. Paulo On Line*, 27 de Junho de 2007, Pensata. www.folha.com.br/Brasil.
- Edmundo Campos Coelho, *Em busca de identidade*, Record, Rio de Janeiro, 1987.
- Decreto Lei 200 de 1967, www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm.
- DECRETO Nº 5.201 - DE 2 DE SETEMBRO DE 2004 - DOU DE 3/9/2004
- LEI COMPLEMENTAR Nº 97 – DE 9 DE JUNHO DE 1999 -DOU de 10/6/99
- Oliveiros Ferreira, *Vida e Morte do Partido Fardado*, Senac, São Paulo, 2000.
- Daniel Flemmes, “Institution Building in Mercosul’s Defence and Security sector. Brazil’s Defence Cooperation between dominant armed services and marked biateralism”, *Work Paper IIK*, nº 20, Institute for Iberoamerican studies, Hamburg, 2004.
- Luis Alexandre Fucille, “A criação do Ministério da Defesa no Brasil: inovação e continuidade”, *Research and Education in Defense and Security Studies*, August, 2002.
- João Roberto Martins Filho, “As FA brasileiras e o Plano Colômbia” in Celso Castro (org.), *Amazônia e Defesa Nacional*, FGV, Rio de Janeiro, 2006.
- Roberto Aguiar, “Os Militares e a Constituinte”. São Paulo S.P Ed: Alfa-Ômega. 1986.
- Suzeley Kalil Mathias, “Distensão no Brasil. O projeto militar 1973-1979”, Papirus, Campinas, 1994.
- Shiguenoli Myiamoto, “Geopolítica e Poder no Brasil”, Papirus, Campinas, 1995.
- Eliézer Rizzo de Oliveira, “De Geisel a Collor. FA, Transição e Democracia”, Papirus, Campinas, 1994.
- _____, “O Ministério da Defesa: a implantação da autoridade”. *Center for Hemispheric Defense Studies REDES 2002. Panel on Ministry of Defense Case Studies*. 7 a 10 de Agosto, 2002, Brasília, Brasil.
- _____, “Democracia e Defesa Nacional”. Barueri S.P Ed: Manole, 2005.
- Aldo Rebelo; Luis Fernandes (org.), *Política de Defesa para o Século XXI*, Câmara dos Deputados, CREDN, Brasília, 2003.
- Héctor L. Saint-Pierre; Érica C. A. Winand, “Dangerous Ambiguity. Proposes to expand the role of the Brazilian armed forces”, *Hemisphere*, Vol. 16, Spring 2006.
- Maria Helena de Castro Santos, “A nova missão das FA latino-americanas no mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.19, nº 54, Fevereiro de 2004.
- Maria do Carmo Campelo Souza, “A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles” in Alfred Stepan (org.), *Democratizando o Brasil*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
- Alfred Stepan (org.), “As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha” in Alfred Stepan, *Democratizando o Brasil*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
- Jorge Zaverucha, “FHC, FA e Polícia. Entre o autoritarismo e a democracia”, Record, Rio de Janeiro, 2005.

Sites e arquivos eletrônicos:

- Decreto Lei 200 de 1967. http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm.
- <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65505.shtml>
- Isto É *On line*: <http://www.terra.com.br/istoe/1620/brasil/1620mobilizacao.htm>
- www.defesa.gov.br
- www.defesanet.com.br
- www.exercito.gov.br/noticias
- www.iugm.es/ADEFAL.
- www.mre.gov.br
- www.oas.org
- www.observatorioconosur.com.ar
- www.senado.gov.br
- www.camara.gov.br
- www.presidencia.gov.br