

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN
TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

Jonas Henrique França de Oliveira

As relações civis-militares e a formulação das políticas de defesa: uma análise da
experiência brasileira e argentina após a redemocratização

São Paulo – SP

2024

Jonas Henrique França de Oliveira

As relações civis-militares e a formulação das políticas de defesa: uma análise da experiência brasileira e argentina após a redemocratização

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança”, na linha de pesquisa “Pensamento Estratégico, Defesa e Política Externa”.

Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille

São Paulo – SP

2024

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Oliveira, Jonas Henrique França de.
O482 As relações civis-militares e a formulação das políticas de
defesa : uma análise da experiência brasileira e argentina após a
redemocratização / Jonas Henrique França de Oliveira. – São
Paulo, 2024.
128 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Luís Alexandre Fuccille.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2024.

1. Brasil – Defesa – História – Séc. XX. 2. Argentina – Defesa –
História – Séc. XX. 3. Brasil – Defesa – História – Séc. XXI. 4.
Argentina – Defesa – História – Séc. XXI. 5. Relações entre civis e
militares – Brasil. 6. Relações entre civis e militares – Argentina. I.
Título.

CDD 355.03308

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Esta pesquisa tem potencial impacto na compreensão das relações civis-militares na América Latina, assim como, no entendimento das trajetórias e aspectos concernentes à formulação das Políticas de Defesa. O modelo de investigação pode oferecer estratégias de comparação entre Estados Nacionais, além de contribuir com elementos para Estudos de Defesa no Cone Sul.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This research has a potential impact on the understanding of civil-military relations in Latin America, as well as on understanding of the trajectories and aspects concerning the formulating of Defense Policies. The research model can offer comparison strategies between National States, in addition to contributing elements to Defense Studies in the Southern Cone.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene potencial impacto en la comprensión de las relaciones civil-militares en América Latina, así como en la comprensión de las trayectorias y aspectos relativos con la formulación de Políticas de Defensa. El modelo de investigación puede ofrecer estrategias de comparación entre Estados Nacionales además de contribuir con elementos para los Estudios de Defensa en el Cono Sur.

Jonas Henrique França de Oliveira

As relações civis-militares e a formulação das políticas de defesa: uma análise da
experiência brasileira e argentina após a redemocratização

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança”, na linha de pesquisa “Pensamento Estratégico, Defesa e Política Externa”.
Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof.^a. Dr.^a Lis Barreto (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof.^a. Dr.^a Marina Gisela Vitelli (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

São Paulo, 02 de julho de 2024.

Com afeto, aos meus pais por possibilitarem esta conquista.

AGRADECIMENTOS

Sem o afeto daqueles que me acompanharam nesta trajetória, nada disso seria possível. Desde o ingresso, passando pelo processo de aprendizagem, toda leitura e a escrita acadêmica conciliada com o trabalho no ensino básico seriam impossíveis não fosse o incentivo, a torcida e o carinho daqueles que me acompanham.

Meus pais (Antonio e Francisca) e meus irmãos por sempre acreditarem em mim e por se orgulharem da trajetória que decidi percorrer são a minha maior inspiração e todo este trabalho eu lhes dedico.

Minha companheira, Karla, por acompanhar todo o processo e por admirar a minha dedicação mais que qualquer pessoa, aliada às inconstâncias de humor envolvidas na trajetória, foi uma das minhas potências e uma das maiores forças para prosseguir mesmo em meio às adversidades.

Ao meu orientador, Luís Alexandre Fuccille, pelo apoio, a assistência e os incentivos. A todos os professores, colegas e equipe do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas pela prontidão, presteza, atenção e por tornarem mais amena a trajetória, ofereço minha profunda gratidão.

Aos meus amigos, por me brindarem com conversas frutíferas, por incentivarem e se sentirem incentivados em suas trajetórias, por admirarem a coragem envolvida na escolha da Pós-Graduação e por acreditarem na desafiadora tarefa da educação, lhes dedico essa conquista e a apresento como uma construção coletiva.

Por todos aqueles envolvidos em minha formação e que, de alguma maneira, atravessaram a minha vida acadêmica, há um pouco de vocês nas linhas que escrevo.

Muita gratidão e vida longa à educação pública brasileira.

RESUMO

Tomando como ponto de partida os processos de transição para a democracia no Brasil e na Argentina, analisaremos a natureza das relações civis-militares aí instituídas para então avaliar alguns elementos da construção institucional das políticas de Defesa nos dois países. Um dos objetivos do trabalho é o de responder de que maneira as relações civis-militares impactam na construção das políticas de Defesa. O método comparado e o Institucionalismo Histórico serão utilizados no rastreamento das definições normativas sobre o papel das Forças Armadas, para compreender o papel dos Ministérios da Defesa e do aparelho de inteligência na estrutura dos Estados e para a interpretação das políticas declaratórias de Defesa. A partir de tais elementos, estabelecemos os pontos de contato entre relações civis-militares e política de Defesa nos casos abordados.

Palavras-chave: Relações Civis-Militares; Defesa Nacional; Estudo Comparado.

ABSTRACT

Taking the processes of transition to democracy in Brazil and Argentina as a starting point, we will analyze the nature of the civil-military relations established there and then evaluate some elements of the institutional construction of Defense Policies in both countries. One of the purposes of the work is to answer how civil-military relations impact the construction of Defense policies. The comparative method and Historical Institutionalism will be used to trace the normative definitions of the Armed Forces role, and to understand the role of the Ministries of Defense and the intelligence apparatus in the structure of States and to interpretat the declaratory policies of Defense. Based on these elements, we established the points of contact between civil-military relations and Defense policy in the cases addressed.

Keywords: Civil-Military Relations; National Defense; Comparative Study.

RESUMEN

Tomando como punto de partida los procesos de transición a la democracia en Brasil y Argentina, analizaremos la naturaleza de las relaciones civil-militares allí instituidas para luego evaluar algunos elementos de la construcción institucional de las políticas de Defensa en los dos países. Uno de los objetivos de la investigación es responder cómo las relaciones civil-militares impactan en la construcción de las políticas de Defensa. El método comparado y el Institucionalismo Histórico se utilizarán en el seguimiento de las definiciones normativas sobre el rol de las Fuerzas Armadas, para comprender el rol de los Ministerios de Defensa y el aparato de inteligencia en la estructura de los Estados y para la interpretación de las políticas declaratorias de Defensa. A partir de estos elementos, establecemos los puntos de contacto entre las relaciones civil-militares y la política de Defensa en los casos abordados.

Palabras clave: Relaciones Civil-Militares; Defensa Nacional; Estudio Comparado.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AFI	Agência Federal de Inteligência
AMIA	Associação Mutual Israelita Argentina
CDN	Conselho de Defesa Nacional (Brasil)
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CENIMAR	Centro de Inteligência da Marinha
CIE	Centro de Inteligência do Exército
CISA	Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica
CMDA	Conferências de Ministros da Defesa das Américas
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CODENA	Conselho de Defesa Nacional (Argentina)
CODI	Centro de Operações e Defesa Interna
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DI	Departamento de Inteligência
DN	Defesa Nacional
DNIC	Direção Nacional de Inteligência Criminal
DNIEM	Direção Nacional de Inteligência Estratégica Militar
DOI	Destacamento de Operações e Informações
DOPS	Departamento de Ordem e Política Social
DPDN	Directiva de Política de Defesa Nacional
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EMCO	Estado-Maior Conjunto
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
FFAA	Forças Armadas
FONDEF	Fondo Nacional de la Defensa
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GOU	Grupo de Oficiais Unidos
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
IH	Institucionalismo Histórico

JID	Junta Interamericana de Defesa
MD	Ministério da Defesa
Minustah	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PND	Política Nacional de Defesa
PNID	Política Nacional da Indústria de Defesa
PRN	Processo de Reorganização Nacional
Processo	Processo de Reorganização Nacional
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SECODENA	Secretaria do Conselho de Defesa Nacional
SFICI	Serviço Federal de Informações e Contra-Informações
SIDE	Secretaria de Informações do Estado
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SNI	Serviço Nacional de Informações
SSI	Subsecretaria de Inteligência
UCR	União Cívica Radical
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul
UCR	União Cívica Radical

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	SOBRE AS TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL E NA ARGENTINA.....	20
2.1	“Transitologia” e “Consolidologia”.....	21
2.2	Defesa Nacional nas democracias instituídas.....	25
2.3	Considerações sobre os modelos de transição.....	29
3	INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E ESTUDOS DE CASO COMPARADOS.....	31
3.1	Institucionalismo Histórico.....	31
3.2	Estudos de Caso Comparados.....	35
4	RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO PERÍODO PÓS-AUTORITÁRIO.....	38
4.1	Relações civis-militares na Argentina pós-autoritária.....	38
4.2	Relações civis-militares no Brasil pós-autoritário.....	53
4.3	Aspectos comparativos nas trajetórias argentina e brasileira..	66
5	MARCOS INSTITUCIONAIS DE DEFESA NO BRASIL E NA ARGENTINA.....	71
5.1	Arcabouço normativo, missões militares e emprego castrense..	71
5.2	Ministério da Defesa: estabelecimentos e prerrogativas.....	76
5.3	Da organização dos aparelhos de inteligência.....	82
5.4	Conclusões Parciais.....	88
6	POLÍTICAS DECLARATÓRIAS DE DEFESA.....	94
6.1	Histórico das publicações e elementos conceituais.....	94
6.2	Políticas declaratórias de Defesa: estrutura e conteúdo.....	97
6.3	Políticas declaratórias de Defesa: aspectos comparativos.....	106
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
	REFERÊNCIAS.....	113

1 INTRODUÇÃO

A política de Defesa em países sul-americanos que apresentam baixa incidência de ameaças externas pode ser vista como uma verdadeira caixa preta. Além da pouca atenção dispensada por atores políticos em diferentes âmbitos, o diminuto interesse da opinião pública afasta a área das discussões públicas e pouco aparece em programas de governo ou debates eleitorais.

Ao final do ano de 2022, no Brasil, após a vitória eleitoral de Luís Inácio “Lula” da Silva sobre o então presidente Jair Bolsonaro (TSE, 2022), instalou-se a equipe de transição para viabilizar o início de um novo governo com mais de 30 grupos técnicos. No entanto, o que chamou atenção foi a ausência de um grupo de trabalho para o setor de Defesa (Frazão, 2022). Apesar do anúncio de criação de um grupo técnico de trabalho para o setor e o atraso, em descompasso com outros setores, sob o argumento de que deveria ser uma área “bem escolhida” (Área [...], 2022), a transição ocorreu e a equipe não se formou.

Tal fato já seria de estranhar em um país com as dimensões territoriais do Brasil e a importância em estabelecer diretrizes e prioridades do novo governo neste setor, mas levando em conta o protagonismo alcançado por militares durante a gestão Bolsonaro e as crises em que estiveram envolvidos, com destaque para o papel desempenhado na condução da pasta da Saúde no ápice dos efeitos da pandemia de Covid-19, a negligência em relação ao tema pode ser vista como uma grave falta.

Ainda se levarmos em conta os episódios de 08 de janeiro de 2023 em que as sedes dos três poderes da República em Brasília foram atacadas e destruídas por grupos radicais que acampavam em frente a quartéis-generais espalhados pelo país desde o fim da eleição e o envolvimento de militares nesses eventos (Rodrigues, 2023), a importância de estabelecer direcionamento para o campo da Defesa fazia-se mais que urgente.

O descaso no âmbito da Defesa Nacional se manteve nos primeiros meses de governo, já que, nenhuma proposta significativa fora apresentada para o setor enquanto temas em diversas áreas foram pautadas na instância legislativa. Porém, ao apresentar os orçamentos previstos no âmbito do Novo PAC (Programa de Aceleração ao Crescimento), a previsão de cifras direcionadas para a inovação da

indústria de Defesa ultrapassava os R\$ 50 bilhões (Moliterno, 2023), superando áreas como Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia. Esses dados permitem-nos levantar hipóteses quanto a natureza da condução da política de Defesa no Brasil. Se por um lado falta transparência, direcionamento e interesse político, por outro, escoam-se recursos sem o devido debate com a sociedade civil.

A literatura sobre o tema, há muito sugere sobre a falta de interesse dos formuladores de política em relação ao setor de Defesa Nacional na América do Sul. Forças Armadas com capacidades limitadas que são mais frequentemente uma ameaça para seus próprios governos do que para vizinhos, um ambiente internacional relativamente benigno de ameaças externas na América Latina, atrelados ao desinteresse da opinião pública e o pouco peso eleitoral que essas questões fomentam, podem explicar tal situação (Pion-Berlin; Trinkunas, 2007). Porém, os altíssimos investimentos em inovação no setor previstos pelos dados apresentados, se comparados a outros setores, não são explicados por essas ponderações. Cabe a nós buscarmos explicações para essas questões na natureza das relações civis-militares instituídas no Brasil desde o processo de redemocratização.

O campo das relações civis-militares ganhou notoriedade nas ciências sociais com o fim da Segunda Guerra Mundial e diante do poderio bélico adquirido pelas forças de segurança durante o conflito. *Who will guard the guardians?* (Feaver, 1999) tornou-se uma questão recorrente para cientistas sociais e deu origem a produções acadêmicas muito marcantes no período da Guerra Fria, pois tornava-se necessária a formulação de estratégias que garantissem a sobressalência e o controle das autoridades civis sobre militares e reforçassem a legitimidade das lideranças eleitas pela população.

Sem dúvida alguma, a mais influente das produções que se preocuparam com a temática foi a de Samuel Huntington e seu clássico *O Soldado e o Estado: Teoria e política das relações entre civis e militares*, publicado em 1957. Nele, o autor pontua que o objetivo de políticos eleitos em relação às Forças Armadas é manter uma força militar poderosa sob controle das autoridades civis e estabelecer a política como atividade além da competência militar. Para isso, o sistema político deve ser suficientemente estável e o controle deve se dar pela via objetiva ou subjetiva. Na primeira, os militares devem focar suas energias no aprimoramento das técnicas profissionais de conflito, ou seja, o controle ocorre via maximização do

profissionalismo militar e na segunda pela maximização do poder civil (Huntington, 1981).

As ponderações de Huntington tornaram-se referência e foram ampliadas pelos estudos sociológicos de Morris Janowitz, em sua obra *O Soldado Profissional*, de 1960. Nela, o autor aponta que o profissionalismo militar também se moldava por condições históricas, sociais e os grupos castrenses, como parte da sociedade, eram influenciados pelos dilemas enfrentados pela população e poderiam atuar como grupo de interesse. O profissionalismo militar era modelado pela interação entre a sociedade civil e a militar (Janowitz, 1960).

Uma outra linha de abordagem tratava de Estados que mesmo com a existência de Forças Armadas profissionais contavam com uma participação intensa de grupos da caserna em assuntos concernentes às autoridades civis. Nesse sentido, um dos terrenos férteis para a compreensão desta dinâmica militar profissional que atuava na política era a América Latina que possuía em alguns países uma organização especializada, mas que não impediu a emergência de golpes contra as instituições e autoridades civis eleitas. Um dos pioneiros na interpretação das relações civis-militares da região foi Alfred Stepan (1975) que procurou traçar padrões de intervenção com o objetivo de relacionar a bibliografia pré-existente sobre a questão nos Estados Unidos e o comportamento das Forças Armadas latino-americanas.

Suas formulações ofereceram tipos ideais para as relações civis-militares como o aristocrático em que os interesses civis e militares são congruentes, o liberal em que as elites políticas buscam afastar os militares das ações políticas, o comunista em que ocorre a politização do soldado profissional por meio do partido oficial, o padrão profissional em que os militares não se interessam pelos assuntos políticos e o moderador em que os grupos castrenses assumem uma posição de moderação nas instituições (Stepan, 1975). Apesar da existência de uma dinâmica liberal e profissional na América Latina em meados do século XX, a fragilidade das instituições de alguns países abria espaço para a atuação moderadora de setores militares (Stepan, 1975), como no caso do Brasil. O padrão moderador foi desenvolvido por outros autores que procuraram associar profissionalismo à possibilidade de golpes de Estado e ativismo político no interior das Forças Armadas (O'Donnel, 1982).

Allain Rouquié (1987), através de um estudo de fôlego comparativo sobre a trajetória de Estados Nacionais latino-americanos, desde os processos de formação, encontrou elementos variados que dessem conta de explicar a ingerência castrense em distintos momentos da história política dos países em questão. Sua análise é importante para desfazer mitos deterministas sobre a região e, ao mesmo tempo, para potencializar os estudos comparados como forma de destacar as similaridades e especificidades das experiências nacionais. Uma das contribuições mais importantes da obra do autor é a de que a atuação de militares latino-americanos em âmbito interno corresponde muito mais à regra do que à exceção na região¹.

Um ponto de convergência entre os autores listados é que as intervenções militares sobre as instituições têm finalidade política e que o controle das Forças Armadas se torna impossível se autoridades civis recorrem a militares em situações de crise ou debilidade institucional. Ademais, a literatura revela que ao se distanciarem da sociedade em seu processo de formação e de autopercepção, as autoridades militares acabam se colocando como braços do Estado, com interesses próprios e mais capazes de conduzirem e formularem políticas de Defesa².

Com o esgotamento dos regimes militares entre as décadas de 1970 e 1980, autores latino-americanos somaram-se ao debate com vistas a incorporar os novos dilemas estatais aos papéis que as Forças Armadas deveriam assumir, assim como, pontuar as interdependências entre elite civil e militar (Diamint, 2018). Neste mesmo contexto, o fim da Guerra Fria e as novas formas de ameaça (narcotráfico, guerras civis e terrorismo) propagadas por potências hegemônicas também promoveram o

¹ Segundo Succi Junior (2018), as Relações Internacionais entendem como parte de sua abordagem tradicional a separação entre o monopólio da violência no âmbito interno e seu emprego em regime de livre concorrência no âmbito externo. Sob esse entendimento, as FFAA representam o instrumento de violência letal do Estado e, portanto, um instrumento de política externa. Essa perspectiva tradicional delimita o conceito de Defesa como instrumento voltado à salvaguarda do Estado e a segurança pública como instrumento que assegura o cumprimento do ordenamento jurídico pelos cidadãos. O histórico de atuação interna das FFAA latino-americanas é entendido em nosso trabalho como elemento estruturante das relações civis-militares na região. Ademais, compreendemos que a separação entre Defesa e Segurança e a clara definição das missões do aparato militar na estrutura jurídica do Estado contribui com o reforço do controle civil em ambiente democrático.

² Celso Castro em sua obra “O Espírito Militar: um antropólogo na caserna” demonstra que a formação castrense procura distinguir o militar do “paisano”. Segundo o autor, “não apenas diferentes, mas também melhores. São melhores – nessa visão – não por características singulares que os militares tenham ou venham a ter individualmente, mas porque eles – enquanto coletividade, corpo – *viveriam de maneira correta*. Englobando e fundamentando todos os níveis de características diferenciais entre militares e paisanos acima mencionadas existe uma experiência totalizadora e básica para a identidade militar: a da preeminência da coletividade sobre os indivíduos” (Castro, 2021, p. 69).

reaparecimento das discussões envolvendo as políticas de Defesa em outras partes do mundo, assim como sua remodelação.

Tendo em vista essas abordagens clássicas, fica evidente que a questão central para o campo das relações civis-militares opera sobre a noção de controle civil sobre os militares e a condução das políticas de Defesa. No entanto, como Rouquié (1987) já há muito constatou, não existe uma fórmula geral que determine as relações civis-militares de um Estado, garanta a supremacia civil sobre os grupos castrenses e assegure a estruturação de uma política de Defesa alinhada com os interesses da sociedade.

Michael Desch (1999) postula que o melhor indicador da força do controle civil é a de qual interesse prevalece quando as preferências entre civis e militares divergem. Por essa percepção, caso a posição das autoridades militares prevaleça em determinada circunstância, a qualidade da democracia pode estar em xeque. Ademais, se este tipo de situação é possível, como redefinir as relações entre os grupos em questão? Para dar conta de uma nova abordagem, James Burk (2002), propõe uma avaliação das relações civis-militares a partir da atenção na proteção e sustentação dos valores democráticos dentro e além do Estado.

Uma crítica importante a ser levantada em relação ao campo das relações civis-militares é ao seu caráter normativo e hiper centrado nas experiências europeias e estadunidense. Segundo Celso Castro (2021), a naturalização e reificação da existência de um “mundo civil” reforça uma construção simbólica realizada por Forças Armadas e ajuda a manter os militares apartados da sociedade como um todo, o que pode dificultar formas de diálogo e a construção de uma política de Defesa democrática.

Tomando como referência as experiências de Estados nacionais desenvolvidos economicamente, que lidam com projetos expansionistas e enfrentam ameaças externas e que, portanto, definem mais claramente as funções de suas Forças Armadas e experienciam uma predominância de políticos civis no controle das instituições, a noção de controle civil pode parecer óbvia ou pouco ameaçadora. Entretanto, ao tratar de países que passaram por inúmeras rupturas institucionais ao longo de sua história, que lidam com conflitos distributivos e problemas graves de segurança pública e, ao mesmo tempo, não enfrentam ameaças externas diretas, a

própria existência das Forças Armadas pode ser questionada e, desta forma, a noção de “controle civil”, gera resistência burocrática dos militares na defesa da corporação.

Nesse sentido, o conceito elaborado por Florez (2010) a respeito de uma condução civil-democrática das políticas de Defesa, que leve em conta a dimensão estatal e o papel das Forças Armadas, assim como, uma formação alinhada com a proteção e sustentação de valores democráticos ajude-nos melhor a avaliar as relações civis-militares na América Latina ou de países mais distantes do eixo Atlântico Norte.

Estudos recentes de Bruneau e Matei (2012), propõem uma superação do paradigma “huntingtoniano” através da introdução de novos elementos a serem analisados nas relações civis-militares como a efetividade e a eficiência das políticas de Defesa. Deste modo, ao lado do controle por meio de mecanismos institucionais, destacam-se a efetividade como a capacidade de uma força de segurança cumprir seu papel constitucional e a eficiência entendida como a capacidade de serem cumpridas as missões e papéis previstos com a aplicação mínima de recursos possíveis. Dada as dificuldades de mensuração das variáveis indicadas, nosso trabalho incorpora elementos propostos para a análise das relações civis-militares a fim de pontuar se são condizentes à lógica democrática vislumbrada a partir da transição para a democracia.

Entendemos que atitudes profissionais de autoridades civis no âmbito da Defesa contribuem para o aperfeiçoamento da experiência democrática, aumentam a eficiência do instrumento militar e afastam a delegação de assuntos concernentes a autoridades civis para estamentos das Forças Armadas, além de impedir a politização castrense.

Estabelecida essa proposta de revisão conceitual e tendo em conta os desafios que o estudo das relações civis-militares na América Latina descortina, o presente trabalho tem como fio norteador as políticas de Defesa estabelecidas por Brasil e Argentina desde seus processos de democratização.

Tomando como ponto de partida os processos de transição para a democracia no Brasil e na Argentina, analisaremos a natureza das relações civis-militares aí instituídas para então avaliar alguns elementos da construção institucional das políticas de Defesa nos dois países, desde então. Um dos objetivos do trabalho é o

de responder de que maneira as relações civis-militares impactam na construção das políticas de Defesa.

A escolha dos países em questão se explica pela similaridade do padrão de intervenção das Forças Armadas ao longo do século XX, pelos períodos traumáticos de ingerência castrense sobre a política que, embora tenham apresentado natureza distinta, foram moldados sob a noção de combate ao “inimigo interno” e elementos subversivos, pela ocorrência de processos de redemocratização parelhos, o compartilhamento de um mesmo ambiente regional, além de serem exemplos recorrentemente abordados pela literatura em virtude das diferenças que seguiram no âmbito da Defesa no período pós-autoritário. A construção das políticas de Defesa dos dois Estados remonta o mesmo contexto e, portanto, o Institucionalismo Histórico e o método comparativo aparecem como importantes referenciais para apontar o seu contato com as relações civis-militares.

Ademais, a natureza distinta das relações civis-militares estabelecidas pelos processos de transição de Brasil e Argentina, assim como, os conteúdos das iniciativas para o setor de Defesa construídas nas décadas subsequentes se apresentam como elementos importantes para justificar nosso intento.

A estrutura do estudo de caso se orienta, portanto, a partir dos processos de transição para definir como se instituíram as relações civis-militares e o pensamento sobre Defesa em Brasil e Argentina a partir dos processos de democratização (Capítulo 2).

No capítulo subsequente (Capítulo 3) apresentamos referenciais metodológicos do Institucionalismo Histórico e dos Estudos de Caso Comparados para delimitar a estratégia de investigação do objeto de pesquisa.

Com base na literatura, analisamos as principais ações no âmbito da Defesa e aspectos que estruturaram as relações civis-militares entre 1980 e 2022. Nesse capítulo, oferecemos uma narrativa panorâmica que contextualiza políticas implementadas nesse período (Capítulo 4).

Em seguida, traçamos o papel institucional definido pelas constituições e o arcabouço normativo direcionado às Forças Armadas para compreender se existe clareza na definição constitucional e em que medida prevalecem ambiguidades e

resquícios da ordem autoritária pré-existente. O trabalho avança sobre o processo de criação do Ministério da Defesa em ambos os países para entender em qual contexto foi instituído, se houve resistência na implementação deste cargo e quais as atribuições recebidas por ele. Em nossa perspectiva e, levando em conta as publicações no campo das relações civis-militares, a instituição deste cargo é um importante mecanismo de controle civil sobre os militares. Já a análise de suas atribuições pode nos orientar sobre qual o papel dos políticos e da sociedade civil na elaboração das políticas de Defesa (Capítulo 5).

Mais adiante, interessa-nos estabelecer o grau de autonomia que autoridades militares preservam sobre o aparelho de inteligência do Estado. Neste ponto, é importante que saibamos como se organiza a inteligência e a coleta de informações e qual a função dos militares no desenho institucional. O histórico das agências de inteligência e sua ligação com os períodos de autoritarismo nos dois países nos parece de importante serventia para traçar as mudanças e o percurso percorrido pelas autoridades militares nesse âmbito (Capítulo 5).

Por fim, apresentamos a trajetória e o conteúdo das políticas declaratórias de Defesa, ou seja, o contexto em que os Estados decidem torná-las pública, os atores envolvidos e as influências em sua publicização, para então, extrairmos a essência da Política de Defesa de Brasil e Argentina. Nessa etapa final, é nosso interesse avaliar quais são as prioridades estratégicas estabelecidas pelos países, de que maneira são pontuados os papéis das Forças Armadas no interior do Estado, de que maneira o Ministério da Defesa é mencionado e quais são as principais diretrizes das publicações, para então verificar o impacto das relações civis-militares na formulação das Políticas de Defesa (Capítulo 6).

Na etapa conclusiva, confrontamos as políticas e instituições de Defesa às relações civis-militares estabelecidas no contexto democrático, para então, traçar padrões e compreender aspectos da história dos dois países, assim como, colaborar com a análise da qualidade das democracias instituídas, sobretudo, no que tange à construção e implementação das políticas de Defesa.

2 SOBRE AS TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL E NA ARGENTINA

A história republicana de Brasil e Argentina ao longo do século XX é marcada por rupturas institucionais e golpes de Estado protagonizados por militares. No caso brasileiro, os caminhos e descaminhos da República foram dirigidos por grupos castrenses desde a derrocada do Estado Imperial em 1889. Do lado argentino, apesar de uma trajetória republicana mais longa, no século XX, os militares em diversas ocasiões assumiram reiteradamente o controle das instituições políticas. Inclusive, o principal líder político da história do país, Juan Domingos Perón, ascendeu ao poder junto ao Grupo de Oficiais Unidos (GOU) que tomaram o poder a partir de 1943.

No contexto da Guerra Fria, sob alegação das ameaças internas e a disseminação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), governos militares se espalharam pela América Latina com o intuito de eliminar os focos de subversão e restabelecer a ordem. Tais governos, baseavam-se na violação sistemática de direitos, coberta pelo manto protetor da negação oficial e da impunidade facilitada pela submissão das instituições judiciais e a manipulação da legalidade constitucional por parte dos militares (Brito, 2002, p. 196).

A última experiência autoritária brasileira, iniciada em 1964, perdurou por mais de duas décadas e contou com cinco presidentes generais que junto à cúpula das Forças Armadas e setores da sociedade civil impuseram um arcabouço repressivo que estes mesmos flexibilizaram a partir de meados da década de 1970, a fim de garantir autonomia e papel preponderante aos grupos castrenses no interior do Estado brasileiro, mesmo após o esgotamento do regime autoritário. Este arranjo pactuado foi uma marca no processo de transição para a democracia e manteve enclaves autoritários na estrutura democrática.

Em que pesem os períodos de ingerência castrense sobre a política argentina, o *Processo de Reorganização Nacional (PRN)*, como autointitulou a Junta Militar que assumiu o controle do país entre 1976 e 1983, foi o mais traumático e assombroso período da história política do país vizinho. A alegada luta contra a subversão cindiu a sociedade argentina e levou ao desaparecimento de milhares de cidadãos. Desta maneira, o florescimento de um movimento em defesa dos Direitos Humanos somado ao desastre econômico produzido pelo *Processo* e a iniciativa fracassada de reaver o

arquipélago das Malvinas mobilizaram atores sociais que até então declaravam-se neutros em relação às tensões políticas em questão e anularam qualquer legitimidade da Junta Militar, provocando o colapso do governo e impedindo qualquer forma de transição pactuada (Novaro, 2007, p. 668).

2.1 “Transitologia” e “Consolidologia”

O declínio das experiências autoritárias nos dois países coincidiu com uma onda liberalizante e democratizadora que atingiu diferentes partes do mundo a partir da década de 1970. Iniciada com as democratizações realizadas na Península Ibérica (Portugal e Espanha) e na Grécia, logo espalhou-se para a América Latina e atingiu países como Equador (1980), Bolívia (1982), Uruguai (1984), além dos casos supracitados.

Por esse motivo, a terceira onda democratizadora, como intitulou Huntington (1994) produziu uma volumosa literatura sobre os processos de transição, assim como, uma série de hipóteses, postulados e conceitos que habilitaram a possibilidade de comparações internacionais, inclusive entre países com trajetórias políticas diferentes (Vitullo, 2001). A “transitologia”, como subcampo da ciência política, tenta articular uma sistematização teórica a partir de experiências de mudança de regime político acontecidas, desde 1974 (Vitullo, 2001). Por esse campo de estudos, a transição é entendida como um período de duração extremamente variável, que transcorre entre a queda de um regime e a tomada de completo controle das redes do poder por parte do regime que vem a substituí-lo. A transição democrática é terminada quando o novo regime logra instituições regulares, uma constituição é majoritariamente acatada e quando as novas autoridades conseguem impor sua supremacia aos militares ou às nomenclaturas que anteriormente detinham o controle do aparelho estatal (Vitullo, 2001, p. 53).

Ademais, os transitólogos tendem a demonstrar a influência das instituições e das elites sobre os processos de transição (Huntington, 1994; Przeworski, 1994; Linz e Stepan, 1999). Ao encararem as transições como períodos excepcionais e imprevistos, entendem que o caráter das mudanças depende das estratégias

adotadas pelos principais agentes políticos (O'Donnel; Schmitter, 1986; Di Palma, 1990). “A disposição das elites, seus cálculos e pactos que celebrem determinarão, segundo essa perspectiva, as probabilidades de uma abertura para a democracia e os traços que esta última virá assumir” (Vitulo, 2001, p. 54).

Em sua teoria da transição, Huntington (1994) define três formas distintas em que o processo ocorre: a transformação do regime através do controle da liberalização pelo antigo regime autoritário; a substituição do regime autoritário pelo regime democrático; e a transinstitucionalização, a partir da negociação entre o governo e a oposição. Segundo o autor, a transição consensual, seguindo o modelo da transinstitucionalização, oferece melhores condições para a consolidação do novo regime, não importando de quem tenha sido a iniciativa.

Em uma perspectiva gradualista, a transitologia pressupõe a existência de etapas ou estágios diferentes que vão abrindo caminho para as consolidações democráticas. Linz (1990) considera que a consolidação ocorre quando nenhum dos atores políticos considera que haja uma alternativa aos procedimentos democráticos para obter o poder e a democracia é o único jogo possível na sociedade. Em obra publicada posteriormente, Linz e Stepan (1999) determinaram que a transição democrática está completa quando um grau suficiente de acordo foi alcançado quanto aos procedimentos políticos visando obter um governo eleito e os poderes constituídos não têm que dividir o poder com outros organismos. Dessa perspectiva, o controle civil sobre os militares é essencial para a consolidação democrática.

O teórico polonês, Adam Przeworski (1994), concorda em relação à necessidade de controle dos militares e assevera que transições pactuadas podem legar resíduos institucionais que por vezes impedem a consolidação democrática. Para além disso, em sua abordagem, o desenvolvimento econômico garantirá a sobrevivência das novas democracias e as forças políticas importantes devem submeter suas vontades às incertezas do funcionamento das instituições e devem consentir quanto à validade dos processos democráticos.

A crítica sociológica entende que tais abordagens apresentam caráter excessivamente institucional, além de limitarem as democracias ao estabelecimento de regras e procedimentos que garantam alternância rotineira do poder entre rivais eleitorais, dando a entender que a democratização se reduz à mera normalização das

instituições políticas (Vitullo, 2001, p. 56). Ademais, “a teoria da transição democrática enfatiza a democracia concebida como uma engenharia essencialmente política que se autodetermina e não se subordina a pré-condições que não sejam de ordem institucional, no quadro das regras do jogo, cujo objetivo é fundar a democracia num ‘pensamento único’, sem considerar a configuração cultural e a história dos países” (Teixeira, 2015, p. 210).

A literatura de transição aborda de maneira consensual os casos brasileiro e argentino. No Brasil, o trajeto à institucionalização democrática foi longo e tortuoso e, até certo ponto, controlado pelas Forças Armadas. Entretanto, não há que se descartar o papel que movimentos civis exerceram no processo de democratização, inclusive, alargando os limites da abertura estipulados pelos agentes autoritários (Araújo, 2007, p. 209).

A oposição brasileira concentrou seus esforços na luta por anistia aos presos políticos que impedia o direito de participação política de milhares de pessoas e depois na exigência de eleições diretas, através da campanha “Diretas Já” (1983-1984), e não na luta contra a violação dos direitos humanos (Brito, 2002, pág. 204) como a que foi dirigida por movimentos sociais no caso argentino. Há que se ressaltar que o processo de deturpação da lei de Anistia de 1979, que abrangia a tortura perpetrada por agentes de Estado, não constava no horizonte de possibilidades da sociedade civil até pelo desconhecimento que se tinha quanto à extensão dos atos praticados pelo Regime Militar devido à censura praticada contra os meios de comunicação (Abrão; Torelly, 2010, p. 32). Portanto, a ausência de uma coligação entre partidos políticos e setores da sociedade civil na busca por verdade e justiça permitiu aos agentes autoritários preservarem legitimidade para conduzirem, junto às elites políticas, o processo de transição.

Segundo Brito (2009), esse aspecto do processo político brasileiro deu pouca margem de ação aos grupos de oposição na institucionalização democrática e assegurou alto grau de continuidade política entre o regime militar que saía e o governo que lhe sucedeu. Em entrevista recente, José Sarney, presidente civil que conduziu o processo de redemocratização no país após a morte de Tancredo Neves e que tinha raízes profundas no interior do regime autoritário, afirmou que havia estabelecido com os militares que a transição seria feita com eles e não contra eles (Victor, 2022).

Em nossa concepção, as transições democráticas não seguem modelos teóricos e pressupostos sistematizados³. Apesar da democratização argentina ter se seguido após o colapso do *PRN* nos meses que sucederam a derrota militar no arquipélago das Malvinas e este fator ter sido um dos condicionantes no fortalecimento dos partidos políticos e de setores da sociedade civil que questionavam o terrorismo de Estado perpetrado no interregno autoritário, não se pode assegurar que outro caminho seguido pelo país vizinho pudesse ter produzido uma democratização contrária à que se seguiu a partir do governo de Raúl Alfonsín. Vale lembrar que a instabilidade causada por grupos reacionários no governo que conduziu a transição e os reveses políticos observados no início do governo de Carlos Menem (1989-1999) com a concessão de indulto a militares envolvidos na repressão de Estado, marcaram algumas das idas e vindas experimentadas pela democratização argentina. No entanto, a literatura e a história do país platino nos asseguram que o trauma produzido pelo *Processo* formatou a relação entre sociedade civil, instituições e Forças Armadas nas décadas subsequentes.

Quanto às consolidações democráticas, exploradas pelo subcampo teórico da “consolidologia” que se preocupa “em compreender os graus de institucionalização das regras consideradas como pilares do novo regime” (Sitoe, 2022, p. 196), mais uma vez, o hiper foco nas instituições e nas elites dirigido pelos autores dificulta um olhar atento para a qualidade dos regimes estabelecidos após os intervalos autoritários. Segundo Silva (2021), “a emergência de regimes de ‘democracia de baixa intensidade’, originou uma ampla literatura sobre a possibilidade de processos incompletos ou restritos, com a conceituação de ‘Democracia feia’ ou ‘democracia eleitoral’ discutida por Guillermo O’Donnel. Para além dos elementos institucionais e políticos, o debate em torno da consolidação dos regimes democráticos deveria levar em conta outros elementos para alcançar uma democracia de fato. A existência de partidos políticos, eleições e liberdade de expressão conciliada com desigualdades sociais, altos índices de violência policial, corrupção sistêmica, dentre outros

³ A literatura da “transitologia” procura associar diretamente o modelo de transição ao tipo de regime que vem a ser estabelecido. Em nosso trabalho, entendemos o processo de transição como uma conjuntura crítica que possibilita transformações institucionais importantes que estruturarão o novo regime. No entanto, por vezes, novos contextos políticos e sociais podem promover mudanças institucionais incrementais que alteram o jogo de forças da sociedade, afastando a transformação do processo transicional.

aspectos, dá origem a uma crise estrutural permanente no processo de democratização.

Nesse ponto, o otimismo de teóricos da transição quanto à adequação das elites políticas às instituições democráticas não ocorreu e ainda possibilitaram o surgimento de modelos de democracia ineficientes que negam serviços e bens básicos à população (Silva, 2021, p. 35).

Portanto, não se pode falar em consolidação democrática sem levar em conta questões básicas de cidadania que envolvem a sociedade como um todo. Segundo Brito (2009), “a democratização depende de um processo mais amplo que inclui a constituição de uma cidadania efetiva mediante a eliminação dos legados autoritários que procederam do governo autoritário e consolidados por ele. Também significa empreender uma reforma institucional fundamental e focada no futuro, que promove a responsabilidade passada e futura”.

Nesse sentido, ao olhar para os processos de institucionalização democrática ocorridos no período que sucedeu as experiências autoritárias no Brasil e na Argentina e que, sem dúvida alguma, constituem etapas importantes no processo de superação do autoritarismo, não basta olhar para o caráter da transição decorrente e tampouco para a formalização institucional. É muito relevante que atentemos para o processo de construção das instituições, como estas são operadas e qual a relação da sociedade civil com elas. Por esse motivo, nosso enfoque institucional tende a mobilizar elementos históricos presentes na constituição dos marcos institucionais delimitados e como são manipulados os instrumentos institucionais para avaliar como estes se relacionam com a qualidade democrática dos países em questão. Nosso próximo passo é analisar como o pensamento sobre Defesa Nacional (DN) foi formatado a partir dos processos de transição democrática.

2.2 Defesa Nacional nas democracias instituídas

Entendendo que a Política de Defesa constitui marco institucional dos países em questão, nosso intuito agora é descrever, a partir de estudos já publicados nesse

sentido, como se delineou o pensamento de Defesa durante o processo de transição democrática.

Segundo Soares e Vitelli (2016), Brasil e Argentina tiveram experiências bastante distintas no contexto pós-autoritário no âmbito da Defesa Nacional. Enquanto a Argentina formou uma comunidade epistêmica que passou a debater e conduzir a elaboração de políticas públicas para o setor, o Brasil manteve muitos dos padrões que marcaram o interregno autoritário, impedindo a formação de consenso partidário ou de um conjunto de profissionais especialistas que impactassem com profundidade a formulação das políticas de Defesa.

Por comunidade epistêmica, os autores entendem que se trata de uma “rede de profissionais que possuem reconhecida expertise e competência sobre um tema determinado e que reclamam autoridade sobre um conhecimento que é relevante para a formulação de políticas vinculadas a esse tema ou campo” (Soares; Vitelli, 2016, p. 102). Tais comunidades podem atuar no campo político, já que, o que importa é o que se torna relevante para comunidades ou socialmente reconhecido, independente do seu caráter científico.

Na Argentina pós-autoritária, fazia-se necessária a construção da governabilidade democrática e a reinserção do país no cenário internacional. A princípio, era fundamental reformular as relações civis-militares para que as Forças Armadas deixassem de atuar como condicionante político, além de recuperar o prestígio político pelas constantes violações do “*Processo*” e o fracasso da incursão ao arquipélago das Malvinas.

Diante deste contexto, políticos de diferentes matizes ideológicos, acadêmicos e militares que não se identificavam com os crimes cometidos durante o período autoritário convergiram num processo de reflexão sobre as relações civis-militares e na elaboração de uma política de Defesa democrática. Tais debates foram levados ao Congresso Nacional em virtude das negociações em torno da Lei de Defesa, aprovada em 1988, e legisladores de legendas políticas divergentes junto a assessores parlamentares converteram-se em especialistas no tema somando-se a sociólogos, juristas e politólogos (Soares; Vitelli, 2016).

A discussão em torno da Doutrina de Segurança Nacional e suas implicações para o país produziram consenso político entre peronistas e radicais quanto à

subordinação dos militares, o espaço de atuação das Forças Armadas restrito às questões de ordem externa, afastando-os de atividades de segurança pública, e uma orientação estratégica defensiva da política de Defesa (Soares; Vitelli, 2016).

Ao longo dos anos 1990, parte desta comunidade epistêmica “se converteu em dinamizador de uma série de eventos de discussão de conceitos e posições sobre o que deveria ser uma política de Defesa democrática, estabelecendo um diálogo com outras instituições acadêmicas, da sociedade civil e militares, em torno de coincidências e de discordâncias” (Soares; Vitelli, 2016, p. 113). Uma marca do grupo foram os diálogos transnacionais travados nesse período e a formulação de políticas regionais com outros países.

O processo brasileiro transcorreu de uma forma bastante distinta, já que, o esgotamento do período autoritário não esgarçou a corporação militar e ainda assegurou alto grau de autonomia na institucionalidade democrática.

Desde a formação da Escola Superior de Guerra (ESG) ao final da década de 1940 e a incorporação da Doutrina de Segurança Nacional pelos militares brasileiros, assim como na Argentina, somaram-se concepções autoritárias acerca da fragilidade da sociedade civil e a importância de fortalecimento do Estado como elemento “construtor” de uma sociedade. A ESG definia parâmetros de atuação no campo político e as excepcionalidades advindas de uma situação considerada de guerra no desenrolar da Guerra Fria (Soares; Vitelli, 2016, p. 114). As instituições militares tomaram para si a tarefa soberana de estabelecer os momentos excepcionais, como em 1964, e em outras ocasiões, e ainda em quais contextos poderiam intervir no âmbito político. Essa mentalidade que prosperou mesmo após a ditadura reduziu as possibilidades de subordinação do poder militar ao civil (Soares, 2005) e concebeu às Forças Armadas o papel hegemônico na formulação das políticas de Defesa. É importante acrescentar que a mentalidade militar moldada pelas diretrizes “*esguianas*” foi reforçada pelo descaso da sociedade civil e das elites políticas pelo tema da Defesa.

Nesse sentido, ao analisar a Constituição Federal brasileira de 1988 não se observa nenhuma distinção entre defesa e segurança e, ainda, é prevista a possibilidade de emprego das Forças Armadas em ações de segurança pública, perpetuando diretrizes presentes na doutrina histórica da Escola Superior de Guerra

e assegurando aos militares notável grau de hegemonia na condução da Defesa Nacional. “Na combinação entre a mentalidade militar, o documento de mais alto nível do país e as características da transição estava montado o quadro em que foram se delineando os termos para a definição inicial da orientação nessa área” (Soares; Vitelli, 2016, p. 115).

Desse modo, os autores apontam que distintamente do caso argentino, no Brasil não se formou uma comunidade epistêmica que influísse na construção de políticas para a área, argumentando que as FFAA constituíram uma “protocomunidade” epistêmica, já que, a sua doutrina carece de livre exercício de pensamento e de críticas efetuadas por pares. O debate em torno da Defesa foi muito menos inclusivo que na Argentina à despeito do avanço institucional observado no setor ao longo da década de 90 com a criação do Ministério da Defesa (MD), a publicação da Política de Defesa Nacional em 1996 e a ampliação da comunidade acadêmica e de grupos de estudo sobre o tema no período. Para tanto, os grupos que elaboram formulações sobre Defesa no Brasil devem ser entendidos como “comunidades de prática orbitando entre posturas singulares, sem que ainda sejam produzidos resultados alinhados a uma grande estratégia” (Soares; Vitelli, 2016, p. 120).

No Brasil houve o entendimento de governos de variados matizes que o formato de tratamento da questão militar funcionaria mais a contento se não houvesse uma forte revisão do passado e que as questões de Defesa são mais bem conduzidas em formato de consórcio, com uma presença marcante das Forças Armadas e de militares na definição dos objetivos políticos da Defesa (Soares; Vitelli, 2016 p. 120).

Enquanto as incertezas do processo de transição argentino forjaram um consenso capaz de criar uma comunidade epistêmica que influenciou na formulação das instituições e políticas de Defesa no período pós-autoritário, a transição pactuada brasileira assegurou papel de destaque aos militares na condução do setor e limitou a formação de uma comunidade epistêmica para o setor.

2.3 Considerações sobre os modelos de transição

É muito difundido entre a literatura o aspecto “negociado” ou “pactuado” da transição brasileira e como esta impactou a definição das relações civis-militares ao manter “prerrogativas militares, inclusive na elaboração e na operacionalização da política de Defesa, e pelo lento ritmo das reformas, conferindo um caráter moderado e controlado às mudanças desencadeadas” (Donadelli, 2022, p. 42). Por outro lado, o colapso do *Processo* argentino e a força adquirida por movimentos dos Direitos Humanos e partidos de oposição permitiram a imposição de julgamentos e penas sobre membros da Junta Militar (Diamint, 2008, p. 98) impedindo qualquer processo de negociação que partisse de cima e resultando “numa maior propensão ao desenvolvimento do controle civil e da condução da política de defesa” (Donadelli, 2022, p. 42).

No que diz respeito à consolidação das democracias em questão, a literatura acerca das relações civis-militares aponta que no âmbito da Defesa, esta só seria alcançada “com a superação da noção de que são ‘guardiãs’ dos interesses da nação; verifica-se o controle das autoridades civis com legitimidade democrática, inclusive quanto à condução dos assuntos de Defesa e Segurança; e os militares estão sujeitos ao império da lei (*rule of law*), possuindo nem menos direitos que os civis nem mais privilégios” (Donadelli, 2022, p. 43). Com base nas análises apresentadas, a democracia brasileira ainda precisa avançar sobremaneira para o estabelecimento de uma condução democrática da política de Defesa e, embora a Argentina tenha sido o país que mais avançou nesse ponto, torna-se necessária uma constante revisão do passado, além da importância de reafirmar a institucionalização do papel das Forças Armadas como instrumento regulado das políticas de Estado (Diamint, 2008).

O caráter tutelado da democratização brasileira entendida por Zaverucha (1994) como uma situação intermediária entre democracia e ditadura, no qual os militares ainda se comportam de maneira autônoma, limitou a formação de uma comunidade epistêmica no âmbito da Defesa e manteve as prerrogativas militares neste setor. Já a judicialização das relações civis-militares estipuladas a partir do governo de Raúl Alfonsín no país vizinho deu força para a formação de uma

comunidade epistêmica com bastante capacidade de influenciar o debate político em termos de Defesa.

Desse modo, podemos inferir que as distintas experiências transicionais moldaram o pensamento sobre Defesa no interior da sociedade e na estrutura do Estado. Nos capítulos subsequentes, analisaremos os processos de construção dos marcos institucionais no âmbito da Defesa dos dois países e como estes foram moldados pelas relações civis-militares instituídas no período pós-autoritário. Cabe identificar também, se os padrões observados durante o processo de transição se repetem na construção dos marcos institucionais e no conteúdo das Políticas de Defesa publicizadas nas décadas posteriores.

3 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E ESTUDOS DE CASO COMPARADOS

3.1 Institucionalismo Histórico

A Política de Defesa se insere no âmbito das normas e procedimentos que objetivam orientar a ação do Estado e da sociedade no intuito de assegurar a soberania, sua integridade e a consecução de objetivos nacionais. Além da definição do papel e missões para as Forças Armadas e o estabelecimento de prioridades no âmbito da Defesa, desde a década de 90, tornou-se lugar relativamente comum entre Estados a declaração pública das políticas e estratégias de Defesa com vistas a reduzir a insegurança internacional, além de estarem associadas a uma maior integração entre civis e militares nos sistemas políticos⁴.

Por este motivo, ações no âmbito da Defesa Nacional são entendidas por este estudo como parte da institucionalidade de um Estado. Ao compreender instituições como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política (Hall; Taylor, 2003) que definem as regras do jogo em uma sociedade (North, 1990, p. 3), as ferramentas metodológicas do Institucionalismo Histórico (IH) poderão nos oferecer pistas acerca das relações entre comportamento dos atores sociais e as instituições, assim como, explicações quanto ao processo que leva ao surgimento ou modificação de uma instituição.

Teóricos do institucionalismo há muito dão conta de explicar como as instituições consistem em restrições humanamente concebidas que moldam a interação entre indivíduos e como a mudança institucional molda a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo (North, 1990, p. 3). Ademais, as instituições ajudam a reduzir incerteza ao fornecerem estruturas para a vida cotidiana e engendram situações políticas e econômicas próprias a cada país (Hall; Taylor, 2003).

⁴ De acordo com o levantamento de Baracho (2018), eram 77 documentos públicos disponibilizados por Estados Nacionais, no momento da apresentação de seu trabalho. E ainda segundo o autor, a maioria dos países que apresentaram versões de suas estruturas de Defesa caracterizam-se como democracias a partir da definição de Cheibub (2010) que considera regimes democráticos aqueles que tem seu chefe do poder Executivo e seu corpo legislativo eleitos pelo voto popular e garantem a existência de uma oposição com chances reais de vitória. (Baracho, 2018, p. 20).

Além do IH, o Institucionalismo tende a oferecer duas outras abordagens principais para explicar as relações dos indivíduos com as instituições: uma de perspectiva calculadora que foca na maximização dos ganhos diante de uma situação e outra culturalista que foca na visão de mundo e nas situações para determinar o comportamento dos atores sociais (Hall; Taylor, 2003). No âmbito do papel das instituições na sociedade, a perspectiva calculadora entende que estas afetam os comportamentos ao oferecerem previsibilidade quanto ao comportamento presente e vindouro dos outros atores, ao passo que, a perspectiva cultural postula o caráter limitador da visão de mundo e que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingirem seus objetivos (Hall; Taylor, 2003).

Um aspecto interessante é o de que estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornarem-se visões de mundo, que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados (Hall; Taylor, 2003). Nesse sentido, uma hipótese do nosso estudo é que a relação das Forças Armadas com o Estado, a autopercepção que as autoridades castrenses perpetuam em sua organização ou a maneira como lidam com atores políticos em muito é estabelecida pela forma como as instituições ligadas à Defesa Nacional foram concebidas historicamente e mesmo pelo papel que os atores políticos historicamente concederam aos militares no interior do Estado.

A maneira como o IH aborda o desenvolvimento histórico e o papel que a trajetória percorrida (*path dependence*) exerce na construção das instituições pode nos ser muito útil para o entendimento das relações entre civis e militares no Brasil e na Argentina, já que, as Forças Armadas foram protagonistas em disputas políticas travadas ao longo do século XX nos dois países. Os adeptos do IH ainda rejeitam a ideia de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas levando em conta as propriedades de cada contexto local (Hall; Taylor, 2003). E ainda, que essas propriedades são herdadas do passado e que as mais importantes propriedades são de natureza institucional (Hall; Taylor, 2003).

É importante pontuar que o nosso estudo avalia o desenvolvimento de políticas institucionais de Defesa a partir de um contexto específico do desenvolvimento

histórico dos países em questão. Trata-se do período de transição política para a democracia e que envolveu tanto para Brasil quanto para Argentina um grande esforço de construção institucional em diversos âmbitos. Teóricos do institucionalismo caracterizam tais momentos como “situações críticas” ou “conjunturas críticas”, períodos em que podem se produzir mudanças institucionais importantes, criando bifurcações que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto (Gourevitch, 1986). Nosso intuito é apontar as bifurcações ocorridas a partir de distintos processos transicionais.

Além disso, por tomarmos como referência um recorte relativamente amplo da história dos dois países (desde a transição para democracia até a segunda década do século XXI) é necessário destacar mudanças incrementais ou endógenas que eventualmente ocorreram no processo de evolução das políticas de Defesa. Apesar do destaque que os estudos sobre institucionalismo dão às mudanças abruptas, resultado de choques exógenos ou conjunturas críticas, há que se destacar as transformações sutis e graduais pelas quais passam as instituições em seu processo de desenvolvimento.

A relação entre militares e setores da sociedade civil é marcada por tensões que refletem a construção das políticas de Defesa. Desse modo, essas tensões que podem ser entendidas como conflitos distributivos podem abrir espaço para reformulações no interior da própria institucionalidade vigente. O contexto político afeta as características da instituição e novos desenvolvimentos, novos grupos de interesse e novas interpretações podem emergir resultando em um novo equilíbrio que permite modificações institucionais.

De acordo com Mahoney e Thelen (2010), as mudanças institucionais incrementais podem se dar pela lógica de *displacement* em que ocorre a remoção das regras existentes e a introdução de novas, *layering* em que são introduzidas novas regras em cima ou ao lado das já existentes, *drift* em que o impacto das regras é alterado devido a mudanças no ambiente e *conversion* em que as regras são as mesmas, mas passam a ser interpretadas de modo distinto ou promulgadas de novas maneiras.

Os atores da mudança também são variados e segundo os autores podem ser: *insurretos* que querem eliminar as regras existentes e tendem a atuar em conjunturas

críticas ou por meio da estratégia de *displacement*; *simbiontes* que exploram falhas nas instituições para ganho privado ao violarem o espírito das regras (tendem a operar pela lógica de *drift*); *subversivos* que buscam deslocar uma instituição, mas não quebram as regras desta ao trabalharem dentro do sistema promovendo mudanças em *layering*; e os *oportunistas* que exploram qualquer possibilidade para alcançar seus objetivos.

Portanto, partindo de uma conjuntura crítica caracterizada pelos processos de transição e que tendem a abrir oportunidades para a ação de agentes históricos alterarem elementos institucionais, nossa análise avança sobre mudanças incrementais que foram introduzidas ao longo das décadas subsequentes.

Ademais, é importante ressaltar que assim como os teóricos do IH que afirmam que as instituições não são o único fator que influencia a vida política (Hall; Taylor, 2003), nós também entendemos que existem elementos culturais, econômicos e sociais que afetam as relações entre civis e militares e a formulação das políticas de Defesa. Ao longo do nosso trabalho, tais elementos podem aparecer e por vezes influenciar de maneira significativa no curso do desenvolvimento histórico. Ademais, o foco nos processos de construção institucional de cada Estado Nacional e a relação dos atores com as instituições nos permitirá avançar no papel das instituições para além da mera formalização normativa.

Nosso trabalho também pretende tirar proveito do intercâmbio com outras escolas do institucionalismo, por exemplo, o institucionalismo de escolha racional e o institucionalismo sociológico. Apesar das fronteiras epistemológicas, entendemos que as duas outras escolas podem nos ajudar a traçar de maneira mais precisa a forma como as instituições afetam o comportamento. Ao examinarem as instituições como estruturantes do campo de visão dos atores que pretendem reformas, o Institucionalismo Sociológico pode nos orientar no sentido de compreender propostas de reformas no âmbito da Defesa ou o formato dos documentos declaratórios de Defesa Nacional. Além disso, uma instituição pode ser adotada para além das considerações de eficácia para englobar o papel que esforços interativos de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social podem ter nesse processo. Esse enfoque permite ir muito longe na explicação de numerosos casos de ineficácia constatados em instituições sociais e políticas (Hall; Taylor, 2003). Já o institucionalismo de escolha racional pode nos ajudar a compreender os processos de

disputa e formação de coalizões no âmbito da criação institucional. A forma de atuação dos setores militares na arena política, as alianças com políticos civis e ação corporativa dos grupos castrenses são elementos a serem explorados por nossa análise.

3.2 Estudos de Caso Comparados

Como apontado na seção anterior, referenciais conceituais do campo das relações civis-militares em muitas ocasiões são elaboradas a partir das experiências de países desenvolvidos e que possuem relações estáveis entre civis e militares, portanto, distante da realidade de países latino-americanos e limitando a complexidade dos processos. Em nossa perspectiva, países respondem a essa questão de maneira muito diferente, sendo influenciados por suas histórias nacionais, seus sentimentos e suas tradições. Por esse motivo, optamos por utilizar métodos de estudos de caso comparados em nossa análise.

Na medida em que nossa pergunta central de pesquisa é como as relações civis-militares impactam na elaboração das políticas de Defesa este método pode nos descortinar elementos importantes, já que, permitem explicar acontecimentos contemporâneos sobre os quais não possuímos nenhum controle (Yin, 2001, p. 28). Ademais, a análise intensiva dos casos em questão nos permitiria algumas generalizações que poderiam ser testadas em outros casos regionais que não serão explorados por este trabalho, além da possibilidade de avaliar as qualidades das políticas de Defesa dos países em questão. Segundo Yin (2001),

[...] os estudos de caso têm um lugar de destaque na pesquisa de avaliação [...]. A mais importante é explicar os vínculos causais em intervenções da vida real que são complexas demais para as estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos (Yin, 2001, p. 28).

É como se as explanações unissem a implementação dos programas institucionais de Defesa aos seus efeitos ou resultados. E, ainda, como a relação entre as variáveis não apresenta um conjunto simples e claro de resultados, o estudo de caso ajuda a estabelecer relações entre elas e apontar possibilidades de conexões.

O desenho de pesquisa proposto avança ainda pelo método dos estudos comparados por entendermos que são Estados que reproduziram um padrão de intervenção militar similar ao longo do século XX, podendo robustecer as hipóteses formuladas e oferecer teorias para estudos vindouros. Os casos selecionados foram Argentina e Brasil por se tratarem de países vizinhos que lidaram com intervenções militares ao longo de sua história republicana e passaram por experiências autoritárias traumáticas que, apesar da natureza distinta, afetaram as relações civis-militares e a construção das políticas de Defesa na ordem democrática. Além disso, os processos de transição para a democracia nos dois países se deram em um contexto similar e sofreram influência do ambiente regional e global que se apresentava ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Nesse sentido, a contextualização das transições e do processo de formulação das Políticas de Defesa serão relevantes para uma maior compreensão acerca dos países estudados. Nos últimos anos, militares brasileiros ganharam notoriedade ao se posicionarem politicamente em meio a crises institucionais, além de passarem a ocupar centenas de cargos na estrutura do Executivo após a eleição do ex-capitão do Exército, Jair Bolsonaro. Na Argentina, o cenário crônico de crise econômica e polarização política não resultaram à primeira vista em uma maior atuação política dos militares. Por esses motivos, analisar as relações institucionais entre militares e civis nos países citados, pode nos oferecer um panorama regional enriquecedor e nos permitirá testar hipóteses a respeito da relação entre o caráter das Políticas de Defesa e a atuação dos militares na estrutura do Estado.

Comparison of countries and the generalizations that result from comparison allow prediction about the likely outcomes in other countries not included in the original comparison, or outcomes in the future given the presence of certain antecedent factors and conditions (Landman, 2000, p. 4).

Portanto, a análise proposta poderá oferecer teorias a serem aplicadas futuramente para outros países latino-americanos não destacados pela pesquisa.

A literatura acerca dos estudos de caso (George, 2005; Gerring, 2004; Landman, 2000; Yin, 2001) aponta para inúmeros obstáculos que a utilização da técnica pode nos oferecer. A princípio, a indefinição metodológica e a incorporação como parte de outras estratégias de estudos quantitativos. Ademais, problemas como a *overgeneralization* ou a exclusão de casos e eventos que contradizem teorias podem

enfraquecer a qualidade do estudo desenvolvido. A mera descrição do contexto analisado ou da documentação apreciada também podem ser passíveis de crítica e de invalidação das conclusões atingidas. Por se tratar de um estudo de caso comparado, os critérios de seleção devem ser minuciosamente esclarecidos para que não sejam apontados vieses ou aleatoriedade na escolha dos temas analisados. Em relação à coleta de dados, deve-se levar em conta as dificuldades de recuperar e/ou ter acesso a certos tipos de documentos e seus processos de elaboração, atentar para a seleção dos documentos e as ideias desconhecidas dos autores ali presentes e a clareza de que não se tratam de verdades absolutas, além de sua implementação apresentar objetivos diferentes do estudo de caso que está sendo produzido (Yin, 2001).

4 RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO PERÍODO PÓS-AUTORITÁRIO

Neste capítulo, com base na literatura sobre o tema faremos uma breve contextualização dos governos democráticos estabelecidos após o período autoritário na Argentina e no Brasil e como esses governos estruturaram as relações civis-militares e lidaram com as questões institucionais de Defesa.

4.1 Relações civis-militares na Argentina pós-autoritária

No dia 10 de dezembro de 1983, Raúl Alfonsín tomou posse como presidente da república Argentina encerrando o período de autoritarismo que prevalecia no país desde 1976. Com uma agenda política baseada nos direitos humanos, justiça e o controle das Forças Armadas⁵, o candidato da UCR (*Unión Cívica Radical*) se destacou em relação a seus adversários e derrotou o candidato peronista, Ítalo Luder.

O presidente Raúl Alfonsín adotou como estratégia a judicialização das relações civis-militares (Diamint, 2008), pois considerava que o ajuizamento dos responsáveis por violações aos direitos humanos era a via privilegiada para assimilar as Forças Armadas ao novo regime democrático (Badaró, 2013, p. 17).

No entanto, sua estratégia enfrentou grande resistência por parte das Forças Armadas e Alfonsín teve que lidar com três rebeliões militares “*carapintadas*”⁶ entre 1987 e 1988. A principal reivindicação dos militares rebeldes se dava em relação à maneira como estavam sendo conduzidos os julgamentos pelo poder Executivo. A posição dos militares não permitiu a interrupção do processo e a reedição dos golpes de Estado que marcaram a história argentina desde as primeiras décadas do século XX, já que, o colapso provocado pela crise econômica e o fracasso militar no Atlântico Sul havia debilitado a legitimidade das Forças Armadas⁷, mas por outro lado, os

⁵ “Durante a campanha presidencial, o partido de Alfonsín, UCR, distribuiu um folheto intitulado *Cem medidas para que sua vida mude*. Cerca de 14% das propostas dos radicais eram relacionadas a assuntos como Forças Armadas, justiça e direitos humanos.” (Zaverucha, 1994, p. 91)

⁶ O termo “*carapintada*” foi utilizado na Argentina, pois os participantes de rebeliões pintavam suas faces como se estivessem indo para a guerra.

⁷ Segundo Succi Junior (2018), no período entre o fim da Guerra das Malvinas e a posse de Raúl Alfonsín os militares buscaram negociar a transição para a democracia e três de suas estratégias

militares barraram o avanço da judicialização de maneira indiscriminada e conquistaram a sanção das Leis do Ponto Final (*Punto Final*) e de Obediência Devida (*Obediencia Debida*) em 1986 e 1987, respectivamente. Consideradas como leis da impunidade, a primeira estabelecia uma data limite para a ocorrência de indiciamentos contra militares e a segunda isentava de responsabilidade criminal todos os militares e pessoas ligadas à comunidade de segurança abaixo do posto de comandante de zona⁸ (Zaverucha, 1994). As leis atestaram resquícios de poder de influência que setores militares ainda possuíam no processo de transição para a democracia, mesmo diante do colapso da Junta Militar.

À despeito disso, os principais líderes da Junta Militar foram condenados na década de 1980 e a política de judicialização contou com amplo apoio do Poder Judiciário, da sociedade civil e da imprensa.

Uma outra marca observada na presidência de Alfonsín em relação à Defesa Nacional foram os constantes cortes orçamentários entre 1983-1988. Segundo Sain (2000), os gastos foram reduzidos na ordem de 50% neste intervalo e atingiram principalmente o Exército. A atitude do governo é interpretada como estratégia para diminuir o poder político dos militares, mas também, implicaram em perda de operacionalidade e efetividade no âmbito das Forças Armadas (Pion-Berlin, 1997; Sain, 2000), pois não foram acompanhadas de uma política de reestruturação das Armas.

Em abril de 1988, foi aprovada a Lei de Defesa Nacional (Ley de Defensa Nacional, nº 23.554), considerada um marco doutrinário para a adequação das Forças Armadas ao novo contexto democrático (Poczynok, 2011). A lei representou um avanço na pavimentação democrática do Estado nacional argentino ao eliminar os princípios normativos da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) que estruturaram o *Proceso de Reorganización Nacional* e ao estabelecer uma separação clara das

foram negadas pelos partidos civis, como a ocorrência de eleições indiretas, a exclusão de determinados candidatos e a continuidade da Constituição Militar. “Incapazes de negociar garantias institucionais, os militares agiram unilateralmente e, duas semanas antes das eleições, editaram a Lei de Pacificação Nacional, conhecida como autoanistia” (Succi Junior, 2018, p. 80). Os militares buscavam salvaguardas diante das possíveis punições pelas brutais violações de direitos humanos cometidas durante o regime.

⁸ É importante acrescentar que durante a tramitação no poder Legislativo a abrangência da lei foi ampliada e com isso, a ação da maioria dos oficiais de alta patente foi considerada como ordens de superiores ou sob pressão e, portanto, estes oficiais não deveriam ser indiciados por violar os direitos humanos. (Zaverucha, 1994, p. 143)

missões de segurança externa e interna, fazendo com que os militares ficassem responsáveis tão somente pela defesa externa do país (Liberatori, 2014).

Outras medidas a serem destacadas durante o governo Alfonsín no âmbito da Defesa podem ser o controle civil sobre o Ministério da Defesa, a redefinição do organograma das forças no intento de fortalecer o Estado Maior Conjunto, o controle civil sobre a produção dos materiais de Defesa e a modificação dos serviços de inteligência que passaram à responsabilidade de atores civis através da *Secretaria de Inteligencia del Estado* (SIDE). Apesar disso, a Lei de Defesa Nacional não instituiu claramente as prerrogativas dos serviços de inteligência e não foi elaborado nenhum plano estratégico para o setor, à despeito do histórico de utilização de inteligência militar em âmbito interno (Zaverucha, 1994, p. 152-153).

Desse modo, apesar de representar um ponto de inflexão regional na resolução judicial das violações de direitos humanos durante o processo de transição (Badaró, 2013), os erros de diagnóstico, as disputas políticas e as dificuldades econômicas impediram a institucionalização de uma política pública de Defesa robusta (Diamint, 2012) e foram mantidos enclaves autoritários e pontos de autonomia aos militares na estrutura do Estado.

As dificuldades sociais enfrentadas pelo governo Alfonsín e a ineficiência dos planos econômicos elaborados durante a sua gestão enfraqueceram a UCR e anteciparam para o mês de julho de 1989 a ascensão do líder peronista Carlos Menem.

O novo presidente iniciou seu mandato rompendo com o marco jurídico que estruturou a redemocratização argentina. Menem instituiu quatro decretos executivos que indultaram militares, policiais e civis acusados de violações aos direitos humanos durante a ditadura militar⁹ e que não haviam se beneficiado pelas leis do Ponto Final e Obediência Devida (Badaró, 2013). Desta maneira, reduziram-se suspeitas e ameaças que havia entre setores civis e militares, contribuindo com o isolamento de lideranças “*carapintadas*”.

Ainda assim, em dezembro de 1990, o líder peronista enfrentou a maior das rebeliões militares do período pós-autoritário que foi marcada pela tomada de prédios

⁹ Entre 1989 e 1990, Menem assinou 11 decretos de indulto que beneficiaram a 220 militares e 70 civis (Diamint, 2008).

públicos e unidades militares, provocando a morte de 14 pessoas entre militares e civis. Os “*carapintadas*” exigiam a nomeação de aliados para o comando do exército e receberam uma resposta contundente do então presidente que determinou a repressão e a não negociação com os setores rebeldes.

Deste modo, Menem adotou uma estratégia de controle sobre os militares baseada na dependência pessoal e na criação de vínculos afetivos de lealdade (Liberatori, 2014, p. 68). Segundo Badaró (2013), os benefícios do então presidente não foram gratuitos para o Exército. Ao exigir lealdade e subordinação ao seu poder político, foi imposta a aceitação de um conjunto de medidas que afetavam seriamente o Exército no plano orçamentário¹⁰. Ademais, a determinação com que o levante “*carapintada*” foi reprimido revelou o caráter ambíguo e ambivalente da estratégia de “*sedução*” que o presidente manteve com o setor militar desde o início de seu governo.

O caráter personalista do Comandante em Chefe das Forças Armadas e o alinhamento que este seguiu com o Comandante do Exército, Martín Balza, produziram um discurso oficial em que a maior autoridade do Exército se desculpava publicamente pelas ações ilegais conduzidas pela Junta Militar durante o período da ditadura. Ademais, a busca pela lealdade dos militares não-alinhados com os atos de rebeldia e a neutralização dos setores militares politizados contribuíram com o enfraquecimento da posição institucional do Ministério da Defesa ao longo de seu mandato.

Para Sain (2000) e Diamint (2008), os anos Menem produziram uma espécie de “*subordinación con autonomía militar*”, já que, não houvera reformas estruturais mais amplas que reforçassem o controle civil sobre as Forças Armadas.

Contudo, a literatura acerca das relações civis-militares na Argentina ao longo da década de 1990 ressalta a subordinação da política de Defesa à política exterior e a mudança de posicionamento do país no âmbito internacional com o envio de grandes contingentes para missões internacionais sob o mandato da ONU. A participação na Guerra do Golfo atribuiu à Argentina o status de aliado extra da Otan. Para Sotomayor (2014), as iniciativas se trataram de tentativas de reinserção da

¹⁰ No período de 1978-1983, os gastos com Defesa (excluídas as forças policiais) haviam alcançado 4,2% do PIB nacional; em 1988, o valor se reduziu a metade: 2,12% e em 1993, os investimentos chegaram a 1,32% da produção nacional (Badaró, 2013, p. 23)

Argentina no sistema internacional. Além disso, foram adotadas medidas de cooperação em temas de Defesa com países vizinhos, como Brasil e Chile. Para López (2007), Menem teve êxito ao conduzir o relacionamento com os militares de forma personalista e proporcionar a participação de militares em missões de paz.

Ainda assim, há que se destacar a importância da Lei de Segurança Interna (*Ley de Seguridad Interior*, nº 24.059) aprovada em 1991 que regulou a atividade de segurança na Argentina e representou mais uma etapa na delimitação das funções militares. A partir de então, a atividade de segurança seria responsabilidade das polícias e das guardas nacional e costeira. Reforçava-se, então, o papel das Forças Armadas na atuação externa e o emprego interno apenas em casos excepcionais e com autorização do poder legislativo. Cabe pontuar que a distinção estabelecida pela Lei de Defesa Nacional e a Lei de Segurança Interna entre Defesa e Segurança foi mantida mesmo com as pressões dos conflitos sociais internos que se agudizaram ao longo da década de 1990 e a pressão dos Estados Unidos pela militarização do combate ao narcotráfico nas fronteiras latino-americanas.

Ainda no governo Menem, o serviço militar obrigatório foi substituído por um sistema de alistamento voluntário, sobretudo, após a crise que envolveu a morte de um soldado em Neuquén depois de ter sofrido agressões de militares superiores (Badaró, 2013). E ainda, a medida se alinhava à política de cortes orçamentários adotada pelo governo em decorrência das dificuldades econômicas enfrentadas pelo país. Outro ponto a ser destacado foi a modificação no sistema educativo militar e a abertura de todos os corpos de soldados, suboficiais e oficiais para a incorporação de mulheres a partir de 1995 (Badaró, 2013). Em 1998, “a Lei de Reestruturação das Forças Armadas reiterou o posicionamento consensualmente estabelecido pelo sistema legislativo no período posterior à ditadura” (Succi Junior, 2018)¹¹ e, em 1999, a Argentina apresentou a primeira versão do seu *Libro Blanco de la Defensa Nacional* a exemplo de outros países que passaram a publicizar suas prioridades e direcionamentos no âmbito da Defesa no mesmo período.

¹¹ Segundo o autor, “o sexto artigo da norma indica que as alterações na estrutura das forças militares devem ser desenvolvidas considerando as modalidades de emprego do instrumento castrense que consistem em: operações convencionais em defesa dos interesses nacionais; operações no marco das Nações Unidas; auxílio à segurança, como disposto na Lei de Segurança Interna; e apoio à comunidade” (Succi Junior., 2018, p. 20).

Para López (2007), o arranjo “menemista” era reprovável pela atuação ambivalente e personalista na concessão de indultos. No entanto, sua estratégia de “sedução” (Badaró, 2013) que reforçava o vínculo com militares despolitizados e isolava lideranças rebeldes colaborou com a dissipação de situações de conflito que colocavam em xeque a estabilidade democrática e devolveu ao governo a iniciativa sobre as relações civis-militares. O avanço no ordenamento da gestão de segurança interior acabou favorecendo o incremento do controle civil sobre as Forças Armadas (López, 2007).

Para Sain (2000), Alfonsín e Menem alcançaram o objetivo de reforçar a democracia argentina e estabelecer controle civil sobre os militares. Contudo, não houve aproveitamento quanto ao estabelecimento de políticas globais para a redefinição doutrinária, orgânica e funcional das Forças Armadas.

O conturbado período de Fernando De La Rúa e Eduardo Duhalde (1999-2003) foi marcado por grandes desajustes econômicos, crises sociais e, no âmbito da Defesa, por uma desídia e ausência de propostas significativas. Para Barany (2012), o intervalo não alterou as relações civis-militares. Já Badaró (2013), destaca a cumplicidade que o governo assumiu diante das exigências por prerrogativas pelas autoridades militares.

Em 1999, a nomeação de Ricardo Brinzoni como Comandante do Exército representou um rompimento com as autocríticas institucionais assumidas pelo seu antecessor, além de reiteradas tentativas de frear julgamentos por violações de Direitos Humanos que envolvessem militares, mesmo com a declaração de inconstitucionalidade das Leis de do Ponto final e Obediência Devida. Suas posições foram reforçadas pela indiferença do Ministro da Defesa Ricardo López Murphy que não deteve ações dirigidas pela maior autoridade das forças terrestres.

Mesmo com as denúncias de espionagem militar a órgãos estatais e de direitos humanos que possuísem informações que incriminassem militares, Brinzoni foi defendido pelo posteriormente empossado Ministro da Defesa, Horacio Jaunarena (Badaró, 2013).

A crise econômica e social que se abateu sobre o país em dezembro de 2001 representou uma prova de fogo para as instituições argentinas quanto ao emprego de grupos militares em ações de segurança pública. Além das pressões internas pela

revisão dos marcos institucionais que reforçavam a distinção entre Defesa e Segurança, o contexto internacional marcado pelos atentados às torres gêmeas em Nova Iorque no dia 11 de setembro de 2001 descortinava o tema das “novas ameaças”¹² para o país platino. A própria ligação ideológica entre o governo De La Rúa e os Estados Unidos fizeram com que o presidente trabalhasse contra o projeto de Lei de Inteligência Nacional proposto durante sua própria gestão (López, 2007).

No entanto, à despeito da atuação do Poder Executivo, o poder Legislativo aprovou a lei nº 25.520 intitulada Lei de Inteligencia Nacional que passou a regular os órgãos de inteligência e eliminou os espaços para a atuação na “fronteira interior” e “ideológica” (López, 2007).

Os efeitos da crise econômica e social produziram uma instabilidade política sem precedentes e a Argentina chegou a ter quatro presidentes no curto intervalo de dez dias. Eduardo Duhalde que se consolidou na presidência a partir de janeiro de 2002 se opôs às pressões de setores que defendiam o reforço das prerrogativas castrenses, mas não avançou na institucionalização das políticas de Defesa.

Como uma de suas últimas medidas, Duhalde concedeu um indulto a um dos líderes do movimento “*carapintada*”, o ex-coronel Mohamed Seineldín, que cumpria prisão perpétua por sua atuação no movimento de 1990 (Badaró, 2013). No período 1999-2002, foram reduzidos os contingentes enviados para missões de paz em virtude da crise que se abatia sobre o país.

Tais episódios revelam o quanto as relações civis-militares ainda não estavam consolidadas e o quanto o processo ainda tinha por avançar na Argentina.

No dia 25 de maio de 2003, Néstor Kirchner assumiu a presidência da República e deu novo rumo à questão militar. O então presidente, estabeleceu como objetivo ganhar legitimidade pública e neutralizar as intenções corporativas de qualquer setor do Estado (Diamint, 2012).

No âmbito da Defesa, Kirchner iniciou sua gestão com uma grande modificação na condução superior das Forças Armadas¹³. A partir de 2005, com a nomeação de

¹² Sobre o conceito de “novas ameaças”, ver definição em página 71.

¹³ Segundo López Chorne (2017), Néstor Kirchner desarticulou a Corte Suprema, revogou o decreto 1581/2001 que impedia a extradição de militares e sancionou a lei 25.779/03 que anulava as leis de Obediência Devida e do Ponto Final.

Nilda Garré¹⁴ para a pasta do setor, desenvolveu-se uma ampla agenda voltada aos direitos humanos. A primeira mulher na história da República Argentina a chefiar o setor de Defesa possuía uma trajetória política e familiar fortemente ligada aos setores de esquerda do peronismo, assim como, na defesa de presos políticos e dos direitos humanos, além de uma extensa carreira em diferentes cargos e atividades políticas (Badaró, 2013).

Sob o lema “*memoria, verdad y justicia*”, reativaram-se investigações de delitos cometidos durante período *processista* no mesmo contexto em que os indultos instituídos por Carlos Menem foram revogados e a Lei 23.554 de Defesa Nacional foi finalmente regulamentada (Decreto 727/2006), definindo claramente as funções do Ministério da Defesa, do Estado Maior Conjunto e das Forças Armadas. O Ministério da Defesa deixou de ter um papel de mediador de interesses para se transformar em um organismo integral do governo neste campo (Saín, 2010). Após a regulamentação da Lei de Defesa Nacional, o MD foi reforçado e tornou-se a “instância fundamental e superior da condução político-institucional do sistema defensivo militar” (Saín, 2010, p. 203).

Ao longo de sua gestão, Nilda Garré deu um salto qualitativo no processo de institucionalização da política de Defesa por meio da formulação e implementação da iniciativa de modernização do sistema militar (Derghougassian, 2012). Ademais, buscou-se produzir uma transformação normativa, institucional e cultural nas Forças Armadas ao instalar uma concepção de que os militares são cidadãos que exercem um serviço público dentro da estrutura do Estado. Nas palavras da ministra, cabia ao Estado o papel de realizar a “*ciudadanización*” das Forças Armadas.

Foram introduzidas modificações no campo da Justiça Militar que submeteu os militares à justiça comum diante de delitos contemplados pelo Código Penal e oferecia-se a estes direitos e garantias oferecidas a qualquer cidadão (Badaró, 2013).

Em 2006, foi criada a Escola de Guerra Superior Conjunta destinada a oferecer uma formação comum aos integrantes das três armas e articulou-se o Conselho de Defesa Nacional (CODENA) composto pelo presidente da República, seus ministros, os comandantes do Estado Maior Conjunto, além de deputados e senadores que

¹⁴ Nilda Garré sucedeu o Ministro da Defesa José Pampuro que esteve à frente da Pasta entre maio de 2003 e dezembro de 2005.

presidem comissões de Defesa com o intuito de implementar o ciclo de planejamento da Defesa Nacional. Ainda sob o preceito de reforçar a integração no âmbito da Defesa, foi implementada a Agência Logística de Defesa que centralizou o planejamento e as compras das três forças armadas.

Podemos citar ainda, a transferência para organizações civis de funções até então exercidas por militares, tais como: administração da aviação civil, serviço meteorológico nacional e hidrografia naval (Liberatori, 2014, p. 80). O processo de desmilitarização imposto pela ministra Garré também alcançou a área de inteligência, sobre a qual as Forças Armadas ainda detinham ampla margem de autonomia (Badaró, 2013).

Dentre outras medidas, não se pode deixar de mencionar a anulação do “segredo de Estado” imposto pela Lei de Inteligência Militar que levou à desclassificação de artigos e documentos secretos da ditadura militar em 2010 e o reforço do controle civil sobre a Direção Nacional de Inteligência Estratégico-Militar (DNIEM). Ademais, Garré exerceu com firmeza o controle de propostas de ascensão de militares para consideração do Poder Executivo, consideradas dispensáveis por gestões anteriores (Badaró, 2013, p. 47) e promoveu alterações na educação e formação militar, introduzindo o tema de direitos humanos e questões de gênero (Liberatori, 2014, p. 80).

A gestão Garré no Ministério da Defesa produziu avanços significativos na institucionalização da condução civil da Defesa, contribuindo para reverter a tendência que havia predominado em gestões anteriores de delegar aos militares funções civis na área de Defesa (Diamint, 2008; Sain, 2010). “A temática dos direitos humanos e do ‘cidadão militar’ foram as principais ferramentas conceituais com as quais Nilda Garré tentou modificar as normas, pautas culturais e tradições institucionais no âmbito militar” (Badaró, 2013, p. 48).

Por outro lado, a manutenção dos investimentos em torno de 1% do PIB afetou drasticamente a capacidade operacional militar. Os salários, o equipamento e a dinâmica operativa das FFAA mantiveram níveis sumariamente críticos, com algumas exceções na revitalização das áreas da indústria aeronáutica e naval (Badaró, 2013, p. 49).

Em dezembro de 2007, Cristina Fernández Kirchner alçou-se à presidência e se tornou a segunda mulher a dirigir a República Argentina. Em certa medida, a estrutura do governo anterior foi mantida com a manutenção de alguns ministros de Estado e, mais especificamente na área da Defesa, Nilda Garré continuou a frente da pasta até 2010, quando foi realocada para o cargo de Ministra da Segurança, nova pasta instituída pela presidente.

Como medidas específicas do governo Cristina Kirchner pode-se destacar o interesse governamental em utilizar as Forças Armadas para proteger os recursos naturais do país, atribuição presente no *Libro Blanco de la Defensa Nacional* e levantada como prerrogativa pelo Conselho de Defesa Sul-Americana (CDS) da UNASUL e a aprovação da *Directiva de Política de Defensa Nacional* (2009) com o intuito de estabelecer as diretrizes estratégicas para a Defesa Nacional.

Outra marca de sua gestão foi o incremento da cooperação no âmbito sub-regional com países vizinhos e alinhados ideologicamente através do CDS, a partir de 2008 (Liberatori, 2014). Um aspecto dessa marca cooperativa foi o engajamento argentino na UNASUL para o reconhecimento e respaldo sobre as demandas do país quanto ao arquipélago das Malvinas. Do ponto de vista institucional, o Conselho de Defesa Sul-Americano passou, por vezes, a rivalizar com as Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA), no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), por apresentar uma posição institucional que distinguia claramente as funções militares das policiais (Succi Junior, 2018). Nas reuniões do CMDA eram comuns as abordagens de temáticas como crime organizado transnacional, tráfico de drogas ilícitas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro, corrupção e pobreza extrema como pautas da Defesa (Donadelli, 2016; Succi Junior, 2018). Por outro lado, no âmbito da UNASUL, tais temáticas eram atribuídas a conselhos setoriais, como o Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas, o Conselho de Desenvolvimento Social Sul-Americano e o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. Vitelli (2021), aponta que as características assumidas pelo organismo se encontravam intimamente ligadas às concepções de relações civis-militares e defesa regional forjadas na Argentina desde o processo de transição para a democracia.

Em seu governo houve esforços para aumentar o interesse da sociedade pela área, inclusive, com a criação do Centro de Estudos Estratégicos para a Defesa Manuel Belgrano, voltado ao desenvolvimento de “[...] estudos e investigações em matéria de defesa e segurança internacionais com a finalidade de produzir conhecimento específico que contribua com a tomada de decisões e ao planejamento estratégico da Defesa” (Argentina, 2010, p. 247).

Diante de conflitos políticos e perda de legitimidade de órgãos inteligência, decorrente de escândalos ligados à morte do procurador Alberto Nisman, a presidente determinou a dissolução da SIDE e a sua substituição pela Agência Federal de Inteligência (AFI).

Em seu mandato, foram mantidos os baixos níveis de investimentos no setor de Defesa, em média de 0,9% do PIB (Villa, 2008). Este dado aponta para uma estratégia de controle largamente utilizada durante os governos civis, mas que por outro lado, impedia a realização de projetos de modernização nas Forças Armadas. A falta de investimentos praticamente encerrou as atividades da tropa de *Aviación Nacional* (Cicales, 2012).

Quanto às missões das Forças Armadas, durante o governo Kirchner estas foram ampliadas dado o emprego em operações de fronteira conjuntamente com forças de segurança. Em 2008, a operação *Fortín I* empregou radares da artilharia do Exército na fronteira com o Paraguai para detectar voos de baixa altitude de contrabandistas que buscavam evitar os radares militares convencionais. Segundo Succi Junior (2018), a atuação militar foi restrita ao apoio logístico pelo Ministério da Defesa. Em 2011, o *Plan Fortín II* restaurou a cooperação entre órgãos militares e policiais no combate ao contrabando, de modo que, os militares passavam informações à *Gendarmeria Nacional* e à *Prefectura Naval* para melhorar a efetividade no combate ao crime organizado (Succi Junior, 2018).

No mesmo ano, o *Operativo Escudo Norte* foi colocado em prática com o objetivo de aumentar a vigilância e o controle dos espaços terrestres, fluviais e aéreos na fronteira nordeste e noroeste do país, além de viabilizar o combate ao delito transnacional. O plano foi levado à cabo pelo Ministério da Segurança, sob o comando de Nilda Garré, e contava com o apoio do MD para adotar medidas administrativas, operacionais e logísticas no sentido de intensificar a atuação das Forças Armadas nas

áreas de fronteira (Succi Junior, 2018). O operativo foi anualmente prorrogado até o final de 2016, já na gestão de Maurício Macri (Argentina, 2016). Estas operações apontam para os primeiros tensionamentos que envolviam as funções militares e a separação entre Defesa e Segurança (ver nota de rodapé 1) instituídas pelo consenso de Defesa desde o período da transição para a democracia, apesar das limitações de apoio logístico e o caráter temporário das missões.

Em 2015, depois de mais de uma década de governos kirchneristas, ascendeu o líder do grupo opositor *Cambiamos*, Mauricio Macri. O novo presidente assumiu a chefia do Executivo sob a promessa de promover modificações quanto à condução da política externa, na estratégia de inserção internacional, no modelo de desenvolvimento vigente e no papel do Estado (Barreto; Busso, 2020).

No plano externo, podemos observar a dissolução do ativismo sub-regional que marcou principalmente a gestão de sua antecessora e a adoção de uma política exterior pró-ocidental e alinhada principalmente com os Estados Unidos e a União Europeia (Barreto; Busso, 2020). A postura externa da nova gestão produziu impactos na condução interna da política de Defesa e reforçou o tensionamento em relação aos marcos institucionais históricos estabelecidos para o setor.

A princípio, a retórica de Macri e seu ministro da Defesa Julio Martínez reiterou a posição das FFAA como parte integrante do Estado e deu proeminência aos militares na apresentação de demandas operacionais para o setor de Defesa (Calderón, 2017). De acordo com López Chorne (2017), parecia haver uma disposição do grupo “*Cambiamos*” a colocar em questão as prerrogativas derivadas do controle civil das Forças Armadas, a separação jurídica funcional entre Defesa e Segurança e as missões primárias e subsidiárias das Forças Armadas.

Outra preocupação apresentada pela gestão *Cambiamos* se deu através do compromisso de restaurar as capacidades operativas das Forças Armadas, frequentemente apresentadas como deterioradas, precárias, desarmadas e com atraso tecnológico considerável em seus equipamentos (Calderón, 2017).

A priorização do desenvolvimento efetivo das tarefas secundárias dirigidas pelos militares como o combate ao narcotráfico através da proteção das fronteiras, assistência em emergências e desastres nacionais e internacionais foram questões trazidas por Mauricio Macri e carregam relação estreita com a linha de política externa

pró-ocidental adotada pelo governo (Calderón, 2017). A Argentina avançou no desenvolvimento de uma agenda bilateral com os Estados Unidos voltadas à liberalização comercial do país, à luta contra o narcotráfico, combate ao terrorismo e ao crime transnacional, materializados na assinatura de acordos sobre Defesa e Segurança (Barreto; Busso, 2020).

Através do decreto 721/16, o presidente retirou a atribuição do MD de escolher cargos de “condução superior”, promover e reformar oficiais das Forças Armadas. A medida anulou um decreto de Raúl Alfonsín de 1984 e sofreu duras críticas de políticos e acadêmicos ligados ao setor de Defesa (Molina, 2016).

Segundo Tokátlián (2018), delineou-se na Argentina uma espécie de “militarismo neoliberal periférico”, uma vez que, predominava uma leitura das Forças Armadas como uma instituição ociosa e com gasto ineficiente, mas que o envolvimento na segurança interna seria funcional para assegurar um modelo econômico cada vez mais exclusivo. A concepção ideológica da aliança governista passou a reiteradamente atravessar a separação conceitual existente entre Defesa e Segurança. Por mais que nos governos kirchneristas fosse possível perceber as primeiras superposições entre os conceitos com o emprego de tropas nos operativos de fronteira *Fortín I* (2008), *Fortín II* (2011) e *Escudo Norte* (2011), já no início da gestão Mauricio Macri, a assinatura do decreto de Emergência de Segurança Pública habilitou as Forças Armadas para atuarem contra delitos em geral e o crime organizado, inclusive derrubando aviões (Barreto; Busso, 2020).

A ambiguidade das declarações oficiais em matéria de Defesa e Segurança, a associação das FFAA à guarda nacional do estado da Geórgia, a compra de aeronaves para o treinamento de pilotos em missões de fronteira e ações de combate ao tráfico de drogas, são algumas das ações conduzidas nesse período e que reforçam a concepção vigente em evidente diálogo com a linha de política externa seguida pelo governo (Barreto; Busso, 2020). A aventada “modernização do sistema de Defesa” voltava-se para o enfrentamento de “novas ameaças” e teve impacto na dimensão estratégica da política de Defesa sem, no entanto, modificar a estrutura normativa que vigorava no país (Barreto; Busso, 2020).

Entretanto, a partir de 2018 o governo Macri avançou sobre a dimensão normativa por meio de dois decretos (683/2018 e 703/2018), deixando de lado a

tramitação legislativa que marcou a aprovação de medidas em matéria de Defesa até então. Segundo o decreto 683/2018, o Exército Nacional ganhou a prerrogativa de reagir a qualquer ameaça que se originasse fora do país, mas que estivesse presente dentro do território nacional argentino, como o tráfico de drogas ou terrorismo internacional (Milani, 2019). Já o decreto 703/2018, também conhecido como Diretiva de Defesa Nacional, criou condições para que as Forças Armadas formassem estratégias contra o crime organizado e o terrorismo internacional, citando o aumento do transnacionalismo dos problemas de segurança da América do Sul, como o crime organizado e o risco de o terrorismo internacional expandir-se para a região (Milani, 2019).

Para além destas ações normativas e a retomada do discurso sobre “novas ameaças”, a expectativa criada em grupos castrenses acerca de uma mudança de quadro para o setor não foi atendida. Segundo López Chorne (2017), pelo contrário, houve aprofundamento do ajuste orçamentário e financeiro e descapitalização de iniciativas desenvolvidas na década anterior tendentes à geração de capacidades tecnológicas disruptivas endógenas. De modo geral, Mauricio Macri renunciou a parte do controle civil sobre as Forças Armadas e delegou responsabilidades da condução civil e política da Defesa às Forças Armadas (López Chorne, 2017).

A permanência dos altos índices de inflação e a margem elevada de cidadãos abaixo da linha de pobreza atingiram a popularidade de Maurício Macri e permitiram a volta do kirchnerismo através de Alberto Fernández com vitória em primeiro turno, em 2019.

Seu governo foi marcado pela pandemia de Covid-19 que se abateu sobre o planeta, tendo como efeito, no âmbito da Defesa, o aumento da presença de militares em ações de assistencialismo humanitário com o intuito de minimizarem os impactos da doença. Em evento no Colégio Militar da Nação, em 2021, Fernández declarou que os militares,

[...] já estão trabalhando há 484 dias na tarefa de ajudar humanitariamente e dar apoio logístico. As quase 50 mil tarefas que já realizaram fazem parte de um trabalho coordenado no qual unimos as forças para enfrentar a pandemia (Alberto [...], 2021).

Ao rebater críticas sobre a atuação interna dos militares durante a pandemia de Covid-19, Fernández declarou que

o exército tem médicos e enfermeiros muito qualificados e foi isto que pedi. Eu não declarei estado de sítio nem penso em fazer e as Forças Armadas não fazem segurança interna, estão aí para fazer o que fazem muito bem que é, em situações de catástrofe, dar apoio às pessoas (Fernández [...], 2021).

Sob outra perspectiva, a discussão quanto ao uso de militares no contexto pandêmico trouxe à tona o tensionamento de concepções sobre Defesa e Segurança no Estado Nacional argentino, distinguindo-se dos marcos institucionais fundantes da democracia, que previam uma clara separação entre as matérias.

Por sua vez, o governo Fernández afastou-se da retórica ambígua da gestão anterior em matéria de Defesa, revogou alguns dos decretos presidenciais e aprovou a atualização da *Directiva de Política de Defensa Nacional* (2021), do *Plan Nacional de Capacidades Militares* (PLANCAMIL), do *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (2023), além de promulgar o *Fondo Nacional de la Defensa* (FONDEF) que destina recursos específicos para o reequipamento militar, dotando de maiores capacidades de dissuasão, modernizando o material bélico e incorporando tecnologia de última geração às Forças Armadas (Argentina, 2023). Em todos estes documentos que estabelecem diretrizes estratégicas, definem recursos e as linhas de atuação externa do país, o consenso estruturante do setor de Defesa que separa ameaças internas de ameaças externas desde o processo de redemocratização foi reafirmado.

Nesse sentido, a bibliografia ressalta que mesmo diante de crises econômicas e sociais que marcaram a história argentina nas últimas décadas, os atores políticos passaram a aceitar as regras do jogo democrático, houve o abandono da estratégia de recorrer aos militares para mediar conflitos, assim como, institucionalizou-se uma política de Defesa do Estado que preconiza a condução civil sobre a temática e o controle dos militares. Por outro lado, também são recorrentes as análises que abordam os cortes orçamentários para o setor desde o processo de redemocratização e que estes funcionaram como forma de controle dos militares, mas por não terem sido acompanhados de uma reestruturação das forças, houve queda de efetividade e operacionalidade das tropas.

Ademais, nos últimos anos houve incremento na inserção de militares em ações de âmbito interno, proporcionando uma sobreposição entre os conceitos de Segurança e Defesa no país. A distinção que marcou a institucionalização do setor de Defesa após o período *processista* tem sido tensionada pela posição de setores políticos que defendem a atuação castrense no combate ao contrabando e operações de fronteira.

4.2 Relações civis-militares no Brasil pós-autoritário

A súbita internação e posterior morte do presidente civil eleito indiretamente, Tancredo Neves, deu dramaticidade à transição tutelada brasileira e a posse de José Sarney foi negociada por autoridades militares e garantida pela intervenção política do então ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves junto ao presidente da Câmara dos Deputados e líder do PMDB, Ulysses Guimarães (Zaverucha, 1994b).

Nesse sentido, o próprio mandato de José Sarney (1985-1990) contou com forte presença de militares que barganharam demandas corporativas, asseguraram a prorrogação do mandato transicional do então presidente por 5 anos, um papel relevante na ordem constitucional aprovada em outubro de 1988 e a prevalência de dispositivos autoritários do período ditatorial na estrutura do Estado.

Como exemplos da prevalência de dispositivos autoritários na estrutura do Estado, podemos citar intervenções do Serviço Nacional de Informações (SNI) na política brasileira com a elaboração de relatórios de autoridades civis que tinham ligações com grupos de esquerda. Em um desses casos, a equipe do Ministro Nelson Ribeiro que coordenava o primeiro plano de elaboração de uma Reforma Agrária no governo Sarney foi afastada com base na intervenção do órgão de inteligência (Zaverucha, 1994b, p. 166). Ou então, condenações com base na Lei de Segurança Nacional (LSN) de políticos e ativistas que levantaram críticas contra autoridades militares, como o líder sindical Vicente Paulo da Silva ou a deputada do PMDB, Ruth Escobar (Zaverucha, 1994b, p. 166).

A crise social e a instabilidade que marcaram o processo de transição para a democracia no Brasil levaram à perda de apoio do presidente Sarney de sua base

política em inúmeras situações e uma íntima aproximação com grupos castrenses. Tropas foram mobilizadas para conter movimentos sociais, como uma manifestação do movimento negro marcada para maio de 1988 (cem anos após a abolição da escravidão) contra o patrono do exército Duque de Caxias por sua atuação junto a escravizadores no período Imperial, além da repressão de greves de trabalhadores, a exemplo do que ocorrera na invasão de 1300 soldados do exército e da polícia militar à Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda, levando a morte de três grevistas (Zaverucha, 1994b, p. 170).

Na assembleia Constituinte, a pressão política de setores militares garantiu a permanência do *status quo* das Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem através do artigo 142 da Constituição Federal. Desta maneira, as FFAA perpetuaram seu papel como fiadoras da ordem institucional, marca das relações civis-militares no Brasil desde a Proclamação da República. Em cinco das seis constituições republicanas brasileiras, assegurou-se dado papel a autoridades militares (Carvalho, 2019, p. 24). Cabe destacar que políticos civis e a sociedade não manifestaram objeções significativas à ordem instituída e na Subcomissão de Defesa do Estado, organizada durante o processo constituinte, dos 28 membros destacados para a discussão legislativa, apenas três se posicionaram contra a manutenção do *status quo*. Ademais, vetou-se a extinção do SNI, órgão de inteligência característico da ditadura militar (Zaverucha, 1994b). O desinteresse quanto à definição do papel das Forças Armadas no interior do Estado é evidente quando analisamos a apresentação de apenas cinco propostas de emendas constitucionais sobre o tema de um total de 2.045 (Soares, 2006).

Segundo Zaverucha (1994b), “o legado das relações civis-militares deixado pelo regime militar foi mantido praticamente intacto pela Constituição de 1988” (Zaverucha, 1994b, p. 172). O primeiro presidente civil depois de 21 anos de governos militares não tentou impor controle civil aos militares. Pelo contrário, um governo marcado por instabilidade econômica e crises sociais, equilibrou-se em um arranjo político junto aos militares que o assegurou o maior mandato da história de um governo interino e manteve a ordem interna. Os militares, por sua vez, garantiram atendimento às suas demandas corporativas, autonomia em sua organização e seu papel histórico de garantidores da lei e da ordem. As linhas de jurisdição entre instituições militares e civis não foram claramente definidas e a estabilidade nas

relações civis-militares durante o período não contribuiu para a consolidação da democracia e sim, para a tutela das Forças Armadas sobre o processo político e a ordem interna (Zaverucha, 1994b).

Na ótica de Soares (2006),

os militares brasileiros retiraram-se do exercício direto do poder com um grau de coesão institucional superior ao de outros países que emergiram de regimes autoritários militarizados, além de manterem um conjunto de prerrogativas que possibilitavam a permanência de papel político relevante, ainda que em outros moldes (Soares, 2006).

O presidente Fernando Collor de Melo, eleito pelo primeiro pleito direto desde as eleições de 1960, encarnava o discurso da modernidade e do período final da Guerra Fria. A queda do Muro de Berlim, o colapso do socialismo real e a hegemonia liberal afirmavam-se como realidades latentes no início dos anos 1990. Nesse contexto, em que a lógica interestatal dos conflitos se enfraquecia, o papel dos exércitos nacionais foi rediscutido em países do Ocidente, promovendo uma crise de identidade quanto às funções que deveriam ser exercidas no interior do Estado por autoridades militares (Diamint, 2018).

Por esse motivo, a conjuntura que o levava à presidência se dava de maneira distinta de seu antecessor e ampliava as bases de legitimidade para o então Comandante em Chefe das Forças Armadas. Afirmando-se, dessa maneira, pela evocação de princípios político-jurídicos, Collor de Melo procurou ampliar o controle civil sobre autoridades militares, a princípio, por meio de uma lógica discursiva.

Do ponto de vista prático, o Presidente da República afastou-se do legado repressivo que caracterizou a ditadura militar e cercou-se de ministros militares de pouca atuação política. Mais importante, o SNI foi extinto durante a sua gestão, além da redução do status ministerial do Gabinete Militar e do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA). Outro gesto que reforçou a autoridade civil sobre autoridades militares foi o fechamento do Campo de Cachimbo, local de experimentos de artefatos nucleares por militares brasileiros descobertos ainda no governo José Sarney (Leali, F.; Maltchik, R., 2014).

Apesar da permanência da Secretaria de Assuntos Estratégicos e do alargamento dos Centros de Informações de cada força – Centro de Inteligência da Marinha (CENIMAR), Centro de Inteligência do Exército (CIE) e Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA), já que, se aproveitaram dos recursos legados pelo SNI, as ações do então presidente apontavam para uma tentativa de rompimento com a tutela militar, característica dos anos subsequentes ao processo de redemocratização. Ademais, o presidente não passou sem críticas de entidades como o Clube Militar que reivindicavam melhores salários e investimentos em equipamentos (Soares, 2006).

Do ponto de vista institucional, os discursos e as medidas de reforço do controle civil pouco contaram com ações de colaboração do poder legislativo e a crise identitária na caserna foi reforçada já que inexistiam definições claras quanto às funções que deveriam ser exercidas pelos militares na nova conjuntura internacional. Logo, pode-se concluir um baixo nível de institucionalização das ações dirigidas pelo presidente no âmbito da Defesa, e, apesar da mudança de direção nas relações civis-militares, muito do que foi proposto em termos de controle civil sobre autoridades militares permaneceu inalterado.

Ainda assim, a crise política que marcou o governo Collor de Melo e levou ao afastamento e perda dos direitos políticos do presidente por meio de um processo de *impeachment*, não contou com nenhum tipo de intervenção significativa das Forças Armadas, apontando para um maior amadurecimento no âmbito das relações civis-militares.

Durante o governo tampão de Itamar Franco (1992-1994), não houve nenhuma modificação em estruturas militares e tampouco iniciativas do poder legislativo em relação a essa questão. O que se pode destacar são ações do presidente no sentido de algumas missões que foram atribuídas às Forças Armadas nesse período, como o reforço do projeto Calha Norte e do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), além do emprego de militares em questões internas como, por exemplo, na greve de policiais militares que ocorrera em Rondônia. Apesar da Constituição Federal prever este tipo de intervenção, não houvera qualquer tipo de regulamentação legislativa quanto a esse tipo de iniciativa (Soares, 2006).

Nesse sentido, percebe-se uma ligeira inflexão nas ações dos respectivos governos influenciados pela conjuntura política que os levaram ao poder. Se por um lado Collor de Melo se posicionou no sentido de afirmar o controle civil sobre os militares, mesmo que de modo personalista, Itamar Franco silenciou sobre a questão. A iniciativa mais significativa durante o quadriênio certamente foi a extinção do SNI, órgão de inteligência atrelado à estrutura de Estado autoritária implementada pelos militares durante o período ditatorial.

Apesar do maior amadurecimento das relações civis-militares com a não intervenção direta de grupo castrenses em questões políticas, observou-se ainda discursos duros da parte de organizações militares, como por exemplo, o Clube Militar, em relação a políticas salariais e na apresentação de demandas corporativas (Soares, 2006). A negligência dos poderes civis em tratar a questão de maneira institucional, revelava o longo caminho a ser percorrido para a consolidação de um Estado efetivamente democrático no que tange a relação entre poderes civis e autoridades militares.

Mais ainda, nas eleições de 1994, candidatos procuraram se cercar de militares como forma de adquirir legitimidade (Soares, 2006), o que deixa claro o papel ainda relevante que as Forças Armadas detinham no processo político brasileiro.

A vitória eleitoral em primeiro turno de Fernando Henrique Cardoso no pleito de 1994 ocorreu no esteio do sucesso do plano de estabilização econômica implementado quando ainda era Ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco. O Plano Real mostrou-se efetivo no combate à hiperinflação que corroía os salários dos brasileiros desde o início da década de 1980 e deu popularidade ao então candidato para chegar à presidência.

No que tange às relações civis-militares e a Política de Defesa, o novo governo apresentou inovações institucionais com um avanço do controle das autoridades civis sobre as Forças Armadas.

A sanção da Lei dos Desaparecidos (Lei 9.140/95) que passou a reconhecer como mortas as pessoas desaparecidas que foram acusadas de crimes políticos no interregno autoritário foi o primeiro passo no sentido de conter a autonomia castrense, mesmo que não tenha imputado responsabilidades diretas pelos excessos cometidos pelo Estado.

A partir de 1996, a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN) apresentou diretrizes para o emprego das Forças Armadas e as prioridades do Estado brasileiro nas questões relativas à Defesa, ainda que de modo genérico. Do ponto de vista estratégico, o documento focou em uma postura dissuasória no cenário internacional e no combate às ameaças externas, embora previsse o emprego de militares em ações fomentadoras da integridade nacional (Brasil, 1996). Tratou-se de uma das primeiras iniciativas no sentido de estabelecimento do Ministério da Defesa, implementado a partir de junho de 1999. Nesse sentido, a condução das políticas de Defesa por uma autoridade civil ligada ao Executivo Federal constituiu o maior avanço no controle da autonomia militar do período.

Ainda sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, foi criada a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), responsável por produzir informações no âmbito interno e externo, embora o nível de autonomia militar na produção de inteligência tenha se mantido elevado.

Na década de 1990, ampliou-se a participação de militares brasileiros em missões de paz em áreas de conflito. Além de sugerirem um novo campo de atuação para os militares brasileiros, estas ações foram positivas para o melhoramento das relações diplomáticas do país. Na América do Sul, foram empreendidos esforços para a realização de manobras conjuntas com países do Mercosul.

A reafirmação dos militares como garantidores da “lei e da ordem” por meio da lei complementar 97/99 (que atualizou a Lei Complementar 69/91), no período em questão, coincidiu com o emprego recorrente de tropas em operações de segurança pública por parte do governo FHC (Fuccille, 1999). Iniciativas voltadas para o combate ao narcotráfico foram observadas desde a realização da ECO-92 e entre os meses finais de 1994 e o início de 1995 realizou-se a Operação Rio, a maior operação de emprego militar em área urbana, até então. Em 1999, a Operação Mandacaru, no sertão de Pernambuco empregou 1.500 soldados das Forças Armadas. Outras operações foram realizadas no período, tornando o combate ao narcotráfico, uma das variáveis das iniciativas de Defesa do Estado brasileiro. Ademais, o novo tipo de atribuição representou uma inflexão no conceito de segurança dos militares, já que, tradicionalmente o inimigo interno a ser combatido, de acordo com a Doutrina de Segurança Nacional, era aquele que nutria relações com ideologias revolucionárias.

A partir de então, narcotraficantes e contrabandistas passaram a ser vistos como ameaças internas no radar de autoridades militares (Soares, 2006).

Nesse sentido, observa-se no governo FHC um claro avanço institucional no âmbito da Defesa Nacional e em relação ao controle dos militares por autoridades civis, principalmente, com a instituição do Ministério da Defesa. Apesar da publicação da PDN, perseverou-se certa ambiguidade quanto ao papel que os militares deveriam assumir no interior da estrutura do Estado, já que, passaram a atuar em novas atribuições (combate ao narcotráfico, missões de paz etc.) e consolidaram-se como garantidores da “lei e da ordem”, permitindo às autoridades civis que empregassem tropas, sob determinadas condições, em operações de segurança pública.

Considera-se que, apesar dos avanços institucionais observados, a autonomia corporativa das Forças Armadas permanecera elevada durante o período analisado (Soares, 2006).

A eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores depois de três derrotas consecutivas marcou uma inflexão na política brasileira com a chegada de um sindicalista de “esquerda” e opositor ao Palácio do Planalto e simbolizou a consolidação da democracia brasileira, à época, com a cerimônia de transferência da faixa presidencial. Sua vitória representou uma demanda da população brasileira por políticas sociais e de inclusão depois de anos de baixo crescimento econômico, crescimento da informalidade e da violência, apesar da estabilidade macroeconômica.

No âmbito das relações civis-militares, seu governo consolidou avanços institucionais importantes, mas reforçou contradições e manteve inalterado o papel das Forças Armadas no quadro geral do Estado.

No início de seu primeiro mandato, a temática da Defesa não recebeu atenção substancial. Foram nomeados três ministros da Defesa no intervalo de quatro anos, aspecto que pode sugerir certa instabilidade na pasta. José Viegas Filho, sob o controle do ministério nos dois primeiros anos de governo, abandonou seu posto depois da divulgação de uma nota elogiosa por parte do Exército, às práticas adotadas durante o regime militar contra militantes de esquerda, depois da publicação de uma suposta foto do jornalista Wladimir Herzog momentos antes de sua morte (Entenda [...], 2004). Apesar da saída melancólica em que o então ministro apresentou falta de controle sobre os militares, sua gestão foi marcada por iniciativas importantes no

campo tecnológico, maior aproximação militar no continente, a liderança brasileira sobre a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (Minustah) a partir de 2004, a ampliação do orçamento militar e a realização de reuniões entre civis e militares para a atualização da Política de Defesa Nacional (Martins Filho, 2012).

O vice-presidente José Alencar assumiu o controle da Pasta e assim como seu sucessor, Waldir Pires, apresentou falta de preparo para lidar com a temática. Os anos entre 2005 e 2007 foram pouco produtivos para a área da Defesa (Martins Filho, 2012). Apenas com a ascensão de Nelson Jobim é que houve avanços institucionais significativos com políticas modernizadoras para as Forças Armadas, dada a aproximação entre Brasil e França no campo tecnológico e a publicação da Estratégica Nacional de Defesa (Martins Filho, 2012). Pode-se mencionar ainda a tensão envolvendo o primeiro *forcecommander* da Minustah e ex-comandante militar da Amazônia, Augusto Heleno, e o governo federal por se pronunciar contra uma suposta política indigenista do governo envolvendo a Reserva Indígena Raposa Serra do Sol (Leal; Lopes; Monteiro, 2008). O fato de ter recebido apoio do Clube Militar, do Clube da Aeronáutica e de políticos de oposição é revelador da falta de clareza das políticas de Defesa e do papel dos militares no ordenamento interno (Martins Filho, 2012).

No entanto, um dos aspectos mais ressaltados das relações civis-militares à época foi a liderança pelos militares brasileiros por mais de uma década da Minustah. O processo de intervenção no Haiti contou com a participação de cerca de 37 mil militares brasileiros ao longo dos anos de vigência da operação e deu projeção ao país na liderança de missões de paz, consolidando o novo papel das Forças Armadas na conjuntura internacional. Ademais, *forcecommanders* brasileiros atribuíram impactos das experiências em operações em espaços urbanos conflagrados no Haiti nas operações no Rio de Janeiro e vice-versa (Castro; Marques, 2019). O emprego de militares em operações de segurança pública ganhou relevância nos anos 2000 e foi retroalimentada pela participação no comando da Minustah (Castro; Marques, 2019).

De acordo com a literatura majoritária sobre o tema, o deslocamento de militares para esse tipo de operação de segurança interna confere maiores graus de autonomia corporativa às Forças Armadas, reforça a presença castrense em assuntos

de natureza política e configura um impeditivo no controle dos militares pelas autoridades civis.

Nesse sentido, apesar dos avanços institucionais observados no período em questão com a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END) e a modernização material das tropas brasileiras por meio de acordos internacionais, o crescente emprego de militares em operações de segurança interna reforçaram ambiguidades quanto ao papel de militares e preservaram alto nível de autonomia corporativa ao grupo. Alguns autores ressaltam que, do ponto de vista institucional, houve certa negligência do governo petista em relação ao Ministério da Defesa que, apesar de ter regulamentado suas prerrogativas, passou a contar com mais servidores militares ocupando cargos na pasta, com predomínio nas funções de maior hierarquia, representando uma perda de oportunidade para um maior controle das Forças Armadas (Cortinhas; Vitelli, 2020).

Cabe reforçar que durante a gestão de Nelson Jobim, o Estado brasileiro, assim como a Argentina, passou a colaborar com as discussões de Defesa no continente através do Conselho de Defesa Sul-americana, no âmbito da UNASUL. Segundo Vitelli (2020), o Brasil teria contribuído para reafirmar o papel do CDS como um fórum multilateral que, por vezes rivalizava com o CMDA ao se afastar de temas de segurança constantemente abordados no âmbito da OEA. Entretanto, apesar de externamente contribuir com a separação de temas que envolviam Defesa e Segurança, internamente, o Brasil reforçava seu entendimento ambíguo sobre a questão e empregava Forças Armadas em ações de segurança pública.

A primeira mulher eleita presidente da República no Brasil, ex-militante de esquerda durante a ditadura militar chegou ao Palácio do Planalto apoiada na estabilidade macroeconômica adquirida ao longo de uma década e meia desde a implementação do Plano Real e a maior inclusão social observada nos anos de gestão petista.

Ainda em seu primeiro mandato, foi instituída a Comissão Nacional da Verdade (Lei 12.528/2011) com o objetivo de apurar graves violações de direitos humanos entre

18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988,¹⁵ gerando reações inflamadas da parte dos militares, o que é visto por parte da literatura como um dos fatores da quebra do silêncio castrense em relação aos governos civis da Nova República (Chirio, 2021). A própria trajetória da então presidente como ex-guerrilheira no contexto ditatorial foi elemento de tensão e de acusações de revanchismo da parte de membros das Forças Armadas (Domingos Neto, 2021).

Na pasta da Defesa, o ex-chanceler Celso Amorim avançou em questões relacionadas ao reaparelhamento das tropas com a rearticulação da base industrial de Defesa por meio da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), o aprofundamento da cooperação com países sul-americanos por meio do CDS e a revisão dos documentos de Defesa como PND e END, assim como, a publicação do Livro Branco de Defesa em 2012 (Fuccille, 2021).

No plano interno, a publicação do manual “Garantia da Lei e da Ordem” em 2013 reforçou concepções de emprego das Forças Armadas em ações de segurança interna contra movimentos sociais e protestos, além das já citadas operações em áreas urbanas periféricas. O teor do documento remete a elementos da antiga DSN, aspecto marcante da formação e mentalidade militar dos anos relativos à Guerra Fria e à ditadura militar (Fuccille, 2021). Alguns autores percebem, por outro lado, a existência de um discurso externo sobre as Forças Armadas que as prioriza como defensoras da segurança nacional e por outro, internamente, por uma ação que emprega as FFAA em ações de segurança pública com o objetivo de atender demandas das classes médias da sociedade em relação à pauta da segurança (Mathias; Santos; Zague, 2019).

A partir de 2013, seu governo foi marcado pelos desdobramentos midiáticos de investigações sobre escândalos de corrupção, por meio da Operação Lava Jato, envolvendo o Partido dos Trabalhadores e outras agremiações, as grandes manifestações de descontentamento da população, a polarização política durante o processo eleitoral de 2014 e já no segundo mandato, pelo desgaste institucional da abertura do processo de *impeachment* no biênio 2015-2016. Esse processo coincidiu com o reforço do ativismo militar em redes sociais e em atos públicos, como no

¹⁵COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, **A CNV**. Disponível em:

<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/institucional-acesso-informacao/a-cnv.html>. Acesso em: 25/06/2023.

discurso do general Hamilton Mourão Filho em 2015, quando atuava como Comandante Militar do Sul e alertou suas tropas para que se prevenissem contra a presença de inimigos internos (Martins Filho, 2023).

As razões mais profundas relacionadas ao processo de *impeachment* não serão aqui tratadas, mas o viés anti-institucional das mobilizações que marcaram a crise do governo Dilma Rousseff aliadas ao descontentamento em relação à CNV, contribuíram com o reavivamento do *ethos* salvacionista no interior da caserna (Reis, 2013). A participação discreta no processo de afastamento da presidente da República não deve ser confundida com ausência de consultas aos grupos fardados, seja por políticos do espectro da esquerda ou da direita (Fuccille, 2021).

O governo de Michel Temer (2016-2018) apresenta marcos importantes para o entendimento das relações civis-militares no Brasil contemporâneo. Alçado à presidência após um conturbado processo de *impeachment* que polarizou a sociedade brasileira, o então presidente reforçou o papel dos militares em seu governo com o restabelecimento do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), comandado pelo general Sérgio Westphalen Etchegoyen, único militar da ativa a se posicionar publicamente contra o relatório final da CNV, que incluía o nome de seu pai, Leo Guedes Etchegoyen, na lista de agentes de Estado considerados responsáveis por violações contra os direitos humanos (General [...], 2014).

O órgão, diretamente vinculado à presidência da República, é responsável por “analisar e acompanhar questões com potencial de risco à estabilidade institucional”, “coordenar as atividades de inteligência federal” (GSI), dentre outras funções e tem uma longa trajetória em períodos autoritários da história política brasileira. Ademais, em um governo que acumulava recordes de impopularidade, o GSI contribuía para reforçar o “papel moderador” das Forças Armadas em um contexto de crise político-institucional. No apagar das luzes da gestão Temer, o GSI foi fortalecido e passou a controlar uma força-tarefa de inteligência para analisar e compartilhar dados relacionados ao combate do crime organizado (Sardinha, 2018), gerando questionamentos de estudiosos sobre o tema acerca do significado da decisão do então presidente.

Em decisão inédita no contexto da Nova República, o ex-presidente decretou uma intervenção federal na segurança do Estado do Rio de Janeiro chefiada pelo

general Walter Souza Braga Netto e reforçou a projeção castrense em seu governo. E ainda, pela primeira vez desde a criação do MD, em 1999, um militar assumiu a chefia da pasta. O general Joaquim Silva e Luna foi efetivado no cargo em junho de 2018 (Uribe, 2018).

Em meio ao processo eleitoral de 2018, ocorrera o mais evidente aspecto da intromissão dos militares nas relações entre os três poderes e uma clara ameaça sobre as instituições com a publicação em rede social do então Comandante do Exército, Eduardo Villas Bôas às vésperas da apreciação pelo Supremo Tribunal Federal do pedido de *habeas corpus* apresentado pela defesa do ex-presidente Luís Inácio “Lula” da Silva (Balloussier; Fernandes; Valente, 2018). Em entrevista ao historiador e antropólogo Celso Castro, Villas Bôas revelou que consultara os Comandantes das outras forças quanto ao teor de sua postagem, aspecto que reforça a gravidade do episódio (Castro, 2021).

Nesse sentido, a crise político-institucional iniciada ainda no governo Dilma Rousseff aponta para uma quebra de silêncio no interior dos grupos militares em relação aos temas de natureza política, além de uma efetiva inserção castrense na estrutura institucional do Estado.

Durante o processo eleitoral, a candidatura do ex-capitão do Exército Jair Bolsonaro ganhou viabilidade e permitiu o retorno dos militares ao protagonismo na política brasileira. Ainda durante a campanha presidencial, Bolsonaro anunciou que os militares teriam papel preponderante em seu governo e reproduzindo o *ethos* salvacionista que marcou a atuação política dos grupos castrenses na política brasileira ao longo do século XX, o presidente eleito cercou-se de militares sob a narrativa de que o “espírito militar” traria ordem à estrutura do Estado e atenderia aos anseios da sociedade brasileira por um governo sem corrupção.

Em sua primeira organização ministerial, das 22 pastas escolhidas, 7 foram ocupadas por militares, inclusive o MD, o que representava praticamente um terço do total. Numericamente, o governo Bolsonaro apresentou mais militares em ministérios do primeiro escalão que o Marechal Humberto Castelo Branco (1964-67) e a mesma quantidade de militares que o General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Porém, um aspecto que diferenciou o governo daqueles é a ausência dos ministérios propriamente militares, suprimidos com a reforma de 1999. A presença de militares foi

sensivelmente notada nas secretarias ligadas diretamente à presidência da República, como o Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria Geral da Presidência e Secretaria de Governo (Assam; Godoy; Holanda, 2018).

Outro aspecto que chama atenção e deu notoriedade à influência castrense na gestão Bolsonaro foi a nomeação do general da ativa Eduardo Pazuello para a condução do Ministério da Saúde no auge da maior pandemia do último século. Além da gestão da pasta, militares ocuparam postos estratégicos em meio ao combate à pandemia de Covid-19 (Jucá; Oliveira; Rossi, 2021). A presença da caserna em assuntos da saúde foi tão relevante que dado o desempenho desastroso do país no enfrentamento do novo coronavírus, quase uma dezena de militares foram convocados a depor na Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pelo Senado Federal para investigar possíveis omissões do governo brasileiro em relação à pandemia.

Se forem levados em conta cargos não necessariamente de primeiro escalão, a presença de militares é ainda mais notável. Estimam-se mais de 6 mil em cargos atrelados à estrutura do governo (Agostini, 2020). Uma das decisões mais polêmicas do presidente Bolsonaro em seu governo foi autorizar a contratação de militares da reserva para atuarem como servidores temporários do Instituto Nacional de Seguro Social (Santos, 2021).

O debate da literatura sobre a natureza do governo ser militar ou não ainda é um ponto a ser esclarecido. No entanto, é visível que a presença castrense em postos civis nunca foi tão significativa desde o processo de redemocratização.

Em relação ao orçamento de Defesa no Brasil, é importante pontuar que desde o estabelecimento do MD, a destinação de recursos para o setor manteve-se estável e previsível (Almeida, 2015). Não houve uma redução significativa do orçamento ao longo dos anos, como na Argentina e outros países sul-americanos (Rezende, Zaverucha, 2009). Entre 2010 e 2019, os gastos se estabilizaram em torno de 1,6% do PIB que, de certa forma, representa a média dos gastos regionais com Defesa e mais da metade dos gastos do continente (Silva, 2020). No entanto, discute-se a eficiência dos gastos brasileiros, uma vez que, a maior parte do orçamento destina-se ao gasto com pessoal, diminuindo a margem de investimento em inovação e efetividade para o setor. Por outro lado, um incremento dos gastos não implicaria

necessariamente em aumento de eficiência, caso não houvesse planejamento e reestruturação.

A estabilidade nos gastos com Defesa e a relativa autonomia das autoridades castrenses na destinação dos recursos não indica que a estratégia orçamentária tenha impactado positivamente no controle civil, pelo contrário, reforça uma atitude delegativa e de consórcio que os governos civis de diferentes espectros ideológicos adotaram desde a redemocratização.

4.3 Aspectos comparativos nas trajetórias argentina e brasileira

Os processos de transição para a democracia impactaram o desenho institucional da Defesa e a estruturação das relações civis-militares na Argentina e no Brasil.

No caso argentino, a ruptura por colapso afastou os militares das decisões políticas, permitiu avanços no estabelecimento de um marco normativo que definia claramente as funções dos militares e o seu papel no interior do Estado e promoveu-se uma ruptura com o padrão interventor das Forças Armadas que marcou o século XX. No Brasil, a transição pactuada conservou os militares na estrutura do Estado, produziu uma definição normativa ambígua quanto às missões militares, inclusive, oferecendo espaços para a atuação destes na garantia da “lei e da ordem” e não se rompeu com o padrão interventor que caracterizou as relações entre Estado e Forças Armadas no período republicano.

Os desajustes econômicos crônicos provocaram cortes orçamentários no setor de Defesa após estabelecimento do Estado democrático na Argentina e estes também configuram um aspecto das relações civis-militares. Enquanto alguns autores destacam que os cortes reforçaram o controle civil, outros estudos apontam para a perda de capacidade operacional das tropas o que pode apontar para uma estratégia pouco eficiente na condução dos assuntos de Defesa. A publicação da DPDN a partir de 2009 e sua atualização em 2023 pode ser vista como um esforço do Estado em otimizar os gastos e realizar um exercício de planejamento estratégico, apesar, do tensionamento dos marcos normativos quanto às funções militares na última década.

Do lado brasileiro, houve redução orçamentária entre as décadas de 1980 e 1990, mas a partir dos anos 2000 os investimentos do Estado para o setor de Defesa estabilizaram-se no patamar de 1,6% do PIB. Não vamos aqui avaliar a eficiência dos investimentos brasileiros, mas chama atenção o percentual elevado dos gastos com o pagamento de pessoal e a autonomia das Forças Armadas no gerenciamento de recursos em detrimento do Ministério da Defesa. Por caminhos diversos, pode-se observar a distinção na estrutura das relações civis-militares nos dois países.

Ao longo dos anos 2000, os dois países avançaram no controle civil sobre as Forças Armadas, ainda que, em níveis distintos. Por um lado, a Argentina consolidou a estrutura normativa do período da redemocratização e reforçou o papel do Ministério da Defesa. Por sua vez, apesar do incremento das atividades do MD observados no Brasil, reforçou-se a ambiguidade entre os temas de Defesa e Segurança com o emprego recorrente de militares em ações internas.

Durante o governo Néstor Kirchner, a Lei de Defesa Nacional foi regulamentada depois de 18 anos de sua aprovação pelo Congresso argentino e o Ministério da Defesa tornou-se órgão central na condução dos assuntos de Defesa, além de serem reforçadas as delimitações para emprego das Forças Armadas apenas para o combate de ameaças externas originadas fora do país. Apesar de sua sucessora manter a retórica sobre Defesa e reforçar vínculos de aproximação com países vizinhos através da UNASUL, pouco foi feito para consolidar reformas estruturais para o setor e observou-se a partir de 2008 um tensionamento entre Defesa e Segurança com o emprego de militares em operações de apoio logístico a agentes de segurança pública.

Já no Brasil, avançou-se com a publicação de documentos declaratórios de Defesa e reforçou-se a figura do MD, principalmente, na gestão de Nelson Jobim. Através do CDS, os dois países assumiram certa liderança na condução dos temas de Defesa em âmbito regional e algumas posições históricas dos dois países prevaleceram como a separação entre Defesa e Segurança por parte da Argentina e uma estratégia autonomista do Brasil para o setor (Vitelli, 2020). No entanto, a estratégia delegativa dos governos civis sobre os assuntos de Defesa prevaleceu, assegurando autonomia corporativa aos grupos castrenses e o emprego cada vez reiterado de militares em operações de segurança pública.

Entre as décadas de 1990 e 2000, os dois países incrementaram a sua participação em missões de paz internacionais, seja com o objetivo de melhorar a capacidade operativa das Forças, como estratégia de controle dos militares, para obter maior protagonismo internacional ou reforçar concepções democráticas entre os militares. A liderança do Brasil na Minustah por mais de uma década e a participação de militares argentinos é o maior exemplo desse tipo de emprego das Forças Armadas. Institucionalmente, tais atuações reforçaram o caráter subsidiário deste tipo de ação e como ela é parte do rol de missões das Forças Armadas. No entanto, no Brasil, tem sido discutido o quanto o envolvimento na Minustah e em outras missões de paz teria contribuído para ampliar o emprego de militares em operações de segurança pública (Marques, 2019). No ano de 2013, publicou-se no Brasil o Manual para operações de GLO, revelando o reforço da institucionalização deste tipo de emprego das Forças Armadas no país.

Em termos regionais, a década de 2010 reforça concepções ambíguas no que tange às questões de Defesa e Segurança com cada vez mais países se utilizando das forças letais do Estado para lidar com assuntos de natureza interna (Norden, 2016). Para Pion-Berlin e Trinkunas (2011), a separação entre os temas com vistas ao controle civil cria uma lacuna de segurança para os indivíduos e ameaça a legitimidade do Estado. Nesse sentido, quando forças intermediárias (não-estatais), por vezes, superam a força das polícias, tende-se a acionar os militares.

Essa dinâmica, presente no Brasil desde o processo de redemocratização foi reafirmada com a ampliação das operações de Garantia da Lei e da Ordem (já institucionalizadas) e, na Argentina, o apoio logístico a este tipo de operação tornou-se recorrente a ponto de ser defendido pelas forças políticas que assumiram o controle do Estado em 2015. Pela primeira vez, desde a redemocratização, os marcos normativos que separam enfaticamente os temas e estruturam as relações civis-militares no país platino foram colocados à prova. Apesar de um discurso voltado ao incremento das missões militares, as mudanças de natureza institucional não foram significativas no período e com a volta do peronismo kirchnerista ao poder, a essência distintiva das duas matérias foi reafirmada, mesmo diante da crise pandêmica que envolveu a disseminação da Covid-19.

No Brasil, muito foi discutido pela literatura dos anos 2000 que autonomia e subordinação poderiam não ser incompatíveis e esta era uma marca das relações

civis-militares no país (Mathias; Soares, 2001-2002). Na medida em que eram concedidas áreas de autonomia aos militares em matéria de Defesa e organização, esperava-se dos militares que não se envolvessem em outros assuntos de natureza política. No entanto, a partir de 2016 o que se observou foi uma maior inserção de autoridades castrenses no interior da estrutura do Estado, inclusive, chefiando o Ministério da Defesa e com o restabelecimento e fortalecimento do status ministerial do Gabinete de Segurança Institucional. Durante o governo de Jair Bolsonaro, a atuação política dos militares atingiu patamares nunca vistos desde a redemocratização, tensionando as estruturas democráticas do país.

Em termos de planejamento e a fim de atingir maior eficiência em matéria de Defesa os dois países passaram a publicar documentos estratégicos que estabeleciam prioridades para o setor e passaram a fomentar práticas de trabalho conjunto. Enquanto na Argentina muitos órgãos que estavam sob controle militar passaram à órbita civil (Polícia Aeronáutica, Serviço Meteorológico Nacional, Serviço de Hidrografia Nacional, Instituto Geográfico Militar, Gestão do Tráfego Aéreo Comercial, Polícia Naval, etc.), no Brasil ainda há uma enorme gama de serviços controlados por militares (serviço de inteligência das forças, controle do tráfego aéreo civil, capitânicas dos portos, dentre outros), demonstrando a autonomia e a atitude delegativa das autoridades civis em relação às Forças Armadas.

A Argentina também avançou sobre a questão de gênero e Direitos Humanos no período analisado e, apesar do Brasil, passar a incorporar mulheres na Forças Armadas ainda há inúmeras limitações para o ascenso e o acesso a determinados cargos nas Forças.

Ademais, há diversas críticas à profissionalização militar para os conflitos da atualidade, à prevalência de um emprego territorial anacrônico e à ausência de um corpo civil de carreira especializado para os assuntos de Defesa nos dois países. À despeito de iniciativas pontuais, tais áreas ainda enfrentam entraves e limitações para o seu desenvolvimento.

Deste modo, neste capítulo procuramos apontar de maneira cronológica e geral como se estruturaram as relações civis-militares e como se instituíram as políticas de Defesa no Brasil e na Argentina. No próximo capítulo analisaremos de maneira mais detalhada como se deu a formulação dos marcos normativos em relação à Defesa,

como se estruturaram os Ministérios da Defesa e como é conduzida a política de inteligência nos dois países. A partir das ferramentas de análise disponibilizadas pelo Institucionalismo Histórico, procuraremos tecer paralelos entre as relações civis-militares e a formulação das Políticas de Defesa.

5 MARCOS INSTITUCIONAIS DE DEFESA NO BRASIL E NA ARGENTINA

5.1 Arcabouço normativo, missões militares e emprego castrense

A teoria geral do Estado e os princípios mais fundamentais das Relações Internacionais distinguem como função epistemologicamente demarcatória, o âmbito doméstico e o internacional (Saint-Pierre; Succi Junior, 2020). Nesse sentido, aquilo que tange à preservação da soberania estatal contra ameaças externas coube historicamente à ação da força de violência mais poderosa do Estado Nacional, que são os exércitos, preparados para atuarem em conflitos de grande magnitude contra forças de outros Estados Nacionais. Por outro lado, a proteção ou manutenção da ordem em ambiente interno, coube às forças de segurança como polícia, guarda-costeira, gendarmeria, entre outros.

Contudo, o ambiente internacional do período imediatamente após a Guerra Fria e a conseqüente diminuição dos conflitos interestatais estabeleceram novos entendimentos de segurança internacional e introduziram o conceito de “novas ameaças” partindo, principalmente, de países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Este movimento reafirmou na América Latina a indistinção entre defesa e segurança pública (Saint-Pierre, 2011), pois através de organismos internacionais, as grandes potências passaram a pressionar os países periféricos a empregar seus aparatos militares em ações de combate ao terrorismo, contrabando, narcotráfico, tráfico humano, dentre outras atividades.

A respeito desta temática é importante pontuar que desde a formação dos Estados Nacionais latino-americanos, os militares ocuparam uma gama de atividades que abarcou desde o desenvolvimento nacional até a manutenção da ordem institucional e social, sendo a onda de ditaduras que se alastrou pelo continente entre as décadas de 1960 e 1980, um dos momentos de maior penetração dos meios castrenses em instâncias estatais (Rouquié, 1984; Saint-Pierre; Succi Junior, 2020). Por este motivo, a atuação das forças armadas em ambiente interno na América Latina, não configura uma exceção, mas uma continuidade que marca a história dos países da região (Saint-Pierre; Succi Junior, 2020).

Tanto na Argentina quanto no Brasil, as Forças Armadas, mesmo profissionalizadas no século XX, atuaram como garantidoras da ordem através de intervenções políticas, se apresentaram como representantes da unidade nacional, reserva moral da nação e interferiram na identificação de ameaças domésticas a serem combatidas (Saint-Pierre; Succi Junior, 2020).

Porém, como já levantado pelos capítulos anteriores e ressaltado pela literatura sobre o tema, observa-se uma diferenciação em relação aos padrões de intervenção na Argentina e no Brasil a partir da conjuntura crítica vinculada aos processos de transição para a democracia. Enquanto no primeiro, houve uma ruptura com o padrão interventor que marcou o século XX, no segundo houve continuidade e reafirmação desse padrão, mesmo após o estabelecimento de um regime democrático.

A partir de então, analisaremos como essa diferença se estabelece no âmbito institucional partindo da definição constitucional estipulada para os grupos armados.

O processo constituinte brasileiro, realizado entre 1987 e 1988 assegurou aos militares a possibilidade de intervenção em ambiente interno. Como já levantado pela literatura, os militares influenciaram os deputados para que a letra da lei reproduzisse suas demandas por funções (D'Araújo, 2010; Donadelli, 2022; Mathias, 2003). Donadelli (2022), citando Moraes (1987), classificou o processo como de “mudanças na continuidade e permanência na transição”, no qual são preservadas em novas situações políticas as antigas funções das Forças Armadas.

Os artigos 142 e 144 da Constituição Federal de 1988 que versam sobre o papel e as funções das Forças Armadas e das forças de segurança são classificados como “imprecisos e ambíguos” (Saint-Pierre; Winand, 2008, p. 62) por não definirem claramente “lei e ordem” e tampouco estabelecerem distinções entre os termos. Ademais, o artigo 142 ainda estabelece as Forças Armadas como as únicas instituições nacionais permanentes e regulares:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

[...]

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

(Brasil, 1988).

A expressão “lei e ordem”, presente em constituições anteriores, segundo Guzzi e Mathias (2010, p. 45), abre caminho para a imposição da ordem das Forças Armadas, que estariam agindo em cumprimento às suas funções constitucionais. Já Zaverucha (1998), entende que a noção de ordem e desordem envolve questões ideológicas e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre a conduta (in)desejada de determinados indivíduos.

Originalmente, o artigo 144 não faz menção às Forças Armadas na preservação da “ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, no entanto, as leis complementares n° 69/91, 97/99 e o documento Garantia da Lei e da Ordem, de 2013, estabelecem o emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, como de responsabilidade do Presidente da República e a sua atuação poderia ocorrer “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (Brasil, 1991). Portanto, além do aspecto ambíguo presente no artigo 142, posteriormente, a possibilidade de emprego interno das Forças Armadas foi consolidada com legislação complementar. Deste modo, é interessante analisar como o padrão interventor das autoridades castrenses no Brasil foi reafirmado e institucionalizado por mecanismos incrementais e estratégias de *layering*. Não só a posição corporativa das Forças Armadas prevaleceu, como visto no processo

Constituinte, como este foi reforçado por autoridades políticas civis no período pós-autoritário.

Na Argentina, por sua vez, mesmo com o colapso do regime ditatorial e o debate acerca da elaboração de uma nova constituição no período da transição, não houve consenso sobre a questão e o presidente Raúl Alfonsín não teve força para levar o que tinha sido um de seus projetos de campanha adiante. Desse modo, foi mantida a Constituição da República Argentina de 1853¹⁶.

Os artigos da Constituição que versam sobre as Forças Armadas as colocam sob controle do Congresso Nacional e do Poder Executivo, sobretudo. No entanto, o marco jurídico que estabelece as bases orgânicas e funcionais para a preparação, execução e controle da Defesa é a Lei de Defesa Nacional (1988). Segundo Barany (2012), os legisladores argentinos foram influenciados pela Lei de Defesa Nacional da Espanha (1980) e o *Goldwater-Nichols Act* (1986) no que se refere ao objetivo de consolidar a supremacia civil sobre os militares.

Já no artigo 2º da referida lei, fica definida 'Defesa Nacional' como a integração e ação coordenada de todas as forças da Nação para a solução de conflitos que requeiram o emprego das Forças Armadas para enfrentar agressões de origem externa:

Art 2º – La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.
(Argentina, 1988).

Em seguida, no artigo 4º, fica estabelecida a diferença entre Defesa Nacional e Segurança Interna, além da previsão de aprovação de uma lei específica para o tema:

¹⁶ A Constituição de 1853 passou por sete alterações em sua história, sendo a última em 1994.

Art. 4° – Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial. (Argentina, 1988).

Nos títulos seguintes se instituem as finalidades do Sistema de Defesa e a estrutura dele (Presidente da República, Conselho de Defesa Nacional, Congresso Nacional, Ministro da Defesa, Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, Exército, Marinha, Aeronáutica, Gendarmeria Nacional e Prefeitura Naval argentina e o povo da nação argentina). Apesar da participação de setores castrenses, fica estipulado o Presidente da República como comandante em chefe das Forças Armadas e a chefia da área pelo Ministério da Defesa, assim como, a dependência do Estado Maior Conjunto ao presidente da República e ao Ministério da Defesa.

No artigo 15°, ficam afastadas as questões de política interna de órgãos de inteligência militares, reforçando o rompimento com a Doutrina de Segurança Nacional. Nos artigos 21° e 22°, fica estabelecida a constituição das Forças Armadas tratando, inclusive, da necessidade de eficiência conjunta entre as forças. Já no artigo 29°, fica instituído que as autoridades constitucionais manterão a plena vigência de suas atribuições, exceto na aplicação do artigo 6° da Constituição (transcrito abaixo):

Artículo 6° - El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia (Argentina, p. 2, 1995).

Vale destacar que o artigo da Lei de Defesa Nacional reforça o aspecto excepcional da medida e a sua adoção apenas em contextos estritamente indispensáveis. É notável a preocupação com o controle civil da Defesa Nacional na legislação e o rompimento com o padrão interventor das Forças Armadas. Porém, apesar do consenso parlamentar na aprovação da medida e da amplitude da lei no que concerne ao controle civil das autoridades militares, sua regulamentação se deu apenas durante a gestão de Néstor Kirchner, dezoito anos após sua promulgação.

Em 18 de dezembro de 1991, em atendimento ao previsto pela Lei de Defesa Nacional foi aprovada a Lei de Segurança Interna (Lei nº 24.059). No artigo que define o sistema, a estrutura e os órgãos participantes na segurança interna não se encontram as Forças Armadas, reafirmando a distinção entre Defesa Nacional e Segurança Interna. Mesmo no artigo 27º, que prevê a possibilidade de o Ministro da Defesa acionar um Comitê de crise para que as Forças Armadas prestem apoio a operações de segurança interna, este apoio deve se dar apenas no âmbito logístico, de construções, transporte, engenharia e comunicações. O artigo 31º retoma o caráter excepcional para o emprego de Forças Armadas em ações de segurança interna, caso o Presidente da República considere necessário.

A análise dos documentos demonstra as distinções estabelecidas nos processos transicionais entre Argentina e Brasil. Apesar da possibilidade excepcional para o emprego das Forças Armadas em ações de segurança interna no país platino, o reiterado reforço das autoridades civis na condução da Política de Defesa é revelador dos objetivos da legislação aprovada. Cabe pontuar que nos últimos anos ocorre um tensionamento entre os conceitos de Defesa e Segurança estabelecidos pelos marcos institucionais do período da transição. O crescente emprego de militares em ações de fronteira e de combate ao narcotráfico demonstram que o debate segue em aberto na sociedade argentina e refletem distintas posições de atores políticos no país.

5.2 Ministério da Defesa: estabelecimento e prerrogativas

A instituição de Ministérios da Defesa, se deu sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Com o intuito de abrigar e coordenar os ramos diversos das Forças Armadas no plano governamental, a estrutura mostrou-se exitosa e hoje pode ser observada na imensa maioria dos Estados Nacionais que compõem a Organização das Nações Unidas (Fuccille, 2006). Originalmente, a criação da pasta voltava-se para a unificação e coordenação de uma política nacional que fosse comum às três forças e mais recentemente, além dos fatores elencados, a existência de um Ministério da Defesa pressupõe maior controle civil das autoridades eleitas democraticamente sobre os militares. O aspecto da coordenação e unificação reforça a possibilidade de

controle, mas é interessante pontuar uma mudança de discurso observada historicamente na implementação desta estrutura institucional. Segundo Fuccille (2006, p. 130), “o Ministério da Defesa é condição necessária – ainda que insuficiente – ao exercício de um controle civil democrático sobre os militares”.

A Argentina instituiu seu Ministério da Defesa na primeira onda de países que estabeleceram este tipo de organização ainda que com uma existência instável durante a presidência de Juan Domingos Perón, em 1949. Porém, sob a presidência de Arturo Frondizi, o Ministério da Defesa passou a integrar o organograma ministerial com a aprovação da *Ley Organica de los Ministerios* (1958)¹⁷.

Atento a la necesidad de neutralizar el creciente protagonismo político de las Fuerzas Armadas argentinas, Frondizi le atribuyó al “Ministerio de Defensa Nacional” la competencia fundamental de atender a “todo lo relacionado con la defensa nacional en su carácter integral y, a los efectos del refrendo constitucional, el despacho de los asuntos que corresponden a las secretarías de Guerra, Marina, y Aeronáutica, que funcionarían bajo la coordinación de este ministerio (Canelo, 2012, p. 320).

O Brasil, por sua vez, só instituiu seu Ministério da Defesa no ano de 1999 sob forte resistência da caserna e após um engenhoso arranjo institucional levado à cabo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Utilizando-se de prerrogativas do Executivo Federal como medidas provisórias e decretos presidenciais, foram estabelecidas mudanças na organização das Forças Armadas e no Poder Executivo, nomeou-se um ministro extraordinário para os assuntos de Defesa enquanto o projeto tramitava no poder legislativo e finalmente a aprovação do projeto de emenda inseriu o Ministério da Defesa na Constituição Federal, rebaixando os ministérios militares aos postos de comandantes de forças. Segundo Barreto (2021), a alteração se deu por meio de um processo incremental de modificação da norma existente acompanhada por concessões ao estamento militar, como o status jurídico de ministro

¹⁷ “Por la ley 14439 quedó consagrado el actual ministerio de Defensa y desaparecieron los anteriores ministerios de Defensa, de Guerra, de Marina y de Aeronáutica. Su objetivo sería coordinar y supervisar planes, acciones y políticas que permitieran a las fuerzas armadas, cumplir de manera eficaz la misión reservada para ellas en la Constitución Nacional” (Chiappini; Llendorozas, 2008, p. 6).

concedido aos comandantes das forças ou mesmo um regime previdenciário diferenciado.

O contexto de institucionalização do Ministério da Defesa é bastante diferente daquele observado na Argentina, pois embora não se tratasse de uma discussão nova, já presente durante o governo Castelo Branco (1964-1967) e mesmo durante a conjuntura crítica da transição democrática, os condicionantes que estruturaram o projeto ministerial remetem a outros elementos. Além dos debates acerca da necessidade de controle civil sobre o aparelho militar que marcaram a década de 1990, a lógica advinda do processo de globalização e da necessidade de uma reforma no aparelho de Estado advertido por corporações transnacionais e organizações multilaterais estiveram presentes na proposta de criação do MD. Ademais, a desconstrução da “Era Vargas”, consistiu em um dos elementos políticos mais marcantes da gestão FHC (Fuccille, 2006).

A crise do paradigma desenvolvimentista, a agudização do processo de globalização/mundialização e as reformas de cunho neoliberal ao longo da década de 1990, bem como os militares na defensiva e um clima de liberdade democrática jamais visto na história brasileira, aparecem como peças importantes do tabuleiro de xadrez onde foram pensadas e implementadas as mudanças no setor de defesa, sendo essa talvez a área onde as reformas institucionais de maior envergadura tenham ido mais longe nos dois mandatos do presidente Cardoso (Fuccille, 2006, p. 140).

Entretanto, a criação precoce de um Ministério da Defesa na Argentina não significou poder e centralidade à pasta no que concerne às relações entre poder constitucional e Forças Armadas. A instabilidade política, a recorrência de golpes de Estado no país e a “balcanização do gabinete nacional” durante o *Processo de Reorganização Nacional* relegaram o ministério a uma importância secundária (Canelo, 2012, p. 320). Apenas diante dos conflitos militares que marcaram o processo de transição para a democracia e o conturbado governo Alfonsín, marcado pelas rebeliões *carapintadas*, a pasta adquiriu poder e autoridade, assim como, o fortalecimento da figura do Ministro de Estado.

No período entre 1989 e 2001, marcados pela presidência de Carlos Menem e a crise político-social que atingiu o país, assim como, o declínio da questão militar na

agenda pública e governamental, a área da Defesa esteve subordinada aos imperativos da agenda econômica (Canelo, 2012, p. 321). E somente a partir da presidência de Néstor Kirchner, a pasta adquiriu proeminência e notoriedade na condução da Defesa Nacional, como veremos a seguir.

As atribuições e competências do Ministério da Defesa argentino são reguladas pela Lei Ministerial de 1958 e a Lei de Defesa Nacional de 1988. Ademais, o decreto nº 727/2006 que regulamentou a Lei de Defesa Nacional ampliou as funções do Ministério da Defesa, assim como outros decretos posteriores.

Segundo o arcabouço normativo, o ministério da Defesa conta com amplos instrumentos jurídicos que determinam funções e obrigações, além do conjunto de atribuições que definem a Defesa Nacional e a condução da área. O Ministério também possui faculdades de acesso à informação e a possibilidade de reunir aportes de diferentes estruturas do governo.

Dentre as atribuições específicas do Ministério, encontram-se: determinar os objetivos da política de Defesa; elaborar o orçamento das Forças Armadas e coordenar a distribuição dos créditos correspondentes; coordenar as atividades logísticas; controlar as atividades concernentes à Inteligência Estratégica Militar; estruturar missões de paz no exterior; intervir na nomeação de promoções; participar do planejamento, direção e execução de atividades produtivas; propor planos para a proteção de áreas de fronteira e atividade Antártica; participar da formulação e aplicação dos princípios e normas voltadas ao funcionamento e emprego das Forças Armadas; dentre outras atribuições técnicas (Chiappini; Llendorozas, 2008, p. 8-9).

Pelo decreto presidencial 727/2006, cabe ao ministério ainda, o assessoramento do Presidente da República na condução militar da guerra e sua integração ao CODENA (*Consejo de Defensa Nacional*), a escolha dos militares que integram o Estado Maior Conjunto, a aprovação anual do planejamento estratégico militar, assim como, o exercício de toda função que explícita ou implicitamente surja das leis que regem sua competência.

Segundo designação da Lei de Defesa Nacional, o CODENA possui funções importantes no assessoramento do Presidente da República em relação à Defesa Nacional e na adoção de estratégias de Defesa, colocando o MD em posição de

destaque no conselho pela função de Secretaria do Conselho de Defesa Nacional (SECODENA).

Como se pode ver através de algumas das atribuições concernentes ao Ministério da Defesa, são amplas as suas atribuições institucionais no interior do Estado argentino e suas prerrogativas têm papel importante para a consolidação do controle político sobre as Forças Armadas. No entanto, segundo Llendorozas e Chiappini (2008, p. 12), a realidade política se distanciou bastante da descrição apontada pelas normas jurídicas, pois o CODENA, por exemplo, esteve inativo até a regulamentação da Lei de Defesa em 2006. Para o autor, o problema da condução política no campo da Defesa, não se trata da necessidade de mais ou melhores normas, mas da aplicação efetiva de toda a estrutura legal vigente que excede muito os marcos regulatórios dos países da região (Chiappini; Llendorozas, 2008, p. 14). Posteriormente, houve ainda uma expansão do marco legal instituído na gestão da ministra Nilda Garré com novas leis, decretos, resoluções ministeriais e diretivas (Chiappini; Llendorozas, 2008, p. 14).

O Ministério da Defesa argentino é composto, sobremaneira, por um corpo civil de funcionários políticos e de carreira na função pública. Os militares não gozam de plena autonomia em todas as questões de sua competência, mas o controle específico dos itens orçamentários e de aplicação do gasto não conta com uma suficiente supervisão ministerial. Além disso, não existem canais ou mecanismos formais de intercâmbio entre funcionários civis e militares o que prejudica a efetividade da pasta (Chiappini; Llendorozas, 2008, p. 27).

No Brasil, a oficialização do Ministério da Defesa se deu em 1999. A nova legislação estabeleceu os seguintes pontos como áreas de competência da pasta:

Política de Defesa Nacional; política e estratégia militares; doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas; inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa; operações militares das Forças Armadas; relacionamento internacional das Forças Armadas; orçamento de defesa; legislação militar; atuação das Forças Armadas na preservação da ordem pública, no combate a delitos transfronteiriços ou ambientais, na defesa civil e no desenvolvimento nacional; constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas, só para ficarmos nos temas mais sensíveis (Fuccille, 2006, p. 142).

Barreto (2021), observou no organograma do ministério uma forte presença de militares e a impossibilidade do chefe da pasta de executar o orçamento para a área de Defesa. Ademais, os comandantes das forças ainda indicam nomes de militares para promoções, cabendo ao ministro escolher entre os candidatos apontados pela caserna. Fuccille (2006) também apontou o que chamou de “vício de origem” na estruturação do ministério dada a manutenção de prerrogativas aos militares como a manutenção de foro especial para processar e julgar os comandantes militares, a preservação da Justiça Militar em tempos de paz, além da garantia de assento permanente aos comandantes das Forças no Conselho Militar de Defesa.

Além disso, a atuação apagada dos primeiros nomes indicados para a pasta no sentido de alterar as relações civis-militares ou robustecer a condução civil na área da Defesa rendeu críticas de acadêmicos como, por exemplo, Jorge Zaverucha (2005) que considerou que a criação do ministério não promoveu qualquer alteração substantiva no padrão das relações civis-militares brasileiras.

No entanto, apesar de algumas críticas serem válidas, o curso institucional demonstrou que a partir da gestão de Nelson Jobim (2007-2011), algumas mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº 136/2010 fortaleceram a figura do ministro que passou a nomear o chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), além de conduzir a formulação da política e diretrizes referentes aos produtos de Defesa empregados nas atividades operacionais e a implementação das políticas declaratórias de Defesa, como, a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e a Política Nacional de Defesa (PND). Tais documentos devem ser atualizados a cada 4 anos e passam por apreciação do Congresso Nacional.

Com isso, pode-se apontar que apesar da relevância institucional representada pela criação do Ministério da Defesa, as Forças Armadas ainda preservam muito de sua autonomia corporativa, principalmente, no que tange a questões orçamentárias, promoções, Justiça Militar, dentre outros aspectos.

5.3 Da organização dos aparelhos de inteligência

A inteligência estratégica ocupa um papel chave na formulação de políticas de Defesa. Atualmente, praticamente todos os Estados do mundo contam com agências ou dependências dedicadas a geração deste tipo de conhecimento. O desenvolvimento de inferências e análises acerca dos problemas militares que coloquem em risco a segurança externa das nações constitui uma tarefa fundamental para orientar a tomada de decisões, definir prioridades e fixar estratégias de médio e longo prazo (Poczynok, 2017, p. 85). Nesse sentido, a definição do que representa um risco ou ameaça não parte de uma abordagem neutra, mas é influenciada por fatores culturais e a percepção das elites ou mesmo das Forças Armadas sobre seu papel na sociedade.

Thomas Bruneau e Cristiana Matei (2008), entendem que a fim de ampliar a efetividade e a eficiência das políticas de Defesa, é necessário o controle das agências de inteligência por setores civis, incluindo a supervisão e o desenvolvimento de normas profissionais. Para além disso, o estabelecimento de consensos sobre “ameaças”, a definição de uma agenda de inteligência restritiva, focada no controle e a legitimidade dos órgãos é fundamental para uma condução de inteligência democrática e alinhada com as necessidades do Estado Nacional.

As origens dos serviços de inteligência tanto no Brasil quanto na Argentina remontam as primeiras décadas do século XX. Ainda na Primeira República (1889-1930), o presidente Washington Luís (1926-1930) criou o Conselho de Defesa Nacional (CDN) com a prerrogativa de “investigar a vida pessoal de adversários políticos do presidente (‘questão moral’) ou espionar operários em greve (‘defesa da pátria’)” (Figueiredo, 2005, p. 37-38), enquanto na Argentina a ideia de um inimigo interno esteve presente no debate das elites argentinas desde os anos 1930 (Rostica, 2018, p. 176).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o governo do presidente Dutra (1946-1951) criou o primeiro serviço secreto brasileiro, denominado Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI), subordinado ao Conselho de Segurança

Nacional, nova designação do CDN. Na Argentina, sob a presidência de Perón (1946-1955) foram instituídos os órgãos de inteligência das Forças Armadas e o Sistema de Inteligência Argentino que logo foi substituído pela Secretaria de Informações do Estado (SIDE). Tais órgãos, adequavam-se à estruturação da Doutrina de Segurança Nacional nos dois países e a produção de inteligência esteve bastante vinculada a grupos militares, que atrelavam o anticomunismo e o “inimigo interno” à organização de seus serviços de inteligência.

A Escola Superior de Guerra argentina e sua homônima no Brasil, assumiram um papel importante na organização das estruturas de inteligência e serviços secretos em ambos os países. Enquanto militares argentinos firmavam acordos com militares franceses e realizavam cursos no país europeu para a elaboração de uma doutrina de guerra revolucionária e de defesa interna do território (Rostica, 2018), militares brasileiros eram formados e treinados nos Estados Unidos em escolas de espionagem, turbinando os serviços secretos de inteligência (Silva, 2020).

A instabilidade e a polarização republicana que levou ao golpe militar em 1964 no Brasil elevou a importância dos serviços de inteligência a outros patamares com a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), em substituição ao SFICI. A partir de então, se estruturará a principal rede de informações das Forças Armadas, a cadeia que viabilizou a operacionalização de uma repressão sangrenta com perseguições políticas, práticas de tortura e violência, desaparecimentos e assassinatos na ditadura civil-militar que se perpetuou até 1985 (Silva, 2020, p. 79).

O SNI passou a contar com autonomia financeira, agências regionais, o chefe do órgão detinha status de ministro, podendo requisitar civis e militares, colaboradores fora dos quadros, seus dados, inclusive estruturais e organizacionais, seriam secretos e não teriam nenhum tipo de controle externo (Figueiredo, 2005). A força e importância do órgão era tamanha que dele saíram dois generais-presidentes no interregno autoritário e o órgão chegou a acumular um arquivo com fichas de mais de 250 mil pessoas contendo informações sobre atividades subversivas, comportamento suspeito ou envolvimento em transações ilícitas (Aquino, 2012).

No período mais repressivo da ditadura militar brasileira, os sistemas de informações passaram não apenas a coletar dados e analisar informações, mas também participaram diretamente da repressão. Auxiliado pelos centros de

inteligência das respectivas forças (CIE, CISA e CENIMAR), o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), o Destacamento de Operações e Informações (DOI), o Centro de Operações e Defesa Interna (CODI), além de outros órgãos vinculados a centros de formações em inteligência e serviços secretos das polícias militares (Silva, 2020), o sistema de inteligência da ditadura brasileira estruturou a maior soma de poderes que todos os regimes ditatoriais da região com o status de ministro para o seu chefe, monopólio do ensino de informação, coordenação de todo o sistema de inteligência, independência, presença de agentes em todos os órgãos públicos e nenhum controle por parte do Legislativo ou Executivo (Carvalho, 2019, p. 227).

A experiência argentina encontra paralelos na experiência brasileira já que a partir da década de 1960, a maioria dos órgãos de inteligência estavam voltados à segurança interna, dotados de meios próprios de obtenção de informação com uma delimitação de competências pouco clara. Além disso, falta de controle político, parlamentar ou judicial das atividades dos órgãos em questão e o protagonismo militar em matéria de inteligência representam alguns dos pontos de contato (Ugarte, 2000). A diferença é que a estrutura de inteligência argentina alternou entre governos civis, como o de Frondizi, e militares como o do general Onganía, instalado a partir de 1966.

O *Processo de Reorganização Nacional* herdou as funções e a estrutura robusta do SIDE, assim como, os conceitos doutrinários advindos da guerra contrarrevolucionária e aplacou uma perseguição violenta contra opositores durante o seu período de vigência.

Tanto no Brasil quanto na Argentina, os serviços militares de inteligência e suas escolas de formação não desenvolveram o que constitui a essência do serviço de inteligência que é a produção de inteligência estratégica, cujo resultado não é outro que o conhecimento sobre as capacidades bélicas daqueles Estados considerados potenciais inimigos a partir da possibilidade de guerra que surgem como resultado dos objetivos políticos fixados pelo governo (Ugarte, 2000, p. 102).

Durante o processo de transição para a democracia, o SNI foi mantido como órgão de governo e teve ainda sua agenda ampliada durante o governo Sarney (1985-1990), apenas tentando dar vernizes de transparência para a sua atuação (Figueiredo, 2005). No governo Alfonsín (1983-1989), por sua vez, o Estado argentino impediu que militares ocupassem cargos governamentais fora do âmbito militar e as Leis de Defesa

Nacional e de Segurança Interna orientaram os militares para a contenção de ameaças externas e atribuiu ao Ministério do Interior o controle da segurança interna. Essas mudanças impediram que os componentes do sistema de inteligência realizassem tarefas repressivas, policiais e de investigação criminal, criaram uma Diretoria de Inteligência Interna para coordenar as atividades de inteligência da polícia e do SIDE, além de instituir uma comissão bicameral no Congresso para supervisionar os serviços de inteligência (Gill, 2012; Poczynok, 2023). Apesar do processo de desmilitarização dos serviços de inteligência experimentados a partir da instauração democrática, os atentados terroristas contra a embaixada de Israel em 1992 e a sede da AMIA em 1994 evidenciaram gravíssimas deficiências nas capacidades preventivas do Estado argentino (Poczynok, 2023).

No mesmo contexto, o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) extinguiu o SNI e criou em seu lugar o Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos (DI/SAE), ligada à presidência da República. Com essa mudança, ocorreu a transferência do espólio para o DI, a perda do status ministerial da pasta, os chefes nomeados para o DI e a SAE foram civis e a comunidade foi formalmente dissolvida (integração entre as inteligências das Forças Armadas). Não houve a inauguração de um novo marco regulatório do sistema, o que significou que apesar do baque operacional, de funcionários e orçamentos, o Serviço ainda contava com amplos poderes adquiridos na ditadura e sem qualquer espécie de controle externo de suas atividades (Silva, 2020, p. 82). Seu sucessor, Itamar Franco (1992-1994), restabeleceu militares no controle do DI/SAE e o DI virou subsecretaria de inteligência (SSI). Em seu regimento estava prevista a possibilidade de intervenção na ordem interna.

Apenas sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), já apresentado como um governo que avançou na agenda de Defesa Nacional, foi criada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), submetida ao gabinete da presidência, em especial o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), antiga Casa Militar. Pela primeira vez, o serviço contaria com controle externo de uma comissão mista composta por três deputados e três senadores. Neste mesmo marco foi criado o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) que passou a reunir informações de todos os órgãos federais que produzissem informações de defesa externa, interna, sob coordenação da ABIN (Silva, 2020).

Apesar do avanço institucional, ainda prevalecia ausência de definição sobre os limites de atuação e capacidade de operação da ABIN, contendo ambiguidade quanto ao conceito de “interesse nacional”.

A ABIN passou, por definição, a ser muito mais um órgão de governo do que do Estado brasileiro. Como não se fez uma distinção entre inteligência civil e militar, estão contemplados, no raio de ação da ABIN, os serviços de inteligência das Polícias Militares Estaduais (P-2s), bem como Polícia Federal, Rodoviária Federal e Polícias Civis. Os serviços de inteligência das Forças Armadas foram teoricamente considerados, contudo, tais serviços não se submetem ao SISBIN ou a qualquer outro sistema, que não o seu próprio (Zaverucha, 2010, p. 160-161).

Mesmo com o estabelecimento do controle externo pela comissão mista, pode-se dizer, que sua atuação é bastante ineficiente. O fato de a agência ser vinculada ao GSI, desde a sua criação comandado por militares, perpetua a cultura política dos serviços de inteligência e não altera suas bases de intervenção. A persistência de uma legislação sobre crimes políticos contrários à segurança nacional com resquícios de elementos que compunham a Doutrina de Segurança Nacional é reveladora do caráter militarizado da produção de inteligência no Brasil.

Na Argentina, como efeito das discussões transcorridas ao longo da década de 1990 e ainda sob impacto dos marcos de Defesa aprovados no processo de transição, aprovou-se em meio à crise político-social de 2001 a Lei de Inteligência Nacional. Sob os marcos doutrinários que visavam a distinção entre segurança interna e Defesa Nacional, a lei prevê a distinção entre Inteligência Estratégica Militar e Inteligência Criminal.

Esta distinção firmou as bases do Sistema de Inteligência Nacional, composto pela Secretaria de Inteligência, a Direção Nacional de Inteligência Estratégica Militar do Ministério da Defesa (DNIEM) e a Direção Nacional de Inteligência Criminal (DNIC) do posteriormente criado Ministério de Segurança. As pastas ministeriais são responsáveis, respectivamente, por conduzir as áreas de inteligência das Forças Armadas e dos corpos policiais e forças de segurança federais (Polícia Federal Argentina, Gendarmeria Nacional Argentina, Prefeitura Naval Argentina e Polícia de Segurança Aeroportuária). A Lei de Inteligência determinou, ainda, os limites gerais

que regulam a atividade dos órgãos de inteligência, proibindo ações repressivas e o envolvimento na situação política nacional, exterior, opinião pública e nos meios de comunicação (Poczynok, 2023, p. 7).

O principal órgão de controle e supervisão externa dos serviços de inteligência é a Comissão Bicameral de Fiscalização dos Órgãos e Atividades de Inteligência do Congresso Nacional. A legislação confere amplas atribuições à instituição parlamentar, dentre elas a possibilidade de efetuar controle e investigação sobre todos os assuntos concernentes às atividades de inteligência. A Comissão também tem a prerrogativa de controlar os gastos reservados ao Sistema de Inteligência Nacional e pode ter acesso a interceptações de comunicações realizadas em um determinado período (Poczynok, 2023, p. 7-8).

No Brasil, houve poucas alterações estruturais nas últimas décadas no âmbito do controle do sistema de inteligência. Durante a presidência de Dilma Rousseff o Gabinete de Segurança Institucional perdeu o status ministerial, mas logo após o seu processo de *impeachment*, o status foi restabelecido sob a presidência de Michel Temer. Nos últimos anos, o processo de militarização da inteligência foi reforçado, à despeito da revogação da Lei de Segurança Nacional, ainda do período ditatorial, no governo Jair Bolsonaro.

Recentemente, foram divulgados pela imprensa casos de espionagem política envolvendo servidores e ex-servidores da ABIN (Tralli, 2023). Tal fato é revelador dos limites democráticos da condução dos serviços de inteligência no Brasil.

Na Argentina, em que pesem os consensos parlamentares e os marcos normativos, os serviços nacionais, policiais e militares continuaram destinando parte dos seus recursos à reunião de informação e análise ou perfilamento de atores políticos, personalidades relevantes, assim como, a preparação de informes gerais sobre temas de opinião pública, o clima político nacional, a conflitividade social ou a evolução de cenários eleitorais. Apesar do rechaço generalizado que estas práticas despertam nos discursos de opositores ou governistas, o certo é que, ao longo destas décadas, as elites dirigentes continuaram demandando e valorizando a produção de informação política por parte dos serviços de inteligência (Poczynok, 2023, p. 9). Essa prática de utilização de informações por parte da classe política deu origem a escândalos de espionagem, desaparecimento de provas envolvendo a investigação

do atentado à AMIA, a morte do procurador Alberto Nisman, responsável pela condução das investigações sobre o caso AMIA, para tratar de apenas alguns exemplos. Essas questões levaram à dissolução da Secretaria de Inteligência pela presidente Cristina Kirchner e a criação da Agência Federal de Inteligência (AFI) em 2015, através da Ley 27.126/15.

Com a chegada de Mauricio Macri à presidência, a AFI teve suas atribuições ampliadas e a agência esteve envolvida na investigação de dezenas de causas penais. Suas atribuições se estenderam a um amplo espectro de delitos federais: desde ameaças ao presidente, até sequestros, capturas de foragidos internacionais, narcotráfico, lavagem de dinheiro, golpes, dentre outros (Poczynok, 2023). As novas prerrogativas refletiram o tensionamento entre Segurança e Defesa que abalou os marcos institucionais do período de transição.

O governo Alberto Fernández introduziu uma nova revisão da estrutura da AFI, destituiu agentes que ingressaram na gestão anterior e realizou inúmeras denúncias de ex-autoridades. O governo ainda proibiu a participação da agência em investigações penais e definiu novas prioridades que iam desde o “desenvolvimento integral da nação” até a “proteção de recursos estratégicos” (Poczynok, 2023). Estas prioridades demonstram que a agenda de Alberto Fernández em matéria de inteligência esteve orientada a limitar a confidencialidade destes serviços e reduzir os riscos que a existência dos órgãos representa em uma sociedade democrática (Poczynok, 2023).

5.4 Conclusões Parciais

Como já apontado nos capítulos anteriores, as conjunturas críticas ligadas à transição para a democracia instituíram padrões de relações civis-militares muito distintos no Brasil e na Argentina.

A ruptura por colapso na Argentina deslegitimou as Forças Armadas impedindo-as de negociarem seu papel na estrutura do Estado e permitiu, ainda, a judicialização de atores importantes envolvidos em crimes do período ditatorial. Do ponto de vista institucional, o protagonismo de setores civis produziu um pensamento sobre Defesa

Nacional que rompeu com o padrão de intervenção militar que marcou o século XX e estabeleceu uma distinção clara entre Defesa e Segurança. A partir dos marcos normativos representados pela Lei de Defesa Nacional (1988), a Lei de Segurança Interna (1991) e a Lei de Inteligência Nacional (2001), consolidou-se uma concepção clara acerca da Defesa Nacional que relegava os militares ao exercício de funções ligadas ao combate de ameaças externas contra o país. O legado produzido pelo processo de transição resistiu a inúmeras crises políticas e sociais e foi consolidado no início do século XXI, sob a presidência de Néstor Kirchner. É interessante pontuar que nos marcos normativos analisados, os militares tiveram pouca força para desafiar as instituições ou impor vetos às formulações, mesmo em diferentes contextos políticos. Sem dúvida alguma, mais recentemente, a estrutura normativa que separa enfaticamente as noções de Segurança e Defesa foi tensionada por pressão interna e externa, mas dado o período analisado prevalecem as decisões estruturadas a partir do processo transicional.

A transição pactuada, observada na experiência brasileira, permitiu aos militares que negociassem lugares de autonomia na estrutura do Estado e mantivessem o padrão interventor que marcou as sucessivas rupturas institucionais protagonizadas pelas Forças Armadas ao longo do século XX. Por meio de uma legislação ambígua presente na Constituição Federal de 1988 assegurou-se aos militares o papel de garantidores da “lei e da ordem”, posteriormente reafirmado por meio de legislações incrementais e pouco questionado por autoridades civis. No Brasil, não se julgou necessária uma revisão do papel das Forças Armadas e, tampouco, uma definição clara sobre as áreas de sua atuação.

Estes talvez sejam os principais legados dos processos transicionais, uma vez que, os dois países avançaram institucionalmente na agenda de Defesa na década final do século XX. A Argentina reforçou as atribuições do seu Ministério da Defesa e o Brasil regulamentou constitucionalmente a pasta no ano de 1999. As dificuldades no processo de tramitação e a resistência da caserna, no Brasil, produziram um Ministério com poucas prerrogativas claras e cercado por militares. Apesar do avanço institucional observado a partir da gestão de Nelson Jobim (2007-2011), generais do Exército assumiram o controle da pasta sob a presidência de Michel Temer e Jair Bolsonaro, reforçando a militarização do setor. Tal fato é revelador da persistência do padrão interventor e da relevância militar na estrutura do Estado. Em inúmeras

ocasiões, os militares se apresentaram como desafiantes institucionais com capacidade de veto em determinadas resoluções. Os avanços institucionais se deram pela estratégia de *layering* e sempre contemplando o poder de barganha das Forças Armadas.

Barrachina e Rial Roade (2006) em suas análises acerca dos ministérios da Defesa na América Latina apontam a existência de dois modelos diferenciados de Ministérios da Defesa e sua capacidade de mando: no primeiro, os ministros funcionam como intermediários entre o Poder Executivo e as organizações militares, que efetivamente mantêm autonomia. Nesse caso, os ministérios da Defesa são órgãos de administração e não de controle das Forças Armadas. No segundo modelo, o ministério efetivamente conduz os organismos militares, não importando se quem conduz o ministério é civil ou militar. Para este modelo, importa saber com que atitude se conduz, se como porta-voz das FFAA ou como condutor político.

Ao observar os casos argentino e brasileiro, é difícil estabelecê-los dentro de padrões, já que, o papel exercido pelo Ministério da Defesa desde a criação, nos dois países, variou em diferentes contextos e gestões. No entanto, do ponto de vista normativo-institucional quando analisamos a autonomia corporativa preservada pelas Forças Armadas e o seu peso na organização do Ministério da Defesa no Brasil, percebe-se que o chefe da pasta atua, sobremaneira, como um intermediário entre organizações militares e poder executivo.

A experiência argentina revela um arcabouço institucional muito mais amplo no que tange às atribuições do Ministério da Defesa, principalmente, após a regulamentação da Lei de Defesa Nacional. Com uma trajetória muito mais longa, a pasta passou a contar com autoridade no período pós-autoritário, institucionalizando-se e fortalecendo suas prerrogativas, nos anos 2000. O intento de reforçar o controle civil sobre as organizações militares pode ser notado na amplitude de atribuições concedidas à pasta e na predominância de civis à frente do ministério. No entanto, a literatura analisada aponta inúmeras dificuldades operacionais para aumentar a efetividade e a eficiência do setor, seja pela dificuldade de diálogo entre civis ou militares, seja pela lentidão dos processos políticos ou pela disfuncionalidade organizacional da pasta.

Nesse marco institucional, é notável a diferença de estágio entre as realidades brasileira e argentina na condução da Defesa Nacional.

Em relação ao controle do aparelho de inteligência do Estado, os dois países apresentaram uma trajetória muito semelhante ao longo do século XX. Criados sobretudo com o intuito de combater “inimigos internos”, os órgãos ligados ao setor desenvolveram-se com base na Doutrina de Segurança Nacional e no enfrentamento da luta revolucionária. Na Argentina, alternando governos civis e militares, o aparelho de inteligência atuou na perseguição e repressão de “grupos subversivos”, atingindo seu ápice durante o *Processo de Reorganização Nacional* (1976-1983). No Brasil, com uma estrutura presente em diferentes segmentos do Estado, o aparelho de inteligência atuou sem nenhum tipo de supervisão externa durante o período ditatorial e manteve muitas de suas prerrogativas, mesmo após o processo de redemocratização.

No entanto, enquanto na Argentina o arcabouço normativo pós-autoritário estabeleceu distinções entre Inteligência Criminal e Inteligência Estratégica Militar, limitando a atuação de militares na Secretaria de Inteligência do Estado e eliminando os resquícios da Doutrina de Segurança Nacional, no Brasil, mesmo com os avanços institucionais ligados à extinção do SNI e a criação da Agência Brasileira de Inteligência, a ambiguidade quanto ao papel institucional dos militares preservou os órgãos de inteligência de cada Força e atrelou a ABIN ao Gabinete de Segurança Institucional, desde a sua criação, chefiado por atores militares. Portanto, é notória a prevalência militarizada do aparelho de inteligência e os resquícios da Doutrina de Segurança Nacional na organização do setor.

Dessa maneira, fica evidente o quanto o Estado nacional argentino avançou no controle civil sobre os militares após o processo de transição e o quanto o Brasil negligenciou essa questão, ao não enfrentar a questão militar após a ditadura militar e garantir a supremacia civil, com a preservação de espaços de autonomia dos militares na estrutura do Estado.

Com base na literatura apresentada, podemos assinalar que os principais problemas enfrentados pelo setor de Defesa na Argentina são as dificuldades orçamentárias que comprometem a efetividade operacional das tropas e a disfuncionalidade dos órgãos de Defesa que enfrentam dificuldades de supervisão,

muita rotatividade e pouca profissionalização (Bruneau, 2013). Do lado brasileiro, a forte presença castrense na condução dos assuntos de Defesa e as exigências corporativas apresentadas pelos militares pode sugerir melhores resultados operacionais, mas perpetuam o poder de barganha das Forças Armadas.

Enquanto no Brasil, permanece intacta a indistinção entre Defesa e Segurança com forte presença de militares em ações de segurança interna, na Argentina, as crises sociais vivenciadas nos últimos anos têm levantado o debate quanto à utilização das Forças Armadas em operações de combate ao narcotráfico, contrabando e proteção de fronteiras. Os marcos institucionais do período da transição têm sido questionados por setores políticos argentinos, como pode ser visto, principalmente, a partir da gestão *Cambemos*, de Mauricio Macri.

Parece-nos que o ambiente relativamente benigno de ameaças externas no continente gera a necessidade de criar missões e áreas de atuação para as Forças Armadas como forma de justificar a existência do aparelho militar, tornando necessário o constante debate acerca da importância da Defesa Nacional. Diamint (2008), coloca a questão da Defesa e das relações civis-militares como uma história sem fim no país platino.

Outro aspecto que chama atenção na história recente dos dois países é a mobilização política dos órgãos de inteligência por agentes do Estado. Na Argentina, desde a década de 1990 questiona-se a eficiência dos órgãos de inteligência e empilham-se escândalos de espionagem contra atores considerados relevantes e com a anuência de autoridades políticas. No Brasil, a prevalência militarizada dos órgãos de inteligência e os resquícios das concepções da Doutrina de Segurança Nacional deixam o caminho aberto para a utilização política das agências de inteligência. Nos últimos anos, são recorrentes nos noticiários as denúncias de utilização política de agências de inteligência nos países analisados.

Apesar do avanço institucional acerca do controle civil sobre o aparelho de Defesa e as organizações militares, a carência orçamentária impacta fortemente a capacidade operacional das tropas argentinas, criando brechas de ineficiência na estrutura estatal que mesmo com um arcabouço normativo bastante elaborado, compromete o funcionamento das agências públicas e a condução civil-democrática do setor de Defesa. O Brasil, apesar das inovações institucionais do final do século

XX, pouco avançou sobre o controle civil sobre os militares e o aparelho de Defesa. Ademais, a pacificação da questão militar se deu com a preservação de bolsões de autonomia concedidos aos militares na estrutura do Estado.

A partir de então, com base nos aspectos levantados, analisaremos como e se esses padrões de relações civis-militares e de gestão do setor de Defesa aparecem nos documentos declaratórios publicados por Brasil e Argentina nos últimos anos.

6 POLÍTICAS DECLARATÓRIAS DE DEFESA

Nesta etapa do trabalho, apresentaremos um breve histórico acerca dos documentos declaratórios de Defesa apresentados por Brasil e Argentina a partir da década de 1990, para em seguida, debruçarmo-nos sobre os conteúdos das últimas publicações. No caso argentino, serão analisados a *Directiva de Política de Defensa Nacional* (2021) que serve como referência para a elaboração da Política de Defesa Nacional e a última versão do *Libro Blanco de la Defensa Nacional Argentina*, publicado em 2023. Em relação ao Brasil, analisaremos os conteúdos relativos às versões de 2020 do Livro Branco de Defesa Nacional, da Estratégia Nacional de Defesa e da Política Nacional de Defesa. Nosso intuito é cotejar os documentos declaratórios com as análises que fizemos acerca das relações civis-militares e dos marcos normativos de Defesa destacados nas seções anteriores.

6.1 Histórico das publicações e elementos conceituais

A partir da segunda metade do século XX, inúmeros países tornaram públicas suas políticas de Defesa. Apesar do pioneirismo britânico na apresentação do seu *Imperial Defence White Paper*, em 1935, com o objetivo de assegurar recursos orçamentários para reequipar as Forças Armadas (Gibbs, 1976), foi ao longo da Guerra Fria que, países ligados à OTAN ou que buscavam reformar suas estruturas defensivas, como Austrália e Japão, apresentaram suas primeiras declarações de Defesa (Baracho, 2018).

A onda de democratização que partiu da Península Ibérica (Portugal e Espanha) ao longo da década de 1970 e, logo se espalhou para a América Latina e o Leste europeu com a derrocada de regimes autoritários, produziu uma nova onda de artigos declaratórios, seja com o intuito de demarcar um novo momento nas relações civis-militares ou de apresentar credenciais para integrar a OTAN, principalmente no caso de países recém-apartados da União Soviética. Mais adiante, os desdobramentos dos ataques terroristas que atingiram os Estados Unidos em setembro de 2001 reforçaram o interesse de Estados Nacionais em apresentar suas políticas de Defesa, representando uma terceira onda de difusão de publicações que passaram a apresentar em seus conteúdos referências a “novas ameaças” e disposição de engajamento internacional para o enfrentamento de células não-

estatais (Baracho, 2018).

Segundo Baracho (2018), tais documentos podem ser entendidos como ações voltadas a reduzir a insegurança internacional, prestação de contas à sociedade, no caso de regimes democráticos, ou como forma de justificar o papel e a importância das estruturas de Defesa em contextos de menor percepção de ameaças. Ainda segundo o autor, a intenção dos Estados em manifestar suas prioridades estratégicas podem resultar tanto de fatores domésticos a fim de atestarem um maior controle civil sobre os militares quanto por fatores externos de coerção.

No caso de Brasil e Argentina, ambos apresentaram as primeiras versões de seus documentos de Defesa a partir da segunda onda de difusão, ainda na década de 1990. Neste contexto, os dois países avançavam em políticas de controle civil sobre os militares, internamente, mas não se pode deixar de destacar a influência da Comissão de Defesa Hemisférica da OEA e as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDA) no incremento de discussões desta natureza e no fomento ao reforço da confiança mútua entre os países da região, no marco de reformulação do sistema de segurança hemisférico (Guyer, 2017).

Ainda em 1996, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi publicada a primeira versão da Política de Defesa Nacional (PDN), “que se configurou como primeira iniciativa para orientar os esforços de toda a sociedade brasileira no sentido de reunir capacidades em nível nacional, a fim de desenvolver as condições para garantir a soberania do País, sua integridade e a consecução dos objetivos nacionais (Brasil, 2020b, p.7). Em 2005, o documento foi atualizado, já no contexto das revisões quadrienais, conforme a Lei Complementar nº 97/99, e suas alterações. No ano de 2008 foi publicada a primeira edição da Estratégia Nacional de Defesa (END) com os pressupostos básicos do país em relação à sua Defesa e as orientações a todos os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas a serem implementadas para se atingir os objetivos estabelecidos (Brasil, 2020). A partir de 2012, a Política de Defesa Nacional passou a ser denominada Política Nacional de Defesa (PND) e foi publicada, de acordo com a Lei Complementar nº 136/2010, a primeira versão do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). É importante pontuar a forma incremental como foram robustecidas as políticas de Defesa brasileiras no intervalo entre 1990 e 2010, remontando o contexto de fortalecimento das estruturas de Defesa e reforço do controle civil no âmbito das relações civis-militares.

Do lado argentino, no início de 1999, o governo Carlos Menem apresentou a

primeira versão do *Libro Blanco de la Defensa Argentina*, expondo os principais parâmetros institucionais do Sistema de Defesa Nacional e, em seu interior, dos assuntos militares e das Forças Armadas. Para Saín (2002), a publicação representou um passo fundamental no reconhecimento governamental e na difusão dos alinhamentos básicos que foram formulados a partir da reinstauração democrática produzida a partir de dezembro de 1983. Periodicamente reformulado¹⁸, desde então, o Livro Branco argentino passou a ser incluído nos ciclos de planejamento para a Defesa Nacional, relacionando-se ao processo de reformulação das capacidades operativas do Estado Nacional.

Saín (2002) pontua que o *Libro Blanco de la Defensa Argentina* foi um corolário formal de um abarcado processo de mudanças produzidas na esfera das relações civis-militares e dos alinhamentos de segurança regional seguidas pelo país durante os anos de 1980 e 1990.

Segundo Diaz (2001), as relações civis-militares são de suma importância no processo de formulação das políticas declaratórias de Defesa, uma vez que, incita as Forças Armadas a reduzirem a assimetria de informações nas questões de Defesa perante a sociedade civil. Outros autores postulam a necessidade de um consenso político entre civis e militares na elaboração de tais declarações para que se evitem distorções na postura real de Defesa de um Estado e para que se promova uma real integração entre diversos setores da sociedade (Gaitán, 2001). Apesar das publicações ocorrerem sob um contexto de avanço do controle civil sobre os militares, Guyer (2017) aponta que os dois países implementaram mínimos mecanismos de consulta durante o processo de elaboração (principalmente o Brasil) e tal aspecto pode se refletir em déficits substantivos e procedimentais em seus conteúdos. Guyer (2017) ainda estabelece que, embora os documentos sejam apresentados como um instrumento de política exterior, na América do Sul, os países que adotaram a prática de divulgar suas ações no âmbito da Defesa, o fazem principalmente como ferramenta de política doméstica.

Baracho (2018) apresenta variáveis que impactam na difusão dos documentos como: a percepção de ameaças, questões de diplomacia, as relações civis-militares, dentre outros. Como já apresentado, a difusão dos documentos declaratórios remonta

¹⁸ Diferentemente do Brasil, na Argentina não existe uma lei que regulamenta a publicação periódica dos documentos de Defesa.

momentos específicos da constituição das relações civis-militares em Brasil e Argentina. Enquanto no Brasil, buscava-se implementar o Ministério da Defesa, reforçar medidas de confiança mútua com países da região e avançar no controle civil das Forças Armadas, na Argentina, objetivava-se consolidar o consenso normativo que marcou as relações civis-militares desde o processo de redemocratização. Saín (2002) afirma explicitamente que o Livro Branco argentino publicado em 1999 não se constituiu como uma plataforma de política pública para o setor de Defesa, mas conformou-se como um documento que receitava e oficializava o consenso básico em matéria de Defesa Nacional nos assuntos militares e em segurança regional.

Do lado brasileiro, os instrumentos normativos presentes na Constituição Federal, leis ordinárias e complementares são constantemente mencionadas com o intuito de assegurar legitimidade ao documento, deste modo, reafirmando o caráter das relações entre civis e militares no interior do Estado.

Como analisado anteriormente, constatamos distinções no padrão das relações civis-militares na Argentina e no Brasil. Enquanto no primeiro avançou-se no controle civil sobre os militares no período pós-autoritário, no segundo observou-se um resquício mais amplo de autonomia castrense, apesar do avanço nos anos após a redemocratização. Mais recentemente, a inserção de militares em assuntos políticos e na estrutura do Estado brasileiro representou um retrocesso no que diz respeito às relações civis-militares e ao controle civil.

Desse modo, em nosso próximo tópico do trabalho abordaremos como os padrões estabelecidos nas relações civis-militares impactam mais propriamente no conteúdo das políticas declaratórias de Defesa.

6.2 Políticas declaratórias de Defesa: estrutura e conteúdo

Em nosso trabalho não vamos tratar da diferenciação conceitual que envolve uma política de Defesa Nacional, uma Estratégia de Defesa ou um Livro Branco de Defesa Nacional. Nosso intuito é identificar como o quadro das relações civis-militares aparecem, de maneira geral, em tais documentos. Trataremos das especificidades apenas quando estas se mostrarem inevitáveis. Ademais, no caso brasileiro trataremos dos três tipos de documentos e apresentaremos a definição de cada um para o Estado.

Em seu artigo, Guyer (2017) apresenta com base nos *Lineamientos para la*

Elaboración de Documentos sobre Políticas y Doctrinas Nacionales de Defensa alguns elementos que caracterizam tais documentos como, por exemplo, Livros Brancos de Defesa. Segundo o documento da Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, os artigos devem cumprir certos requisitos substantivos e procedimentais. Os primeiros se referem à qualidade de seus conteúdos – uma clara e fundamentada exposição das políticas de Defesa, seus objetivos e planos, assim como, as capacidades militares e a postura estratégica do país, enquanto os segundos se referem aos processos de consulta e negociações cumpridos para a sua elaboração. Guyer (2017) argumenta que do ponto de vista procedimental e de conteúdo, os documentos apresentados como políticas de Defesa pelos países em questão podem ser razoavelmente considerados como tais.

Sus déficits, tanto sustantivos como procedimentales, pueden considerarse como expresiones de las dificultades que enfrentan este tipo de procesos inéditos en la región que suponen modificar tradiciones muy arraigadas en los gobiernos – Poder Ejecutivo y Legislativo -, los Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas e incluso la sociedad civil de los países sudamericanos (Guyer, 2017, p. 31).

Entre os anos de 2020 e 2023, sob a presidência de Alberto Fernández, a República Argentina completou mais um ciclo de planejamento da Defesa Nacional com a apresentação de sua *Directiva de Política de Defensa Nacional* (DPDN), que definiu alinhamentos da sua política de Defesa e que foram complementados pelo *Plan de Capacidades Militares* (PANCAMIL), a aprovação do *Fondo Nacional de la Defensa* (FONDEF) e o *Libro Blanco de la Defensa Argentina*. Por sua vez, o Brasil apresentou em 2020 a última versão de sua Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e o seu Livro Branco de Defesa Nacional¹⁹.

No que diz respeito à República Argentina, no ano de 2021, foi publicada a *Directiva de Política de Defensa Nacional* no contexto de elaboração de um novo ciclo de planejamento de Defesa Nacional, com o intuito de apresentar uma análise internacional e regional do seu entorno estratégico, potencializar e restabelecer o caminho democrático iniciado em 1983 e definir os alinhamentos para a Política de

¹⁹ O Congresso Nacional brasileiro aprovou apenas no dia 15 de maio de 2024 a atualização da PND, END e Livro Branco de Defesa Nacional (Souza, 2024). Pelo plano de revisão quadrienal, o Estado brasileiro deveria apresentar ainda este ano as atualizações dos documentos, fato que aponta para o atraso institucional em relação ao tema.

Defesa Nacional em um novo contexto (Argentina 2021; Argentina, 2023). O conteúdo apresentado pelo documento embasa o que foi apresentado pelo *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, publicado em 2023, e outras ações no âmbito da Defesa Nacional.

Em sua análise do cenário internacional, o documento apresenta três tabuleiros estratégicos: o militar; o econômico-comercial; e o transnacional. No primeiro, apresenta-se a importância que os conflitos interestatais vêm apresentando na atual conjuntura, os reiterados aumentos em gastos de Defesa, a paralisia do Conselho de Segurança da ONU, as recentes operações diretas da OTAN e, ao mesmo tempo, a importância de mecanismos regionais de cooperação em Defesa. Ainda sobre o ambiente militar, o documento destaca o deslocamento do poder global do eixo Atlântico para a Bacia do Pacífico com a ascensão chinesa, as zonas de conflito que ainda prevalecem pelo mundo, em contraposição à América do Sul que é apresentada como zona de paz e, reafirma-se a soberania argentina sobre o arquipélago das Malvinas.

No tabuleiro econômico-comercial destaca-se a emergência de um sistema multipolar e instável desde a crise financeira iniciada em 2008. Reitera-se o deslocamento da importância comercial do eixo Atlântico Norte para a Bacia do Pacífico, assim como, é reafirmada a importância do Atlântico Sul e do espaço Antártico como fontes de recursos naturais e estratégicos na atual conjuntura.

No âmbito transnacional, destaca-se maior grau de dispersão do poder e a impossibilidade de apreendê-lo desde uma perspectiva exclusivamente interestatal. O aprofundamento das redes de comunicação revela a importância estratégica do ciberespaço e apontam para a necessidade de implementar novas tecnologias para fortalecer a soberania nacional. Os documentos indicam a necessidade de planejamento para crises sanitárias como a da Covid-19, assim como, demonstram-se preocupações em relação às mudanças climáticas globais.

Segundo a DPDN (2021) e o *Libro Blanco de la Defensa* (2023), diante deste cenário, o principal desafio da República Argentina “*consiste en encontrar un balance entre la cooperación con los actores globales y la capacidad de definir y proteger de manera autónoma los intereses nacionales*” (Argentina, 2023).

No que diz respeito ao cenário regional, os documentos apresentam o contexto de redefinição dos mecanismos de cooperação e integração regional, usando como exemplo a paralisia do CDS da UNASUL e a importância de redimensioná-los. Nesse sentido, destaca-se ainda, como prioridade estratégica a necessidade de reforçar um

diálogo construtivo e de coordenação com os países vizinhos. Reafirma-se a importância da América do Sul como fonte de recursos energéticos e naturais e revela-se uma preocupação com o emprego de Forças Armadas em ações de segurança pública. Em relação a este tema, os documentos públicos rechaçam a militarização da segurança pública ao demonstrarem a ineficiência de ações desta natureza, o impacto que causam na profissionalização castrense e as eventuais colisões com estruturas democráticas. Ainda no entorno estratégico, destacam-se os índices de violência interna, o engajamento dos países sul-americanos em missões de paz e denuncia-se a intervenção britânica no arquipélago das Malvinas como a única na região nos últimos cem anos (Argentina, 2021).

Como forma de reforçar o diálogo e a cooperação com os países sul-americanos, apresenta-se o FONDEF (Fondo Nacional de la Defensa) como esforço fiscal para a modernização tecnológica do equipamento militar, como meio para a reestruturação das Forças Armadas e estratégia de estreitar políticas de cooperação com países vizinhos. Destacam-se operações militares conjuntas com Brasil, Chile e outros países da região e levanta-se uma posição crítica à Junta Interamericana de Defensa (JID) no âmbito da OEA. Segundo a DPDN (2021),

la República Argentina ha mantenido una posición crítica respecto de su rol y funciones como ámbito de cooperación continental para el sector de la Defensa. En primer lugar, porque esa instancia exhibe una estructura anacrónica, que no refleja la institucionalidad democrática imperante y propicia solo el contacto entre instancias militares, dejando de lado el diálogo entre los representantes políticos y civiles a cargo de la conducción de los respectivos aparatos de Defensa (Argentina, 2021, p. 15).

Ao longo dos documentos, reafirma-se a importância de manter o Atlântico Sul como zona de paz, assim como, destaca-se a importância do território Antártico para o Estado argentino e reiteram-se os reclamos territoriais frente à Grã-Bretanha.

Como concepção estratégica em matéria de Defesa, o Estado Nacional argentino destaca que é objetivo irrenunciável proteger a integridade da população, territórios e recursos estratégicos do país, resguardando seu bem-estar frente a ameaças militares externas de origem estatal e o seu fundamento no inequívoco respeito à Constituição Nacional, à democracia, o Estado de direito e os direitos humanos.

Ainda nesse sentido, os documentos demonstram através dos marcos

normativos da Lei de Defesa Nacional, Lei de Segurança Interna, Lei de Reestruturação das Forças Armadas e a Lei de Inteligência Nacional que qualquer questão atinente à segurança interna se encontra fora da órbita da Defesa Nacional:

la política de defensa nacional debe evitar el problema histórico de la reproducción acrítica y descontextualizada de concepciones de empleo y doctrinas que reflejan, por un lado, los intereses y la mirada de potencias extranjeras y por el otro, realidades geopolíticas diferentes a las que imperan en América del Sur (Argentina, 2021, p. 18).

Nota-se, ainda, uma crítica severa ao emprego da Doutrina de Segurança Nacional ao longo do século XX e ao emprego do tema “novas ameaças” na formulação da Política de Defesa Nacional.

O Estado argentino revela uma identidade estratégica defensiva, autônoma e cooperativa, enfatizando a cooperação em âmbito regional e sub-regional. Demonstra-se preocupação com a proteção dos espaços marítimos, terrestres, aeroespaciais e o ciberespaço, assim como, com a proteção e vigilância das fronteiras.

Vale destacar que, ao apresentar o Instrumento Militar, os documentos destacam seu papel e emprego voltado para o combate de ameaças de origem externa. Ao definir “agressão de origem externa”, entende-se como uso da força por parte de um Estado contra a soberania, integridade territorial ou a independência política da Argentina. Mais uma vez, o consenso básico sobre Defesa estabelecido pela Lei de Defesa Nacional foi reafirmado.

Ao apresentar as diretrizes para a instrumentalização da Política de Defesa Nacional e da Política Militar, os documentos reforçam o papel preponderante do Ministério da Defesa na condução da Defesa Nacional e no processo contínuo de reforma e modernização da formação militar. No que diz respeito à formação de oficiais e sub-oficiais, reivindica-se uma formação técnico-militar e cidadã, destacando o serviço militar como um serviço público e profissional que demanda capacidade técnica e uma concepção democrática de Defesa Nacional (Argentina, 2021).

Em relação às Forças Armadas destaca-se o papel do Estado-Maior Conjunto (EMCO), subordinado ao Ministério da Defesa e a sua responsabilidade no emprego dos meios militares em tempos de paz e o controle funcional sobre as FFAA. São muito destacadas as ações de interoperabilidade e emprego conjunto das forças como meio de ampliar a eficiência e a efetividade das tropas.

Vale destacar que a *Directiva de Política de Defesa Nacional* aponta as diretrizes da Política de Defesa e o *Libro Blanco de la Defensa Nacional* as consolida destacando a estrutura normativa, a estrutura organizacional e as iniciativas no âmbito da Defesa que vão desde a aprovação do FONDEF até as instalações da produção nacional e ações de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

De modo geral, destacamos ainda, o papel do direito internacional como base da política de Defesa Argentina e o reforço do seu vínculo com a política exterior, as ações humanitárias no âmbito da pandemia da Covid-19 como missões complementares às Forças Armadas, inclusive, pelo contexto de apresentação, principalmente do *Libro Blanco* em 2023, assim como, as missões de paz internacionais dadas como estratégias importantes para a cooperação internacional e a promoção da paz.

No *Libro Blanco*, apresentam-se perspectivas para militares em termos profissionais, salariais e políticas de gênero visando o bem-estar das Forças Armadas.

No último ciclo de publicações de Defesa do Brasil, concluído em 2020, no contexto das revisões quadrienais, foram apresentados a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional. A PND “é o documento condicionante de mais alto nível para o planejamento de ações destinadas à defesa do País” (Brasil, 2020b, p. 7). Nele, são apresentados pressupostos básicos em relação à Defesa e são estabelecidos os Objetivos Nacionais de Defesa (OND). A END orienta todos os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas a serem implementadas para se atingir os objetivos estabelecidos. Já o LBDN, faz um apanhado do ambiente estratégico do século XXI, apresenta aspectos concernentes ao Estado brasileiro, o Instrumento Militar, a relação entre Defesa e sociedade, as iniciativas em inovação para o setor e a economia de Defesa.

Em relação ao ambiente estratégico do século XXI, apresenta-se um cenário de multipolaridade em contraposição à ordem bipolar da Guerra Fria e entende-se que “o acréscimo de atores globais, com maiores excedentes de poder e recursos, pode aumentar a incidência de conflitos que afetem a paz e a segurança internacionais” (Brasil, 2020, p. 15). Ademais, para o Estado brasileiro, o avanço das comunicações pode potencializar conflitos e a atuação do “terrorismo internacional” propicia ações diretas da OTAN e dos Estados Unidos, ocasionando o deslocamento de redes terroristas por territórios onde ainda não estão presentes.

Os documentos brasileiros reconhecem a existência dos “novos temas” e das

“novas ameaças” (drogas, tráfico de armas, proteção da biodiversidade, ilícitos transnacionais, escassez de recursos, terrorismo internacional, pirataria, pandemias etc.) como questões transversais à Defesa e que “ultrapassam a visão tradicional de ameaças potenciais ou manifestas focadas somente em possíveis tensões ou crises entre Estados (Brasil, 2020, p. 14).

Nesse sentido, entende-se que o Brasil deve contribuir para a multilateralidade cooperativa trabalhando para que os fóruns de concertação internacionais sejam mais representativos no século XXI. O Estado brasileiro, ainda, reivindica uma reforma abrangente do Conselho de Segurança da ONU, trazendo à tona um elemento que “motiva, há décadas, a política externa brasileira” (Brasil, 2020, p. 17). O envolvimento em missões de paz é tratado como forma legítima de garantir segurança coletiva e, ao mesmo tempo, um instrumento de projeção internacional do país.

Sobre o ambiente regional, reafirma-se o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação (ZOPACAS) e destaca-se a importância de contribuir com a integração sul-americana para promover desenvolvimento e garantir a estabilização da região. São citados fóruns de nível regional e sub-regional como meios importantes de discussão sobre Defesa e demonstra-se a atuação destacada assumida pelo Estado brasileiro nestes fóruns. São citados órgãos como a OEA, a Junta Interamericana de Defesa (JID), a Conferência de Ministros de Defesa das Américas, a Conferência dos Exércitos Americanos, dentre outros. O que chama atenção é a ausência de qualquer menção quanto ao Conselho de Defesa Sul-Americana no âmbito da UNASUL.

Nos documentos, evoca-se a tradição histórica do Brasil como promotor da paz e da resolução pacífica de controvérsias através de legislação do século XIX, a vinculação precoce a fóruns de concertação multilateral, ainda na primeira metade do século XX, o apoio a regimes de desarmamento, não-proliferação de armas nucleares e o controle de exportação de bens sensíveis. A conexão entre Defesa e diplomacia é bastante explorada pelas políticas declaratórias e reiteradamente são apresentados os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil, assim como, e o anseio de projeção do Estado Nacional no concerto de nações através de sua inserção em processos decisórios internacionais.

Na atual conjuntura de expansão das redes de comunicação, a Defesa cibernética é tida como setor estratégico para a Defesa Nacional, assim como, o setor aeroespacial e o setor nuclear.

No Livro Branco de Defesa Nacional são apresentados princípios normativos

básicos do Estado brasileiro, dados sobre o território, população e cultura. Ao Estado são atribuídos os papéis de:

prover a segurança e a defesa necessárias para que a sociedade possa se desenvolver e alcançar seus objetivos. Implica em propiciar e garantir condições para que o País não corra o risco de sofrer uma agressão externa, nem esteja exposto a pressões políticas ou imposições econômicas indesejáveis e seja capaz de, livremente, dedicar-se ao próprio desenvolvimento e progresso (Brasil, 2020, p. 33).

Neste ponto, os conceitos de Segurança e Defesa são apresentados de maneira sobreposta e isso pode ser observado a partir da análise dos três documentos. A PND é apresentada como expressão dos objetivos a serem alcançados com vistas a assegurar a Defesa Nacional e como meio de contribuir com a percepção de Segurança Nacional. De acordo com o documento em questão, a Defesa Nacional é conceituada como

o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Brasil, 2020b, p. 11).

Em termos de Segurança Nacional, o documento a entende como

a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia dos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (Brasil, 2020b, p. 11).

Um aspecto bastante reiterado pelas políticas declaratórias é a relação indissociável entre Defesa e desenvolvimento nacional. Na medida que a Defesa “depende das capacidades instaladas, ao mesmo tempo que contribui para o aproveitamento e a manutenção das potencialidades nacionais e para o aprimoramento de todos os recursos de que dispõe o Estado brasileiro” (Brasil, 2020b, p. 11).

Sem descartar o ambiente internacional, destacam-se como as áreas de interesse prioritário do Estado brasileiro o entorno estratégico que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, países da costa Ocidental africana e a Antártica. Busca-se ampliar o relacionamento com países detentores de maiores capacidades tecnológicas e a

Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Internamente, a região amazônica, a Amazônia azul (espaço marítimo brasileiro) e áreas de fronteira são apontadas como prioridade pela Defesa Nacional.

Mais ainda, justifica-se a atuação da Defesa consoante com os fundamentos constitucionais e as normas do direito internacional e estabelecem-se como pressupostos básicos para o setor: capacitar as Forças Armadas; buscar a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação; proteger a Amazônia; privilegiar a cooperação internacional; atuar sobre a égide de organismos internacionais; participar de operações internacionais; defender a exploração Antártica para fins de pesquisa científica; apoiar iniciativas para a eliminação de armas de destruição em massa; repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados e; estimular o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa. Um aspecto interessante presente nos documentos é a justificativa do Serviço Militar Obrigatório como “a garantia de participação dos cidadãos como instrumento da mobilização para afirmar a unidade nacional e contribuir para o desenvolvimento da mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira” (Brasil, 2020b, p. 34).

A identidade estratégica do Brasil associa-se a uma postura dissuasória e autônoma que busca incrementar a projeção do Brasil no concerto das nações.

Em todos os documentos são apresentados capítulos ou trechos sobre as forças que compõem o Instrumento Militar. Desde narrativas míticas como o papel da Batalha de Guararapes, ainda no século XVII, como marco originador do Exército Nacional, até alusões a órgãos militares ainda do período colonial português que parecem sugerir o papel das Forças Armadas na construção do Estado brasileiro. A estrutura das forças é minuciosamente descrita, assim como, as capacidades militares, as operações conjuntas e as instituições educacionais sob ingerência de autoridades militares.

Por outro lado, o Ministério da Defesa, apesar de pontuado como órgão coordenador das Políticas de Defesa, como um componente do Sistema de Defesa Nacional e pelo papel no assessoramento ao Comandante Supremo das Forças Armadas (Presidente da República), sua estrutura é apresentada de maneira menos minuciosa e seu papel é sempre atrelado a autoridades militares, seja pelo Comando das Forças ou pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

Em relação às atividades subsidiárias das Forças Armadas, estabelecidas pela Lei Complementar nº97/99,

as Forças Armadas devem realizar atribuições subsidiárias, a fim de cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e, também (...) atribuições particulares, como colaborar com a segurança pública e a segurança na faixa de fronteira, por meio de medidas preventivas e repressivas, em coordenação com outros órgãos governamentais (Brasil, 2020, p. 110).

As ações subsidiárias e Ações Cívico-Sociais levadas à cabo pelas Forças Armadas também são largamente descritas pelo Livro Branco de Defesa Nacional. É mencionada a importância do aprimoramento de uma formação em Direitos Humanos por parte dos militares no âmbito das missões internacionais de paz e de operações de Garantia da Lei e da Ordem. Também são tratadas as políticas de inclusão de gênero adotadas pelas Forças Armadas.

Cabe destacar, por fim, as iniciativas em modernização e capacitação dirigidas pela Indústria de Defesa e seu vínculo com a Defesa Nacional. No Livro Branco é dirigido um capítulo específico a essas iniciativas e tanto na PND quanto na END são abordadas ações voltadas ao desenvolvimento do setor.

6.3 Políticas declaratórias de Defesa: aspectos comparativos

Realizada a análise dos conteúdos presentes nas políticas declaratórias de Argentina e Brasil, interessa-nos agora apresentar elementos de comparação presentes nos documentos.

A princípio, cabe pontuar a diferença contextual da publicação dos conteúdos analisados. Enquanto os documentos brasileiros analisados foram publicados em 2020, do lado argentino, os documentos analisados foram publicados em 2021 e 2023. Essa diferença nos parece importante, pois nas publicações argentinas são reiteradamente mencionados os impactos da pandemia de Covid-19 na concepção de Defesa do país e o envolvimento das Forças Armadas em ações humanitárias. Ademais, o *Libro Blanco de la Defensa Argentina* foi publicado em meio ao conflito entre Rússia e Ucrânia, que em nossa concepção pode ter influenciado nas preocupações do país em relação ao retorno da importância de conflitos interestatais de grandes proporções. Por outro lado, nos documentos brasileiros não aparecem menções à pandemia de Covid-19 e, apesar, do reconhecimento de um ambiente instável em virtude de uma ordem multipolar e dos riscos de conflitos interestatais,

revelam-se preocupações com “novos temas”, como o terrorismo internacional. Em que pese a postura negacionista do governo brasileiro em relação à pandemia, a ausência da temática nos documentos oficiais nos parece muito mais vinculada ao contexto das publicações do que propriamente por uma concepção estratégica do país, dado o papel relevante que a estrutura de Defesa assumiu durante o período, seja através do Poder Executivo ou pela atuação humanitária em diferentes regiões do país.

A avaliação do cenário internacional pelos Estados Nacionais também apresenta diferenças, uma vez que, nos documentos argentinos são realizadas abordagens mais específicas que mencionam o posicionamento estratégico de outros Estados Nacionais enquanto os documentos brasileiros adotam um tom mais genérico e diplomático acerca do cenário internacional.

Os dois países reivindicam a América do Sul como área de prioridade estratégica e reforçam a importância de manter a região como zona de paz e cooperação. O continente Antártico também é apresentado como área estratégica para os dois países, mas do lado brasileiro revela-se uma preocupação em manter a região como área de pesquisa científica e a Argentina reforça repetidamente seu pleito territorial em relação à Grã-Bretanha pelo arquipélago das Malvinas. Destaca-se, ainda, em ambos os documentos a importância da defesa do ciberespaço em meio ao desenvolvimento de tecnologias da informação.

À despeito de advogarem conjuntamente pelo reforço de órgãos de cooperação internacional, regional e sub-regional, verifica-se uma diferença na postura Argentina ao criticar órgãos multilaterais de Defesa vinculados à OEA que não levam em conta a participação de autoridades civis e ao defender a reorientação do CDS como fórum de concertação regional. Por outro lado, a posição brasileira destaca a sua atuação em órgãos de cooperação, principalmente, vinculados à OEA e sequer menciona o CDS como mecanismo de cooperação regional.

Enquanto o Estado nacional argentino rechaça e vê com preocupação atitudes de militarização da segurança pública, o Estado brasileiro justifica a atuação das Forças Armadas em operações de segurança pública com base em elementos normativos. Nesse sentido, os conceitos de Segurança e Defesa são claramente delimitados para o Estado argentino enquanto o Estado brasileiro aborda tais conceitos de maneira ambígua e sobreposta. Ainda nesse sentido, a Argentina critica a importação de conceitos como “novos temas” ou “novas ameaças” e o Brasil os

reconhece, reafirmando o caráter ambíguo das duas temáticas.

Para os dois países, a Defesa Nacional deve articular-se à política externa, ao direito internacional e ao desenvolvimento nacional. Enquanto a Indústria de Defesa para o Brasil assume um lugar preponderante na Política de Defesa com um capítulo de destaque para iniciativas no setor e inúmeros objetivos nacionais, a Argentina apresenta a aprovação do FONDEF como meio de corrigir desajustes operacionais e modernizar o equipamento militar.

Há uma diferença notável entre a importância atribuída ao Ministério da Defesa na Argentina e no Brasil. Enquanto no primeiro, enfatiza-se o papel central da pasta na condução do Instrumento Militar, no Brasil atribui-se papel de coordenação ao órgão e este aparece vinculado a outras autoridades militares na estruturação da Defesa Nacional. A identidade estratégica dos dois países também se apresenta de maneira distinta. O Estado platino adota uma postura autônoma, defensiva e cooperativa enquanto seu vizinho reivindica um papel autônomo, dissuasório e de projeção no cenário internacional.

Diante de nossa análise, fica evidente que o Estado Nacional argentino reafirma em suas políticas declaratórias de Defesa o consenso básico em matéria de Defesa estabelecido desde a redemocratização e a supremacia civil sobre autoridades militares. Em meio a um contexto de rediscussão do papel das Forças Armadas no interior do Estado, o último ciclo de planejamento de Defesa procurou reafirmar as bases que nortearam as relações civis-militares desde a restauração democrática. Também levantamos a hipótese de que esta diretriz se relaciona com a posição ideológica do governo Alberto Fernández e sua ligação com o *kirchnerismo* em oposição às propostas de reorientação levantadas pela gestão *Cambemos* de Maurício Macri.

No que tange ao Estado brasileiro, o peso atribuído às autoridades militares e às forças singulares na estruturação da Defesa Nacional reforça o caráter autônomo das Forças Armadas e a sua preponderância na elaboração das políticas de Defesa, mesmo que coordenadas pelo Ministério da Defesa. A sobreposição dos conceitos de Segurança e Defesa, as ações subsidiárias de atuação em segurança pública são justificadas por normas aprovadas desde a redemocratização e refletem o estado da arte das relações civis-militares no país. Ademais, nota-se nos documentos um teor diplomático que ambiciona reforçar a projeção brasileira no concerto de nações, podendo ser entendido como mais um instrumento de política externa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nosso trabalho, procuramos apresentar a estruturação das relações civis-militares, no Brasil e na Argentina, desde uma conjuntura crítica representada pela transição para a democracia, e como foram construídos alguns segmentos das Políticas de Defesa para, a partir de então, ver o impacto desta estruturação nas políticas declaratórias de Defesa publicadas a partir da década de 1990 pelos dois países.

A onda democratizante que incidiu sobre diversas partes do mundo desde as décadas de 1970 e 1980, produziu uma vasta literatura sobre os processos de transição, intitulada “transitologia” e “consolidologia”. De acordo com essa literatura, os processos de transição incidiriam no formato das democracias instituídas, a partir de então, e na consolidação dos regimes em questão.

Ao analisar os casos de Argentina e Brasil, compreendemos que o modelo de transição por ruptura ocorrido no país platino contribuiu com o enfraquecimento dos militares no processo de negociação institucional, favoreceu a judicialização das relações civis-militares, ainda durante o mandato do primeiro presidente civil, estimulou um pacto suprapartidário em torno da Defesa Nacional, materializada na Lei de Defesa Nacional de 1988 que rompeu com o padrão interventor das Forças Armadas, além de configurar uma comunidade epistêmica atuante, a partir de então, acerca desta matéria. No entanto, tomando como referência os levantes *carapintadas* ocorridos durante o governo de Raúl Alfonsín e no início do mandato de Carlos Menem e os retrocessos representados pelas Leis de Obediência Devida e do Ponto Final na contenção dos avanços democráticos, podemos afirmar que o caráter da transição não é o único fator que configura as características do Estado democrático estabelecido a partir de então.

Em termos de consolidação democrática, para além da normalidade institucional assegurada pelos processos transicionais, esta reflete um processo muito mais amplo que abarca a consecução de direitos básicos de cidadania a toda a população e prolongados períodos de maturação institucional que permitam acesso ao processo de formulação de políticas públicas e possibilidades de fiscalização das estruturas democráticas. O exemplo argentino demonstra que persistem inúmeros setores em que a democracia se mostra “ineficiente” e, apesar dos avanços no âmbito da Defesa Nacional e no controle civil sobre os militares, as recorrentes discussões

acerca do papel dos militares na estrutura do Estado reafirmam a necessidade de reforçar constantemente o papel do Estado e da sociedade na consolidação da dinâmica democrática. O último Livro Branco de Defesa argentino é latente neste sentido, pois em meio a um contexto de revisão do papel da Defesa e dos militares observado durante a gestão de Maurício Macri, o Estado argentino reiterou o consenso básico que estrutura as Políticas de Defesa e as relações civis-militares desde a instauração democrática em sua política declaratória.

A experiência brasileira, por sua vez, demonstra que o caráter pactuado de sua transição ofereceu aos militares papel central na estruturação democrática, reafirmou o padrão interventor das Forças Armadas no interior do Estado ao possibilitar atuação de grupos castrenses em matéria de segurança pública, manteve a autonomia corporativa dos militares em diversos âmbitos, manteve a assimetria de informações em matéria de Defesa, não permitiu nenhuma revisão institucional do passado e não estruturou uma comunidade epistêmica de maneira imediata no que tange às políticas de Defesa, apesar dos avanços observados na década seguinte. Acerca das relações civis-militares, o processo de transição não impediu avanços no controle civil durante o estabelecimento do Ministério da Defesa, na eliminação dos ministérios militares e na publicação de políticas declaratórias de Defesa coordenadas pelo MD. No entanto, a persistência de bolsões de autonomia no interior das Forças Armadas evidencia o quanto é necessário avançar.

Como no caso argentino, a consolidação democrática em diversos aspectos se mostra distante e o setor de Defesa, assim como, as relações civis-militares são significativos, nesse sentido. A última década no Brasil foi marcada pelo emprego sistemático da força letal do Estado em ações de segurança pública e pela atuação política de militares, assim como, pelo preenchimento de cargos políticos por militares como o Ministério da Defesa e o Ministério da Saúde, durante a pandemia de Covid-19. Os episódios de 08 de janeiro de 2023 e o envolvimento de militares na tentativa de ruptura institucional são reveladores do quanto a relação entre militares e política pode ser nociva para a estrutura democrática do Estado.

Com isso, em nosso trabalho pudemos levantar como o caráter das relações civis-militares refletem em diferentes segmentos da Política de Defesa. Da experiência argentina pudemos depreender um robusto arcabouço normativo constantemente reafirmado pelas autoridades civis que define claramente o papel das Forças Armadas no interior do Estado, um Ministério da Defesa com posição central na direção do setor

de Defesa e um aparelho de inteligência que, apesar de apresentar fragilidades pela sua instrumentalização política por diferentes governos, é concebido como um órgão de importância estratégica e distante do papel que assumiu durante experiências autoritárias. Da análise dos marcos normativos brasileiros, constatamos a vigência de uma legislação ambígua quanto ao papel e emprego das Forças Armadas, um Ministério da Defesa que, apesar da centralidade na estrutura de Defesa, ainda mede forças com autoridades militares e carece de autonomia, e um aparelho de inteligência que apesar de ter avançado em relação à função que ocupou em contextos autoritários, ainda preserva uma estrutura militarizada.

Dessa perspectiva, procuramos constatar como essas estruturas afetam as políticas declaratórias de Defesa publicadas pelos Estados Nacionais e assumimos que a natureza das relações civis-militares afeta de maneira significativa a composição de tais documentos, seja pelo seu processo de elaboração ou pelo seu conteúdo. O Estado nacional argentino reafirma de maneira muito contundente sua perspectiva em relação à Defesa Nacional e o papel que os militares devem assumir através de seus documentos, assim como, posiciona o Ministério da Defesa como órgão central da estrutura de Defesa e subordinador do Instrumento Militar. As críticas oferecidas pela literatura em relação ao desgaste operacional das tropas tentam ser mitigadas através de uma nova medida de financiamento para a modernização, o FONDEF, e encontramos críticas assertivas à importação de doutrinas alardeadas por grandes potências. Já o Estado brasileiro preserva a ambiguidade dos conceitos de Segurança e Defesa e os aborda de maneira sobreposta em seus documentos. Nesse sentido, são reconhecidos os “novos temas” ou “novas ameaças” como temas transversais à Defesa Nacional o que reflete a importância que as ações subsidiárias das Forças Armadas assumem no interior do Estado. Em relação ao Ministério da Defesa, apesar de reconhecido seu papel como coordenador das Políticas de Defesa e a função de assessoramento ao Comandante Supremo das Forças Armadas, sua autoridade é partilhada com militares e a Defesa Nacional é, por vezes, instrumentalizada como elemento de projeção nacional e de política externa.

Iniciamos o trabalho com um questionamento acerca dos investimentos em Defesa previstos pelo Estado brasileiro no âmbito do Novo PAC publicado pelo governo de Luis Inácio “Lula” da Silva e constatamos que as cifras envolvidas refletem o caráter das relações civis-militares, na medida que, prevalece uma atitude de consórcio entre governos de diferentes espectros ideológicos em relação aos

militares, pois escoam-se recursos com o intuito de reforçar a ligação entre Defesa e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, preserva-se a autonomia dos fardados a fim de que estes não interfiram em assuntos de natureza política. No momento que concluímos este trabalho percebemos que este tipo de atitude em relação à Política de Defesa e às relações civis-militares é constantemente adotada pelo atual governo sob a justificativa de pacificar eventuais conflitos e preservar a estabilidade democrática (Souza; Spechoto, 2024). No entanto, o material apresentado revela que, a depender do contexto, este tipo de iniciativa pode permitir aos militares instrumentalizarem sua autonomia corporativa para interferirem no processo político ou dele participarem ativamente.

A atual conjuntura argentina marcada pela ascensão de um novo governante, Javier Milei, político de oposição ao *peronismo kirchnerista*, em um contexto de crise econômica e social, tem reacendido os debates em torno do papel das Forças Armadas no interior do Estado e sugerido um eventual emprego de militares em ações de segurança pública (Resende, 2024). Ainda durante campanha eleitoral, o então presidencialável chegou a propor uma revisão da memória em relação ao último interregno autoritário vivenciado pelo país e procurou minimizar os efeitos da ditadura para a sociedade argentina (Cambraia, 2023). Tais episódios, apoiados por uma parcela da população, demonstram que a consolidação democrática demanda um trabalho constante de aprimoramento das instituições e a proteção destas pela classe política e pela sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, P.; TORELLY, M. Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação. *In: ABRÃO, P. et al. (org.). Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal.* Brasília: Ministério da Justiça, Comissão da Anistia, 2010, p. 26 – 59.

AGOSTINI, R. Número de militares em cargos civis cresce e passa de 6 mil no governo Bolsonaro. **CNN**, São Paulo, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/numero-de-militares-em-cargos-civis-cresce-e-passa-de-6-mil-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 05 dez. 2023.

ALBERTO Fernández destaca trabalho humanitário das Forças Armadas na pandemia. **NOTÍCIAS UOL**, [s.l.], 17 jul. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2021/07/17/alberto-fernandez-destaca-trabalho-humanitario-das-forcas-armadas-na-pandemia.html>. Acesso em: 06 jan. 2024.

ALMEIDA, C. W. L. **Orçamento de Defesa no Brasil: Evolução e perspectivas.** Orientador: Antônio Ruy de Almeida Silva. 2015. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Escola Superior de Guerra, Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), Rio de Janeiro, 2015.

AQUINO, R. S. L. **Um tempo Para Não Esquecer (1964-1985).** Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

ARAÚJO, M. P. **Memórias estudantis: da fundação da UNE aos nossos dias.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2007.

ÁREA sensível, grupo de transição para a Defesa ainda não foi divulgado. **Correio Braziliense**, [s.l.], 17 nov. 2022. Política. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2022/11/5052403-area-sensivel-grupo-da-transicao-para-a-defesa-ainda-nao-foi-divulgado.html>. Acesso em: 19 set. 2023.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina.** Buenos Aires, BA: Secretaria Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria, [1995].

ARGENTINA. **Ley de Defensa Nacional.** Ley n. 23.554, de 13 de abril de 1988. Principios básicos. Finalidad y estructura del sistema. Organización de las Fuerzas Armadas. Servicio de Defensa Nacional. Organización Territorial y Movilización. Disposiciones generales y transitorias. Disponível em:

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>. Acesso em 07 jun. 2024.

ARGENTINA. **Ley de Seguridad Interior**. Lei n. 24.059, de 18 dez. 1991. Principios básicos. Sistema de Seguridad Interior. Finalidad, estructura, órganos, misiones y funciones. Cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional. Empleo de los cuerpos policiales y fuerzas de Seguridad. Complementación de otros organismos del Estado. Empleo Subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior. Control parlamentario de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia. Disposiciones transitorias y complementarias. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>. Acesso em: 05 jan. de 2024.

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Directiva de Política de Defensa Nacional**. 2021. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719/>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. Secretaria General. **Libro Blanco de la Defensa**. 2023. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/libroblancodeladefensa2023_.pdf. Acesso em: 07 jun. 2024

ASSAM, A. B.; GODOY, M.; HOLANDA, M. Ministério terá mais militares do que em 1964. **Estadão**, [s.l.], 16 dez. 2018. Política. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/numero-de-militares-no-1-escalao-e-o-maior-desde-1964/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BADARÓ, M. **Historias del ejército argentino**. Buenos Aires: Edhasa, 2013.

BALLOUSSIER, A. V.; FERNANDES, T.; VALENTE, R. Na véspera de julgamento sobre Lula, comandante do Exército diz repudiar impunidade. **Folha de São Paulo**, [s.l.], 03 abr. 2018. Política. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/na-vespera-de-julgamento-sobre-lula-comandante-do-exercito-diz-repudiar-impunidade.shtml>. Acesso em: 02 jun. 2023.

BARACHO, G. **Livros Branco de Defesa**: realidade ou ficção. Curitiba: Appris, 2018.

BARANY, Z. **The Soldier and the Changing State**. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

BARRACHINA, C.; RIAL ROADE, J. Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas. **América Latina Hoy**, [s.l.], v. 42, p. 131-159, 2009. DOI: 10.14201/alh.2462. Disponível em: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/2462>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BARRETO, L. **A institucionalização das relações civis-militares no Brasil (1988-2014): o papel das prerrogativas presidenciais**. 2021. Orientadores: Andrés Malamud e Simone Diniz. 2021. 155 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Carlos e Universidade de Lisboa, São Carlos, 2021.

BARRETO, L. M.; BUSSO, A. E. Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2009). **URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, [s.l.], n. 27, p. 74-93, 2020. DOI: 10.17141/urvio.27.2020.4376. Disponível em: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4376>. Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n. 69**, de 23 de julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp69.htm. Acesso em: 07 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 07 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da Ordem**. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuns/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 07 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/defesapt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf. Acesso em: 07 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

BRITO, A. B. Justiça transicional e a política da memória: uma visão global. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, n.1, p. 56-83, jan./jun. 2009.

BRITO, A. B. Verdad, Justicia, Memoria y Democratización en el Cono Sur. *In*: Brito A. B. (org.). **Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones, perdón u olvido en las nuevas democracias**. Madrid: Ediciones Istmo, 2002.

BRUNEAU, T. C. Civilians and the Military in Latin America: The absence of Incentives. **Latin American Politics and Society**, [s.l.], v. 55, n. 4, p. 143-160, 2013.

BRUNEAU, T.C. Efficiency in the use of resources. *In*: BRUNEAU, T. C.; MATEI, F. C. (org.). **The Routledge Handbook of Civil-Military Relations**. New York: Routledge, 2012, p. 39-47.

BRUNEAU, T.C.; MATEI, F. C. **The Routledge Handbook of Civil-Military Relations**. London: Routledge, 2012.

BRUNEAU, T.C.; MATEI, F. C. Towards a new conceptualization of democratization and civil-military relations. **Democratization**, [s.l.], v.15, n.5, p.909-929, 2008. DOI: 10.1080/13510340802362505.

BURK, J. Theories of democratic civil-military relations. **Armed Forces & Society**, San Antonio, v. 29, n.1, p. 7-29, 2002.

CALDERÓN, E. E. Perfil interno da política de defesa macrista e seu impacto em termos de inserção internacional: mais continuidades que mudanças. **AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.6, n.12, p. 254-268, jul./dez. 2017.

CAMBRAIA, D. “Milei não nega a ditadura, tenta minimizar os efeitos negativos dela”, diz especialista à CNN. **CNN**, São Paulo, 02 out. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/milei-nao-nega-a-ditadura-tenta-minimizar-os-efeitos-negativos-dela-diz-especialista-a-cnn/>. Acesso em: 09 jun. 2024.

CANELO, P. Un ministerio de tercera línea. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Humanidades. Programa Interuniversitário de História Política, **Polhis**, n.9, p. 319-329, 2012.

CARVALHO, J. M. **Forças Armadas e Política no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2019.

CASA ROSADA. **Mantienen hasta fin de año el operativo Escudo Norte en las fronteras**, 14 jan. 2016. Disponível em: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/35260-mantienen-hasta-fin-de-ano-el-operativo-escudo-norte-en-las-fronteras%20>>. Acesso em: 08 mar. 2024.

CASTRO, C. **General Villas Bôas**: conversa com o comandante. São Paulo: Editora FGV, 2021.

CASTRO, C. **O espírito militar**: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2021.

CASTRO, C.; MARQUES, A. **Missão Haiti: a visão dos forcecommanders**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

CHEIBUB, J. A. *et. al.* "Democracy and Dictatorship Revisited". **Public Choice**, [s.l.],v. 143, n. 1-2, p. 67-101, 2010.

CHIAPPINI, A.; LLENDEROZAS, E. Metodología para el análisis de los Ministerios de Defensa. El caso Argentino. **Boletín RESDAL**, [s.l.], ano 6, n. 26. 2008. Disponível em: <https://www.resdal.org/ministerios/caso-argentina.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

CHIRIO, M. Da linha dura ao marxismo cultural. O olhar imutável de um grupo de extrema direita da reserva sobre a vida política brasileira (Jornal Inconfidência, 1998-2014). *In*: MARTINS FILHO, J. R. (org.). **Os militares e a crise brasileira**. São Paulo: Alameda, 2021, p. 173-187.

CICALESI, J. C. Aviação Naval Argentina: a hora mais difícil. **Revista Segurança & Defesa**. Rio de Janeiro, n. 106, 2012.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, **A CNV**. Disponível em:
<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/institucional-acesso-informacao/a-cnv.html>>
 Acesso em: 25 jan. 2023.

CORTINHAS, J. S., VITELLI, M. G. Limitações das reformas para o controle civil sobre as forças armadas nos governos do PT (2003-2015). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 187-216, jul./dez. 2020. DOI: 10.26792/rbed.v7n2.2020.75239. Disponível em:
<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75239>. Acesso em: 7 jun. 2024.

COSTA, W. P.; MORAES, J. Q.; OLIVEIRA, E. R. **A tutela militar**. São Paulo: Vértice, 1987.

D'ARAÚJO, M. C. **Militares, democracia e desenvolvimento**: Brasil e América do Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DERGHOUGASSIAN, K *et al.* **La Defensa en el Siglo XXI**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012.

DESCH, M. **Civilian Control of the Military**: the changing security environment. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

DI PALMA, G. **To Craft Democracies**. Berkeley: University of California Press, 1990.

DIAMINT, R. La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 213, p. 95-111, jan./feb. 2008.

DIAMINT, R. **La Política de Defensa Argentina en Democracia**: juridicidad, control y Desmilitarización (1983-2007). Orientadora: Nora Sainz Gsell. 2012. 468 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universitat Autònoma de Barcelona, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, Barcelona, 2012.

DIAMINT, R. Relações Cívicas-Militares. *In*: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (org.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo: Editora Unesp, 2018.

DÍAZ, J. L. Los Desafíos modernos de una “cultura de la defensa”: el caso chileno. *In*: TABORGA, J. R. Q. (org.). **Libros Blancos de Defensa**: Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. Unidad de Análisis de Políticas de Defensa. La Paz: Editorial Offset Boliviana, Ltda. 2001.

DONADELLI, L. M. **Em nome da lei e da ordem**: Emprego interno das Forças Armadas brasileiras na Nova República. Orientador: Héctor Luís Saint-Pierre. 2022. 252 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2022.

DONADELLI, L. M. **Segurança na América do Sul**: uma abordagem histórico-conceitual. Orientador: Héctor Luís Saint-Pierre. 2016. 116 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2016.

ENTENDA os motivos que levaram à demissão de Viegas. **Folha de São Paulo**, [s.l.], 04 nov. 2004. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65505.shtml>. Acesso em: 15 nov. 2023.

FEAVER, P. D. Civil-Military Relations. **Annual Review of Political Science**, North Carolina, v. 2., p. 211-241, 1999.

FERNÁNDEZ responde a Bolsonaro sobre papel dos militares argentinos na pandemia. **UOL**, [s.l.], 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/fernandez-responde-bolsonaro-sobre-papel-dos-militares-argentinos-na/180227/>. Acesso em: 06 jan. 2024.

FIGUEIREDO, L. **Ministério do Silêncio**: A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927 – 2005). Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

FLOREZ, J. M. Qué militares, para qué escenarios: la formación militar en la agenda de la gobernabilidad. *In*: MEJÍAS, S. A. (org.). **Sistemas de enseñanza militar y educación para la defensa en Iberoamérica**. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010. p. 133-155.

FRAZÃO, F. Forças Armadas viram impasse na transição de Lula. **Estadão**, [s.l.], 17 nov. 2022. Política. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/forcas-armadas-viram-impasse-na-transicao-de-lula/>. Acesso em: 18 set. 2023.

FUCCILLE, L. A. **As Forças Armadas e a temática interna no Brasil Contemporâneo**. Orientador: João Roberto Martins Filho. 1999. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1999.

FUCCILLE, L. A. As relações civis-militares no Brasil ontem e hoje: muito por fazer! *In*: MARTINS FILHO, J. R. (org.). **Os militares e a crise brasileira**. São Paulo: Alameda, 2021, p. 209-220.

FUCCILLE, L. A. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. Orientador: Eliézer Rizzo de Oliveira. 2006. 282 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2006.

FUCCILLE, L. A.; WINAND, Érica C. A. Ministério da Defesa. *In*: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (org.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo: Editora UNESP, 2018.

GAITÁN, G. P. La Política de Defensa. Un tema para el fortalecimiento de las relaciones civiles-militares en Guatemala. *In*: TABORGA, J. R. Q. (org.). **Libros Blancos de Defensa**: Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. Unidad de Análisis de Políticas de Defensa, La Paz: Editorial Offset Boliviana Ltda. 2001.

GENERAL critica inclusão do pai em lista da Comissão Nacional da Verdade. **G1**, São Paulo, 11 dez. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/general-critica-inclusao-do-pai-em-lista-da-comissao-da-verdade.html>. Acesso em: 27 jun. 2023.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. B. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GERRING, J. What is a Case Study and What Is It Good For? **American Political Science Review**, [s.l.], v. 98, n. 2, p. 341-354, may. 2004.

GIBBS, N. H. **Grand Strategy**. Rearmament policy, v.1. London: Stationery Office Books, 1976.

GILL, P. Alguns aspectos da reforma da inteligência na América Latina. **VARIA HISTÓRIA**, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p.101-120, jan/jun. 2012.

GOUREVITCH, P. A. **Politics in Hard Times**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

GSI. Portal do Governo Brasileiro, **Gabinete de Segurança Institucional**, Brasília. Disponível em: <http://dados.gov.br/organization/about/gsi>. Acesso em: 27 jun. 2023.

GUYER, J. G. Libros Blancos de Defesa en Sudamérica: ¿Política Exterior o política doméstica? **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 17-48, jul./dez. 2017.

GUZZI, A. C.; MATHIAS, S. K. Autonomia na lei: As forças armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 25, n. 73, p. 41-57, jun. 2010.

HALL, P; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 58, p. 193-223, 2003.

HUNTINGTON, S. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

HUNTINGTON, S. **The Soldier and the State**: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Cambridge: The Belknap Press, 1981.

JANOWITZ, M. **The Professional Soldier**: A Social and Political Portrait. Free Press, 1960.

JUCÁ, B.; OLIVEIRA R.; ROSSI, M. Militares vão de vitrine à vidraça ao comandar postos-chave no ministério da saúde em meio a suspeitas de corrupção e caos. **El País**, São Paulo, 08 jul. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-09/militares-vao-de-vitrine-a-vidraca-ao-comandar-postos-chaves-no-ministerio-da-saude-em-meio-a-suspeitas-de-corrupcao-e-caos.html>. Acesso em: 07 jun. 2024.

LANDMAN, T. **Issues and Methods in Comparative Politics**: An Introduction. London: Routledge, 2000.

LEAL, L. N.; LOPES, E.; MONTEIRO T. Lula cobra general por crítica à reserva Raposa Serra do Sol. **Estadão**, [s.l.], 17 abr. 2008. Política. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/lula-cobra-general-por-critica-a-reserva-raposa-serra-do-sol/>. Acesso em 23 nov. 2023.

LEALI, F; MALTCHIK R. FAB construiu um buraco para testes nucleares no meio da Amazônia. **O Globo**, Brasília e Rio de Janeiro, 23 mar. 2014. Política. Disponível em:

<http://oglobo.oglobo.com/politica/fab-construiu-um-buraco-para-testes-nucleares-no-meio-da-amazonia-11959036>. Acesso em: 13 nov. 2023.

LIBERATORI, A. S. **Relações Civis-Militares e Política de Defesa na Argentina (1983-2013)**. Orientador: Octavio Amorim Neto. 2014. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

LINZ, J. J. Transitions to Democracy. **The Whashington Quarterly**, v. 13, n. 3, p. 143-164, 1990.

LINZ, J. J.; STEPAN, A. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LÓPEZ CHORNE, J. E. “Nuevas amenazas y FFAA en Argentina - del posicionamiento clásico al revisionismo demagógico”. *In*: CONGRESO ALACIP, 9., 2017, Montevideo. **Democracias en recesión?** Organização Associação Uruguia de Ciência Política (AUCiP). Montevideo, 2017. Disponível em: <https://www.resdal.org/ministerios/caso-argentina.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

LÓPEZ, E. Argentina: um longo caminho rumo ao controle civil sobre os militares. *In*: SAINT-PIERRE, H. L. (org.). **Controle Civil sobre os Militares e Política de Defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp, e PUC-SP. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

MARTINS FILHO, J. R. A eloquência do general. **Le Monde Diplomatique Brasil**, [s.l.], 19 jan. 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-eloquencia-do-general/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

MARTINS FILHO, J. R. Tensões militares no governo Lula: a pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s.l.], n. 4, p. 283-306, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1727>. Acesso em: 9 jun. 2024.

MATHIAS, S. K. **A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação (1963-1990)**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

MATHIAS, S. K.; SANTOS, L. F. S.; ZAGUE, J. A. A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 136–168, jan. 2019.

MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. Forças Armadas, orçamento militar e autonomia militar. **Perspectivas**, São Paulo, v. 24-25, p. 85-113, 2001-2002. Disponível em: [file:///C:/Users/jonas/Downloads/or%C3%A7amento+e+autonomia+militar%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/jonas/Downloads/or%C3%A7amento+e+autonomia+militar%20(1).pdf). Acesso em: 09 jun. 2024.

MILANI, L. P. O legado sujo de Macri. **Jacobin Brasil**, [s.l.], 01 out. 2019. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2019/10/o-legado-sujo-de-macri/>. Acesso em: 04 jan. 2024.

MOLINA, F. R. Mauricio Macri reduz o controle civil sobre as Forças Armadas. **El País**, Buenos Aires, 03 jun. 2016. Internacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/02/internacional/1464876056_404601.html/. Acesso em: 03 jan. 2024.

MOLITERNO, D. Novo PAC prevê investimento total de 1,7 trilhão, com R\$ 371 bilhões em recursos da União. **CNN**, [s.l.], 11 ago. 2023. Economia. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/novo-pac-preve-investimento-total-de-r-17-trilhao-com-r-371-bilhoes-em-recursos-da-uniao/>. Acesso em: 18 set. 2023.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

NOVARO, M.; PALERMO, V. **A Ditadura Militar Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

O'DONNELL, G. **El Estado Burocrático Autoritario (1966-1973): Triunfos, Derrotas y Crisis**. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, F.; WHITEHEAD, L. **Transição do regime autoritário**: Sul da Europa. São Paulo: Vértice, 1988.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, F.; WHITEHEAD, L. (org.). **Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

PION-BERLIN, D. **Through Corridors of Power: Institutions and Civil-military Relations in Argentina**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1997.

PION-BERLIN, D.; TRINKUNAS, H. Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. **Latin American Research Review**, [s.l.], v. 42, n.3, oct. 2007.

PION, BERLIN, D.; TRINKUNAS, H. Latin America's Growing Security Gap. **Journal of Democracy**, [s.l.], v. 22, n.1, p. 39-53, jan. 2011.

POCZYNOK, I. Caminos Cruzados. Um estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina (1983-2003). **Militares e Política**, [s.l.], n. 9, p. 24-51, jul.-dez. 2011.

POCZYNOK, I. Doctrinas de guerra e inteligência militar em la Argentina (1948-1983). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 83-102, jan./jun. 2017.

POCZYNOK, I. **Política y servicios de inteligencia: Hoja de ruta para un sistema legítimo y efectivo**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundar, 2023.

PRZEWORSKI, A. **Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

REIS, F. W. O outono quente e as estações que seguem. **Interesse Nacional**, [s.l.], ano 6, n. 23, out./dez. 2013.

RESENDE, M. Milei prepara pacote de leis 'antimáfia' e quer Forças Armadas no combate ao crime organizado. **Notícias UOL**, Buenos Aires, 12 mar. 2024. Internacional. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2024/03/12/milei-prepara-pacote-de-leis-antimafia-e-quer-forcas-armadas-no-combate-ao-crime-organizado.htm>. Acesso em: 11 mai. 2024.

REZENDE, F. C.; ZAVERUCHA, J. How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier. **International Political Science Review**, [s.l.], v. 30, n.4, p. 407-429, 2009.

RODRIGUES, L. Cerca de 80 militares irão depor à PF sobre atos de 8 de janeiro. **CNN**, Brasília, 10 abr. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cerca-de-80-militares-irao-depor-a-pf-sobre-atos-de-8-de-janeiro/>. Acesso em: 18/09/2023.

ROSTICA, J. La transnacionalización de ideas: la escuela contrasubversiva de Argentina a Guatemala. **Diálogos Revista Electrónica de Historia**, San José, v. 19, n. 2, p.170-197, Jul./-Dic. 2018.

ROUQUIÉ, A. **O Estado militar na América Latina**. São Paulo: Alfa-Omega, 1984.

SAIN, M. F. Democracia e Forças Armadas: entre a subordinação militar e os “defeitos” civis. *In*: CASTRO, C.; D’ARAUJO, M. C. (org.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. p. 21- 55.

SAIN, M. F. El “Libro Blanco de la Defensa Nacional” en la Argentina: Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milênio. *In*: ANNUAL “RESEARCH AND EDUCATION IN DEFENSE AND SECURITY STUDIES SEMINAR”, 5., 2002, Brasília. **Políticas de Defensa**. Organização Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS). Brasília, agosto, 2002.

SAIN, M. F. **Los votos y las botas**: Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares em la democracia argentina, Buenos Aires: Prometeo, 2010.

SAINT-PIERRE, H. L. A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil. *In*: MEJÍAS, S.; SEPÚLVEDA, I. (org.). **La administración de La Defensa en América Latina**. Madrid: IUGGM, 200, 2008, p. 51-83.

SAINT-PIERRE, H. L. “‘Defesa’ ou ‘Segurança’? Reflexões em torno de conceitos e ideologias”. **Contexto Internacional**, [s.l.], v. 33, n. 2, p. 407–33, jul. 2011.

SAINT-PIERRE, H. L.; SUCCI JUNIOR, D. P. Forças Armadas e segurança pública na Argentina e no Brasil: reafirmação e ruptura do papel interventor. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 217-241, jul./dez. 2020.

SANTOS, E. H. J. Controle civil? A ascensão de Bolsonaro e a encruzilhada do Brasil – militares, Forças Armadas e política. *In*: MARTINS FILHO, J. R. (org.). **Os militares e a crise brasileira**. São Paulo: Alameda, 2021, p. 159-171.

SARDINHA, E. Decreto de Temer cria força de inteligência e fortalece poder de Etchegoyen. **Congresso em Foco**, [s.l.], 18 out. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/seguranca-publica/decreto-de-temer-cria-forca-de-inteligencia-e-fortalece-poder-de-etchegoyen/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

SCHMITT, C. **O Conceito de político**. Petrópolis: Vozes, 1992.

SILVA, F. C. T. Militares, “abertura” política e bolsonarismo: o passado como projeto. *In*: MARTINS FILHO, J. R. (org.). **Os militares e a crise brasileira**. São Paulo: Alameda, 2021, p. 31-51.

SILVA, H. M. **Orçamento de Defesa do Brasil e gastos militares internacionais: um comparativo mundial**. Orientador: Nicholas Miller Trebat. 2020. 126 f. Monografia (conclusão de bacharelado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2020.

SILVA, J. A. V. **A militarização da política no Brasil contemporâneo**. Orientadora: Luciana Boiteux. 2020. 153 f. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, 2020.

SITOE, A. R. Transitologia, consolidologia, populismo e demandas democráticas: possibilidades de análise das crises socioeconômica, política e humanitária venezuelanas. *In*: Harres, M. M. *et al* (org.). **História, Democracia & Desigualdades na América Latina**. 2 Ed. [E-book]. São Leopoldo: Oikos. Editora Unisinos, 2022.

SOARES, S. A. A construção da democracia e traços da mentalidade política militar (1985-1993). **Teoria & Pesquisa**, [s.l.], n. 46, p. 49-81, 2005.

SOARES, S. A. **Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)**. São Paulo: Editora Unesp, Edição Kindle, 2006.

SOARES, S. A.; VITELLI, M. Comunidades epistêmicas e de prática em Defesa na Argentina e no Brasil: entre a organicidade e a plasticidade. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 99-123, 2016.

SOTOMAYOR, A. C. **The Myth of the Democratic Peacekeeper: Civil-Military Relations and the United Nations**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014.

SOUZA, M.; SPECHOTO C. Lula sobre 60 anos do golpe de 1964: não vou ficar me remoendo, tento tocar o País para frente. **Estadão**, [s.l.], 28 fev. 2024. Política. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/lula-sobre-60-anos-do-golpe-de-1964-nao-vou-ficar-me-remoendo-tento-tocar-pais-para-frente/>. Acesso em: 11 mai. 2024.

SOUZA, R. Câmara aprova atualização da Política Nacional de Defesa. **CNN**, São Paulo, 16 mai. 2024. Política. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/camara-aprova-atualizacao-da-politica-nacional-de-defesa/>. Acesso em: 09 jun. 2024.

STEPAN, A. **Os militares na política**. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

SUCCI JUNIOR, D. P. **Forças Armadas e Segurança Pública**: A Construção do Padrão de emprego militar na Argentina e no Brasil entre 2005 e 2015. Orientador: Héctor Luís Saint-Pierre. 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2018.

TEIXEIRA, R. J. D. Transição Democrática e Modelos de Democracia. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 11, n. 21, p. 199-223, 2015.

TOKATLIÁN, J. “Argentina y el «militarismo neoliberal periférico”. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, 2018. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/argentina-y-el-militarismo-neoliberal-periferico/>. Acesso: 09 jun. 2024.

TRALLI, C. PF descobre na ABIN esquema de espionagem para invasão em massa de computadores. **G1**, [s.l.], 26 out. 2023. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/10/26/pf-identifica-outro-programa-espiao-em-material-apreendido-na-operacao-que-apura-conduta-de-servidores-da-abin.ghtml>. Acesso em: 05 jan. 2023.

UGARTE, J. M. **Legislación de Inteligencia**: legitimidad y eficacia. Ciudad de Guatemala: WOLA-SEDEM, 2000.

URIBE, G. Em decisão inédita, Temer efetiva militar no comando do Ministério da Defesa. **Folha de São Paulo**, [s.l.], 13 jun. 2018. Política. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/em-decisao-inedita-temer-efetiva-militar-no-comando-do-ministerio-da-defesa.shtml>. Acesso em 27 jun. 2023.

VICTOR, F. **Poder Camuflado**: Os militares e a Política, do fim da ditadura à aliança com Bolsonaro. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

VILLA, R. D. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. **Estudos e Cenários OPSA**, Rio de Janeiro, p. 1-54, Dez.2008.

VITELLI, M. G. Argentina, Brasil y la Defensa en América del Sur: Las Identidades Estratégicas y la Seguridad Regional. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**. Rosario, n° 121, p. 1-44, jul./sep. 2021.

VITELLI, M. G. Política Exterior y Política de Defensa Argentina en Tres Momentos: Logros del Pasado y Desafíos del Presente. **Revista de Investigación en Política Exterior Argentina**, [s.l.], vol.1, n.2, p. 138-145, Jul/Dec. 2021.

VITELLI, M. G. The Impossibility of a Defence Policy in The Americas? Comparing Hemispheric and South American Security Concepts and Military Roles. **Contexto Internacional**, [s.l.], vol. 42, n.1, p. 81-102, jan. 2020.

VITULLO, G. E. Transitologia, Consolidologia e Democracia na América Latina: Uma Revisão Crítica. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], n. 17, p. 53-60, nov. 2001.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAVERUCHA, J. A Doutrina da Garantia da Lei e da Ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas na Segurança Pública *In*: LIMA, R. K.; PIRES, L. (org.). **Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada**, v 2. São Paulo: Boitempo, 2010.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], n. 25, p. 107-121, nov. 2005.

ZAVERUCHA, J. Relações Civil-Militares no Primeiro Governo da Transição Brasileira: uma democracia tutelada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 9, n. 26, p. 162-178, out. 1994b.

ZAVERUCHA, J. **Rumor de Sabres: controle civil ou tutela militar?** São Paulo: Ática S.A., 1994.

ZAVERUCHA, J. Sarney, Collor, Itamar, FHC e as Prerrogativas Militares (1985-1998). *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 21., 1998, Chicago. **Anais [...]**. Chicago: The Palmer Hilton House Hotel, 1998, p. 1-34.