



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

UNIVERSIDADE DE LISBOA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

LIS BARRETO

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL (1988-
2014): O PAPEL DAS PRERROGATIVAS PRESIDENCIAIS

SÃO CARLOS E LISBOA

2021

LIS BARRETO

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL (1988-
2014): O PAPEL DAS PRERROGATIVAS PRESIDENCIAIS

Tese desenvolvida em regime de cotutela, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos e ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, como exigência para obtenção do título de doutor em Ciência Política, na especialidade de Relações Internacionais.
Orientadores: Simone Diniz e Andrés Malamud.

SÃO CARLOS E LISBOA

2021

LIS BARRETO

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL (1988-2014): O PAPEL DAS PRERROGATIVAS PRESIDENCIAIS

Tese desenvolvida em regime de cotutela, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos e ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, como exigência para obtenção do título de doutor em Ciência Política, na especialidade de Relações Internacionais.
Orientadores: Simone Diniz e Andrés Malamud.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Simone Diniz (Universidade Federal de São Carlos)

Prof. Dr. Andrés Malamud (Universidade de Lisboa)

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro (Universidade Federal de São Carlos)

Prof. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga (Universidade Federal de São Carlos)

Prof. Dr. Marcelo Camerlo (Universidade de Lisboa)

Prof. Dra. Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva (Universidade de Lisboa)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Defesa de Tese de Doutorado da candidata Lis Barreto, realizada em 03/06/2021.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Simone Diniz (UFSCar)

Prof. Dr. Andrés Malamud (ULisboa)

Prof. Dr. Marcelo Camerlo (ULisboa)

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro (UFSCar)

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Profa. Dra. Maria Alves Ramos de Gil Saraiva (ULisboa)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Aos meus sobrinhos, mudas de um futuro melhor.

AGRADECIMENTOS

É impressionante o tanto de coisas que podem acontecer ao longo de quase cinco anos, de pessoas e situações que cruzaram o meu caminho e que deixaram suas marcas. Não importa se vieram e ficaram ou se foram embora, eu quero agradecer a todos que auxiliaram neste processo, seja ofertando sua amizade, o ouvido, um abraço, ou risos e sorrisos. Obrigada a todos vocês que fizeram esta jornada possível.

Quero começar agradecendo a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela oportunidade de ter realizado este doutorado com bolsa. Eu não teria conseguido sem este suporte, então muito obrigada por me permitir realizar esta pesquisa e contribuir para o conhecimento científico.

Eu gostaria de agradecer à minha família pelo apoio incondicional. Eu sei que é privilégio poder dizer que nunca me faltou amor, compreensão e incentivo para correr atrás dos meus sonhos, mesmo que aos custos de uma distância física. Meus pais, Fernando e Sandra, assim como minhas avós, Iolanda e Enalva, meus irmãos, sobrinhos, tios, primos, cunhadas e padrinhos, me permitiriam voar ao me inspirarem com sua força, histórias e carinhos. Muito obrigada!

Além da minha família de sangue, eu tenho o prazer de compor outras famílias, adotando e sendo adotada por elas. Yasmine Dinelli, minha amiga-irmã, há mais de vinte anos me dando o prazer de estar ao lado dela, de Tia Mila, Vanessa, Daniel e Zefinha, como parte dessa linda família. Obrigada Rogéria e Jacqueline, por transformarem nossas famílias em uma só, independentemente dos rumos da vida. Agradeço também a Matheus, Marianna e Mathias Lima, pelos anos compartilhados, pelo carinho que nutro e recebo de vocês e de seus familiares. Obrigada!

São várias as almas lindas que tive chance de fazer amizades e que foram essenciais no meu crescimento como pessoa, e na divisão de alegrias, conquistas e tristezas. Não se faz nada sem amigos, nem tese. Eu tenho isso muito claro para mim e gostaria que cada um de vocês soubesse. Obrigada Clarissa Ribeiro e Matheus Pereira pelo núcleo de amor e confiança que formamos juntos e pela força que dividimos ao longo destes anos. Agradeço a Fernanda Silva, Diogo Prudente e Giulia Kassab, pela amizade sincera, pela preocupação, pela partilha de emoções, como também pelo auxílio direto na confecção do texto. Obrigada Paulo Kuhlmann pelo carinho e acolhida, pelas correções, e por ter me ajudado a recuperar a alegria nesta reta

final. Obrigada a Mana Santos, Joana Leonor, Pablo Regis, Lucas Campos, Raíssa Couto, Bruno Melo, Natassya Ferreira, Bruno Lima, Anna Salim, Carol Martins, Felipe Gomes, Livia Milani, Wanna Damasceno e Diego Caldas pela parceria de longa data que transcende tese, contato e distância. Obrigada pela felicidade e segurança que é saber que estamos juntos, não importa de que forma.

Gostaria de agradecer também às amizades que o doutorado me proporcionou, as quais fizeram essa estrada mais florida e divertida. Obrigada Thais Cavalcante, Renato Ribeiro e Daniel Stulano pela acolhida e pelas aventuras partilhadas mundo a fora. Obrigada Rodrigo Souza, Susana Coroado, Joana Rebelo, André Paris, António Dias, Diana Carvalho, Sofia Serra-Silva, Pedro Seabra e Nelson Santos por me incluírem, pelas risadas, pelos debates, enfim, por fazerem meus anos em Lisboa algo que eu guardarei com muito carinho. Eu agradeço especialmente a Gustavo Marciel e Felipe Leal que, além de tudo, me fizeram acreditar que eu terminaria este trabalho.

Esta foi uma tese teve o prazer de ser desenvolvida em dois lugares, os quais me receberam e confiaram no meu trabalho, mas que também me viram como um ser humano. Eu agradeço ao PGPOL da UFSCar, da secretaria aos docentes, pelo suporte, pela paciência – que eu sei que testei – e por sempre me auxiliarem na busca de soluções e possibilidades. Obrigada a toda estrutura do ICS da Lisboa, que acreditou no meu potencial e me deu a oportunidade de realizar este trabalho em cotutela. Queria agradecer especialmente a Maria Goretti e Luís de Sousa por terem confiado em mim e lutado pela minha permanência, assim como a Claudia Andrade, pelo carinho e sorriso em momentos difíceis.

Três figuras foram indispensáveis para a realização deste trabalho, os meus orientadores: Simone Diniz; Andrés Malamud; e Marcelo Camerlo. Eu tenho certeza de que ganhei na loteria da orientação, pois pude contar com pessoas fantásticas ao meu lado, desde as orientações dos amigos e queridos Érica Winand e Marcelo Mariano, na graduação e mestrado, respectivamente. No doutorado, eu ainda pude contar com três parceiros que, cada um ao seu modo, marcaram meu trajeto.

Obrigada Simone Diniz pelo cuidado, apoio, confiança e respeito. Pelos conselhos sinceros, pela torcida, por apoiar meus planos malucos, pelo cuidado em momentos de fragilidade, pela compreensão de minhas falhas e por ser direta quando precisou ser.

Obrigada Andrés Malamud pelas oportunidades de crescer, por ter ido àquela ISA, em 2015, e me fazer acreditar no meu potencial, por me receber no ICS e, apesar de conhecer todas as minhas dificuldades, ter aceitado construir esta tese junto comigo.

Obrigada Marcelo Camerlo por me adotar. Por sempre ter sido um porto seguro em Lisboa. Por ter me aberto portas e confiado em mim para trabalhar ao seu lado em tantas empreitadas. Obrigada pelo carinho e cuidado diário, por seguir me ajudando com esta tese mesmo quando não foi possível oficializar a orientação. Obrigada pela paciência de me ouvir, de me auxiliar quando a vida se fez difícil, enfim, obrigada por tudo.

Obrigada a todos!

*“No, his mind is not for rent
To any god or government
Always hopeful, yet discontent
He knows changes aren’t permanent
But change is”
(RUSH, 1981)*

RESUMO

A presente pesquisa buscou identificar o mecanismo causal que permitiu a institucionalização das relações civis-militares brasileiras, entre 1988 e 2014. Neste sentido, buscou-se, primeiramente, comprovar a ocorrência de um processo de institucionalização destas relações através de uma análise comparativa das legislações existentes em 1988 e em 2014, observando se elas se tornaram mais complexas, circunscritas e universalistas, entre as duas datas. Após a comprovação da existência da institucionalização, técnicas de *process-tracing* foram utilizadas para reconstruir o processo, com o intento de identificar padrões de mudança institucional e, desta forma, coletar informações que possibilitassem a identificação do mecanismo causal. Para tanto, foram analisados os trâmites legislativos das Emendas Constitucionais, Leis Complementares e políticas associadas ao tema, qualificando os achados à luz dos conceitos do Institucionalismo Histórico. Os achados permitiram a identificação da ação preponderante do Poder Executivo na realização das modificações institucionais, e a constatação de quais recursos disponíveis a este Poder que o possibilitaram atuar de forma destacada. Com o auxílio da literatura sobre o presidencialismo brasileiro, fez-se possível a compreensão do que são as prerrogativas presidenciais e entender de quais formas estas prerrogativas forneceram vantagens de ação ao Presidente da República, as quais tornam possível uma predominância legislativa do Poder Executivo em diversas áreas, incluindo as relações civis-militares. Com base no encontrado, dividiu-se as prerrogativas identificadas como atuantes no presente estudo de caso em três tipos – primazia, recursos e ferramentas – e, com elas, foi possível compor o mecanismo causal que permitiu a institucionalização das relações civis-militares, no período de 1988 a 2014.

Palavras-chave: Relações civis-militares; Institucionalização; Brasil; Política de Defesa

ABSTRACT

The presented research aimed to identify the causal mechanism that allowed for the institutionalization of the Brazilian civil-military relations between 1988 and 2014. First, there was a need to demonstrate the occurrence of such a process, through a comparative analysis of the existing legislation in 1988 and 2014, showing whether they had become more complex, circumscriptive, and universalist during that time. Once the institutionalization process had been confirmed, process-tracing techniques were used to deduce the process, identifying the patterns of institutional change and, therefore, collecting information that would help identify the causal mechanism. The proceedings of the Constitutional Emends and Complimentary Laws, and theme-related policies were analyzed, and the findings were qualified in light of the concepts of Historical Institutionalism. Such findings allowed for the identification of the predominant action coming from the Executive Power in the institutional modifications, and for the determination of which resources available to this Power enabled it to act in such a dominant manner. Making use of the literature on the Brazilian Presidentialism, it was possible to understand what are the presidential prerogatives, and in which way they have provided advantage to the President, enabling a legislative predominance of the Executive Power in multiple areas, including civil-military relations. Such prerogatives were divided into three types, according to what was found: precedence, resources and tools – and, with them, it was possible to deduce the causal mechanism that allowed for the institutionalization of the civil-military relations between 1988 and 2014.

Keywords: Civil-military relations; Institutionalization; Brazil; Defense Politics

RESÚMEN

La presente investigación buscó identificar el mecanismo causal que permitió la institucionalización de las relaciones cívico-militares brasileñas, entre 1988 y 2014. En este sentido, averiguamos, en primer lugar, comprobar la ocurrencia de un proceso de institucionalización de estas relaciones, a través de un análisis comparativo de las legislaciones vigentes en 1988 y 2014, observando si estas leyes se volvieron más complejas, circunscritas y universalistas, entre las dos fechas. Seguidamente de comprobar la existencia de institucionalización, técnicas de *process-tracing* fueron utilizadas para reconstruir el proceso, con el intento de identificar patrones de cambio institucional y, de esta manera, recolectar informaciones que permitieran la identificación del mecanismo causal. Para ello, analizamos el trámite legislativo de las Enmiendas Constitucionales, Leyes Complementarias y políticas asociadas al tema, calificando los hallazgos a la luz de los conceptos del Institucionalismo Histórico. Los hallazgos posibilitaron identificar la acción preponderante del Poder Ejecutivo en la realización de las modificaciones institucionales, y verificar cuáles recursos disponibles permitieron que este Poder actuara de manera destacada. Con el auxilio de la literatura sobre el presidencialismo brasileño, fue posible comprender lo que son las prerrogativas presidenciales y entender de qué maneras estas prerrogativas proporcionaron ventajas de acción al Presidente de la República, las cuales posibilitan un predominio legislativo del Poder Ejecutivo en diversas áreas, incluidas las relaciones cívico-militares. A partir de lo encontrado, las prerrogativas identificadas como actantes en el presente estudio de caso fueron divididas en tres tipos - primacía, recursos y herramientas - y, con ellas, fue posible componer el mecanismo causal que permitió la institucionalización de las relaciones cívico-militares, en el período de 1988 a 2014.

Palabras clave: Relaciones cívico-militares; Institucionalización; Brasil; Política de Defensa

LISTA DE SIGLAS

SIGLA	NOME POR EXTENSO
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CF	Constituição Federal
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDIR	Comissão Diretora do Senado Federal
CDN	Comissão de Defesa Nacional
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Senado)
CREDEN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Câmara)
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CMD	Conselho Militar de Defesa
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CTASP	Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
DEM	Democratas
EED	Empresa Estratégica de Defesa
EM	Emenda Constitucional
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
FA	Forças Armadas
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LC	Lei Complementar
LSN	Lei de Segurança Nacional
MD	Ministério da Defesa
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MSG	Mensagem
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDN	Política de Defesa Nacional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PED	Produto Estratégico de Defesa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PND	Política Nacional de Defesa
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRODE	Produto de Defesa
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional

PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSB	Partido Socialista Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RETID	Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa
SADEN	Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SD	Sistema de Defesa
SNI	Serviço Nacional de Informações
UNASUL	União das Nações Sul-americanas

Sumário

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1 – ASPECTOS METODOLÓGICOS: PERGUNTA, CONCEITOS, METODOLOGIA E MÉTODO	26
1.1. Da pergunta aos conceitos	26
1.1.1. Relações civis-militares.....	27
1.1.2. O poder das instituições	28
1.1.3. A existência de um processo de institucionalização	30
1.1.4. O que são mecanismos causais e como estudá-los.....	34
1.2. Método e metodologia: Organizando com o <i>process-tracing</i> e analisando com o Institucionalismo Histórico	36
1.2.1. <i>Process-tracing</i> como ferramenta de pesquisa.....	36
1.2.2. Passo-a-passo do <i>process-tracing</i>	37
1.3. O debate institucionalista e a opção pelo Institucionalismo Histórico	39
1.3.1. O IH e a mudança institucional	41
1.3.4. O impacto das ações dos atores no IH.....	44
1.4. Reflexões finais do capítulo.....	45
CAPÍTULO 2 – O PADRÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES BRASILEIRAS E SUAS MUDANÇAS	46
2.1. Os militares na política brasileira: o peso do trajeto.....	46
2.1.1. Relação entre Estado e Forças Armadas: Um adendo antes de olhar o Brasil.....	48
2.1.2. A construção do Estado brasileiro.....	50
2.1.3. A formação das Forças Armadas brasileiras: Contribuições do Império.....	51
2.1.4. Lidando com as elites civis	51
2.1.5. A centralização do Estado: um movimento autoritário	53
2.1.6. Alguns aspectos do golpe.....	55
2.1.7. O golpe de 1964	56
2.2. O que havia em 1988	59
2.2.1. Críticas à 1988.....	62
2.3. O que havia em 2014	64
2.3.1. Emendas Constitucionais	65
2.3.2. Os documentos políticos para a área da Defesa	67
2.3.3. As Leis Complementares	70
2.4. Constatando a institucionalização.....	71
2.4.1. Complexidade.....	71

2.4.2. Circunscrição.....	73
2.5. Reflexões finais do capítulo.....	74
CAPÍTULO 3 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES	76
3.1. A concentração da produção legislativa no Executivo	78
3.1.1. As políticas para a Defesa e as armas do Executivo	78
Projeto de Lei Complementar 250 de 1998.....	80
3.2. Governo Collor de Melo (1990-1992)	82
3.3. O primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) ...	85
3.3.1. Movendo as peças no tabuleiro: o PLP 10/1995 e o Decreto 1895/1996	85
3.3.2. Cedendo peões: os dilemas em torno da PEC 338/1996.....	87
3.3.3. PEC 33 de 1995.....	91
3.4. O segundo mandato do Presidente Cardoso (1999-2002)	92
3.4.1. Criando o Ministério da Defesa: o trâmite do PLP 250/1998 e da PEC 626/1998	93
3.4.2. As MP 1799-6/1999 e MP 1911-7/1999	98
3.5. Collor de Melo e Cardoso: Primeiras análises.....	99
3.6. Os governos do Presidente Lula (2003-2006; 2007-2010).....	100
3.6.1. Primeira concessão: A PEC 40/2003	100
3.6.2. Segunda concessão: O PLS 221/2003.....	101
3.6.3. Mudança de rumos no MD: da intervenção direta ao fortalecimento do ministro da Defesa.....	102
3.7. Algumas considerações sobre os governos de Lula da Silva.....	107
3.8. O governo de Rouseff (2011-2014)	108
3.8.1. A MP 554/2011 e a Mensagem 83/2012.....	108
3.8.2. PEC 293/2013	110
3.9. Reflexões finais do capítulo.....	111
CAPÍTULO 4 - O IMPACTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NAS	112
RELAÇÕES CIVIS-MILITARES	112
4.1. O Presidencialismo no Brasil após 1988: entendendo o sistema político.....	112
4.2. Novas interpretações	117
4.3. Unindo o debate presidencialista ao processo de institucionalização das relações civis-militares	119
4.4. Compondo o mecanismo causal	122
4.5. Limitações do mecanismo	129
4.6 – Reflexões finais do capítulo.....	131
CONSIDERAÇÕES FINAIS	132

ANEXOS	140
Anexo 1 – Artigo 84 da Constituição Federal	140
Anexo 2 – Artigo 142 e da Constituição Federal (1988 e 2014)	142
Anexo 3 – Artigo 62 da Constituição Federal	144
Anexo 4 – Artigo 7º da Lei 1079 do Código Civil (Define crimes de responsabilidade)	146
REFERÊNCIAS:	147

INTRODUÇÃO

Alguma coisa mudou.

Em 2016, quando esta pesquisa foi iniciada, ela era movida pela simples curiosidade de descobrir como era o processo interno de elaboração da política de defesa brasileira: quais os atores institucionais envolvidos; e qual o papel do Congresso em seu desenvolvimento. A curiosidade surgiu devido ao *status* dos estudos de Defesa no Brasil àquele momento, o qual era centrado na disciplina de Relações Internacionais e, portanto, muito mais preocupados com o uso desta política como uma forma de projeção e proteção nacional, e no seu aspecto complementar (ou nem tanto) com a política exterior (SAINT-PIERRE, 2013).

Desde a redemocratização, mas principalmente a partir dos anos 2000, perderam espaço os aspectos internos desta política, os quais haviam sido o centro do debate durante a ditadura e a redemocratização, e que se preocupavam de forma primordial com as relações civis-militares (SAINT-PIERRE, 2013). Ainda que, mesmo com o passar dos anos, alguma atenção e crítica às instituições que regulam as relações civis-militares tenham estado presentes nas publicações de importantes nomes da literatura nacional especializada (CARVALHO, 2006; FUCCILLE, 2006; MARTINS FILHO, 2000; ZAVERUCHA, 1994; 2005; WINAND; SAINT-PIERRE, 2007; 2010), quase como um manifesto ou como um lembrete de que as coisas não estavam bem resolvidas naquela área, o foco do debate não estava mais ali (SAINT-PIERRE, 2013). Ainda que exceções importantes a esta tendência tenham conquistado algum espaço após 2010 (PASSOS, 2014; 2015; PIMENTA, 2014), principalmente através dos trabalhos desenvolvidos por Amorim Neto (2012; 2019) que lograram aproximar perspectivas institucionalistas associadas aos estudos do Presidencialismo ao estudo da política de Defesa e das relações civis-militares, há muito terreno a ser explorado. E foi através da identificação deste espaço que se moveu o desenvolvimento da presente tese de doutorado.

Em primeiro lugar, e antes de partir para uma pergunta mais complexa que pudesse ser chamada de “pergunta de pesquisa”, fez-se necessário entender onde esse debate institucional havia parado e quais eram as principais questões envolvidas. O resultado deste primeiro levantamento pode ser caracterizado - talvez de forma pouco acadêmica - como “pessimista” e é composto por textos que enfocaram majoritariamente entre os anos 1985 e os primeiros anos da década 2000 (ZAVERUCHA, 1994; 2005; MATHIAS; GUZZI, 2010; OLIVEIRA; SOARES, 2000; OLIVEIRA, 2010).

Esta fase da literatura é marcada pela conjuntura da transição, iniciada ao final da década de 1970. Neste período, o regime militar brasileiro começava a dar sinais de abertura, os quais foram se manifestando de forma mais óbvia durante a década de 1980: a exemplo do fim do bipartidarismo; da permissão de eleições competitivas para o legislativo e os estados federados; da realização de eleições indiretas (1985) para Presidente; e, principalmente, da promulgação de uma nova Constituição, que modificava a estrutura institucional imposta pelos militares na Constituição de 1967 (ROCHA, 2013).

No entanto, apesar das mudanças significativas que foram no sentido de transitar em direção ao estabelecimento de um regime democrático, as críticas feitas pela literatura especializada foram contundentes. A Constituição de 1988 foi sistematicamente acusada de ser omissa, quando não, ambígua em relação à subordinação dos militares ao governo civil (ZAVERRUCHA, 1994; MATHIAS; GUZZI, 2010; OLIVEIRA; SOARES; 2000; OLIVEIRA, 2010). Argumentava-se que em um país como o Brasil, cujo histórico de intervenção militar na política era tão comum e tão recente, uma formalização explícita desta subordinação se fazia necessária como um sinal de que, ao menos, ela pretendia existir.

Outro ponto central ao debate foi a criação de um ministério para a Defesa, debate este que se divide em duas fases. Na primeira, anterior à criação do ministério, as críticas se centravam em apontar como a inexistência de um ministério afetava a existência de um controle político e civil sobre a pasta, assim como favorecia a manutenção de uma forte presença militar no Executivo nacional, através das figuras dos ministros representantes de cada uma das Forças Armadas. Além disso, a demora na implantação do ministério foi vista como uma demonstração de resistência dos militares ao controle civil e como uma falta de poder da figura do Presidente. O Ministério da Defesa havia sido uma promessa da campanha do Presidente Cardoso para o seu primeiro mandato (1995 – 1998), mas só foi criado em 1999, no segundo mandato do Presidente, e sua implantação acompanhada de uma série de cessões ao estamento militar (ALSINA JR., 2006; MARTINS FILHO, 2000).

Na segunda fase, que se estabelece logo após à criação do ministério, começa-se a perceber uma pequena mudança no debate. Enquanto, por um lado, eram feitas denúncias relativas à falta de poder formal do ministro da Defesa (ZAVERRUCHA, 2005), da excessiva militarização dos quadros do ministério e dos casos de insubordinação que geraram atritos entre ministros e comandantes militares (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). Por outro, ressaltava-se a importância deste marco, assim como da elaboração das primeiras políticas nacionais de

defesa (OLIVEIRA, 2009). Esta segunda visão entendia que as instituições existentes estavam longe de representar um estabelecimento de um controle civil dos militares, mas que algo parecia estar indo no caminho desejado.

O que foi possível observar e identificar nas duas fases deste primeiro momento do debate é que, apesar de existir um reconhecimento aos avanços democráticos feitos, eles foram considerados insuficientes (FUCCILLE, 2006; LIMA, 2015), principalmente no aspecto institucional. A falta de diretrizes claras que estabelecessem um formato objetivo de relacionamento entre o governo e os militares permeia todo o recorte, sendo o ponto convergente das críticas. Para os autores destas fases, a criação de linhas objetivas que guiassem as relações civis-militares era algo que cabia aos representantes civis e lhes era legítimo fazer, ainda que esta argumentação em alguns casos (ZAUERUCHA, 2005; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010), falhasse em considerar o peso político e histórico dos militares e em colocar a capacidade de ação civil em perspectiva.

Partindo deste panorama, a pergunta guia desta pesquisa passou a ser “será que algo mudou ao nível institucional?”. A sensação inicial era de que sim, ainda que fosse difícil dizer qual, mas a mudança do enfoque acadêmico trazia indícios de que algo estava distinto. A partir da década de 2000 o debate acadêmico foi gradualmente se deslocando para contemplar preocupações mais condizentes com a realidade vivida, focada na inserção internacional (SAINT-PIERRE, 2013). Se a política externa do Presidente Cardoso (1995-2002) já era identificada como desejosa de inserir o Brasil no debate internacional, principalmente através do enfoque em fóruns multilaterais (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) àquela realizada nos anos do Presidente Lula da Silva (2003-2010) destacou-se por levar esta demanda por inserção a um nível mais expansivo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) diversificando as dimensões priorizadas, sendo a política de Defesa uma delas (BARRETO, 2016; LIMA, 2015).

Esta priorização da política de Defesa se manifestou através do aprofundamento da produção de políticas para a área, com destaque para a Estratégia Nacional de Defesa, como também das atuações do ministro da Defesa na articulação de arranjos de cooperação internacionais, como o Conselho de Defesa Sul-americano (VAZ, 2013) e as ZOPACAS, fosse atuando sozinho ou em conjunto com o ministro das relações exteriores (BARRETO, 2016). O governo incentivou a criação de cursos de graduação e pós-graduação para o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas na área de Defesa, através de recursos de programas como o Pró-Estratégia e Pró-Defesa. Ademais, foram também realizados importantes encontros

acadêmicos, organizados pela Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que fomentaram o debate do tema nos círculos civis (SAINT-PIERRE, 2013).

Todos estes fatores indicavam que, de alguma forma, o governo havia logrado em estabelecer alguma forma de relacionamento com as Forças Armadas que o permitia gerir esta área com uma desenvoltura que não havia sido prevista pela literatura. Contudo, com o deslocamento do foco das pesquisas, muito poucos trabalhos buscaram compreender se houve uma estrutura institucional que ofereceu suporte a esta mudança, menos ainda os que buscaram identificar suas características formais. Ou seja, a ponte que interliga os dois momentos do debate não se fez sólida, pois uma ponta era institucional, centrado em relações civis-militares, e a outra era mais pautada nos discursos e práticas da política de Defesa e sua interface com a política exterior.

Desta forma, para que a presente pesquisa pudesse identificar se havia ou não uma mudança institucional, fez-se necessário ir às fontes primárias. Indo de trás para frente, foram analisadas as legislações existentes em 2014, construindo uma imagem estática delas, como uma foto. Para isso foram recolhidas e organizadas as legislações contidas na Constituição Federal, que versassem sobre os militares e suas questões, assim como as Leis Complementares que a detalharam. Para completar o quadro institucional, foram incluídas no levantamento legislações que eram tratadas pela literatura especializada como relevantes, a exemplo das políticas de Defesa e observadas qual o *status* legal de cada uma delas (se Decreto, Medida Provisória ou Lei Complementar). Uma vez composto este panorama referente à 2014, foi feito o mesmo em relação à 1988, analisando o que se modificava em termos de temas, atores e nível de detalhamento da legislação. E a resposta foi clara: muita coisa havia mudado. Em 2014 havia mais legislações, mais especificações, atribuições mais bem definidas e outros atores. E mesmo quando se olhava para o MD, cuja variação temporal era menor (1999-2014), era possível ver um crescimento na estrutura organizacional, de suas atribuições, assim como maior especificação das tarefas do ministro.

Com as informações até então coletadas, chegava-se a um terceiro momento da pesquisa, o qual permitia a elaboração de uma pergunta mais concisa e relevante, bem próxima daquela que se consolidou: o que permitiu esta mudança?

A escolha do termo “permitir” foi consciente e movida pelas previsões negativas contidas nas críticas institucionais feitas pela literatura especializada, principalmente durante os primeiros anos da democracia. O ponto é que o levantamento de dados referentes à 1988

mostrava que a literatura não estava errada em denunciar a falta de clareza na regulação das relações civis-militares porque realmente havia muito pouco legislado para o tema. Isso quer dizer que, apesar do passado recente de intervenção militar, não haviam sido feitas leis que especificassem as fronteiras do relacionamento destes atores com os demais atores do Estado, em especial àqueles que compunham o governo. Este passado recente era condizente com o histórico brasileiro ao longo prazo, tornando-o um precedente poderoso, pois intervenções militares na política haviam sido uma realidade recorrente durante quase cem anos (1889 – 1988) e, em vários casos, com aquiescência das elites políticas civis (STEPAN, 1975; FERREIRA, 2004).

Pode-se dizer, então, que se o passado brasileiro não fornecia uma fonte de boas expectativas sobre o desenvolvimento de um relacionamento civil-militar que se encaixasse no formato democrático, estas perspectivas não melhoraram quando a Constituição não equacionou o dilema (KUHLMANN, 2007; OLIVEIRA; 2010; ZAVERUCHA, 1994). Afinal, se nesta janela de oportunidade para modificações políticas este tema não foi suficientemente pacificado, quais novas condições ou situações permitiriam uma alteração neste quadro?

Nesse ponto fez-se necessário realizar algumas escolhas de caráter metodológico que permitissem guiar o desenvolvimento da pesquisa, pois alguns elementos importantes já haviam sido identificados, com destaque para seu caráter institucional. O problema de pesquisa foi organizado a partir da constatação da existência de uma diferença quando se compara o arranjo institucional que havia em 1988, com aquele que existia em 2014. À esta diferença, caracterizada por um incremento das instituições, dá-se o nome de “institucionalização”, que é um conceito atribuído ao processo em que um determinado arranjo institucional se torna mais circunscrito, complexo, e universalista, quando são comparados momentos temporais distintos (POLSBY, 1968).

Ao identificar e reconhecer que o Brasil viveu uma institucionalização no que tange a relação do governo com os militares, duas observações com desdobramentos práticos precisam ser feitas: 1) Institucionalização, como o nome indica, demanda a utilização de um arcabouço metodológico institucional, o que aproximou a pesquisa das abordagens institucionalistas da Ciência Política; 2) No caso estudado, a institucionalização poderia ter ocorrido de forma abrupta ou processual e, por isso, fez-se necessária a adoção de uma linha que contemplasse as duas possibilidades, assim como de um método de pesquisa que permitisse este rastreamento.

Devido ao recorte histórico adotado e ao peso atribuído ao passado já na formulação da própria pergunta de pesquisa, a aproximação com autores ligados ao Institucionalismo Histórico (IKENBERRY, 1994; MAHONEY; MOHAMEDALI; NGUYEN, 2016; MAHONEY; THELEN, 2009; PIERSON, 2004) se delineou com naturalidade. Esta metodologia dispõe de conceitos apropriados para a análise de processos, contemplando tanto o impacto de eventos críticos, como de pequenas mudanças graduais. Esta vertente do Institucionalismo tem a peculiaridade de observar processos sem desconsiderar o contexto em que ocorrem, sendo apropriada para estudos de caso (HALL; TAYLOR, 2003).

No entanto, a aplicação dos conceitos ligados ao Institucionalismo Histórico demanda que seja feita uma reconstrução dos eventos de forma cronológica, pois para esta linha metodológica a sequência e o *timing* dos fatos importam para a consecução do desfecho. A construção desta linha demandou o uso sistematizado de algum método de rastreio, e neste caso se optou pelo *process-tracing*. A ferramenta é apropriada para o desenvolvimento de pesquisas indutivas e é condizente com o tipo de evidência qualitativa que foi descoberta (BENNETT; CHECKEL, 2015). Utilizando a lógica do *process-tracing*, partiu-se do quadro institucional encontrado em 1988 e foram sendo identificadas as legislações que o modificaram, em ordem cronológica, até 2014. Ao fim deste rastreio, foi possível avaliar se o recorte temporal precisaria de alguma correção, afinal somente quando foram unidas as evidências é que foi possível identificar se elas eram suficientes para compreender o fenômeno.

Optou-se, então, por manter o recorte original de 1988 até 2014, pois este permite controlar parte das condições institucionais, ao contemplar um único arcabouço constitucional para todo o período. A ratificação da data de 1988 derivou de práticas usuais associadas ao uso *process-tracing*, as quais consideram um bom ponto de partida as conjunturas em que são esperadas grandes mudanças, porque estas são entendidas como uma oportunidade de mudança não recorrente e, após o encerramento desta fase, as coisas tenderiam à inércia. Nesta perspectiva, conjunturas críticas não se tornam menos interessantes se a mudança não ocorre. De acordo com Bennett e Checkel (2015, p. 27), “[...] *These are the times at which institutions could have changed, perhaps due to some exogenous shock, but did not. Such potential junctures are subject to more conceptual and interpretative debate than the junctures that in fact led to institutional change.*”

O ano de 1988 atende aos requisitos de conjuntura excepcional ou crítica, sendo um marco institucional político para o Brasil. Com a promulgação da Constituição, o país obteve a

oportunidade de estabelecer um arcabouço político-institucional condizente com preceitos democráticos, distintos daqueles que estavam vigentes, os quais eram apropriados para a legitimação e funcionamento de um regime militar. Esta foi uma fase de ampla mudança nas regras, e em que se fazia sentido esperar que um novo padrão de interação política fosse estabelecido, em especial nas relações civis-militares, afinal se tratava de uma transição de um regime autocrático e militar para um democrático.

Ademais, o ano de 1988 é um recorte útil porque já encerrou institucionalmente o antigo regime e já se estabeleceu a base macro institucional que se manteria por todo o período seguinte. Evita-se, desta forma, que sejam comparados dois momentos com regras e atores e poderes demasiadamente distintos, em especial no que toca às relações civis-militares, como também oferece uma boa oportunidade de avaliar o quanto desta mudança foi feita de forma mais contígua e abrupta, afinal a adoção de novas Constituições usualmente implicam em mudanças profundas, as quais não poderiam ser realizadas com alterações pontuais nas Cartas até então existentes.

Enquanto o marco de 1988 é mais óbvio, a escolha por encerrar o recorte em 2014 é mais sutil e movida por aspectos práticos. 2014 é o último ano do primeiro mandato da Presidente Rousseff (2011-2014), o que permite uma análise de todo esse governo. No final de 2014, com a reeleição da Presidente Rousseff, a instabilidade política foi gradativamente alcançando um novo patamar que resultou no *impeachment* da Presidente, em meados de 2016. A partir desse ponto, começa-se a delinear uma dinâmica política distinta da anterior, que à época era de difícil assimilação, mas que agora, ao nascer de 2021, é mais facilmente captada. Focando-se apenas na questão das relações civis-militares, já durante o governo do Presidente Temer (2016-2018), vice da Presidente Rousseff, era possível observar algumas mudanças no padrão de interação, a exemplo da indicação de um militar ao cargo do ministro da Defesa, o primeiro desde a criação do Ministério¹, assim como a intervenção feita na cidade do Rio de Janeiro, em 2018, que colocou militares das Forças Armadas no controle da segurança pública da cidade².

Se as ações do governo do Presidente Temer não eram suficientes para que, isoladamente, se pudesse falar em um processo de militarização do governo, o governo do

¹ Ver o jornal O Globo: <<https://oglobo.globo.com/brasil/temer-oficializa-primeiro-militar-no-comando-do-ministerio-da-defesa-22776031>>. Acessado em 16 de abril de 2021.

² Ver o jornal Folha de S. Paulo: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/intervencao-federal-no-rj-faz-6-meses-entenda-o-que-aconteceu-ate-agora.shtml>>. Acessado em 16 de abril de 2021.

Presidente Bolsonaro (2019 – em curso), não deixa dúvidas. A ocupação de cargos políticos por militares é atualmente tão visível e numerosa³, que terminou por trazer de volta à academia o debate sobre relações civis-militares no Brasil, para tentar compreender como uma militarização de cargos públicos foi possível em um período tão curto de tempo. Apesar desta realidade propiciar o perfeito *timing* para a conclusão desta tese, e que o presente trabalho proporciona sim alguns *insights* para entender essa nova dinâmica, é preciso ter em mente que estes são processos distintos, ainda que relacionados.

Militarização⁴ e institucionalização não são o mesmo, mas uma pode influenciar a outra e os resultados desta interação vão além desta pesquisa. Incluir o período após 2015 implicaria em adicionar uma condição que atinge diretamente as relações civis-militares, a qual ainda pede maiores estudos para sua inteira delimitação, assim como sua possível influência no processo de institucionalização. Desta forma, a opção por manter 2014 como recorte final evita que se misturem dois momentos, que podem ou não ser partes da mesma dinâmica. No presente momento e com os dados levantados com este trabalho, não é possível saber se o mecanismo atuante até 2014 é capaz de explicar sozinho o que vem ocorrendo desde então. Incluir o aspecto da militarização em pelo menos uma de suas facetas é importante e necessário para compreender o momento político que vive o Brasil entre 2014 e 2020, contudo não para o que aconteceu entre 1988 e 2014.

Após finalizado o processo de recolha, análise e delimitação das informações necessárias para a construção da pesquisa, buscou-se estruturar uma organização de texto que facilitasse a assimilação destas fases, assim como dos resultados encontrados, de maneira incremental e coesa. Portanto, os capítulos circunscrevem distintos aspectos de um todo, não sendo completamente independentes uns dos outros e constantemente fazendo referências entre eles mesmos. Além disso, a estrutura reflete o referencial teórico adotado, com alguns capítulos explicitamente pensados em associação aos conceitos centrais do Institucionalismo Histórico.

Devido à forte influência metodológica na cadência do texto, o primeiro capítulo é inteiramente dedicado a explicar os aspectos metodológicos do trabalho. Partindo da apresentação da pergunta de pesquisa, define-se cada um dos conceitos que compõem a pergunta e indica como eles são aplicados para o desenvolvimento da análise. Explica-se o que

³ Ver Jornal Folha de S. Paulo: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/bolsonaro-multiplica-por-10-numero-de-militares-no-comando-de-estatais.shtml>>. Acessado em 16 de abril de 2021.

⁴ De acordo com Mathias (2004) a militarização pode ocorrer de três formas: ocupação de cargos da administração pública por militares; através de políticas governamentais que implementem doutrinas defendidas pelos militares; e através uma incorporação de valores militares no *ethos* político.

é um mecanismo causal e por que o *process-tracing* foi selecionado e utilizado para rastrear este mecanismo. São apresentados os procedimentos de recolha, análise e organização de dados para, então, apresentar o arcabouço teórico e metodológico selecionado para interpretar as informações, assim como justificar a opção pelo Institucionalismo Histórico em detrimento das demais vertentes do institucionalismo.

O segundo capítulo tem como objetivo central demonstrar a existência de uma institucionalização nas relações civis-militares entre 1988 e 2014. Apresenta-se e compara-se o que havia em 1988 com o que havia em 2014, em termos de legislações e instituições existentes, para então explicar por que este processo não foi antevisto pela literatura especializada. Através do uso do conceito de *path dependence*, é feita uma descrição do histórico das relações civis-militares no Brasil, desde a Proclamação da República até 1988, com o intento de demonstrar o quanto o momento vivido a partir de 1988 destoa dos padrões anteriores, mesmo quando o sistema político era apresentado como democrático.

O terceiro capítulo mostra o que houve entre estes dois momentos. O *process-tracing* permitiu a construção de uma linha do tempo, assim como a identificação dos atores envolvidos na formalização da institucionalização e suas formas de ação. Estas informações foram colocadas no contexto histórico ao serem trianguladas com informações conjunturais apontadas pela bibliografia especializada e complementadas com o auxílio de veículos de imprensa. Após a reconstrução do trajeto, utilizou-se a perspectiva por ele oferecida para categorizar os momentos. Isso quer dizer foi possível assinalar os movimentos gradativos, as situações chave - nas quais o *timing* foi essencial -, as conjunturas críticas e, com ele identificar que mecanismo permeou todo este movimento de mudança.

O quarto capítulo explica e justifica as partes que compõem o mecanismo causal identificado, que é a concentração de poder na Presidência. Para além de explicar suas partes e sua forma de ação no caso específico, o capítulo faz uma análise que entrelaça um debate mais amplo sobre o Presidencialismo como forma de governo, com aspectos históricos e institucionais específicos do Presidencialismo brasileiro. A análise combinada oferecer perspectivas para perceber aquilo que é específico do caso escolhido e quais as condições passíveis de generalização, ainda que o trabalho tenha se centrado nas condições que tornaram o mecanismo suficiente e não necessário.

O quinto e último capítulo faz algumas reflexões a respeito dos resultados da tese. Além de apresentar o cerne do trabalho de maneira condensada, com finalidade elucidativa, o capítulo

chama atenção para alguns pontos não explorados pela pesquisa, com o intento de demonstrar que ainda há muita pesquisa relevante a ser feita sobre a institucionalização das relações civis-militares no Brasil. Ademais, o capítulo encerra indicando de que modo os resultados encontrados podem auxiliar na compreensão dos movimentos políticos que vem aconteceram entre 2014 e 2020, destacando a importância de se pensar o processo de militarização em correlação com o de institucionalização nesta nova fase.

CAPÍTULO 1 – ASPECTOS METODOLÓGICOS: PERGUNTA, CONCEITOS, METODOLOGIA E MÉTODO

O capítulo tem como objetivo apresentar a estrutura metodológica que norteou a pesquisa e explicar sua forma de aplicação. Para tanto, parte-se da pergunta de pesquisa, dividindo-a em cada um dos conceitos que a compõem, para que não haja dúvidas ou ambiguidades em relação aos seus termos e escopo. Além disso, são feitas explicações sobre os pressupostos envolvidos, que apesar de nem sempre estarem evidentes, estão contidos nos conceitos adotados e na própria estrutura da pergunta.

Após a fase conceitual, passa-se à explicação da ferramenta do *process-tracing* e seus benefícios e limitações como método de recolha e organização de informações. É apresentado um passo-a-passo detalhado da forma como foi utilizado na presente pesquisa, para então, passar-se à discussão sobre a ótica de análise selecionada, que é o Institucionalismo Histórico (IH). A discussão metodológica em torno do IH explica sua escolha em detrimento das demais vertentes institucionalistas, como também apresenta os principais conceitos desta corrente, os quais são aplicados nos demais capítulos do texto.

1.1. Da pergunta aos conceitos

A pergunta de pesquisa que baliza esta tese é: que mecanismo causal permitiu a institucionalização das relações civis-militares no Brasil, após a redemocratização (1988-2014)?

A pergunta pede uma série de classificações e definições. Em primeiro lugar, faz-se necessário definir o objeto de análise, que são as relações civis-militares, e determinar quais dimensões deste amplo conceito são contempladas na análise e quais não são. Em seguida, busca-se definir institucionalização, pois sua existência é pressuposta na pergunta, afinal, se não há institucionalização, não há mecanismo causal a ser investigado. No entanto, para uma completa compreensão do conceito de institucionalização, faz-se necessário algum debate sobre o que são instituições e qual a sua importância, demandando também uma definição deste conceito. Por fim, apresenta-se e define-se mecanismo causal, assim como explica-se as implicações metodológicas da definição adotada e suas vantagens e limitações para a realização de estudos de caso.

1.1.1. Relações civis-militares

O conceito estruturador da pergunta é o de relações civis-militares, o qual enfoca o objeto estudado. Como aponta Burk (2002), as definições e teorizações sobre o conceito sempre acabam por contemplar apenas partes de seu significado por motivos operacionais e analíticos, afinal

The empirical domain of civil-military relations is large. It includes direct and indirect dealings that ordinary people and institutions have with the military, legislative haggling over the funding, regulation, and use of the military, and complex bargaining between civilian and military elites to define and implement national security policy. [...] (BURK, 2002, p.7)

Portanto, para o prosseguimento da pesquisa, fez-se necessário realizar um estreitamento e clarificação da perspectiva aqui adotada. Iniciando a partir do abrangente e simples, parte-se da premissa que as relações civis-militares são o relacionamento estabelecido entre estes dois grupos, na esfera política localizada dentro de um Estado soberano. Este recorte é coerente com a abordagem de teorias clássicas sobre o tema, com destaque para os trabalhos de Huntington (2000) e Janowitz (1960), que foram desenvolvidas com o intento de buscar soluções para o dilema civil-militar, em Estados democráticos. O dilema civil-militar consiste na busca de um equilíbrio que permita manter uma força armada permanente, a qual seja poderosa o suficiente para manter a defesa do Estado, mas que não use este poder de fogo para tomar o poder de decisão para si, ou seja, que esteja subordinada ao controle do governo civil.

Com base nestas abordagens tradicionais dos estudos das relações civis-militares é possível a identificação de três grandes dimensões: os civis; os militares; e a arena de interação entre eles, que é o Estado soberano, que dispõe de diferentes regras para estruturar este relacionamento na esfera pública, as quais são estipuladas pelo sistema político que engloba a todos (BURK, 2002). As três dimensões não são isoladas e interagem entre elas podendo obter diferente composições, as quais podem ser democráticas e equacionar o dilema civil-militar, ou não.

Como apontado por Huntington (2000) e sumarizado por Stepan (1975, p.46-52) o padrão de relacionamento entre civis e militares pode se localizar em um espectro que contempla desde distintas formas de controle civil (aristocrático, liberal, comunista e profissional), até modelos de predominância política dos militares sobre os civis (ditadura militar e militar modernizador). Stepan (1975) também chama atenção para um modelo

intermediário que é menos estável e óbvio, ao qual chamou de padrão moderador. Este padrão é marcado por um governo formalmente civil que aceita moderação militar para a solução de controvérsias políticas.

Stepan (1975, p.46-65) ainda demonstra que padrões podem se alterar e alternar com o passar do tempo, podendo migrar de um tipo para o outro à medida que alguma das dimensões se modifica e altera não só o equilíbrio com as outras, mas as próprias dimensões em si. Por exemplo, uma modificação interna às Forças Armadas pode alterar não apenas o padrão relacionamento destas com os civis, como também a lógica de ação dos próprios civis. Assim como mudanças nas regras do jogo podem ser realizadas por influência tanto de civis como de militares, como também pode ser esta a causa de uma mudança em algum desses grupos.

Devido à esta dinâmica recíproca envolvendo dimensões que, por si só, já são bastante amplas, as quais podem resultar em diferentes equilíbrios possíveis entre elas, optou-se aqui por focar-se apenas em uma dimensão: as regras que regulam esta interação. A opção não é arbitrária. Uma vez que o objetivo do trabalho é avaliar o que permitiu que estas relações fossem institucionalizadas, ou seja, tornassem-se mais objetivas, explícitas e específicas, a dimensão que contempla as regras do jogo obtém o destaque.

As regras aqui estudadas são instituições formais que se apresentam em formato de legislação e organizações, as quais regulam as relações políticas envolvendo civis e militares. O objetivo não é avaliar se essas instituições estabelecem ou não um controle civil dos militares ou ir a fundo no padrão de comportamento gerado por elas, mas identificar que fator permitiu com que elas fossem estabelecidas, ou seja, institucionalizadas. E, afinal, por que não seriam?

1.1.2. O poder das instituições

O conceito de instituição aqui adotado segue a definição clássica de Douglass North (1990, p.3), que as considera como as regras do jogo. De acordo com o autor, instituições são constrangimentos formais e informais que afetam o comportamento dos atores ao limitarem as possibilidades de ação existentes, tornando-o mais previsível. Nesta vertente, “*Institutions reduce uncertainty by providing a structure to everyday life. [...]*” (NORTH, 1990, p. 3), pois estabelecem padrões de ação e reação que permitem uma automatização de parte das relações sociais. Por exemplo, se atualmente é possível realizar uma série de compras sem se questionar se o pagamento deve ser feito com a troca de dinheiro, ovelhas ou camelos, é devido à

padronização das relações de compras, as quais se tornaram centradas em operações realizadas com dinheiro e não em animais ou outros objetos, o que tornou a interação mais mecânica e previsível.

De acordo com North (1990), o estabelecimento de regras que padronizam a interação entre atores (individuais e/ou coletivos) reduz também os custos destas transações. Este custo não necessariamente será financeiro, refere-se a ideia de que, se não há um padrão de relacionamento estabelecido, uma negociação é necessária toda vez que uma transação for feita. No caso de transações que se repetem (como é o caso das relações de compra e venda, por exemplo), instituições automatizam a relação, reduzindo os custos ao proporcionar previsibilidade para as partes envolvidas e estabilidade para o funcionamento destas relações/transações.

Quando uma instituição é estabelecida, ela tende à inércia. Esta é uma característica inerente à sua função básica, que é gerar previsibilidade, o que não quer dizer que a instituição não possa se modificar, apenas que ela estabelece um padrão. Contudo, é importante ter em mente que estabelecer um padrão implica em gerar um constrangimento, pois ao se estabelecer um formato favorito de interação, os demais tornam-se menos aceitos, quando não, proibidos. Este constrangimento pode implicar em uma limitação das possibilidades de ação dos atores, pois indica que caminhos alternativos serão mais custosos, seja porque não são socialmente bem aceitos, ou porque foram tornados ilegais. Instituições conseguem realizar essa limitação porque elas “[...] basically alter the price individuals pay and hence lead to ideas, ideologies, and dogmas frequently playing a major role in the choices individuals make.” (NORTH, 1990, p. 22).

Este poder institucional de criar padrões, constrangimentos e limitações, quando aplicados à esfera política tem impacto na dinâmica de poder. Isso ocorre porque “[...] Political rules broadly define the hierarchical structure of the polity, its basic decision structure, and the explicit characteristics of agenda control [...]” (NORTH. 1990, p.47). Sendo assim, ao estabelecer um padrão, instituições políticas podem definir relações de poder, tornando uma forma de interação legítima em detrimento das demais, e aumentando os custos daqueles que desejam questionar e alterar o padrão. Por esta razão instituições políticas costumam ser fruto de barganhas e disputas entre diferentes grupos, sendo fixadas quando há acordo ou imposição de um ator político sobre o outro, pois as instituições “[...] or at least the formal rules, are

created to serve the interests of those with the bargaining power to devise new rules.” (NORTH, 1990, p. 16).

A pergunta deixada no final do item anterior questiona qual seria a dificuldade ou impedimento para o estabelecimento de instituições para guiar o relacionamento entre civis e militares. Ao se compreender que as instituições têm o poder de legitimar uma forma de interação e deslegitimar outras, torna-se simples entender que a decisão sobre estas regras tende a ser motivo de disputas entre os grupos envolvidos. Afinal, uma vez estabelecidas, as instituições não só tenderiam à inércia, como aumentariam os custos daqueles que fossem questioná-las depois.

O estabelecimento de instituições para as relações civis-militares implica na existência de uma concordância entre os grupos envolvidos ou em uma subjugação de um sobre o outro, que permite a imposição de regras. No caso de Estados soberanos, em que há uma elite política civil e um corpo militar que dispõe do poder de fogo, o arranjo possível entre eles não é óbvio, como é possível perceber pelos diferentes tipos de padrões de relacionamento indicados no item anterior. Mesmo quando se foca apenas em Estados democráticos, que demandam um controle dos civis sobre os militares, há mais de uma possibilidade, as quais contemplam desde modelos ideais que pressupõem desde uma separação completa entre as duas esferas – militar profissional (HUNTINGTON, 2000), por exemplo –, até uma maior interpenetração entre elas – militar-cidadão (JANOWITZ, 1960) –.

1.1.3. A existência de um processo de institucionalização

Antes de adentrar o caso brasileiro, é preciso compreender o que é um processo de institucionalização e quais as suas características. Parte-se aqui do conceito desenvolvido por Polsby (1968), originalmente criado para analisar o caso da Casa dos Representantes, que é uma organização política. Contudo, o uso do trabalho de Polsby (1968) para avaliar a institucionalização de uma relação também se mostrou bastante proveitoso, pois tanto o conceito quanto suas características foram desenvolvidas fortemente centradas no fenômeno da institucionalização em si e não no caso analisado, o que permite que sua aplicação em outros contextos, com o caso de relações políticas.

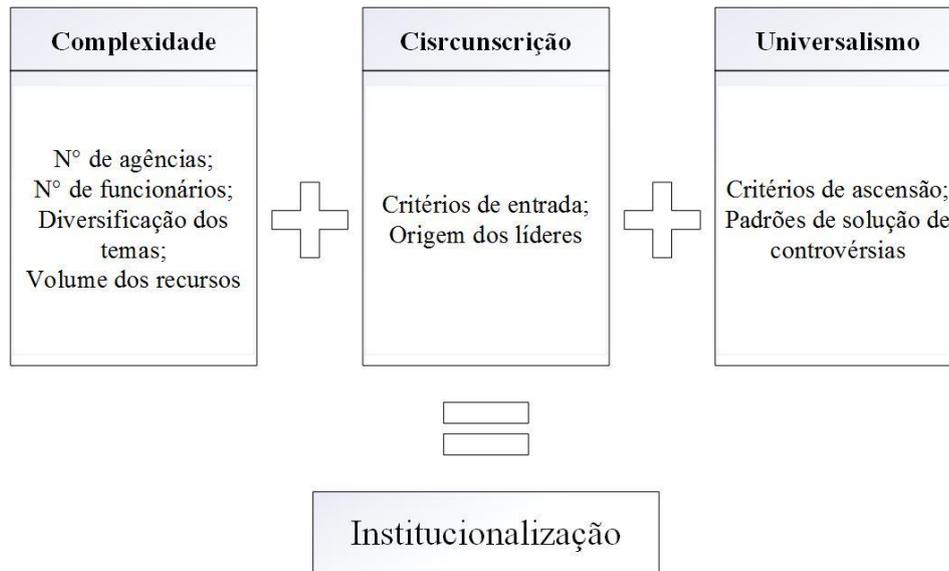
Para o autor, dizer que uma organização ou uma relação política passou por um processo de institucionalização implica em comparar diferentes momentos no tempo de vida de cada uma

delas (T0 e T1, por exemplo) e observar que T1 possui uma estrutura institucional mais robusta e complexa do que havia em T0. É essa diferença comparativa que explicita a existência de um processo de institucionalização, ainda que não explique seu trajeto e causas. Usando as palavras de Polsby (1968, p. 145), se tornar institucionalizado com o tempo significa “[...] *become perceptibly more bounded, more complex, and more universalistic and automatic and its internal decision making.*”

De acordo com esta perspectiva, institucionalização é uma questão comparativa, a qual deve ser aplicada a cada uma das dimensões propostas por ele. Nesta visão, uma instituição torna-se mais circunscrita ao aprofundar a fronteira que a diferencia das demais e de seu ambiente externo. Quer dizer que seus membros participantes da dinâmica se tornam mais facilmente identificáveis e seus líderes advêm dos membros participantes. Torna-se mais complexa, por outro lado, quando há crescimento na sua autonomia e importância, na ampliação no número de suas agências especializadas, de pessoas envolvidas, assim como no aumento e diversificação dos temas que são de sua responsabilidade. E, por fim, torna-se mais universalista ao tornar suas regras de conduta mais claras e explícitas, permitindo a automatização das interações mantidas entre seus membros, e diminuindo a discricionariedade na interpretação e aplicação destas regras (POLBY, 1968, p. 145).

Para utilizar e medir estas categorias utilizando a lógica de indicadores propostos por Polsby (1968), foram realizadas pequenas adaptações. Para medir a circunscrição em relação ao ambiente externo, Polsby (1968, p. 145-146) observou os critérios de entrada de seus membros, assim como a origem dos líderes. Este último indicador com intento de averiguar se as lideranças da Casa dos Representantes eram ocupadas por *outsiders*, ou por indivíduos que já estavam associados à instituição. Por sua vez, na adaptação para o caso das relações civis militares, busca-se identificar se ocorreu uma maior especificação de quais são os grupos ou indivíduos que estão associados e legitimados a lidar com este relacionamento, na esfera pública.

Figura 1 – Dimensões e critérios de institucionalização utilizados por Polsby (1968)



Fonte: Figura de elaboração própria com base nas categorias e critérios utilizados por Polsby (1968).

De forma prática, e sempre partindo da legislação mais abrangente para a menos abrangente (da Constituição para o Decreto, neste caso em específico), observa-se quais são os atores e organizações envolvidos na dinâmica civil-militar e quais as especificações sobre quem eles são. Por exemplo, se os atores encontrados em T0 forem apenas o Executivo e as Forças Armadas, têm-se dois atores identificados, sem maiores especificações. Se, em T1, o Executivo estiver objetivamente identificado entre o Presidente da República e o Ministro da Defesa, por exemplo, apesar do crescimento do número de atores envolvidos, é possível afirmar que houve um aumento da circunscrição. Isso ocorre porque dentro do universo que é o Poder Executivo, foram circunscritos e especificados quais os atores que estão diretamente envolvidos com a relação, diferenciando-os dos demais, no que se refere a este tema em específico.

Para avaliar a questão da complexidade, Polsby (1968 p. 153) utilizou o número de agências e funcionários, assim como a diversificação e crescimento dos temas que a Casa dos Representantes passou a ser responsável como os principais indicadores. O volume dos recursos que ela recebeu também é um ponto importante para a complexidade porque a disponibilidade de recursos para manter seus membros e projetos refletem diretamente na autonomia da organização. Para o presente trabalho, focou-se nos indicadores de diversificação de tipo de legislação, temáticas e atores envolvidos, não contemplando a questão orçamentária.

Para a última característica, o universalismo, Polsby (1968, p. 160) procurou identificar a existência da padronização de certas regras que solucionavam controvérsias recorrentes, a exemplo dos critérios para ascender dentro das funções administrativas da Casa dos Representantes e a forma de lidar com eleições contestadas. No caso das relações civis-

1.1.4. O que são mecanismos causais e como estudá-los

De acordo com Beach e Pedersen (2016, p.29), mecanismo causal “[...] *is defined as a theory of a system of interlocking parts that transmits causal forces from X to Y [...]*”. Isso quer dizer que ele, o mecanismo, permite a interligação de fatos ou conjunturas que são separados temporalmente, ao oferecer uma explicação sobre as condições que permitiram que forças presentes em um momento X (T0) pudessem não apenas sobreviver, mas se deslocar temporalmente, ao ponto de aparecerem em Y (T1).

É importante destacar que o mecanismo não apenas “transmite” forças como se elas seguissem inalteradas ao longo do trajeto. Neste tipo de abordagem, o mecanismo é dinâmico e interage com as forças que carrega através do processo, sendo capaz, por vezes, de amplificar ou reduzir o impacto delas (BEACH; PEDERSEN, 2016, p.25). Sendo assim, o estudo de mecanismos causais implica em entender que há fatores intermediários transferindo e transformando as forças da causa inicial (X) para que se resulte no exato formato adquirido (Y). Isto implica em assumir que a situação encontrada em Y não tem suas configurações resumidas apenas à causa inicial (X), não podendo X sozinho explicar Y. Nestes casos, a identificação do mecanismo faz-se essencial para a compreensão do resultado porque

[...] the transmission of causal forces can be nonlinear through a mechanism, or the working of the mechanisms can result in the alteration of the causal forces can result in the alteration of the causal forces in another direction. This implies that causal mechanisms can have effects that cannot merely be reduced to the effect of X, making it vital to study causal mechanisms together with causes instead of causes themselves.
(BEACH; PEDERSEN, 2016, p.29)

Para este trabalho, que se trata de um estudo de caso, a proposta não consiste em identificar um mecanismo que seja necessariamente válido para outros casos, ainda que possa sim contribuir com *insights* para possíveis generalizações. Isso somente é possível porque a pesquisa não adota um entendimento probabilístico de mecanismo, que demanda uma associação regular entre a presença do mecanismo e o desfecho (Y), sendo uma visão de mecanismo muito utilizada em estudos com um número grande de casos. Pelo contrário, é adotada aqui uma perspectiva determinística de mecanismo causal, que se centra no debate sobre suficiência e necessidade das causas, muito frequente em pesquisas com um número pequeno de casos ou em estudo de caso. Neste último, o debate foca-se em caracterizar o impacto de determinada(s) causa(s) e/ou mecanismo(s) em alguma destas categorias ou uma combinação delas:

Necessary conditions are conditions that have to be present for an outcome to occur and where the absence of X results in an absence of the outcome. In contrast,

sufficiency describes a situation where a condition (or set of conditions) is able to produce an outcome. (BEACH; PEDERSEN, 2016, p.30)

Em estudos de caso, pela ausência de comparação, há uma flexibilização na construção do mecanismo, permitindo que ele seja mais eclético, combinando características mais gerais, as quais são conhecidas por atuarem em outros contextos, com outras que são específicas do caso. Como propõem Beach e Pedersen (2016, p. 23 e 24), “*In case-centric analysis, a mechanism is often considered a loose conglomerate of systematic and nonsystematic parts that together account for a particular outcome. [...]*”. Esta flexibilização é possível, pois em estudos de caso é permitido que a explicação seja minimamente suficiente, ou seja, que a(s) causa(s) identificada(s) seja(m) uma combinação de fatores não necessários, mas que juntos explicam Y, no contexto e sequência em que ocorrem.

Para a construção analítica do mecanismo, suas partes, sistemáticas ou não, devem ser necessárias para o funcionamento dele, como um todo. Isso quer dizer que a conceituação do mecanismo deve apenas levar em conta o que for essencial para o seu funcionamento e que qualquer parte retirada implica na inviabilização do processo, pois “*When conceptualizing the mechanism, each part should be seen as an individually insufficient but necessary part of whole [...]*” (BEACH; PEDERSEN, 2016, p.50). No entanto, é importante frisar que não é porque um mecanismo é composto por partes necessárias que ele, de forma geral, seja necessário para a ocorrência de Y⁵. Partes necessárias podem compor um mecanismo suficiente, contudo, partes não necessárias, independentemente se suficientes ou não, não formam um mecanismo neste tipo de abordagem.

Para chegar-se em uma composição do mecanismo, nos termos propostos por Beach e Pedersen (2016), fez-se necessário realizar uma reconstrução temporal dos fatos, com algum nível de detalhamento para que pudessem ser observados eventos e estruturas micro e macro, e para fosse possível identificar os fatores que permearam o processo de institucionalização, os quais podem compor o mecanismo. O *process-tracing* como método para o estudo de mecanismos causais é um dos pontos centrais defendidos pelos autores ao decorrer do livro (BEACH; PEDERSEN, 2016), devido à sua convergência com o tipo de evidência necessária para a identificação de mecanismos causais, principalmente dentro do conceito de mecanismo aqui adotado, no qual conjuntura e sequência dos eventos afetam a suficiência das condições.

⁵ No enquadramento metodológico proposto pelos autores, o mecanismo é conceituado como condições e não como variáveis.

1.2. Método e metodologia: Organizando com o *process-tracing* e analisando com o Institucionalismo Histórico

1.2.1. *Process-tracing* como ferramenta de pesquisa

Como ferramenta de pesquisa, o *process-tracing* foi selecionado pela sua convergência com evidências de caráter qualitativo e com a análise processual focada em mecanismos pretendida; afinal, *process-tracing* trata-se da “[...] *analysis of evidence on processes, sequences, and conjunctures of events within a case for the purposes of either developing or testing hypothesis about causal mechanisms that might be causally explain the case*” (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 7). É uma ferramenta associada às pesquisas qualitativas, principalmente as que se baseiam em evidências que possam ter sua importância e valor alterados pelo contexto, sequência e *timing* dos fatos.

Por ser uma ferramenta que originalmente advém da Psicologia e que tinha a função de identificar passos intermediários em processos cognitivos, o *process-tracing* possui um caráter fortemente indutivo e focado em estudos de casos. Por esta razão sua prática pode ser definida como “[...] *the examination of intermediate steps in a process to make inferences about hypotheses on how that process took place and whether and how it generated the outcome of interest*” (BENNETT; CHECHEL, 2015, p.5), ainda que atualmente suas práticas sejam bem difundidas em análises dedutivas e comparativas.

A transição do *process-tracing* desde a Psicologia para a Ciência Política demandou a sua sistematização, o que implicou em identificar suas limitações e variações para, desta forma, evitar um uso impróprio do método (BENNETT; CHECHEL, 2015). Isso foi necessário porque, apesar de todas as vertentes do *process-tracing* focarem-se em mecanismos causais, a forma com que cada uma lida com eles é distinta, e isto tem impacto direto na relação da ferramenta com a metodologia. Por esta distinção, o *process-tracing* pode ser dividido em três vertentes básicas, que convergem em focar no mecanismo, mas cada uma com o seu objetivo: *theory-testing*; *theory-building*; e *explaining-outcome* (BEACH; PEDERSEN, 2016, p. 9-22).

Theory-testing process-tracing, como o nome indica, permite testar uma teoria ou hipótese já existente. Neste tipo de pesquisa, normalmente se selecionam casos em que uma determinada correlação entre X e Y aparece e busca-se avaliar se o mecanismo causal que foi teorizado para conectar X com Y está presente nos casos. Esta é uma vertente dedutiva que

busca testar a existência de padrões de causalidade. *Theory-building e explaining-outcome process-tracing* são muito semelhantes em suas lógicas, contudo a divergem na ambição de seus resultados. Enquanto este busca identificar o mecanismo que explica um processo específico, aquele intenta encontrar um mecanismo que possa explicar não apenas o caso estudado, mas que seja generalizável a outras situações (BEACH; PEDERSEN, 2016, p. 9-22).

Como é possível observar, tanto em *theory-testing* como em *theory-building* lida-se com um mecanismo generalizável, que tem a pretensão de explicar mais de um caso. Por esta razão, para a construção destes mecanismos são apenas levadas em consideração as partes sistêmicas, não podendo incorporar aspectos específicos do caso. Contudo, como destacado na seção anterior, a presente pesquisa trata-se de um estudo de caso e, portanto, se enquadra na vertente do *explaining-outcome process-tracing*, que demanda a construção de um mecanismo que envolve partes não sistêmicas. Assim sendo, na utilização do *process-tracing*, não se restringe às evidências que podem ser aplicáveis a outros contextos (BEACH; PEDERSEN, 2016, p. 9-22).

É importante frisar que o ecletismo desta vertente não deve ser confundido com falta de rigor, pois como indica Jacobs (2015, p.2) “[...] *It is not a panacea, but when applied in appropriate research situations, it can enable us to make strong within-case causal inferences about causal mechanisms based on in-depth single case studies that are arguably not possible with other social science methods.*” Portanto, para extrair todo o potencial do *process-tracing* realizou-se sua aplicação rigorosa, seguindo as demandas que fossem aplicáveis aos estudos de caso, do manual de boas práticas fornecido por Bennett e Checkel (2015, p. 3-37). De forma direta, o trabalho seguiu os seguintes passos, os quais foram constantemente reavaliados para poder considerar explicações alternativas.

1.2.2. Passo-a-passo do *process-tracing*

Utilizar-se do *process-tracing* de forma rigorosa demanda organização das etapas, para evitar que associações e conclusões sejam feitas de forma precipitada. Para o presente estudo, que busca identificar o mecanismo que permitiu a institucionalização das relações civis-militares brasileiras, o primeiro passo foi comparativo e partiu de uma base bem simplificada: comparar dois momentos da mesma Constituição, àquela promulgada em 1988 com a versão existente em 2014.

Esta primeira seleção de documentos e legislação permitiu identificar e comparar: o volume e os temas das legislações existentes que envolvessem, de alguma forma, os militares; os atores e organizações citados; e as suas funções. Este levantamento básico permitiu uma identificação de diferenças importantes entre os dois momentos, pois além de existirem mudanças no texto constitucional, foi possível observar a profusão de Leis Complementares, que têm a função de detalhar artigos constitucionais e, portanto, apareceram indicadas quando verificada a Constituição. Este primeiro levantamento indicou a necessidade de construir uma linha cronológica entre os dois momentos, para se compreender mais o que aconteceu.

Os sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República brasileira dispõem de um *layout* que, quando apresenta o formato atual de uma legislação, a versão anterior aparece indicada, sendo possível rastrear e visualizar todas as modificações feitas. Isso quer dizer que, quando uma legislação é modificada, seja para subtração, alteração ou adição de informação, aparece escrito acima a(s) forma(s) anterior(es), como também indica qual o número da legislação que a modificou. Mesmo que uma lei tenha surgido para substituir inteiramente uma anterior, isto é indicado no canto direito superior da tela. Devido à própria organização dos sites, foi possível realizar uma reconstrução, em termos de legislação, orgânica.

Após reconstruir a ordem das modificações das legislações constitucionais e complementares era necessário realizar uma avaliação do que havia ali. Foi observado que os principais documentos citados pela bibliografia especializada, como a Estratégia Nacional de Defesa, ou a Política Nacional de Defesa, não estavam identificados nas legislações até então levantadas e essa era claramente uma falha no método de recolha de informação. Neste ponto, ao procurar nominalmente por cada um destes documentos, foi identificado que a grande maioria deles foram oficializados através de Decretos e, por isso, não constavam na primeira pesquisa feita. Este fato abriu os olhos ao fato de que parte da documentação existente em 2014 precisaria ser identificada através da literatura especializada, ou seja, era necessário buscar nos trabalhos existentes aqueles preocupados em debater os documentos para a área, para então investigá-los através dos sites do governo. Felizmente, trabalhos como os de Seabra (2014) e Lima (2015) auxiliaram imensamente na identificação destes documentos.

Após a união desta segunda recolha com a primeira, outros fatores importantes ficaram evidentes: o tipo de legislação; e o proponente de cada uma delas. Era facilmente observável uma predominância de proposições advindas do Poder Executivo dentre as legislações aprovadas, sendo que quase todos os documentos citados pela bibliografia como importantes

foram oficializados através de Decretos Presidenciais, levando a atenção para o debate relativo ao Presidencialismo brasileiro. Isto fez-se necessário para entender até que ponto era excepcional ou não a centralização de questões no Executivo, assim como compreender os significados dela.

A partir deste ponto, passou-se a reconstrução da conjuntura. Esta foi feita através de uma triangulação entre fatores normalmente observados e citados pela bibliografia especializada tanto em Defesa e relações civis-militares, quanto a relacionada ao Presidencialismo, complementados por informação jornalística. Neste sentido, observou-se quem eram os Presidentes e Vice-Presidentes no poder em cada fase, a existência de algum conflito político envolvendo os militares ou dominando a pauta política ao ponto de afetar a relação destes com os civis. Ainda que possa parecer secundário, pois a reconstrução da conjuntura se deu quase como uma compilação de diversos momentos já analisados pelas bibliografias, a união desta com as informações primárias forneceram uma rica história. E, para que não se mantivesse apenas como uma história, demandou sua avaliação através de lentes teóricas e metodológicas, as quais possibilitaram a construção de um trabalho acadêmico. Para tal, aplicou-se o arcabouço metodológico associado ao Institucionalismo Histórico.

1.3. O debate institucionalista e a opção pelo Institucionalismo Histórico

Durante a década de 1980, uma onda heterogênea buscou trazer as instituições para o centro do debate sobre comportamento político. Esse neo-institucionalismo pode ser didaticamente dividido em três correntes que adicionam diferentes características ao conceito de instituição a saber: o Institucionalismo da Escolha Racional (IER), o Institucionalismo Sociológico (IS) e o Institucionalismo Histórico (IH) (BLONDEL, 2008; HALL; TAYLOR, 2003)

O IER entende que instituições são criadas para solucionar problemas de ação coletiva. Essa afirmativa tem várias implicações importantes: a primeira é que, ainda que o IER não seja uma corrente homogênea, é correto afirmar que diversos autores que adotam essa perspectiva estão embutidos de um forte funcionalismo, que assume que instituições são pensadas, mantidas e modificadas desde que pretendam, solucionem e continuem solucionando um problema de ação coletiva, respectivamente. Sendo assim, quando deparados com problemas, os atores

buscariam criar ou adaptar instituições para solucioná-los, partindo, em muito, da crença que um bom desenho institucional será suficiente para resolver a questão (HALL; TAYOR, 2003).

Outra implicação importante é que, nesta corrente, os atores têm objetivos predefinidos e sempre buscam maximizar seus ganhos. Ao agirem de forma egoísta, dificilmente poderiam chegar a uma solução de um problema coletivo. Neste contexto, instituições são criadas para que essas regras influenciem as ações dos atores, levando-os a estabelecerem diferentes tipos de equilíbrios entre os seus objetivos, permitindo uma solução coletiva. Nesta perspectiva, instituições funcionariam com um palco regrado em que os atores interagem, o qual possui a capacidade de influenciar a ação dos atores, apesar de não ser capaz de lhes alterar as preferências. Nas palavras de Steinmo (2008, p.124) “[...] *whether we mean formal institutions or informal rules and norms, they are important for politics because they shape who participates in a given decision and, simultaneously, their strategic behavior*”.

À primeira vista, o IER parece proporcionar apenas uma visualização estática das instituições, uma vez se centra nos atores e suas preferências, e estas não se modificam. Contudo, há a possibilidade de mudança nos atores e nas estratégias de cada um deles, e alterações nesses fatores podem levar ao estabelecimento de novos equilíbrios entre esses interesses, que pode resultar em modificações institucionais, afetando, dessa forma, a maneira como cada preferência é contemplada em relação às demais.

Indo em direção quase oposta, o IS se afastou de diversas premissas colocadas pelo IER. Adotando uma concepção de instituição que, em parte, se confunde com a de cultura, o IS está muito mais preocupado em entender como instituições podiam constranger e moldar as preferências dos atores, do que em saber como elas podem ser usadas na solução de problemas. Essa corrente destaca a grande existência e continuidade de instituições que fogem e muito da premissa funcional e, assim sendo, a solução de problemas não pode ser a única a razão a explicá-las (HALL; TAYLOR, 2003).

A perspectiva oferecida pelo IS traz para o debate a importância das relações de poder para explicar a presença das instituições. Nesta lógica, instituições ganham um caráter menos neutro, pois implicam em regras que expressam relações de poder, seja esse político, social e/ou econômico. Assim sendo, a permanência ou modificação de uma instituição depende muito mais da manutenção ou mudança das relações de poder e, como estas tendem a se modificar lentamente, as instituições fatalmente tenderiam à inércia (HALL; TAYLOR, 2003). Esta corrente atribui muito pouca atenção à capacidade dos atores, como indivíduos, de alterar as

instituições. Cristalizadas em relações de poder, as instituições precisariam de alteração significativa na estrutura de poder para se modificarem (BLONDEL, 2008).

Enquanto o IS retira o conceito de instituições de um lugar neutro e o localiza dentro das relações de poder, o IH o localizará no tempo, no contexto. O grande interesse dos autores ligados a esta corrente de pensamento é observar mudanças institucionais e, para tal, assumem uma posição que não aceita, como também não descarta, as explicações oferecidas pelas outras duas correntes. Adotando um meio do caminho, o IH entende a importância e impacto dos desenhos institucionais e da ação dos atores, mas percebe a limitação e a relação destes com o contexto e a distribuição de poder. Desta forma, esta corrente permite observar o potencial dos atores em elaborar novas regras, as quais têm sim impacto na ação e nas preferências dos próprios, mas sem ignorar o fato que diversos outros fatores conjunturais podem influenciar o real resultado pretendido da instituição (HALL; TAYLOR, 2003).

Esse ambiente mais complexo apresentado pelo IH é marcado por uma ampla interdependência de instituições, uma vez que elas surgem em um ambiente já povoado por outras instituições, que afetam e são afetadas pelas novas. Essa interdependência, altamente complexa, torna a tentativa de desenho institucionais ainda menos previsível, pois ao alterar algo em uma instituição seria possível, sem saber, alterar a dinâmica de várias outras de forma imprevisível (BLONDEL, 2008).

Para lidar metodologicamente com a sistematização de tantos fatores, essa corrente dispõe de conceitos chave que auxiliam na captação desta realidade, como o de *path dependence*, *positive feedback*, *sequence*, *timing*, *critical junctures* e *unintended consequences*. Por mais que o IH não seja uma abordagem homogênea, não sendo utilizada da mesma forma pelos diversos autores que se identificam como adeptos a esta perspectiva, estes conceitos estão sempre presentes nas análises, utilizados de forma mais ou menos aproximada.

1.3.1. O IH e a mudança institucional

O conceito central para compreender a visão de IH é o de *path dependence*, que busca explicar por que escolhas realizadas em um momento específico, por menores que sejam, podem ter grande consequências futuras. A ideia por trás do conceito é a de que decisões tomadas em momentos iniciais de um processo tendem a moldar ou constringer decisões futuras. Paul Pierson complementa o conceito ao enfatizar os mecanismos que auxiliam a

compreender o motivo dessa durabilidade de decisões iniciais ao afirmar que “[...] *path dependence refers to dynamic processes involving positive feedback, which generate multiple possible outcomes depending on the particular sequence in which events unfold [...]*” (PIERSON, 2004, p. 20).

Na visão oferecida por Pierson, *positive feedback* e *sequence* reforçam o caminho inicialmente adotado. *Positive feedback*, em tradução livre, é uma resposta positiva, neste caso, a uma decisão. Sendo positiva, ela tende a reforçar aquela escolha, afinal essa opção – àquele momento – se mostrou benéfica, o que não quer dizer que, ao longo prazo, seu resultado seja necessariamente o mais desejado. O aspecto ambíguo deste conceito fica evidente ao olhar para suas características, pois é marcado por “[...] *unpredictability, inflexibility, nonergodicity, potential path inefficiency [...]*”, que destaca que nem sempre respostas positivas levarão a um caminho previsível, eficiente, ou sequer desejável. E é neste ponto que o conceito de *sequence* se faz tão importante, já que a sequência de escolhas influenciada pelas respostas positivas marca, de forma bastante contundente, o trajeto a ser seguido.

Esta ênfase inicial em *path dependence* e suas características pode levar à errônea visão de que, uma vez selecionado o trajeto, escolher outro se torne, eventualmente, impossível, caracterizando um *lock in*, um *status* de irreversibilidade. Por mais que *path dependence* ofereça ótimas explicações para a inércia e possível ineficácia institucional, no IH ela não é vista como inalterável, podendo se modificar de forma gradual ou abrupta. Como ressalta North (1990, p. 98-99) “[...] *Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decisions making through time. It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future. [...]*”.

Autores como Pierson (2004) e North (1990) explicam a mudança gradual da mesma maneira que explicam a inércia. Nesta linha, uma sequência de respostas positivas pode tanto manter uma escolha inicial e dificultar uma alteração de trajeto, quanto ser um motor de uma gradual mudança, desde que esteja associada aos conceitos de *timing*, e *unintended consequences*.

No IH, o conceito de *timing* refere-se a um evento que só possui uma determinada consequência porque aconteceu em um determinado momento, não podendo ter esta mesma consequência caso o ocorresse em outro momento. É a valorização da conjuntura. Implica que mesmo uma ação pequena, se realizada em um momento específico, pode ter grandes desdobramentos. A ideia de *timing* completa e ressignifica o conceito de *sequence*, pois para

Pierson (2004), a sequência não quer dizer que um evento A específico leva a um evento B específico necessariamente, como se existissem fases predefinidas para a se seguir. Sequência implica que um evento B não existiria se o evento A não tivesse ocorrido no exato momento que ocorreu, ou seja, no *timing*.

Timing e *sequence* podem levar a mudanças, sejam elas esperadas ou não. Uma vez que a decisão é tomada e essa entra para o processo de *positive feedback*, consequências imprevistas (*unintended consequences*) são sempre possíveis, o que implica que mudanças institucionais podem, inadvertidamente, levar por um caminho inesperado, tenham sido estas mudanças planejadas ou não. É importante destacar que quando o processo de *positive feedback* entra em curso, iniciando a institucionalização de consequências previstas e imprevistas da decisão tomada, mudanças de grande amplitude podem tomar curso, pois “*Process of positive feedback can transform a situation of relatively balanced conflict into one of great inequality*” (PIERSON, 2004, p. 37).

No IH, assim como nas demais correntes, mudanças também podem ocorrer de forma abrupta, associadas a eventos externos à instituição em questão e que causam profundas alterações conjunturais, gerando conjunturas críticas (*critical junctures*). Na definição de Mahoney, Mohamedali e Nguyen (2016, p.5) “*A critical juncture is a relatively short period in time during which an event or a set of events occurs that has a large and enduring subsequent impact*”. Ainda na concepção dos autores, esse seria um momento caracterizado por uma abertura, um alargamento no leque de possibilidades a serem escolhidas e, por esta razão, um momento mais propício a realização de mudanças.

[...] *critical junctures* are periods in time marked by “openings” when the range of possible future outcomes available to actors is large. Critical periods conclude with “closings” in which the range of possible future outcomes has been limited (MAHONEY; MOHAMEDALI; NGUYEN, 2016, p. 6).

Por mais que autores como Ikenberry (1994) sejam mais rígidos com o tipo de evento que poderia caracterizar-se como um conjuntura crítica, focando em momentos extremos como guerras e crises (econômicas, políticas e/ou sociais), há o reconhecimento de que conjunturas podem ser consideradas críticas quando afetam significativamente as condições políticas, econômicas e/ou sociais, possuindo potencial para alterações nas relações de poder no curto prazo (IKENBERRY, 1994), oferecendo um caminho de conciliação com perspectivas mais subjetivas de caracterização de eventos desse porte.

É preciso, no entanto, destacar que as ferramentas até então apresentadas, se estressadas, podem levar ao entendimento que as instituições se modificariam no tempo de forma quase acidental, pois apesar de oferecem mecanismos para a análise sistemática de processos causais dentro de uma determinada conjuntura, não fornecem categorias analíticas para avaliar a ação dos atores em meio às mudanças. Atentos à questão, Mahoney e Thelen (2009) aproximam o IH do IER ao incluir categorias de análise que permitem capturar a participação dos atores, em meio aos processos de mudança institucional.

1.3.4. O impacto das ações dos atores no IH

Como já destacado anteriormente, o IH é uma vertente que contempla a estrutura e atores e os inserem no contexto e no tempo. É necessário ter isso em mente para entender que a ação dos atores captada por Mahoney e Thelen (2009) não oferece a eles a centralidade que recebem no IER, pois no IH a ação e preferências dos atores sempre serão influenciadas por tempo e contexto. Ainda que o texto em questão tenha apenas a pretensão de explicar a ação dos atores em relação à mudança gradual, ele também oferece indícios para compreender a estratégia de ação deles em caso de conjunturas críticas.

Nesta vertente, a ação dos atores poder ser tanto uma causa como uma consequência dos eventos, ou seja, as ações podem impulsionar e estarem impulsionadas por mudanças na balança do poder (interna ou externa à instituição em questão); pela interação entre diferentes instituições, pois atores em desvantagens em uma particular instituição podem utilizar-se de sua vantagem em outra para forçar a mudança; pela existência de divisões entre elites; ou de grupos subordinados muito unidos.

Implícita em cada um dos vetores citados está a ideia de que há mais de um ator e que eles não necessariamente convergem. É essa diferença de perspectiva, por mais sutil que seja, que quando somada à identificação de falhas, omissões e ambiguidades nas regras, favorecerão ao surgimento de modificações, pois é na diferente interpretação e/ou aplicação das mesmas normas que estas começam a se alterar. Nas palavras dos autores, “[...] *institutional change often occurs precisely when problems of rule interpretation and enforcement open up space for actors to implement existing rules in a new way.*” (MAHONEY; THELEN, 2009, p. 4).

Essas variações entre interpretação e aplicação podem levar a quatro diferentes tipos de mudança institucional, as quais também podem ser vistas como estratégias, a saber: 1)

Displacement: quando há a substituição de uma regra antiga e a inserção de novas; 2) *Layering*: que implica na adição de novas normas sem a necessidade de extinção das anteriores; 3) *Drift*: que resulta na alteração no impacto das regras existentes, devido a alterações no ambiente; e 4) *Conversion*: quando há uma mudança na aplicação de uma norma existente (MAHONEY; THELEN, 2009, p. 15-16).

A adoção de cada uma dessas estratégias vai depender tanto das características dos atores envolvidos, as quais não são intrínsecas a eles, mas são um reflexo da relação deles com o ambiente institucional que estão inseridos, quanto das capacidades de veto dos demais atores envolvidos para barrar a consolidação de tais mudanças.

A clareza sobre os tipos de estratégias usados pelos atores auxilia na categorização das mudanças institucionais graduais, permitindo que estas sejam identificadas e tipificadas com maior facilidade. As categorias fornecidas por Mahoney e Thelen (2009) apresentam-se como um artifício importante para a compreensão dos fatos, principalmente em casos em que a mudança ocorre primeiro ao nível prático para somente depois ser formalizada com a alteração das regras formais, que apesar de não ser o caso da maioria das legislações avaliadas por esta pesquisa, ainda assim funcionou como uma ferramenta útil.

1.4. Reflexões finais do capítulo

O presente capítulo buscou apresentar, explicar e justificar os principais aspectos metodológicos desta tese, sem, contudo, entrar nas questões específicas do estudo de caso. A opção reflete a ideia de que os componentes metodológicos são ferramentas independentes, ainda que sirvam ao caso estudado. Explicar a escolha e o uso da metodologia a partir dos conceitos é um esforço de tornar as decisões mais conscientes e menos tendenciosas, pois estes são alguns dos riscos que envolvem pesquisas indutivas.

Ao apresentarem o caso brasileiro, os próximos capítulos fazem a interface direta com os conceitos e ferramentas aqui apresentados, traduzindo de forma aplicada a conexão entre todos os componentes e o caso estudado.

CAPÍTULO 2 – O PADRÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES BRASILEIRAS E SUAS MUDANÇAS

O presente capítulo tem dois objetivos complementares. O primeiro é trazer à luz o histórico das relações civis-militares brasileiras, com o intento de compreender as raízes dos padrões de relacionamento que afetaram a construção de um controle civil sobre os militares, assim como entender o posicionamento cético da bibliografia especializada, durante a década de 1990. A reconstrução é realizada através de uma breve revisão bibliográfica sobre a atuação política dos militares, que permite observar dois aspectos: o peso das escolhas iniciais; e o caráter poderoso de mudanças incrementais.

Uma vez identificado o impacto do histórico das relações para a conformação e interpretação da legislação inaugurada em 1988, passa-se a uma avaliação comparativa desta legislação com aquela existente em 2014. A comparação objetiva avaliar se houve uma institucionalização das relações civis-militares entre as duas datas, através da observação da existência de um crescimento na diversificação da complexidade, circunscrição e universalidade das legislações. Essa segunda metade do capítulo parte da premissa, identificada na primeira, de que bases institucionais criadas em 1988 não eram propícias para a construção de relações civis-militares democráticas. O argumento da bibliografia é que 1988 perpetuou o histórico de legislações vagas e ambíguas para garantir a autonomia militar. É por isso que a demonstração de que a legislação se tornou mais diversa e detalhada, reduzindo os espaços da ambiguidade, é aqui interpretada como um indício de que algo não foi corretamente previsto ou analisado.

I

2.1. Os militares na política brasileira: o peso do trajeto

Para compreender os dilemas atuais em torno das relações civis-militares, faz-se necessário conhecer o histórico que permeia e entrelaça os três elementos que a compõe: os civis, os militares, e a estrutura estatal que os media e que serve de palco para a interação. Entender a forma como esses elementos se constituíram e moldaram as relações entre eles é a chave para perceber os desafios que se apresentavam em 1988, assim como os motivos para que a bibliografia especializada se posicionasse de forma tão cética em relação à possibilidade da construção de uma relação civil-militar que atendesse a critérios minimamente democráticos.

O objetivo desta seção é trazer luz ao peso do trajeto, mas sem tomá-lo como intransponível, pois mudanças incrementais podem surpreender. Como apresentado no capítulo anterior, *path dependence* é a ideia de que escolhas iniciais moldam ou constroem as escolhas futuras, e quanto mais reforço positivo essas primeiras escolhas recebem, mais difícil é deixá-las (PIERSON, 2004). Partindo para um exemplo prático e comum aos acadêmicos, para fins ilustrativos, é mais fácil corrigir um problema em um texto quando o erro é identificado no início da escrita. Quando a falha é notada somente após a escrita de cem páginas, os autores optam, em geral, por realizar modificações no texto existente ao invés de simplesmente começar do zero, principalmente porque tempo é um fator relevante. Elaborar uma nova forma de expressar uma ideia pode exigir bastante tempo, especialmente se ela foi costumeiramente descrita de uma maneira específica durante muitos anos. Em termos de política, esta lógica de constrangimentos às mudanças é ainda mais forte, principalmente porque não depende apenas de mudanças nos atores – que na política são coletivos e complexos –, mas exige também modificações nas instituições existentes, ou seja, mudanças nos próprios mecanismos de constrangimento (HALL; TAYLOR, 2003). É importante lembrar que instituições são relevantes para a estabilidade das dinâmicas políticas porque é através delas que os atores envolvidos dispõem de previsibilidade nas suas interações (NORTH, 1990). Daí deriva o poder das instituições: geram a previsibilidade que propicia a estabilidade, o que não diz nada sobre a justiça, liberdade e até deseabilidade das possíveis formas de estabilidade.

No caso brasileiro, algumas características iniciais dos três elementos permitem compreender a dinâmica histórica que compôs as relações civis-militares no país. Há, em primeiro lugar, a construção do Estado brasileiro, cujas debilidades estruturais afetaram a sua capacidade de ação no território. Em segundo lugar, há o passado mediador e moderador Forças Armadas, as quais representavam inicialmente o braço armado da monarquia que, oficialmente, representava o Estado (MENEZES, 1997; FERREIRA, 2004). Para as FA, o fim do período monárquico marcou a passagem para uma fase de ação autônoma, pois as Forças não se identificavam, de forma geral, com as elites civis que assumiram o poder central, elites estas às quais os militares historicamente haviam imposto o poder moderador do Imperador (CARVALHO, 2006). E, por fim, há o passado de atuação das elites civis que corriqueiramente utilizaram-se da sua influência para cooptar grupos militares para dar solução às suas disputas políticas (STEPAN, 1975), as quais não encontravam vazão no sistema político (LIMONGI, 2008). Este conjunto de fatores se alimentou e reiterou com o passar dos anos, resultando em

um século de intervenção das Forças Armadas na política brasileira, a contar desde a Proclamação da República (1889) até 1988.

2.1.1. Relação entre Estado e Forças Armadas: Um adendo antes de olhar o Brasil

Um primeiro aspecto marcante para a definição das relações civis-militares no Brasil está na própria construção do Estado e, em especial, na sua capacidade de coordenar ou centralizar minimamente a ação política no território. Por que a configuração do Estado é um aspecto tão relevante para a estruturação dessa relação? Porque o surgimento das Forças Armadas como hoje conhecidas está intrinsecamente ligado à ideia de Estado (HUNTINGTON, 2000; MCSWEENEY, 2004) e, portanto, a configuração tomada por esse Estado influencia na relação que as Forças terão com ele.

No formato em que existem hoje, as Forças Armadas são um reflexo das necessidades do Estado moderno, que demandou a existência de corpos armados perenes e nacionais, para a defesa de sua população e, por consequência, de si mesmo (CLAUSEWITZ, 2014; HUNTINGTON, 2000). Nem sempre havia sido assim, já que houve tempos em que a guerra era realizada por mercenários, por nobres, ou por aventureiros, muitas vezes reunidos *ad hoc*, para uma batalha ou guerra específica (KEEGAN, 2006; MAQUIAVEL, 2012). A utilização de guerreiros para a proteção de territórios é uma modalidade que esteve presente em diversas culturas (MAQUIAVEL, 2012; KEEGAN, 2006), cada uma ao seu modo, associado à construção da noção coletiva do “eu” e do “outro”, movimentação prévia à formação do Estado moderno.

Para explicar o surgimento do Estado, Wendt (2003), em sua perspectiva construtivista, importa da Psicologia a noção de “eu” – ao qual denomina *Self* – e de “outro” – *Other* –, os quais formam a sua identidade em contraposição um ao outro. Para o autor, a formação da noção da coletividade que permeia a configuração do Estado está fortemente marcada pela constatação de que um povo é uma coletividade (*Self*) porque vê nas outras coletividades (*Other*) diferenças, as quais destacam justamente o que há em comum entre as pessoas que formam aquela coletividade.

From a constructivist perspective the mark of a fully internalized culture is that actors identify with it, have made it, the generalized Other, part of their understanding of Self. This identification, this sense of being part of a group or “we,” is a social or collective identity that gives actors an interest in the preservation of their culture. [...]. (WENDT, 2003, p.337)

De acordo com Wendt (2003) e Kupchan (2010), a identidade contraposta do *Self* e o *Other* não necessariamente precisa levar à hostilidade, ainda que a guerra seja uma constante histórica na qual o *Other* é identificado como o inimigo. É a constante utilização da violência que valida a guerra como uma forma de interação entre coletividades, e fomenta a necessidade de que elas disponham de um corpo armado para a defesa de uma população e seu território. É a repetição do jogo violento que normaliza a pressuposição de que o *Other* poderá, em algum momento, ser considerado uma ameaça à sobrevivência da coletividade que se constrói sob a identificação do *Self* (WENDT, 2003). A necessidade de sobrevivência em um meio-ambiente onde a violência é comum suscitou o desenvolvimento de formas cada vez mais complexas de defesa, as quais implicaram tanto em revoluções no desenvolvimento de armamentos (KEEGAN, 2006), quanto na profissionalização e aperfeiçoamento de corpos armados (CLAUSEWITZ, 2014), que se tornaram nacionais, regulares, perenes e hierárquicos, tendência fortemente propagada na Europa a partir das Guerras Napoleônicas (HUNTINGTON, 2000).

Essa estrutura organizada de violência difundiu-se rapidamente pela Europa, um continente marcado por diversas guerras que, ao longo de séculos (KEEGAN, 2006), construíram, questionaram, destruíram, reconstruíram e aprofundaram as noções pertencimento a uma coletividade (MCSWEENEY, 2004). Esta conjuntura belicosa resulta na construção do Estado moderno, que passou a ser definido, inclusive, como àquele que possui “[...] o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. [...]” (WEBER, 1967 p. 53). Por mais que Weber reconheça que definir o Estado apenas nestes termos seja uma assumir uma visão restritiva do seu papel, esta definição clássica ajuda a distinguir a sua característica inata, e a perceber quão intrínseca é a ligação entre o Estado e seus corpos armados.

[...] Dificilmente haverá qualquer tarefa que uma associação política não tenha tomado em suas mãos, e não há tarefa que se possa dizer que tenha sido sempre, exclusivamente e peculiarmente das associações designadas como políticas: hoje o Estado, ou, historicamente, as associações que foram predecessoras do Estado moderno. Em última análise só podemos definir o Estado moderno sociologicamente em termos dos meios específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política, ou seja, o uso da força física. (WEBER, 1967, p. 52)

Nesta lógica de pensamento, o Estado é visto como essencial para as FA porque é a existência daquele que atribui razão a estas. O Estado é a manifestação do *Self* coletivo que é responsável pela direção política e pela definição do *Other* como amigo ou inimigo. Contudo, em um contexto em que aquele que define a direção política – o Estado – não está completamente estabelecido, ou seja, não possui a capacidade de exercer este monopólio

legítimo, ou em que as noções de *Self* e *Other* não estão enraizadas, distorções sobre o direcionamento político das FA podem ser observadas.

2.1.2. A construção do Estado brasileiro

Para compreender como a dimensão Estado contribuiu para a construção de um histórico de intervenções militares no Brasil, é preciso perceber a dificuldade histórica que o Estado teve em exercer um monopólio do uso força física. A debilidade do Estado é anterior à existência Brasil como país, pois suas raízes se encontram no domínio do Estado português que o impôs a colonização (MENEZES, 1997). A matemática não é complexa. Ao somar-se o aparato militar defasado português com o amplo território brasileiro, pouco povoado e mal conectado, não é difícil entender a dificuldade do Estado português em desenvolver uma estrutura política que fosse capaz de contemplar o espaço inteiro (MENEZES, 1997). Restou ao governo português ceder espaço político aos grupos internos, fato que se iniciou com a divisão do território em Capitânicas, no século XVI, mas que perdurou ao longo dos séculos seguintes com outros formatos.

As elites políticas que foram se consolidando em diversas regiões desenvolveram amplos poderes, atuando como criadores e mantenedores da lei, em diversas instâncias (LEAL, 1993, FAUSTO, 1987). Mesmo após a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil, a capacidade de controle do Estado – que se viu crescente no Rio de Janeiro e capitais (CARVALHO, 2006) – seguiu reduzida em grande parte do território, para o qual o Estado se manifestava através da vontade de elites distantes (LEAL, 1993), cercadas por grupos armados (que depois foram convertidas em polícias militares) e territorialmente divididas (MENEZES, 1997). Por mais que a situação política do Brasil tenha se alterado significativamente durante o século XIX, indo de colônia para Império (1822) e deste para uma República Federativa (1889), ao nascer do século XX o Estado se via longe de ser um centralizador político.

Esse formato disperso, marcado pela descentralização do controle dos meios de violência na consolidação do Estado brasileiro, possuiu impacto direto na conformação das Forças Armadas, e as atingiu em dois tempos: o momento imperial, que as imbuíu de função e autopercepção (FERREIRA; 2004; CARVALHO, 2006); e a fase republicana, que as dotou de autonomia (CARVALHO, 2006; STEPAN, 1975).

2.1.3. A formação das Forças Armadas brasileiras: Contribuições do Império

A fase imperial é essencial para a compreensão dos fatos, pois é nela que as FA constroem a sua autopercepção de “fiel da balança” política (FERREIRA, 2004). Como destaca Menezes (1997), sobre as origens do Exército brasileiro, este surgiu como um desmembramento do Exército português após a declaração da independência do Brasil. Este dado ajuda a entender os motivos que mantiveram as FA, em especial o Exército, como um corpo tão próximo do Império, mesmo após a independência.

O advento do Império trouxe consigo o Poder Moderador, exercido pelo Imperador, que atuava como uma espécie de árbitro da esfera política, sendo uma figura idealmente associada à manutenção dos “interesses do Estado” e, por tal razão, distinta dos personagens que disputavam a política no seu formato tradicional (MENEZES, 1997). Os agentes garantidores desta moderação eram justamente as Forças Armadas, as quais atuavam impondo a decisão imperial, algumas vezes utilizando da violência para dirimir disputas políticas entre elites regionais (FERREIRA, 2004). Devido a essa conformação, as FA se percebiam agindo para a garantia de interesses que eram interpretados como coletivos, do Estado, superiores aos das elites regionais que mediavam, movidas por querelas locais (MENEZES, 1997).

Neste contexto, com a passagem para a República e a ascensão das elites regionais ao poder central, há um questionamento na percepção de poder legítimo que possa nortear as FA, levando-as a uma auto visão distante e bastante autônoma em relação ao poder eleito (CARVALHO, 2006).

2.1.4. Lidando com as elites civis

A declaração da República e o fim do Império se deram em meio a diversas crises políticas, com destaque para as turbulências derivadas da Guerra do Paraguai, as quais atingiram diretamente as Forças Armadas e as colocaram como agentes centrais da mudança de regime político. O caminho para a ação política autônoma das FA começou a ser aberto com o golpe que levou à República, e seguiu impune através da cláusula constitucional adotada pela Carta de 1891, que afirma que as FA deviam obediência “dentro dos limites da lei”. Na prática, a cláusula forneceu suficiente ambiguidade legal para que as FA seguissem agindo como árbitros da política, contestando poderes estabelecidos (FERREIRA, 2004; CARVALHO, 2006; ZAVERUCHA, 1994).

Todo o período correspondente à Primeira República (1889-1930) é marcado pela continuidade das ações das FA como impositores de soluções aos conflitos políticos. Esse comportamento, no entanto, não deriva apenas de uma percepção militar de que essa era sua responsabilidade, como também por visões compartilhadas por parte dos civis de que cabia às FA este poder. Como aponta Stepan (1975), os civis percebiam as FA como uma forma de solução para dilemas políticos profundos, os quais não conseguiam ser solucionados através do sistema político vigente. E, uma vez que não existia mais a figura do Imperador, cabia às elites convencer ou, nos termos de Stepan (1975), cooptar as FA para que usassem seu poder de fogo para a garantia dos interesses defendidos pelos seus grupos.

A imagem do Exército como exercendo, nas crises republicanas, o papel de Poder Moderador, isto é, o papel que a Coroa desempenhava no Império, resolvendo crises políticas mais sérias, aquelas que se diriam crises de regime ou de Estado, pode ser examinada de duas perspectivas:

1. é sem dúvida uma construção ideológica, como destinada a mascarar fatos reais. Apesar de construção ideológica, ainda assim traduz fatos que se dão na realidade;
2. é um recurso de análise que reconhece, implicitamente, que os mecanismos de ajustes dos diferentes grupos sociais – mecanismos esses sociais ou constitucionais – não funcionam. (FERREIRA, 2004, p. 90 e 91)

Seria de se supor que a existência e continuidade deste padrão de relacionamento fosse devido à sua capacidade de estabilização do sistema. No entanto, a atuação das Forças Armadas em disputas políticas é usualmente descrita como mais um fator desestabilizador do sistema, ainda que fosse, à época, frequentemente percebida de forma oposta. Em sua clássica análise sobre a ação das FA na política, Carvalho (2006) aponta que, até 1930, a atuação das Forças gerava desestabilização política, pois sua ação era realizada por agentes que não agiam de forma coesa ou sequer coerente. Esta ação descoordenada se deve tanto ao parco reconhecimento de um poder legítimo para guiá-las, como a diversas instabilidades existentes dentro das próprias Forças. Desde o crepúsculo do Império, as FA vivenciaram uma série de revoltas, motins e quebras de patente, causadas por uma forte politização dos seus quadros e a ausência de estrutura hierárquica capaz de manter os seus membros subordinados. Essa situação de profundas divisões internas se manteve até a reorganização do Exército, iniciada no governo do Presidente Vargas, e a gradativa reestruturação da demais Forças, como um todo, que fora impulsionada pela Segunda Guerra Mundial (CASTRO, 2002; CARVALHO, 2006).

2.1.5. A centralização do Estado: um movimento autoritário

Quando, em 1930, mais uma intervenção militar decidiu quem ocuparia o poder central, mudanças profundas se avizinharam. O período contíguo do Presidente Vargas (1930-1945) foi marcado por diversas mudanças, dentre as quais destacamos a reorganização das FA (CASTRO, 2002; CARVALHO, 2006) e o início de uma centralização de poder no Poder Executivo (SOLA, 1987).

O primeiro desses movimentos pode ser entendido como o resultado da soma de alguns fatores, a saber: a percepção das FA de que de uniformização dos seus quadros era necessária para sua sobrevivência como instituição; a pretensão do Presidente Vargas de utilizar as FA para se impor politicamente; e a assimilação da conjuntura mundial bélica e suas necessidades.

Para compreender os dois primeiros movimentos é importante ter em mente a forte relação entre a Presidência de Vargas e as Forças Armadas, pois foram as FA, através do movimento tenentista, o principal suporte político e armado para a ascensão de Vargas ao poder, em 1930. Após alcançarem o poder, não era de interesse nem do Presidente nem dos militares que o apoiaram, a manutenção de uma instituição armada que estivesse fora de controle ou que fosse passível de ser ameaçada por outras organizações armadas. Essa constatação deu início a um processo de expurgos, construção de um imaginário cultural unitário, e sistematização do recrutamento, com o intento de organizar as tropas, torná-las mais homogêneas politicamente e, principalmente, mantê-las sob controle (CASTRO, 2002). Esse processo de uniformização e adestramento das FA foi complementado pela redução do poder das polícias militares estaduais, que garantiu a superioridade armadas delas, dentro do território nacional.

[...] A luta contra o que os militares do Exército chamavam de pequenos exércitos estaduais tinha sido ganha, e nunca mais se voltaria à situação anterior a 1930. O Exército conquistara a hegemonia sobre as outras forças de segurança. A proibição imposta às polícias de usarem armas pesadas tornou a superioridade incontornável. (CARVALHO, 2006, p. 88).

Esse movimento de reequilíbrio de poder entre as forças de segurança no país também demandou a subordinação das FA, em 1937. Como o aprofundamento das tendências autoritárias do governo Vargas, em 1937 há a implantação do “Estado Novo”, que fechou o Congresso Nacional, proibiu os partidos políticos e retirou da Constituição a cláusula de obediência das FA “dentro dos limites da lei” (CARVALHO, 2006). O aprofundamento do autoritarismo não foi exclusividade brasileira, sendo parte de uma conjuntura mundial de ascensão do fascismo e Estados totalitários, que colocam as FA como vetores importantes para

a consolidação do Estado, perspectiva esta que obteve espaço no modelo varguista (SOLA, 1987).

A perspectiva autoritária de Estado não foi apenas assimilada na reestruturação e subordinação das FA, como também na centralização do poder na mão de um líder, o Presidente da República. Neste aspecto, iniciou-se um processo de controle das elites regionais, através da nomeação de interventores que substituíram os governadores usualmente associados aos interesses políticos daquela unidade federada. Este movimento colocou as polícias militares sob o controle virtual da Presidência, uma vez que esta determinava os interventores e estes controlavam as polícias. Para garantir o total controle sobre o processo nas mãos do Executivo federal, foram implantados nacionalmente os Departamentos Administrativos de Serviço Público (DASP) que, entre outras coisas, fiscalizavam os atos dos interventores, mas principalmente a política orçamentária dos estados. Esse controle econômico é uma alteração significativa na dinâmica política, pois durante toda a República Velha, os estados dispunham de autonomia econômica e fiscal, fosse para buscar crédito internacional ou cobrar taxas interestaduais de exportação de produtos (SOLA, 1987).

No que se refere ao Legislativo, mesmo antes do seu fechamento (1937-1946), já havia uma forte submissão ao Executivo. Desde 1935 o discurso da ameaça comunista propagado pelo Presidente funcionava como pressão ao Legislativo, levando à criação da Lei de Segurança Nacional, usada como instrumento de repressão política, como também a aprovação do estado de emergência, que vigorou por dois anos com sua anuência. Com o segundo golpe desfechado pelo Presidente Vargas, em 1937, há a completa concessão de poderes legislativos e executivo ao Presidente, significando “[...] a derrota de um Legislativo, composto em boa parte por representantes das oligarquias rurais, velhas e novas, por grupos ligados às finanças e por profissionais liberais; enquanto representantes individuais, eram assim, temporariamente eliminados da vida política. [...]” (SOLA, 1987, p. 258).

“Temporariamente” porque esse movimento enfraqueceu, mas não destruiu as elites regionais. Provas desta resistência, é que ao final do período varguista, com a posse do Presidente Dutra (1945-1951), há um rápido retorno à “política dos governadores”, caracterizada pela forte influência dos executivos estaduais (LIMONGI, 2008). Isso, no entanto, não representou um completo abandono da estrutura centralizadora desenvolvida durante o varguismo, nem da reestruturação sofrida pelas FA. Estas seriam tendências e experiências

deixariam marcas na vida política nacional, ainda que, àquele momento, não fosse possível ver os contornos tomariam.

No caso das Forças, inclusive, a um incremento à tendência da consolidação institucional. Após o início da Segunda Guerra, houve um aprofundamento das relações entre as FA brasileiras e estadunidenses, que treinaram e atuaram de forma coordenada durante o conflito. Com o fim da Guerra, o intercâmbio é mantido entre as FA dos dois países, fomentando o desenvolvimento da expertise política das FA brasileira, que se consolidou na Escola Superior de Guerra, em 1949. É a reprodução desta elite militar que propiciou o desenvolvimento da doutrina de Segurança Nacional, na década de 1950, a qual foi a base ideológica do Regime Militar (STEPAN, 1975).

2.1.6. Alguns aspectos do golpe

Desde o governo do Presidente Dutra até o golpe militar de 1964, a política foi marcada por dois fatores relacionados: a política dos governadores e a paralisia do sistema de governo (LIMONGI, 2008). São relacionados porque é justamente a força das elites regionais em detrimento do poder central que gera impasses no governo. A democracia adotada em 1945 possuía diversas semelhanças com a atual, existindo um número alto de partidos políticos no Congresso, dificultando a formação de maiorias e, como consequência, gerando paralisia do sistema (LIMONGI, 2008).

A ineficiência do governo central ressaltava a força dos governadores, que dispunham de amplos poderes e capacidades de formar maiorias em seus estados, afetando a capacidade de articulação do governo central (LIMONGI, 2008). O período só não foi de completa paralisia devido a estratégias como a do Presidente Kubitschek, que agiu através de um governo paralelo, evitando o Legislativo e, novamente, buscando saídas fora das regras oficiais do jogo político (BENEVIDES, 1979). Este aparente “beco sem saída” político reacendeu hábitos não tão antigos de cooptação dos militares, fomentados pelo retorno constitucional (1945) da cláusula de obediência “dentro dos limites da lei e da ordem” (STEPAN, 1975).

Porém, diferentemente da Primeira República (1889-1930), as FA haviam se tornado organizações hierárquicas, disciplinadas e com alta capacidade de reprodução (CASTRO, 2002). O investimento feito em qualificar seus quadros em temas de gestão pública, se contrapunha com ineficiência da política civil, incapaz de dirimir seus próprios conflitos

(STEPAN, 1975). Este fator não é comumente explorado quando são debatidas as causas do golpe de 1964, havendo maior destaque para a influência da Guerra Fria. Sem diminuir ou desconsiderar o impacto do conflito global, o objetivo aqui é iluminar que aspectos internos das relações civis-militares brasileiras também são importantes para compreender a realização do golpe.

Como bem descreve Stepan (1975), a prolongada crise política entre elites regionais e a Presidência da República trouxe as FA novamente ao centro do debate político, na década de 1960. A demanda civil por intervenção crescia nos principais jornais e, desta vez, encontrava eco em uma estrutura militar que se enxergava apta a gerir o poder. Esta é a grande diferença da intervenção de 1964 para as anteriores: não se viam mais como moderadores do sistema, mas como legítimos a assumir o poder (CARVALHO, 2006). E assim o fizeram.

2.1.7. O golpe de 1964

Até o presente ponto, a retrospectiva histórica apresentou como se delinearam as relações civis-militares no Brasil, ao apontar como características iniciais dos três elementos centrais – civis, militares, Estados – propiciaram o desenvolvimento de um ambiente político marcado pela intervenção militar. Ao decorrer da análise, é possível perceber a repetição de situações que, embora não sejam idênticas, têm o mesmo resultado de reforçar e incrementar o padrão intervencionista das FA. A este histórico repetitivo, moldado por relações prévias pode-se atribuir o conceito de *path dependence*, que destaca a dificuldade em se trocar de via, quanto mais se percorre uma delas.

Contudo e aos poucos, a via sofreu alterações em suas características iniciais. A narrativa permite perceber como o Estado foi, aos poucos, se consolidando, desenvolvendo capacidade e legitimidade de ação em todo o território (LOSA, 1987), assim como indica uma modificação institucional nas FA, que as tornou mais coesas, ainda que não monolíticas (CASTRO, 2002; CARVALHO, 2006). Por mais que estas sejam mudanças importantes, nenhuma delas parecia estar evidente para as relações civis-militares até o golpe, como confessa Carvalho (2006, p. 119):

[...] Já na época, pareceu-me que a falta de previsão sobre a natureza do golpe devia ser atribuída à falta de conhecimento sobre um ator fundamental da vida republicana que eram os militares. Dediquei meu primeiro trabalho universitário a estudar esse ator, verificando que desde a década de 1930, sob a liderança de Góes Monteiro, ele vinha passando por grandes transformações internas que o preparavam para um papel

hegemônico na política. Essas mudanças não foram percebidas por estudiosos e por políticos, nem mesmo por Vargas, que delas foi cúmplice. [...].

A tomada e posse do governo por parte da instituição militar modificou a relação destes com as elites civis: os militares não moderavam mais o poder, eles o exerciam e, por mais que o tenham feito com apoio de parcela das elites civis, eles não dependiam dela para governar ou para fornecer uma agenda. Havia uma agenda própria, interesses próprios, e na definição de Oliveiros Ferreira (2000), havia um partido fardado e ele chegava ao poder.

O regime autoritário instaurado adotou uma fachada institucional, mantendo um calendário de eleições e o Congresso aberto, na maior parte do tempo. Contudo, é importante não se ludibriar com tais informações e supor que os parlamentares dispusessem de influência política derivada dos seus cargos. Era um regime autoritário, violento e censurador, portanto, não foram poupados esforços para evitar que uma oposição pudesse se manifestar, dentro ou fora das instituições políticas. Dentre os mecanismos de controle da agenda política, destaca-se aqui a centralização de poder no Executivo central (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; ZAVERUCHA, 1994), em especial, na Presidência.

É importante ter em mente que uma das grandes causas da instabilidade política do regime anterior era o formato do sistema político, caracterizado por um presidencialismo, multipartidário, com baixa disciplina e sem grandes mecanismos que forçasse a concertação entre os Poderes constituídos (LIMONGI, 2008). A solução militar para este entrave foi semelhante ao do Presidente Vargas, e consistiu em empoderar a Presidência para que esta não precisasse do Legislativo para algo além de teatro, e enfraquecer o Legislativo para que o teatro não saísse de controle. Para tal, uma série de medidas institucionais foram adotadas.

Dentre as medidas implementadas há o artifício jurídico do Decreto-Lei, pela Carta de 1967, que conferia ao Presidente a capacidade inovar em direito em caso de “urgência ou interesse político relevante”, não sendo essas características delimitadas de alguma forma. O Decreto-Lei entrava automaticamente em vigor, dispondo o Legislativo de sessenta dias para revogar ou sancionar. A não-deliberação mantinha a vigência da legislação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995). O Decreto-Lei não era a única ferramenta do Executivo para pautar o trabalho do Legislativo, pois o Presidente dispunha o poder de estipular prazos para a apreciação de seus projetos, colocando seus projetos a frente dos advindos do Legislativo. Além disso, o Executivo adquiriu prerrogativas exclusivas sobre a elaboração do orçamento, que em 1946 era iniciativa partilhada dos dois Poderes, não sendo possível ao Legislativo sequer emendá-lo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

O Legislativo, por seu lado, foi transformado em um espaço bipartidário, em 1968, compartilhado entre o partido governista e a oposição autorizada, feita pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Neste sistema era mais simples a formação de maiorias para o governo, inclusive pela presença dos parlamentares “biônicos”, que não eram eleitos diretamente, e auxiliavam na manutenção do número de parlamentares governistas em maioria. Apesar de seguir chamado de Legislativo, o Congresso passaria a dispor de reduzida capacidade de legislar, pois a organização interna dele centralizava as propostas no Plenário, que tinha prazo para dar vazão às demandas do Executivo. Ademais, se o Legislativo lograsse aprovar projetos e estes fossem sujeitos a algum tipo de veto presidencial, era necessária uma supermaioria de 3/5 do Congresso para que o veto fosse derrubado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

No que se referia às FA, tudo cabia ao Executivo. Centralizou-se no Executivo a liderança das FA, as nomeações dos Comandantes e a decisão sobre o uso interno delas. As polícias militares foram subordinadas às FA e estas diretamente à figura do Presidente da República, em 1969 (ZAUERUCHA, 1994, p. 198), através de leis e de expurgos, os quais afastaram membros politicamente incoerentes.

Como é possível observar, os vinte e um anos do regime militar não foram caracterizados por uma destruição das instituições do Estado, mas por um processo de centralização política no Executivo, ocupado por militares. O controle estabelecido foi tamanho, que mesmo ao momento de realizar a transição, a qual era impulsionada por crises políticas, sociais e econômicas, esta foi conduzida de forma vagarosa, contemplando demandas de setores militares.

Sendo assim, o processo de transição foi iniciado ao final da década de 1970, e começou pela retomada do multipartidarismo e das eleições regionais, seguindo para a eleição presidencial indireta que elegeu o civil Tancredo Neves, atravessando a Constituinte e, finalmente, desembocando na promulgação da Constituição de 1988. Com a nova Carta, apelidada de “Constituição Cidadã” (ROCHA, 2013), vislumbrou-se mais uma vez a construção de estruturas políticas de cunho essencialmente democrático, assim como vislumbrou-se nos períodos após o Império e após Vargas. As duas tentativas anteriores resultaram na adoção de um formato intervencionista das relações civis-militares, um padrão repetitivo na história brasileira, composto por instituições políticas insuficientes, FA autônomas, e elites civis

cooptadoras, que não jogam estritamente dentro do jogo institucional. Por que acreditar que República Nova (a partir de 1988) seria diferente?

II

Nesta segunda parte do capítulo abandona-se o foco histórico e parte-se para uma análise comparativa entre duas imagens estáticas: o quadro legislativo existente em 1988; o que havia em 2014. A observação destes dois momentos tem duas finalidades: a central delas é averiguar a existência de um processo de institucionalização legislativa das relações civis-militares; a secundária, mas com valor compreensível, é observar como a legislação existente atendeu ou não às críticas colocadas pela bibliografia, no que se refere ao marco constitucional de 1988.

Para a coleta dos dados, buscou-se nas duas versões da Constituição Federal (1988 e 2014) observar quais partes do texto atingiam os militares de forma significativa, através da leitura integral das duas versões e apoiando-se em indicativos fornecidos pela bibliografia especializada de em quais pontos da Carta poderiam se obter informações relevantes. O processo de coleta foi de idas e vindas, pois nem tudo que parecia significativo em um primeiro momento o era, assim como cláusulas aparentemente alheias à questão, eventualmente se mostraram importantes.

Para avaliar os dados coletados e averiguar existência de um processo de institucionalização utilizaram-se as categorias desenvolvidas por Polsby (1968), apresentadas no capítulo um do presente trabalho. Portanto, ao olhar para os dois momentos, observou-se se, através do tempo, a legislação se tornou mais complexa, mais circunscrita, e mais universalista.

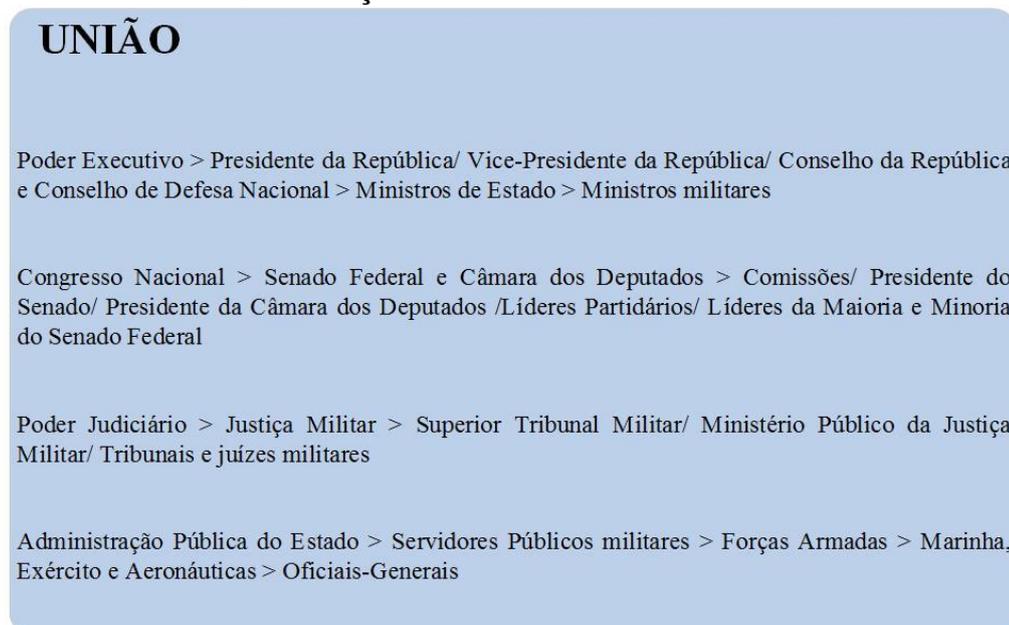
2.2. O que havia em 1988

Para analisar o conteúdo constitucional que havia em 1988, o primeiro ponto a ser observado são os atores citados em temas que envolviam os militares, de forma direta ou indireta. Para sistematizar a coleta e análise deste conteúdo, partiu-se do macro para o micro, das atribuições da União para, então, as dos atores específicos que a compõe. Por esta razão, o conteúdo de alguns artigos se sobrepõe, pois trata-se de uma dinâmica de conjuntos em que tudo aquilo que é atribuição das partes, será também atribuição do todo. Contudo, a inversa não

é verdadeira, pois o que é atribuição de uma parte não necessariamente será da outra, ainda que possam existir intersecções.

Por motivos didáticos, os conjuntos são separados em quatro grupos, a saber: os atores que são parte do Executivo Federal; do Legislativo Federal; do Poder Judiciário; e da Administração Pública do Estado. Os atores apresentados abaixo não possuem a mesma importância, no que toca as relações civis-militares. No entanto, compartilham uma característica que não pode ser subestimada: são atores constitucionais. Isso quer dizer que sua existência é garantida pela Constituição e, portanto, sua erradicação depende de uma alteração no texto, o que demanda anuência de 3/5 do Congresso Nacional.

Figura 3 – Organização dos atores associados às questões civis-militares, de acordo com texto da Constituição Federal Brasileira existente em 1988



Fonte: Figura de elaboração própria feita com dados das Constituição Federal, na versão existente em 1988, disponível no site do Planalto.

Quando se parte para olhar as atribuições dos atores, torna-se possível entender parte da dinâmica contida na estrutura. Nela, as principais decisões que atingem as questões militares estão centradas no Executivo, pois cabia exclusivamente ao Presidente exercer o Comando Supremo das Forças Armadas, nomear os ministros, de forma geral, incluindo os Ministros do Supremo Tribunal Militar, e decidir sobre o efetivo e promoção das FA. Com a consulta do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, aos quais ele presidia e convocava, o Presidente deveria decidir sobre a declaração e suspensão dos estados de defesa ou de sítio, assim como a declaração de guerra e paz (função apenas do CDN), decisões estas que precisavam de aprovação do Congresso Nacional. A composição dos conselhos não era

idêntica, ainda que alguns dos seus elementos se sobrepusessem, pois os presidentes das duas Casas legislativas, o Vice-Presidente da República e o ministro da justiça eram membros de ambas, mas os ministros militares eram membros somente do Conselho de Defesa Nacional.

Em específico às Forças Armadas, não cabia muito ao Legislativo além de sancionar as decisões do Executivo nas questões citadas acima e formar uma comissão de parlamentares para fiscalizar a ação do governo durante os estados de sítio e defesa. No entanto, dentre as funções gerais e tradicionais do Legislativo está a proposição de legislação, não havendo impedimentos legais para que este Poder legisle sobre temas ligados aos militares, apenas com exceção dos temas exclusivos aos Presidente da República, citados acima. A Constituição garantia às Comissões legislativas o direito de convocar e arguir ministros, os quais eram obrigados a explicar situações e decisões aos parlamentares, caso fossem solicitados.

No âmbito do Judiciário há a Justiça Militar, que dispõe estrutura semelhante ao de outras áreas do Judiciário (Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral etc.) ao possuir um Superior Tribunal e um Ministério Público. O Superior Tribunal Militar é composto por quinze ministros, sendo dez oficiais-generais das três Forças e cinco civis. A jurisprudência da Justiça Militar não é definida no texto constitucional, constando apenas que:

Art. 124. À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei.
Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar.

No último grupo, relacionado à Administração Pública, os militares das Forças Armadas estão inseridos na categoria de Servidores Públicos Militares, juntamente com militares das polícias estaduais e municipais, e os que são membros do corpo de bombeiros. Quando comparados as suas contrapartes civis, esses servidores militares compartilham o acesso a direitos básicos, como salário-mínimo, férias e licença-paternidade (Art. 42, § 11), e regras gerais de aposentadoria e pensão (Art. 42, §10). No entanto, devido ao *status* militar, diferem dos civis ao não disporem dos direitos de sindicalizarem-se, de fazer greve e de estarem filiados a partidos políticos enquanto forem efetivos. Dentro da categoria dos militares, as Forças Armadas se diferem dos demais militares, pois estes se subordinam aos governadores e aqueles ao Presidente da República, mas as duas esferas interagem, pois os militares estaduais e bombeiros – assim como a polícia federal, que não é militar – são consideradas forças reservas e auxiliares das Forças Armadas (Art. 144, §6º)

Específico às Forças Armadas há o art. 143 que informa que o serviço militar é obrigatório e o Art. 142, que apesar de sucinto, traz uma série de implicações.

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 (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

De acordo com o artigo, cada uma das Forças é um ator constitucional e todas estão submetidas à autoridade do Presidente da República. As funções citadas no texto implicam que as Forças atuam em “defesa da Pátria”, o que engloba ataques armados advindos do estrangeiro, mas não somente, principalmente porque ao citar a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, abre espaço para que atuem internamente, seja contra um agressor interno à “Pátria” ou contra atores internos que disturbem a lei a ordem. Especificações maiores não foram feitas, sendo apenas indicado que o assunto deveria ser esmiuçado através de lei complementar.

2.2.1. Críticas à 1988

Não foram poucas as críticas à Constituição, no que toca as relações civis-militares. Em livro clássico “Rumor de Sabres”, Zaverucha (1994) condensa críticas que viriam a aparecer de maneira mais dispersa em outros trabalhos (CARVALHO, 2006; MATHIAS; GUZZI, 2010; OLIVEIRA, 2010; ROCHA, 2013), ao debater as regras adotadas pela Carta brasileira, em comparação aos casos argentino e espanhol, também recém-saídos de um regime militar. O autor afirma que, no caso brasileiro, não houve “nem uma tentativa” de estabelecer um controle civil e democrático sobre as FA, controle este que o autor define como[...]a capacidade das autoridades constituídas (Executivo, Legislativo, Judiciário) de limitar o comportamento autônomo das Forças Armadas, eliminando, por conseguinte, enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado [...] (ZAVERUCHA, 1994, p.9.).

De acordo com Zaverucha (1994), 1988 não só não ofereceu condições para um eventual estabelecimento de um controle civil e democrático, como criou condições para o exercício de uma tutela das FA sobre o regime civil (OLIVEIRA; SOARES; 2000) caracterizada por um pacto civil pela autonomia militar.

[...] A natureza da tutela consiste numa aliança tácita: os militares não tentam dar um golpe de Estado e defendem o *status quo*, se os civis garantirem a intocabilidade da autonomia militar dentro do aparelho do Estado [...] (ZAVERUCHA, 1994, p. 11. Grifo do autor).

Para Zaverucha (1994), esse acordo tácito aparecia em várias partes do texto constitucional, desde aspectos abrangentes como a manutenção do presidencialismo como sistema político – entendido como o resultado de uma pressão uma militar para manter a centralização do poder –, até a aspectos específicos, como a manutenção da subordinação das polícias militares ao Exército. No caso do regime presidencial, a oposição militar ao parlamentarismo é interpretada como um receio de um fortalecimento do Legislativo, que possui uma estrutura mais plural e diretamente eleita (ROCHA, 2013). Uma maior articulação entre estruturas Legislativa e Executiva poderia criar mais pontos de controle para as Forças. Esta perspectiva também ajuda a compreender por que a figura do Presidente da República é a única que dispõe de algum controle constitucional direto sobre as FA, não havendo atribuições diretas ao Legislativo, nem a criação de órgãos no Executivo, como um ministério da Defesa, que pudesse dispor de controle institucionalizado sobre as Forças.

A centralização do poder não seria o único mecanismo de favorecimento à autonomia das FA e o acordo tácito de tutela. Para o autor, a Carta manteve o histórico de cláusulas ambíguas, no que se refere as ações militares, as quais poderiam ser interpretadas de acordo com o jogo político (MATHIAS; GUZZI, 2010; OLIVEIRA, 2010). Não houve uma recuperação da cláusula anterior⁶, que permitia uma interpretação ampla da subordinação militar ao Presidente, entretanto, a discricionariedade foi mantida em conceitos referentes ao uso da FA, a exemplo da indefinição de “lei e ordem” no art. 142. Tanto o art. 142 quanto o art. 124 – que trata da abrangência da Justiça Militar – determinam em seus parágrafos iniciais que cada artigo seria detalhado posteriormente através de Leis Complementares, sem, contudo, estabelecer data para isto.

Outra crítica levantada pelo autor está na manutenção do “entulho autoritário”. O “entulho” é caracterizado por algumas organizações e leis, dentre as quais o autor destaca o Serviço Nacional de Informações (SNI) e a Lei de Segurança Nacional (LSN) abrangente. O SNI foi um órgão que atuou ativamente na facilitação da censura e perseguição durante o período autoritário, ao colher informações sobre opositores políticos, movimentos sociais e representantes culturais, e repassá-las ao governo com fins repressivos. A LSN, por seu lado, era uma legislação ambígua e ampla, que permitia enquadrar juridicamente como ameaças à nação, aqueles que fossem opositores do governo. A crítica tem seu valor em conteúdo e

⁶ A cláusula de obediência “dentro dos limites da lei” anteriormente citada.

denúncia, mas é importante lembrar que tanto o SNI quanto a LSN não são assunto constitucional e, portanto, não podem ser coerentemente percebidos como uma crítica à Carta.

O cenário descrito por Zaverucha (1994) é lúcido e justifica o pessimismo de uma geração de autores com o processo de redemocratização que se vivia. Como visto na secção histórica deste capítulo, considerar uma possível retomada de hábitos intervencionistas das FA na política não era nenhum absurdo, principalmente após vinte e um anos de regime militar e uma transição deveras controlada. Porém, como lembram Pierson (2004) e Ikenberry (1994), instituições não são feitas no vácuo, elas surgem em um contexto já povoado por outras instituições, as quais incidem umas sobre as outras. Quando se propõem a criar instituições, os atores buscam calcular as possíveis interações destas com as demais, com o intento de prever quais combinações podem estabelecer resultados que atendam aos seus interesses ou solucionem os seus problemas. Para Zaverucha (1994), o cálculo favorecia à tutela, ou seja, a manutenção de uma autonomia militar através de um arranjo institucional mínimo e ambíguo (CARVALHO, 2006; MATHIAS; GUZZI, 2010; OLIVEIRA, 2010; ROCHA, 2013). Contudo, nenhum cálculo é perfeito e *unintended consequences* podem surgir, e o que era visto como uma desvantagem passa a ser uma oportunidade. Esta perspectiva ajuda a entender como este cenário descrito como desalentador para o estabelecimento de relações civis-militares democráticas tomou rumo distinto nos vinte e seis anos seguintes.

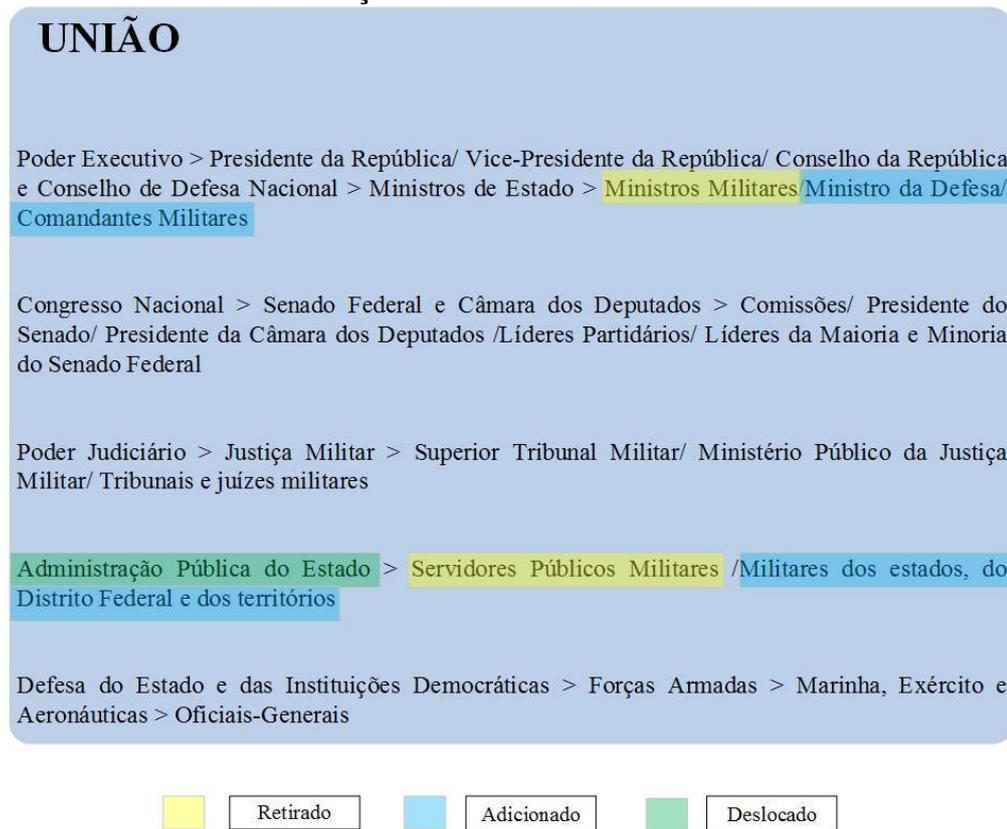
2.3. O que havia em 2014

Ao olhar o ano de 2014, observa-se que os vinte e seis anos que separam as duas datas levaram a uma proliferação das legislações que versam sobre as relações civis-militares. Essa proliferação ocorreu em diferentes níveis: foram feitas modificações no texto constitucional, modificando parte dos atores e de seus poderes; foram criadas Leis Complementares que detalham a Constituição; como também foram criadas uma série de políticas sobre temas não antes explorados, as quais trazem em seu bojo uma inovação na relação do governo com o desenvolvimento de políticas voltadas às questões de defesa.

2.3.1. Emendas Constitucionais

Começando pelas modificações constitucionais, o quadro abaixo é uma modificação do que fora utilizado para 1988. Em amarelo estão marcadas as categorias de atores que foram retirados do texto, em azul, aqueles que foram adicionados, e em verde os que foram deslocados, ou seja, existem na Carta, mas não contém mais cláusulas ligadas aos militares.

Figura 4 – Organização dos atores associados às questões civis-militares, de acordo com texto da Constituição Federal Brasileira existente em 2014



Fonte: Figura de elaboração própria feita com dados das Constituição Federal, na versão existente em 2014, disponível no site do Planalto.

No bojo do Poder Executivo, a extinção dos ministros militares, juntamente com a criação da figura do Ministro da Defesa, marca a primeira grande mudança. Como apresentado anteriormente, a demanda acadêmica pela criação do MD era grande, pois essa é uma estrutura burocrática associada ao estabelecimento de um controle civil dos militares. No entanto, um fator não esperado é que o Ministro da Defesa fosse tornado um ator constitucional. De forma geral, ministros e ministérios não são temas da Carta brasileira, sendo a extinção e criação de ministérios uma atribuição administrativa do Presidente da República. No entanto, alguns ministros acabam no texto constitucional por serem parte obrigatória de outros organismos contidos na Carta, no caso dos ex-ministros militares e do ministro da defesa, eles, em

momentos distintos, foram parte do Conselho de Defesa Nacional. O resultado desta ação é que, a partir desse ponto, a extinção do cargo de ministro da defesa demanda a aprovação de 3/5 do Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007), muito distinto dos ministros não contidos na Carta, os quais podem desaparecer com um simples Decreto Presidencial.

A figura dos Comandantes militares veio para substituir os ministros militares e garantir a manutenção da representação das três Forças no Conselho de Defesa Nacional. Fica evidente que, pelo menos neste aspecto, a criação do MD não reduziu o contato direto entre os militares e o Presidente, como era esperado (FUCCILLE, 2006).

Um ponto curioso a ser desenvolvido adiante é a extinção da categoria de servidores públicos militares e a retirada das Forças Armadas da esfera da Administração Pública. No próximo capítulo são detalhados os motivos por trás dessa manobra, mas aqui faz-se importante dizer que a nomenclatura foi extinta porque as Forças Armadas deixaram de estar na mesma categoria das forças de segurança pública. Os artigos correspondentes aos servidores militares foram quase todos transferidos *ipsi literis* para as Forças Armadas, através da criação de um parágrafo 3º com dez incisos, no artigo 142 da Carta. Essa separação trouxe liberdades aos membros da segurança pública, que puderam dispor de filiação partidária e de algum direito de greve, o que não ocorreu com as FA.

No que se refere aos atores constitucionais, não houve outras alterações, mantendo-se os grupos do Legislativo e do Judiciário idênticos aos que eram em 1988. Contudo, ao enfocar as capacidades dos atores, há duas modificações precisam ser citadas. A primeira é relativa ao Legislativo, que passou a ser responsável pela apreciação dos principais documentos relacionados à Defesa, como as políticas, estratégias e os livros branco de Defesa. A segunda alteração foi no Poder Executivo, a qual passaria despercebida não fosse a reconstrução do passo-a-passo apresentada no capítulo seguinte. Passou a constar nas atribuições privativas do Presidente da República o seguinte inciso e suas duas alíneas:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV – dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgão público;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

A alínea “b” é o que permite ao Presidente excluir através de Decreto o cargo dos ministros que não são citados na constituição. Por mais que a alínea “a” impeça de extinguir um ministério inteiro com a mesma facilidade, o poder de extinguir cargos sem necessidade de aprovação é uma capacidade significativa, que implica em uma agregação de poder importante

por parte deste ator. Além disso, a alínea “a” se refere a toda a administração federal, que é um conceito que contempla basicamente toda a estrutura do Poder Executivo que não é constitucionalmente estabelecida, permitindo, inclusive, modificar toda a organização interna de ministérios e de órgãos da Presidência da República. É este nada singelo artigo que também permitiu a oficialização de legislações extremamente significativas para a área da Defesa, como apresentado a seguir.

2.3.2. Os documentos políticos para a área da Defesa

Após o Ministério da Defesa, os documentos desenvolvidos para este tema são um dos aspectos mais destacados pela bibliografia especializada (OLIVEIRA, 2009; LIMA, 2015; SEABRA, 2014). Isso ocorreu devido à inovação gerada pelos documentos ao serem as primeiras formalizações de diretrizes governamentais para a área e que foram feitas públicas.

Em 1988, não havia políticas para a área que atendessem a esses critérios. Isso não quer dizer que os governos anteriores a estes documentos não dispunham de ações e propostas para a área da Defesa e questões militares, pois são conhecidas as ações do Presidente Sarney em torno dos projetos nucleares brasileiros (WINAND, 2010), assim como as ações do Presidente Collor que encerraram completamente com eles (ALSINA, 2006), por exemplo. No entanto, não havia um único documento público e oficial que intentasse condensar as diretrizes do governo para a área (ALSINA, 2006).

Em 2014, nota-se que houve uma proliferação de documentos políticos para a questão, diversificando em tipos e, alguns deles, sendo renovados e atualizados com o passar dos anos, como indica a tabela abaixo.

Tabela 1 – Principais documentos da área de Defesa

Origem	Assunto
-	Política de Defesa Nacional (PDN) - 1996
Decreto 5484 de 2005	Atualizou a Política de Defesa Nacional
Decreto 6703 de 2008	Lançou a Estratégia Nacional de Defesa (END)
Decreto 7274 de 2010	Política de Ensino de Defesa (PEnsD)
Decreto 7276 de 2010	Estrutura Militar de Defesa
Medida Provisória 544 de 2011	Criou o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID)
Mensagem Presidencial 83 de 2012	Atualiza a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa e lança o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), e prevê a revisão quadrienal destes pelo Congresso Nacional.

Fonte: Tabela de elaboração própria, colhendo o nome dos principais documentos da área nos trabalhos de Barreto, 2016; Lima, 2015; Seabra, 2014; Oliveira, 2009; Winand; Saint-Pierre, 2010, e cruzando essas

informações com dados disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Governo Federal e do Planalto.

Alguns fatos chamam a atenção, sendo o primeiro deles a diversificação dos temas. Ao observar o texto constitucional, tanto nas versões de 1988 quanto 2014, os temas que aparecem centravam-se em definir estruturas macro, garantindo a existência de cada uma das três Forças, atribuindo sua função central (Art. 142), e definindo sua subordinação direta ao Presidente da República, além de estipular a organização básica de uma Justiça Militar. Ademais, a Carta mantém o alistamento obrigatório e assinala questões gerais relativas aos militares como funcionários do Estado, a exemplo de seus direitos políticos, trabalhistas e previdenciários.

Por outro lado, com um olhar nos documentos, observa-se que os temas abordados se tornam mais diversos e particulares do que os que existiam na Carta. Incluem-se novos temas, como pode ser constatado através da política de educação voltada ao tema da Defesa ou da política de fomento à industrialização para a área, assim como também almeja-se estabelecer uma estratégia política para o tema da Defesa, de forma geral (BARRETO, 2016; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). Alguns dos documentos, a exemplo da PND, a END e o LBDN, tratam de diversas questões, incluindo temas associados às Relações Internacionais, indicando grupos e regiões que estariam dentro do interesse estratégico do Brasil, nos quais a cooperação em questões de Segurança e Defesa é vista como uma ferramenta importante para a criação ou ampliação de uma influência (VAZ, 2013; LIMA, 2015).

Além da diversificação temática, outros dois pontos de destaque são a autoria das proposições e a forma de oficialização dos documentos. Todos os documentos foram propostos pelo Poder Executivo, sendo quatro dos sete oficializados através de Decreto Presidencial, ou seja, sem necessidade de aprovação do Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007). Sendo este o primeiro indício de predominância do Executivo no desenvolvimento de políticas para a área.

Os três casos que fogem à regra do Decreto Presidencial possuem características interessantes que reforçam a sensação de predominância. Em primeiro lugar há o caso da Política de Defesa Nacional de 1996, que consta nos sites do Governo Federal e da Biblioteca da Presidência da República como um documento oficial (e o é), porém, ao buscá-lo nos sites do Planalto e da Câmara descobre-se que ele nunca foi oficializado como legislação. Isso quer dizer que a primeira Política de Defesa possuía, em verdade, nenhum efeito vinculativo, sendo basicamente uma carta de intenções políticas do governo do Presidente Cardoso.

O caso do RETID ilustra o uso de outro mecanismo exclusivo do executivo, que é a Medida Provisória. Este tipo de legislação possui peso de Lei Ordinária e, por essa razão, demanda aprovação de 50% + 1 do quórum de cada Casa do Legislativo. No entanto, a MP dispõe da singularidade de entrar em vigor ao instante em que é proposta, cabendo ao Legislativo votar apenas a continuidade da sua vigência, ou seja, se a extingue ou a transforma em lei (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007).

O último caso, proposto através de Mensagem Presidencial, mostra uma alteração significativa do padrão. Neste caso, os textos dos três documentos foram enviados ao Legislativo para sua apreciação e coube a este Poder a sua oficialização. A mudança de comportamento deveu-se a uma mudança de legislação, ocorrida em 2010⁷, a qual obrigava que a atualização dos documentos de Defesa fosse apreciada pelo Congresso Nacional, como será visto mais adiante.

2.3.2.1. Uma curiosidade: o Ministério da Defesa como ator

Antes de passar às Leis Complementares, um adendo é necessário. Um leitor familiarizado com os documentos de defesa brasileiros certamente sentiu falta de alguns deles na tabela acima. Isso se deve ao fato de que estes documentos foram oficializados através de Portarias Normativas, que são uma categoria de norma inferior às leis (ordinárias ou complementares) e aos decretos. De fato, as Portarias Normativas são um tipo de ato administrativo que oferece instruções para a aplicação de uma legislação, a exemplo das leis e decretos de todo o tipo.

Tabela 2 – Políticas da área de Defesa oficializadas via Ministério da Defesa (1999-2014)

Origem	Assunto	Ministro
Portaria Normativa 295/MD de 2002	Sistema de Inteligência de Defesa	Geraldo Quintão
Portaria Normativa 899/ MD de 2005	Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID	José Alencar
Portaria Normativa 113/MD de 2007	Doutrina Militar de Defesa	Wardir Pires
Portaria Normativa 3010/MD de 2014	Doutrina Militar de Defesa Cibernética	Celso Amorim

Fonte: Tabela de elaboração própria com dados disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Governo Federal e do Planalto.

⁷ Até 2014, a última foi a Lei Complementar 136 de 2010.

A tabela 2 traz como curiosidade o *status* inferior dessas políticas em relação às oficializadas em forma de Decreto, mas também destaca que o Ministério de Defesa logrou tornar-se um ator relevante para a proliferação de documentos de Defesa em aspectos diversificados dela. Isso ajuda a perceber que a centralização da produção de documentos no Poder Executivo não está restrita à ação da Presidência, possuindo o MD capacidade própria de desenvolver diretrizes aos temas a ele atribuídos pela Medida Provisória 1799-6 de 1999.

2.3.3. As Leis Complementares

Apesar da grande ênfase dada aos documentos, há outra forma de legislação que afetou e detalhou as relações civis-militares, que foram as Leis Complementares. Esse tipo de legislação infraconstitucional complementa a Constituição sem alterá-la ou fazer parte dela. Esse formato de legislação pode ser proposto pelos Poderes Executivo e Legislativo, necessita de aprovação de 50% + 1 do total de membros tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, e pode ser vetada total ou parcialmente pelo Presidente da República (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007). Desta forma, as Leis Complementares não são de fácil oficialização como um Decreto, nem entram em vigor antes da votação como as Medidas Provisórias. Por outro lado, também não demandam aprovação de 3/5 do total de membros do Congresso Nacional como as alterações constitucionais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007), indicando que apesar de necessitar de concertação para a votação, esta é comparativamente menor.

Até 2014, haviam sido aprovadas cinco Leis Complementares, as quais detalharam o parágrafo 1º do art. 142., atribuindo normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. As LC solucionaram parte das críticas atribuídas ao texto constitucional, ao dirimir parte de seus pontos genéricos, justamente, ao complementá-lo.

Tabela 3 – Principais modificações realizadas via Lei Complementar (1988 – 2014)

Ação	Leis Complementares
Foi estabelecida uma cadeia de ação. Centralizou-se no Presidente a decisão de empregar ou não as Forças Armadas a pedido dos demais Poderes.	69 de 1991 97 de 1999 136 de 2010
Detalhou as funções subsidiárias das Forças Armadas.	69 de 1991 97 de 1999 117 de 2004 136 de 2010
Estabeleceu funções aos ministros militares.	61 de 1991

Indicou os atores responsáveis pelo assessoramento do Presidente da República para suas funções de Comandante Supremo.	69 de 1991 83 de 1995 97 de 1999 136 de 2010
Definiu diretrizes para o orçamento.	97 de 1999 136 de 2010
Atribuiu ao Congresso Nacional o dever de apreciar os documentos da Defesa elaborados pelo Executivo.	136 de 2010
Criou o ministério da Defesa	97 de 1999
Estabeleceu funções ao Ministro da Defesa	136 de 2010
Criou o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas	136 de 2010

Fonte: Tabela de elaboração própria com dados disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Governo Federal e do Planalto.

As LC são centrais para a presente análise, pois alguns dos pontos ambíguos do texto constitucional encontram uma maior especificidade nos textos de cada uma delas. No que se refere à existência de um processo de institucionalização, que é o foco do presente capítulo, essa qualidade esmiuçadora e complementar se apresenta como essencial porque ela tende a favorecer a padronização e à redução da discricionariedade, atendendo aos critérios de institucionalização aqui adotados.

2.4. Constatando a institucionalização

A observação comparativa e não exaustiva das legislações existentes em 1988 e 2014 permite constatar o crescimento e a proliferação legal ocorridos entre as duas datas. Contudo, para poder caracterizar esse processo como uma institucionalização, ele precisa atender a outros critérios além do aumento numeral. De acordo com as categorias desenvolvidas por Polsby (1968) e apresentadas no capítulo anterior, para que seja caracterizado um processo de institucionalização é preciso que as instituições tenham se tornado mais complexas, circunscritas e universalistas, com o passar do tempo. Com base nos dados apresentados até este ponto, já é possível afirmar que houve sim um processo de institucionalização, sendo possível verificar cada uma das categorias.

2.4.1. Complexidade

O crescimento da complexidade é aqui identificado através de um conjunto de informações, a saber: a diversificação de formato da legislação, atores envolvidos e temas explorados. Portanto, o aumento da complexidade se apresenta não só na diferença numéricas

das normas existentes entre 1988 e 2014, mas também nas distintas formas e níveis em que essa legislação aparece.

É possível averiguar um incremento na diversificação do tipo de legislação que versa sobre o relacionamento civil-militar, pois 2014 dispõe de uma série de categorias ainda não presentes em 1988 e, portanto, os Decretos, Leis Complementares, Medidas Provisórias e Portarias Normativas citados na secção anterior são exemplos do aumento deste indicador.

No que se referem aos temas, a constituição de 1988 tratou das seguintes questões: justiça militar; direitos políticos dos militares; previdência; questões trabalhistas específicas; funções principais das FA; subordinação; alistamento militar.

Em 2014, todos esses temas seguem contemplados, mas a adição de novos: funções subsidiárias das FA; funções de atores constitucionais (Ministro da Defesa e Comandantes); ensino sobre Defesa; orçamento; assessoramento do Comandante Supremo das FA; organização das FA; atribuições específicas do Congresso; indústria de Defesa; entre outros. A diversificação de temas é maior do que a aqui listada, pois dentro dos principais documentos, como a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, há uma série de outras questões⁸, várias delas relacionadas à projeção internacional do país o papel das questões de Defesa nisso. Contudo, como os temas gerais contidos nas legislações citadas já são suficientes para demonstrar o incremento da diversificação, não foi necessário se aprofundar em cada um dos documentos.

O indicador numérico de atores, por sua vez, precisa de atenção para ser interpretado. Primeiramente porque foi necessário estabelecer duas categorias de atores: os unitários e os coletivos. As contas foram separadas para facilitar, pois os atores unitários compõem os coletivos, em distintas combinações, e as sobreposições não contribuem com a visualização dos indicadores. Em segundo lugar, nos critérios aqui estabelecidos, comparou-se os atores existentes na Carta de 1988 e os atores que constam na Carta e nos complementos dela, em 2014. É importante destacar isso porque, em 1988, já existiam algumas figuras como os Comandantes e o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), mas eles não constavam na Carta de 1988, e só apareceram em Leis Complementares, nos anos seguintes.

Mantendo isso em vista, os indicadores apresentaram um crescimento, observando-se apenas as mudanças. Nos atores unitários, com a exclusão dos ministros militares, há a redução

⁸ Ver Seabra, 2014; Lima, 2015; Barreto, 2016.

de três atores, mas há a adição de oito: os três Comandantes e o Ministro da Defesa, através da EC 23 de 1999, o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e os três Chefes do Estados-Maiores de cada Força, citados pela LC 136 de 2010.

Nos atores coletivo, o incremento é um pouco menor do que ocorre com o unitário, pois a criação de Comandantes não implicou na criação de comandos. Então, quando são retirados os três ministérios militares, eles são substituídos apenas pelo Ministério da Defesa, na LC 97 de 1999. No entanto, com a criação do EMCFA e dos Estados Maiores de cada Força (LC 136 de 2010) e do Conselho Militar de Defesa (LC 97 de 1999), o saldo ainda segue positivo para este indicador.

2.4.2. Circunscrição

O aumento da circunscrição é identificado através da especificação de atores e suas funções, sendo os atores considerados dentro dos critérios destacados acima. Ao lembrar que se tornar mais circunscrito significa tornar mais evidente as fronteiras entre o que está dentro e o que está fora, toda a legislação que discriminou os atores centrais da relação e/ou definiu a quem cabe uma função ou responsabilidade, ajuda a circunscrever quem faz parte da ação.

Como principais indicadores desta característica há as LC que definiram, entre outras coisas, a quem cabe o assessoramento do Presidente em sua função de Comandante Supremo (LC 69 de 1991; LC 83 de 1995; LC 97 de 1999), e que funções cabem ao Ministro da Defesa e ao Congresso Nacional (LC 136 de 2010). A circunscrição também é observada, por exemplo, quando é definido que cabe ao Poder Executivo a elaboração dos documentos de Defesa, mas deixa claro que essa é uma responsabilidade do Ministério da Defesa e não de qualquer outra burocracia pertencente a este Poder (LC 136).

2.4.3. Universalismo

A questão do universalismo pode ser observada em diferentes pontos. Tornar-se mais universalista implica em estabelecer procedimentos para evitar que haja espaço para discricionariedades e interpretações distintas. Neste quesito, o que se buscou observar é se as legislações tornaram suas versões anteriores menos ambíguas, ao especificarem os procedimentos de seu funcionamento.

Novamente as LC tiveram o papel de destaque porque, ao mesmo tempo em que circunscreveram os atores e suas funções, elas acabaram por estabelecer procedimentos de ação. Por exemplo, ao definir que somente os Presidentes do Senado, da Câmara ou do Supremo Tribunal Federal podiam pedir ao Presidente da República o uso das FA (LC 69 de 1991; 97 de 1999; 136 de 2010), a legislação impede que o pedido seja feito por outros atores, afinal a Constituição apenas alegava que os Poderes Constitucionais podiam fazer esse pedido, não especificando o ator. Ao circunscrever os atores e evitar casos como o ocorrido em 1989, quando um juiz demandou intervenção das FA para lidar com uma greve (ZAVERRUCHA, 1994, p. 203 e 204), a LC também gerou um procedimento de ação. O mesmo exemplo ajuda a perceber como a listagem e explicitação das funções subsidiárias das FA (LC 69 de 1991; 97 de 1999; 117 de 2004; 136 de 2010) também contribuíram para reduzir a discricionariedade, pois elas elucidam as circunstâncias em que se entende que as FA devem atuar – e greve não está entre elas –.

Além disso, as Portarias Normativas são por si só uma redução da capacidade interpretativa sob uma legislação, afinal elas são, por definição, atos administrativos com intento de estabelecer procedimentos para a aplicação de uma norma. Os documentos oficializados como Portarias foram elaborados com o intento de estabelecer diretrizes de ação para a realização de funções atribuídas ao Ministério da Defesa pela Medida Provisória 1799-6 de 1999.

2.5. Reflexões finais do capítulo

O presente capítulo buscou comprovar a existência de um processo de institucionalização das relações civis-militares brasileira, entre 1988 e 2014, tomando em consideração o histórico destas relações, com o intento de atribuir peso e significados histórico às mudanças identificadas.

É preciso destacar que a comprovação da existência de um processo de institucionalização não implica necessariamente em atribuir algum juízo de valor a ele. O que é possível afirmar até então é que foi estabelecido um cenário mais institucionalizado, portanto, mais previsível e estável em diversos temas que compõem as relações civis-militares. Isso não quer dizer que essa previsibilidade seja a desejada para que essa relação consolide um controle civil dos militares, nem que em algum momento esse foi o objetivo. Apenas diz que,

contrariamente ao previsto pela bibliografia especializada, se estabeleceu um padrão de relacionamento que estipulou quais são os participantes, quais suas funções e quais as regras e procedimentos de interação que devem ser seguidas por eles e entre eles.

Mais do que respostas, os dados instigam perguntas, as quais foram aparecendo entre as suas entrelinhas. Questões sobre o processo em si, sobre sua linearidade e etapas, assim como indagações sobre os atores responsáveis pela sua existência. Como apresentado anteriormente neste capítulo, o histórico brasileiro não oferecia perspectivas positivas para uma institucionalização das relações civis-militares, pois foi a ausência dela que, por muitos anos, permitiu que os militares usassem e fossem usados como decisores de conflitos políticos. Contudo, apesar do passado, foi possível estabelecer uma conduta de interação mais regrada, com menos espaço para discricionariedades e que colocava os agentes políticos como atores centrais. Como isso foi possível?

Um dado que chamou atenção durante a observação foi a presença marcante do Poder Executivo. Este Poder foi destacadamente mais propositivo, mesmo quando não se utilizava de recursos exclusivos para isso. É também o ator com mais responsabilidades definidas sobre as questões civis-militares e contempla em sua estrutura a grande maioria dos atores citados na legislação. Essas evidências apresentam indícios de que o Executivo pode ser chave explicativa para a ocorrência do processo, ainda que não seja possível inferir de que forma. No entanto, antes de assumir a veracidade do seu papel de protagonista, é preciso observar se essa predominância se confirma em relação ao Legislativo. A verdade é que o resultado do processo pode esconder muito sobre sua feitura e, portanto, faz-se crucial avaliar o seu desenvolvimento e o papel de cada ator em cada etapa.

O capítulo seguinte tem a função de trazer este processo às claras. Para tanto, organiza-se as legislações aqui apresentadas em ordem cronológica, cruzando-as com dados complementares do processo delas como os vetos, o apoio e as emendas colocadas pelo Legislativo. Como também são contrapostas com questões conjunturais que possuíram impacto político relevante para as relações civis-militares, de acordo com a bibliografia especializada.

CAPÍTULO 3 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

O presente capítulo tem como objetivo a descrição e compreensão do processo de institucionalização formal das relações civis-militares brasileiras entre 1988 e 2014. No entanto, o capítulo faz mais que isso, pois permite observar a relação Executivo-Legislativo, no que toca às questões civis-militares, através da exposição de dados que possibilitam compreender a forma de participação de cada Poder e identificar atores.

Para que o capítulo não falhe no objetivo principal que é a compreensão do processo em si, algumas conclusões são adiantadas como forma de guiar a leitura. Em primeiro lugar, o capítulo está organizando temporalmente e dividido por mandatos presidenciais. Como já se suspeitava ao final do capítulo passado, o Presidente da República dispôs de um papel importante na institucionalização das legislações, ao ser o maior proponente, o responsável por levar os temas para as pautas de votação, e ao dispor de coalizões disciplinadas para votar a favor dos projetos, nos casos em que este dependia do apoio Legislativo. Quando o apoio não se fazia necessário, os Presidentes atuaram através de Decretos Presidenciais, dado que reforça a centralização de poder neste ator e, portanto, justificando a divisão adotada no texto.

Em segundo lugar, a ideia do Ministério da Defesa é central para a compreensão do processo, seja antes, durante e após a sua implementação, oficializada em 1999. Muitas das movimentações ocorridas até 1999 visavam a criação do ministério, mas terminaram por fazer mais que isso, pois modificaram a Constituição, dando novas atribuições ao Presidente e inserindo o Ministro da Defesa nela, tornando este um ator constitucional. Após a criação do MD, ele torna-se um catalizador da institucionalização. É significativa a participação do MD como ator, não somente para a produção de documentos relevantes para área, mas também atuando diplomaticamente, mesmo quando o Ministro da Defesa não dispunha de atribuições formais para realizar tais ações. O caminho de ação pavimentado pelo ministro Nelson Jobim (2007-2011) é finalmente institucionalizado em 2010, garantindo aos seus sucessores do cargo de Ministro da Defesa o direito legal de exercer a direção superior das FA, além de ser responsável pela implantação das diretrizes políticas contidas nos documentos de Defesa, ou seja, o Ministro da Defesa é quem define como as políticas se manifestarão.

Em terceiro lugar, o Legislativo possui importância para o processo de debate das legislações, porém essa relevância não se caracteriza por ser marcadamente propositiva, ou por uma atuação como uma instância de veto. Como é apresentado adiante, o Legislativo opina, se posiciona e enriquece o debate, sabendo quando inserir alterações que contribuam para o

desenvolvimento legal da temática, e quando utilizar das próprias ferramentas burocráticas para adiar uma decisão.

O Legislativo, no entanto, desenvolveu poucas atribuições específicas às políticas para a Defesa, consistindo apenas no direito de apreciar os documentos de Defesa (a saber, a PND, a END e o LBDN) elaborados pelo Executivo. Não há o desenvolvimento de ferramentas específicas voltadas para que o Legislativo atue como um revisor de atos do Executivo para as relações civis-militares. Por exemplo, se o Executivo aprova uma legislação através de um Decreto Presidencial, essa ação só pode ser revogada por um Decreto Legislativo ou por uma ação de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal. Contudo, para o Decreto Legislativo seja feito, é necessário obter maioria simples nas duas Casas, exigindo do Legislativo uma capacidade de concertação que não é demanda ao Executivo, propiciando o sucesso do último.

Além destas três conclusões guias de leitura, o leitor também pode se beneficiar de relembrar ou conhecer alguns aspectos do trâmite legislativo brasileiro. Segue adiante um lembrete sobre alguns procedimentos legislativos.

Emendas Constitucionais:

- Alteram o texto constitucional;
- Podem ser propostas tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo;
- Exigem uma supermaioria para a aprovação (3/5 do total de membros das duas Casas legislativas). A votação é feita em duas rodadas em cada Casa;
- Pode inovar em direito.

Leis Complementares:

- Oferecem complementações ao texto constitucional;
- Podem ser propostas tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo;
- Exigem maioria qualificada para a aprovação (50% + 1 do total de membros das duas Casas legislativas).
- Pode inovar em direito.

Medidas Provisórias:

- Proposta exclusivamente pelo Executivo;
- Entra em vigor no momento da proposição;
- Exigem maioria simples para a aprovação (50% + 1 dos presentes nas duas Casas legislativas);
- Pode inovar em direito;
- A não apreciação dentro do prazo estipulado gera trancamento de pauta.

Decreto Presidencial:

- Proposto exclusivamente pelo Executivo;
- Não inova em direito. Detalha leis ordinárias e procedimentos da Administração Pública;
- Não necessita de aprovação pelo Legislativo;

- Pode ser revogado por um Decreto Legislativo.

Decreto Legislativo:

- Proposto exclusivamente pelo Legislativo;
- Detalha matérias exclusivas do Congresso Nacional e Medidas Provisórias;
- Não necessita de aprovação ou apreciação do Executivo.

3.1. A concentração da produção legislativa no Executivo

Para a composição deste capítulo foram compiladas as legislações seguindo os seguintes critérios: selecionou-se todas as Emendas Constitucionais que alteraram o capítulo relativo aos militares na Constituição de 1988; todas as Leis Complementares que incidiram sobre o artigo 142 da Carta; foram também contempladas as legislações comumente citadas pela bibliografia como relevantes; e, por último, foram adicionadas legislações identificadas como pertinentes ao longo do processo de reconstrução dos fatos.

Após a seleção das legislações, foram colhidos os dados dos tramites legislativos retirados dos sítios da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Planalto e do Governo Federal. Foram separadas diversas informações: origem das propostas; seu formato original; datas de início e término do trâmite dos projetos; comissões que os avaliaram; número, autoria e versão original das emendas propostas aos projetos; dados das votações; e, em alguns casos, os sítios disponibilizaram as notas taquigráficas dos debates ocorridos, preservados nos “Diários do Congresso Nacional”, que permitiu compreender parte da argumentação dos atores envolvidos.

A organização dos dados foi feita em duas etapas. A primeira, apresentada na próxima secção, oferece uma visão geral das legislações, dividindo-as em três grupos, de acordo com forma como foram iniciadas: Propostas de Emendas Constitucionais; Projetos de Leis Complementares; ou propostas através de medidas exclusivas do Presidente (MP e Decreto). A segunda etapa, desenvolvida ao longo de todas as outras secções, foca-se na reconstrução e análise do trâmite legislativo e permite uma detalhada compreensão do processo de institucionalização formal das relações civis-militares.

3.1.1. As políticas para a Defesa e as armas do Executivo

Como apontado no capítulo anterior, após 1988 o Executivo manteve não apenas sua capacidade de legislar, mas dispôs de ferramentas com que poderia colocar sua vontade em prática sem a necessidade inicial de aprovação pelo Legislativo, possuindo as Medidas

Provisórias e o Decreto Presidencial, como principais ferramentas de ação. As MPs, como já debatido, possuem poder de lei e precisam ser aprovadas pelo Congresso para que não percam sua eficácia. O Decreto Presidencial, por sua vez, não possui força de lei, não podendo inovar em direito, servindo para regulamentar leis já existentes, estipulando suas minúcias (LIMONGI, 2008). Contudo, apesar do aparente pouco poder do Decreto, é preciso ressaltar a abrangência dos temas que ele pode versar, pois dificilmente existe um tema atual que não seja contemplado por uma Lei Ordinária passiva de ser mais detalhada.

No que toca ao desenvolvimento de políticas para a área, o uso destas duas ferramentas obteve papel central. Conforme a tabela 4, as principais políticas feitas para a área da Defesa no período analisado por este estudo foram propostas pelo Executivo em forma de Decreto ou de Medida Provisória, com exceção da atualização documental de 2012, que foi proposta por Mensagem Presidencial.

Tabela 4 – Legislações relacionadas às questões civis-militares oficializadas através ferramentas exclusivas do Presidente (1989-2014)

Origem	Assunto	Resultado
Medida Provisória 150 de 1990	Extinguiu a Serviço Nacional de Informações e a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, criou a Secretaria de Assuntos Estratégicos e retirou o status ministerial do Estado Maior das Forças Armadas.	Lei 8028 de 1990
Decreto 1895 de 1996	Criou a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo	Não se aplica
Medida Provisória 1795 de 01/01/1999	Extinguiu a Secretaria de Assuntos Estratégicos	Não se aplica
Decreto 2923 de 01/01/1999	Institui a figura do Ministro Extraordinário da Defesa	Não se aplica
Medida Provisória 1799-6 de 10/06/1999	Institui o Ministério da Defesa e transformou os ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica em Comandos	Alterou a Lei 9649 de 1998
Medida Provisória 1911-7 de 29/06/1999	Extinguiu o Estado Maior das Forças Armadas e o Alto Comando das Forças Armadas	Alterou a Lei 9649 de 1998
Decreto 5484 de 2005	Atualizou a Política de Defesa Nacional	Não se aplica
Decreto 6703 de 2008	Lançou a Estratégia Nacional de Defesa	Não se aplica
Medida Provisória 544 de 2011	Criou o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID)	Lei Ordinária 12598 de 2012
Mensagem Presidencial 83 de 2012	Atualiza a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e lança o Livro Branco de Defesa Nacional, e prevê a revisão quadrienal destes pelo Congresso Nacional.	Decreto Legislativo 576 de 2012 do Senado Federal

Fonte: Tabela de elaboração própria com dados disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Planalto.

Além do uso significativo das MP e Decretos, o Poder Executivo logrou aprovar propostas que necessitavam de supermaiorias ou majorias qualificadas, Emendas Constitucionais e as Lei Complementar, respectivamente. Apesar das aparentes dificuldades

colocadas para a aprovação destes tipos de propostas, como apresentado nas tabelas 5 e 6, a maioria das LC e EC relacionadas ao tema e que foram aprovadas no período de 1988 e 2014, foram propostas pelo Poder Executivo, sendo quatro das cinco LC e três das quatro EC advindas deste poder.

Tabela 5 - Leis Complementares associadas ao Artigo 142 da Constituição Federal (1988-2014)

Assunto	Origem	Autor	Emendas	Comissões	Resultado
Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas	Projeto de Lei Complementar 181 de 1989	Poder Executivo	3 emendas (Câmara); 4 emendas (Senado)	CCJC; CDN (Câmara) CRE; CCJ (Senado)	Lei Complementar 69 de 1991
Altera dispositivo da Lei Complementar 69 de 1991 e estabelece que a chefia do EMFA será exercida, preferencialmente, por um oficial-general do mais alto posto da hierarquia militar	Projeto de Lei Complementar 10 de 1995	Poder Executivo	1 substitutivo (Câmara); 1 emenda (Senado)	CCJC, CDN (Câmara); CRE, CDIR (Senado)	Lei Complementar 83 de 1995
Revoga a Lei Complementar 69 de 1991 e dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (cria o Ministério da Defesa).	Projeto de Lei Complementar 250 de 1998	Poder Executivo	17 emendas (Câmara) Sem emendas (Senado)	CTASP, CREDN, CCJC (Câmara); CRE CCJ (Senado)	Lei Complementar 97 de 1999
Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias.	Projeto de Lei do Senado 221 de 2003. Proposto pelo Senador César Borges do PFL	Senado Federal	Sem emendas (Câmara); 4 emendas e 1 substitutivo (Senado); Veto parcial do Executivo	CSPCCO; CFT; CJC; CREDN (Câmara) CCJ; CRE (Senado)	Lei Complementar 117 de 2004
Dá nova redação e acresce dispositivos à Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas	Projeto de Lei Complementar 543 de 2009	Poder Executivo	3 emendas (Câmara); 2 emendas (Senado)	CSPCCO; CREDN; CFT; CCJC (Câmara) CCJ; CRE (Senado)	Lei Complementar 136 de 2010

Fonte: Tabela de elaboração própria com dados disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Planalto.

Tabela 6 – Emendas Constitucionais que alteraram o capítulo das Forças Armadas na Constituição Federal (1988-2014)

Assunto	Origem	Autor	Emendas	Comissões	Resultado
Dispõe sobre o regime constitucional dos militares	PEC 338/1996	Executivo	5 emendas 1 substitutivo (Câmara) Sem emendas (Senado)	CCJR; Comissão Especial (Câmara) CCJ (Senado)	Emenda Constitucional 18/1998
Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências	PEC 33/1995	Executivo	Não computado	CCJC; Comissão Especial (Câmara) CCJ (Senado)	Emenda Constitucional 20/1998
Altera os artigos 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa)	PEC 626/1998	Executivo	5 emendas (Câmara) Sem emendas (Senado)	CCJC; Comissão Especial (Câmara) CCJ (Senado)	Emenda Constitucional 23/1999
Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências	PEC 40/2003	Executivo	Não computado	CCJC; Comissão especial (Câmara) CCJ (Senado)	Emenda Constitucional 41/2003
Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea "c"	PEC 293/2013	Legislativo	Sem emendas (Câmara) 1 substitutivo; 1 emenda (Senado)	CCJC; Comissão especial (Câmara) CCJ (Senado)	Emenda Constitucional 77/2014

Fonte: Tabela de elaboração própria com dados disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Planalto.

O olhar sobre as tabelas confirma a predominância propositiva do Executivo no tema em questão, corroborando com a parte da literatura que aponta para existência deste fenômeno na política brasileira nos diversos setores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007). Entretanto, para que se possa compreender como se conformou a saliência deste Poder em relação ao Legislativo fez-se necessária uma análise mais detida sobre a tramitação destas legislações, pois os trâmites das EC e LC perpassa distintas comissões, e são suscetíveis a emendas, como indicam as tabelas 5 e 6. O foco no Legislativo, aqui tem o intento de ser uma contraprova, pois somente ao compreender sua ação é possível confirmar a existência de uma predominância do Executivo. Com esta finalidade, observa-se a postura das Casas em relação às propostas (se propunham alterações significativas ao texto) e se as votações respeitavam à disciplina partidária e à coalizão governamental composta no momento de cada votação.

3.2. Governo Collor de Melo (1990-1992)

Collor de Melo foi o primeiro Presidente eleito diretamente no Brasil desde o Presidente Jânio Quadros, que tomou posse em 1961. O curto e conturbado mandato do Presidente Collor de Melo foi marcado por fortes denúncias de corrupção, as quais resultaram na abertura de um processo de *Impeachment* pelo Congresso, e a conseqüente renúncia do Presidente (CERVO; BUENO, 2008). Apesar disso, no que toca as relações civis-militares, o governo logrou fazer alterações importantes, através da MP 150/1990 que extinguiu o Serviço Nacional de Informações (SNI) e a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN) e criou a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

As duas instâncias excluídas pela MP 150/1990 compunham parte do “entulho autoritário”, pois tinham atuado na facilitação da repressão, durante o período militar (1964-1985). A decisão do Presidente é atribuída a uma atuação vingativa, pois foi descoberto que essas burocracias espionam Collor de Melo durante o período eleitoral (MATHIAS; GUZZI, 2010). Vingança os não, foram excluídos pelo Presidente. Além desta alteração, a MP 150/1990 colocava o Estado-Maior das Forças Armadas como uma secretaria que assessoraria a Presidência, retirando dele o *status* ministerial. A MP tratava-se de uma proposta de organização do Poder Executivo, englobando uma grande variedade de temas, o que ajuda a explicar as suas 260 propostas de emendas. A MP foi avaliada por uma comissão mista que, em menos de um mês converteu a proposta na Lei 8028/1990.

Como será percebido ao decorrer do texto, as MPs foram usadas constantemente como uma forma de modificar a composição do Executivo, de acordo com a vontade do Presidente. Essa é uma informação importante para que se coloque em perspectiva as ações do Presidente Collor de Melo, pois da mesma maneira que as ações foram realizadas, elas podiam ser revertidas. O que se destaca na MP 150/1990 é que através dela o Presidente atingiu aquilo que era considerado uma marca do regime militar (o SNI e a SADEN) e ninguém o impediu.

Outra alteração ocorrida no período foi a aprovação da Lei Complementar 69/1991, a primeira a detalhar o Art. 142 da Carta, através do Projeto de Lei Complementar (PLP) 181/1989, que foi o primeiro projeto a propor uma estrutura de organização para as FA no período democrático. O projeto, de autoria do Executivo, foi proposto ainda no governo do Presidente Sarney, mas tramitou durante dois anos entre as duas Casas, somente sendo aprovado

em julho de 1991, no segundo ano do Presidente Collor de Melo. Em virtude da sua demora, alguns pontos trazidos pelo projeto, a exemplo de rebaixamento do EMFA, já tinham sido implantados por outras vias. Mas o PLP 181/1989 inovou, entre outras coisas, ao propor as primeiras definições de ações subsidiárias, estabelecer funções gerais aos ministros militares, delimitar os atores responsáveis pelo assessoramento do Presidente em suas funções de Comandante Supremo das FA e garantir a exclusividade ao Presidente a decisão sobre o uso interno da FA.

Na Câmara, o PLP 181/1989 recebeu três emendas, sendo uma na Comissão de Constituição e de Justiça e Cidadania (CCJC) e duas no Plenário. A primeira emenda, proposta pelo deputado José Genoíno (PT⁹) modificava o art.8º da proposta, que originalmente propunha a exclusividade do Presidente da República para a decisão do uso das FA na garantia da Lei e da Ordem. A emenda não possuía apenas o intento de delimitar mais ainda os atores, ao circunscrever aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional o direito de demandar a ação das FA ao Presidente da República. De acordo com o deputado Genoíno (PT), a emenda buscava, através da criação de uma cadeia hierárquica bem definida, deixar claro quem estava decidindo pela utilização das Forças e desta forma inibir algum tipo de utilização excessiva, com o caso de uso das Forças contra grevistas em Volta Redonda, em 1988, que resultou na morte de três sindicalistas (ZAVERRUCHA, 1994).

É importante deixar claro que essa emenda evitaria casos como o que aconteceu em Volta Redonda, em que um juiz pediu ao Presidente da República a intervenção das Forças Armadas. Neste caso, o juiz solicita a intervenção ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, que solicita ao Presidente da República, o que deixaria visível quem empregou e usou as Forças Armadas (GENOÍNO, 1991, p. 3951).

A emenda foi aprovada na CCJC e na Comissão de Defesa Nacional (CDN), sendo integrada no texto apresentado ao Plenário, que recebeu mais uma emenda, do Dep. Edmilson Valentim (PCdoB¹⁰). A emenda propunha a inclusão da expressão “no que interessa a defesa nacional” na alínea A, do inciso III, do art. 9º. O objetivo era esclarecer que a relação da aeronáutica com a aviação civil só se daria em casos de interesse nacional, não sendo o controle desta por aquela o padrão normal a ser mantido (VALENTIM, 1990, p. 12108).

Sendo uma emenda de Plenário, o PLP 181/1989 voltou às comissões para análise e aprovação da emenda. No retorno do projeto ao Plenário uma alteração de redação foi realizada na proposição do Dep. Genoíno (PT), substituindo o termo “Presidente do Congresso” por

⁹ Partido dos Trabalhadores (PT).

¹⁰ Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

“Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal”. A alteração foi negociada antes da chegada ao Plenário e já constava no Relatório entregue a Mesa, não precisando retornar às comissões (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1991, p. 3951).

Ao chegar ao Senado Federal, o PLP 181/1989 passa pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) incólume, mas recebe quatro emendas de redação no Plenário. Todas as emendas propostas pelo Senado foram rejeitadas no retorno à Câmara em formato de bloco, como forma de adiantar a votação do projeto que tramitou em forma de urgência a partir de 1991 (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1991, p. 11637 – 11643), sendo aprovado desta forma pelas duas Casas.

Os dados de votação do PLP 181/1989 e da MP 150/1990 não estão disponíveis nos sites do Senado ou da Câmara, pois muitos dados anteriores à 1999 não foram disponibilizados. Desta forma, não é possível identificar a existência de disciplina partidária e apoio da coalizão durante o governo do Presidente Collor de Melo, ainda que se possa observar que, no campo da Defesa, ele logrou avanços em apenas dois anos de governo. Um ponto destacável é que a coalizão do governo representava menos de 25% das cadeiras da Câmara, no momento da aprovação da MP 150/1990, e menos de 42%, no caso do PLP 181/1989, o que implica em ter conseguido conquistar apoio de partidos ou parlamentares isolados, para além da sua base de apoio oficial¹¹.

O governo do Presidente Collor de Melo foi capaz de aprovar as primeiras leis para a área, além de aprovar medidas que foram capazes de extinguir burocracias historicamente associadas ao regime militar contidas no bojo do Executivo, ainda que não tenha sido capaz de extinguir os ministérios militares e criar o MD. No formato que as alterações foram aprovadas, o Presidente teve suas funções mais detalhadas em relação às Forças, o que fortalece o cargo, pois passava a dispor da exclusividade da decisão sobre o uso das FA. Por outro lado, o Legislativo manteve-se sem funções explicitadas, apontando para uma concentração das decisões sobre as FA dentro do Poder Executivo.

¹¹ Dados das coalizões retirados da base NECI/CEBRAP.

3.3. O primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)

O período completo da Presidência de Cardoso é prolífero no que se refere as questões civis-militares, pois é nesta fase que é criado o Ministério da Defesa, após um longo processo, que envolveu movimentações estratégicas, mas também diversas concessões ao estamento militar (MARTINS FILHO, 2000; FUCCILLE, 2006). Contudo, apesar de se tratar de uma promessa de campanha, o Presidente Cardoso não é capaz de criar o MD em seu primeiro mandato, ainda que tenha realizado movimentações importantes nessa fase, as quais contribuíram para o sucesso futuro. O primeiro mandato do Presidente Cardoso, ocorre após o governo do Vice de Collor de Melo, o Presidente Franco (1992-1994), que não tem seu governo aqui analisado, pois não há legislação relevante aprovada nesse ínterim.

3.3.1. Movendo as peças no tabuleiro: o PLP 10/1995 e o Decreto 1895/1996

A primeira medida legislativa movida pelo Presidente Cardoso foi o PLP 10/1995. O projeto visava alterar o 1º parágrafo do art. 2º da Lei Complementar 69/1991 que assim figurava:

§ 1º O Estado-Maior das Forças Armadas, cuja Chefia é exercida por Oficial-General da ativa, do mais alto posto, obedecido o critério de rodízio entre as Forças terá sua organização e atribuições estabelecidas pelo Poder Executivo (LEI COMPLEMENTAR 69 de 1991).

Para então figurar:

§1º O Estado-Maior das Forças Armadas, cuja Chefia é exercida, preferencialmente, por um Oficial-General do mais alto posto da hierarquia militar em tempos de paz, da ativa ou da reserva, terá sua organização e atribuições estabelecidas pelo Poder Executivo (PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 10 de 1995).

A proposta contém duas importantes mudanças que foram identificadas no parecer da Comissão de Defesa Nacional sobre a proposta. Primeiro, o termo “preferencialmente”, no lugar onde foi inserido abre a possibilidade para que o cargo possa ser preenchido por um civil, questão que foi considerada inadequada para o cargo, de acordo com o parecer da CDN. Em segundo lugar, a proposta suprimia a necessidade de que o cargo fosse ocupado respeitando a necessidade de rodízio entre as Forças, implicando na possibilidade que o cargo fosse ocupado de forma desigual por elas (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1995, p. 14145 -14149).

Estas duas alterações são significativas e precisam ser colocadas em contexto para serem mais bem compreendidas. Em suas promessas de campanha, o Presidente Cardoso afirmou o

intento de criar um Ministério da Defesa englobando três ministérios militares (Exército, Marinha e Aeronáutica). De acordo com Alsina Jr. (2006), sabendo que a proposta não era bem-vista nos círculos militares, o Presidente Cardoso devolveu o *status* ministerial do EMFA e colocou como ministro o Oficial-General do Exército Benedito Onofre Bezerra Leonel, que seria o responsável por levar adiante as negociações para a criação do MD. Por ser uma tarefa que exigia não somente um ator estratégico, mas de confiança do Presidente Cardoso, este teria endossado o PLP 10/1995 (que se originou da Mensagem 283/1995, do próprio EMFA), tanto para garantir que o Oficial-General pudesse ir para a reserva e ainda assim manter-se no cargo, como poder colocá-lo na função mesmo sem ser a vez do Exército de assumir o rodízio.

O interessante é que ao chegar na CDN a proposta recebeu um substitutivo que retirou o “preferencialmente” e manteve a necessidade de respeito ao rodízio. O substitutivo foi aprovado na CCJC e no Plenário da Câmara, em uma votação com apenas 1 voto contrário¹² e 4 abstenções¹³, sendo enviado ao Senado, onde foi aprovada por 100% dos presentes¹⁴. Nesta Casa, a PLP 10/1995 passou pela CRE, Plenário e Comissão Diretora do Senado Federal (CDIR), recebendo uma emenda de redação que não alterava em conteúdo o substitutivo proposto pela Câmara. Em tese, aprovada da forma que foi, o Oficial-General Leonel não poderia assumir, em virtude ao respeito ao rodízio, no entanto, como em diversos outros momentos da história do EMFA, o rodízio foi ignorado, tratado como “regra informal” (ALSINA Jr., 2006, p. 103).

Após a retomada do EMFA, o Presidente Cardoso seguiu sua movimentação rumo ao MD, criando, através do Decreto Presidencial 1895 de 1996, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, composta pelos ministros das Relações Exteriores, Justiça, Marinha, Exército, Aeronáutica, EMFA, Casa Civil, Casa Militar e Secretaria de Assuntos Estratégicos, sem dispor de algum representante do Congresso. A Comissão tinha por objetivo gerar uma mínima convergência em Defesa e terminou por elaborar, ainda em 1996, o primeiro documento público e civil a estipular diretrizes para a Defesa Nacional após o período militar, a Política de Defesa Nacional (ALSINA JR, 2006). Sendo assim, a produção da primeira PDN trata-se de um documento elaborado pelo Executivo sem a participação do Legislativo.

¹² Elias Abrahão do PMDB/PR.

¹³ 4 abstenções incluindo o presidente, Luís Eduardo do PFL/BA. Além dele se abstiveram os deputados Pedro Novais do PMDB/MA, Ricardo Rique do PMDB/PB e Chico Ferramenta do PT/MG. Dados da votação disponíveis em < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=28/6/1995&numSessao=97>>.

¹⁴ Dados disponíveis em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/votacao/355052>>.

A criação do MD não necessariamente exigia a elaboração anterior de uma política para a área, mas esta terminou sendo a escolha do Presidente Cardoso para dar início aos trabalhos. Um fato curioso relativo à primeira PDN é que, apesar do longo processo de elaboração e debate que necessitou da intervenção do Presidente Cardoso para que o documento fosse finalizado pela comissão, o documento resultante foi curto e raso. Na opinião de Alsina Jr. (2006), isso pode ser atribuído às visões divergentes entre os membros da comissão, o que pode ter impedido um aprofundamento no tema. Contudo, por mais que a análise do autor permita a realização de alguma inferência, ela não afirma que essa poderia ser também a razão pela qual a primeira PDN nunca ter sido formalizada. Tratando-se apenas de um documento assinado pelos ministros que nunca foi oficializado pelo governo.

3.3.2. Cedendo peões: os dilemas em torno da PEC 338/1996

Em 1996, o Presidente Cardoso enviou ao congresso a PEC 338/1996, que levaria dois anos em discussão para, então, ser aprovada pelo Legislativo. O forte debate em torno da PEC 338/1996 se deve às profundas alterações propostas, as quais apontavam para uma mudança significativa nos rumos adotados em 1988 pela CF, como se pode observar na própria explicação da ementa disponível no sítio da Câmara dos Deputados:

Vinculando as Forças Armadas ao Estado; Transformando a denominação servidor público militar, para militar e retirando a obrigatoriedade da revisão geral da remuneração ser realizada nos mesmos índices e datas do servidor público civil; Alterando a constituição federal de 1988, artigo 21, inciso XXII; artigo 37, inciso X e inciso XV, artigo 61, parágrafo primeiro, inciso II, alínea "C" e alínea "F"; Artigo 144, parágrafo sexto e acrescentando parágrafo terceiro ao artigo 142¹⁵.

A PEC 338/1996 foi produzida atendendo às demandas da Mensagem 246/1996, elaborada pelos ministros do Exército, Marinha, Aeronáutica, EMFA, Justiça, Administração Federal e Reforma do Estado, e do Planejamento e Orçamento, de forma conjunta. A mensagem, que é também uma exposição de motivos, argumenta a necessidade que seja feita uma diferenciação entre servidores públicos, de forma geral, e os militares, a saber, membros das Forças Armadas, das polícias militares e dos bombeiros. Até aquele momento, os militares eram tratados na legislação como “servidores públicos militares”, os quais eram submetidos à mesma legislação básica aplicada aos servidores públicos civis, em termos de vencimentos, aposentadorias, pensões e outras características mais gerais. Ao criar uma denominação,

¹⁵Informação retirada do sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24990>>.

propunha-se que os militares não fossem entendidos mais como servidores públicos, pois, de acordo com a MSG 246/1996, sua função permanente implicaria que estes fossem entendidos como submetidos ao Estado, transcendendo as funções realizadas pela Administração Pública.

7 Esta condição institucional (nacional e permanente) vincula primordialmente as Forças Armadas ao Estado e transcende o plano público, que está mais vinculado e identificado com as atividades e os serviços prestados pela administração pública.

8 A propósito, a Constituição não qualifica o Serviço Militar como serviço público. Ao denominá-lo Serviço Militar reforça o argumento de que a atividade militar transcende o serviço público, por imprescindível, insubstituível e peculiar. Deste modo, verifica-se que foi uma decisão equivocada qualificar os militares como “servidores públicos militares”, no contexto constitucional. Seria mais apropriado e correto o termo Militar (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, p. 22709).

De forma curiosa, essa proposta de transcendência foi acompanhada de outra que propunha a concentração de decisões na mão do Presidente da República. A PEC 338/1996 propõe alterar o parágrafo 1º do artigo 61 da CF que versa justamente sobre as prerrogativas exclusivas do Presidente da República, alterando o inciso II na alínea “C” e incluindo a alínea “F”, que diz “f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva”. A proposta não é trivial, pois passa a permitir que questões significativas ligadas às Forças só sejam passíveis de alteração através de demanda exclusiva do Presidente (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, p. 22706).

Ao chegar à Câmara, a PEC 338/1996 passa pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), na qual recebe parecer favorável, mas o relator destaca que a inclusão de militares a nível estadual (bombeiros e policiais militares) deveria ser realizada com mais detalhamento e atenção, pois as mudanças propostas pelo projeto alteram artigos constitucionais que versam sobre as Forças Armadas e, portanto, para incluir bombeiros e policiais militares, precisaria mexer em outras legislações. Esta colocação consta no relatório, porém não é uma proposta oficial de emenda (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996, p. 22296).

Para a continuidade dos trabalhos é criada uma Comissão Especial, que dispôs quarenta sessões para deliberar sobre o projeto. Nesta fase foram recebidas cinco emendas propostas pelo deputado Hélio Rosas (PMDB¹⁶) e foram realizadas audiências com o objetivo de clarificar as vantagens propostas pela PEC 338/1996, uma vez que a maioria dos parlamentares não eram afeitos às questões militares. Ouvidos os nove expositores, a comissão estabeleceu um

¹⁶ Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

substitutivo que alterou alguns pontos importantes propostos pela PEC 338/1996. A alteração proposta ao art. 121, inciso III, visava ampliar algumas competências da União, a exemplo os serviços de polícia marinha, aérea e fronteira. Ela foi negada, pois mexer nas competências da União não fazia parte da ementa do projeto (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, p. 22711 a 22736). A mudança no art. 37 propunha que militares que aceitassem cargos públicos deveriam ir para a reserva. No entanto, a Comissão achou que da maneira que foi redigida a proposta abria a possibilidade que aceitar cargos públicos poderia ser uma forma desmensurada de beneficiar um militar que passasse mais de dois anos longe da Força, uma vez que ele poderia aceitar o cargo e ir para a reserva remunerada. Assim, no substitutivo da Comissão, colocou-se que militares que tomassem posse, não apenas aceitassem, cargos públicos civis por mais de dois anos iriam para a reserva, “nos termos da lei”, de forma que uma legislação complementar estipulasse os casos e critérios para manutenção ou vedação da remuneração.

No que tange às emendas propostas pelo deputado Hélio Rosas (PMDB), somente as emendas de número 1 e 5 foram incorporadas pelo substitutivo, sendo as outras três (2, 3 e 4) rejeitadas por motivos técnicos. As duas emendas acatadas tinham como objetivo adaptar a legislação que rege a organização da polícia militar e dos bombeiros, partindo de um entendimento semelhante ao expresso no relatório da CCJR, de que para aplicar a nova legislação às categorias estaduais, seria necessário mexer na legislação específica que versa sobre estes atores.

Resultante destas alterações, o substitutivo elaborado pela Comissão Especial acatava a denominação de “militares” para membros das Forças, polícias militares e bombeiros, desvinculando-os das regras aplicadas aos servidores públicos, inclusive no que se refere a tetos salariais, aumentos e política de pensões e aposentadorias. No entanto, um artifício é criado para distinguir militares das Forças Armadas e os demais, que seriam denominados de “militares dos estados, do Distrito Federal e dos territórios” (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, p. 22735 e 22736). Esta diferenciação na nomenclatura, apesar de desvincular estas categorias dos demais servidores públicos, não cria uma categoria uniforme para os militares, permitindo que diferentes políticas salariais possam ser aplicadas às Forças Armadas, sem que sejam aplicadas às outras categorias de militares, e vice-versa. Para poder se aplicar o novo regimento aos militares que não são das Forças, foi criado um capítulo III, no título V da CF, que realizou a desvinculação destes militares dos servidores civis.

Em voto em separado entregue a Comissão Especial, o deputado José Genoíno (PT) buscou explicitar o que considerou de controverso na PEC 338/1996, pois considera-a indo na direção oposta do que pretenderam os constituintes em 1988. O deputado entende que desconsiderar os militares como servidores públicos tem reflexos negativos para a consolidação democrática, tendo em vista que se eles passam a ser funcionários do Estado, de uma forma que transcende a Administração Pública, isso afasta-os do controle e domínio do poder público civil e político (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, p. 22736 a 22745).

Outro ponto levantado pelo deputado é que as especialidades da carreira militar não se sobreporiam às similaridades destas com outras “carreiras típicas de Estado”. Para o deputado, diversas carreiras possuem especificidades, a exemplo da magistratura, mas isso não alteraria o fato que eles trabalham no funcionamento da Administração Pública, submetida a um governo eleito, não havendo justificativa plausível para tal diferenciação. De acordo com o voto do deputado, a única razão para a proposição da PEC 338/1996 era a vontade do Presidente Cardoso de favorecer os militares através de aumentos e de políticas pensionárias e previdenciárias, ser ter que conceder os mesmos direitos aos demais servidores públicos, discriminando as demais categorias (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, p. 22736 a 22745).

Quando o substitutivo finalmente alcançou o Plenário da Câmara, ele ainda encontrou resistência, tendo tido sua votação adiada cinco vezes até que finalmente tenha sido votado e aprovado em primeiro turno, quase um mês após sua apresentação ao Plenário, sendo aprovado definitivamente somente um mês após a primeira aprovação. Os dados das duas votações apresentam uma divisão partidária clara. Na primeira votação, dos 89 votos “não”, 67 votos vieram de partidos que votaram inteiramente contra, a saber o PCdoB (9 votos), o PPS (2 votos), o PSB, (9 votos) e o PT (47 votos), todos fora da coalizão governamental do Presidente Cardoso. O PDT, de seus 22 votantes, 18 foram contra a proposta, sendo esse o partido mais dividido durante a votação. Votaram “sim” de forma total ou majoritária o PFL, PL, PDMB, PPB, PRONA, PSD, PSDB, PSL, PV e o PTB. Dos 358 parlamentares presentes desses partidos, somente 3 votaram “não”, e o presidente da mesa absteve-se, o que demonstra o alto nível de disciplina nos dois lados. No segundo turno, a vantagem dos votos “sim” se amplia, sendo 379 a favor e 58 contrários. A mudança se deu principalmente devido à uma mudança na posição do PDT, que de seus 22 votantes, somente 1 votou contrário ao projeto. Houve uma fragmentação na postura do PPS (3 “não” e 2 “sim”), que devido à ampla folga numérica dos

apoiadores, foi pouco relevante para o resultado¹⁷. É importante lembrar que o PSDB¹⁸ era o partido do Presidente Cardoso e o PMDB, PFL, PTB e PPB, faziam parte da coalizão, que totalizava em mais de 75% das cadeiras da Câmara¹⁹. O resultado favorável, neste caso, é um misto de disciplina partidária, com a simpatia de alguns partidos menores àquele momento.

Após ser enviada ao Senado, a PEC (que passou a ser chamada de PEC 39/1997) tramitou pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) sem receber emendas. Em primeiro turno foi aprovada com 65 votos a favor e 8 contra, e em segundo turno recebeu 60 votos favoráveis e 6 contrários²⁰. No mesmo dia em que o projeto foi aprovado no Senado e transformado na Emenda Constitucional 18/1998, o Presidente Cardoso anunciou às Forças a realização de aumentos nos soldos e nas gratificações das três Forças para o ano seguinte. Cumprindo parte desta promessa, em maio do mesmo ano, um aumento de 130% nas gratificações é dado às Forças, sem incluir outras categorias de militares, que têm suas políticas salariais ligadas aos seus devidos governadores (MARTINS FILHO, 2000).

3.3.3. PEC 33 de 1995

A PEC 33/1995, foi enviado ao Legislativo em março, configurando em uma das primeiras ações do Presidente Cardoso ao tomar posse. O projeto tinha missão ambiciosa de realizar uma reforma no sistema previdenciário brasileiro, pois em suas propostas de campanha, o Presidente Cardoso apresentava esta reforma como uma das condições necessária para se estabelecer um equilíbrio nas contas do País.

Apesar deste projeto sido proposto um ano antes da PEC 338/1996, sua aprovação só se deu em dezembro de 1998, dez meses depois, quando tornou-se a Emenda Constitucional 20/1998. Esta curiosidade é significativa, pois a PEC 33/1995 propunha duas alterações no artigo 42, que buscavam justamente explicitar a diferenciação dos regimes previdenciários e de

¹⁷ Dados do primeiro turno disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=24/9/1997&numSessao=161>>.

Dados do segundo turno disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=22/10/1997&numSessao=189>>.

¹⁸ Partido da Social Democracia Brasileira.

¹⁹ Dados das coalizões retirados da base NECI/CEBRAP.

²⁰ Dados do primeiro turno disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18571/votacoes#votacao_1249>.

Dados do segundo turno disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18571/votacoes#votacao_1243>.

pensionistas para as Forças Armadas, policiais militares e bombeiros. À demora e a resistência sofrida pela reforma previdenciária no Legislativo, soma-se a dois fatores já indicados por Alsina Jr. (2006) e Fuccille (2006): o descontentamento das Forças Armadas com seus soldos e a vontade do Presidente Cardoso de manter os militares sob algum controle e, desta forma, executar sua promessa de campanha que era a criação do Ministério da Defesa. Esta combinação de fatores pode ter contribuído com proposição de um outro projeto, a PEC 338/1996, justamente para agilizar a parte da reforma que beneficiaria as Forças Armadas. A sobreposição das duas PECs era tão clara no ponto referente aos militares que quando a PEC 338/1996 foi para o Senado, precisou passar por um debate para definir até que ponto elas eram concorrentes. Ao ponto que a PEC 338/1996 foi votada no Senado, a PEC 33/1995 já tinha sido modificada para retirar as propostas concorrentes.

Devido ao fato que os assuntos centrais relativos aos militares foram debatidos na PEC 338/1996, não será debatido aqui o trâmite da PEC 33/1995, que se focou no debate previdenciário propriamente dito. No que se refere especificamente aos militares das Forças, as alterações realizadas na PEC 33/1995 apenas corrigiram a numeração dos parágrafos, mas mantendo aos aposentados e pensionistas das Forças os mesmos direitos recebidos na PEC 338/1996.

3.4. O segundo mandato do Presidente Cardoso (1999-2002)

Ao crepúsculo do seu primeiro mandato, o Presidente Cardoso se deparou com a realidade de que poderia não ser capaz de criar o Ministério da Defesa, mesmo após diversas concessões ao estamento militar. A resistência, contudo, também se encontrou no Legislativo, pois o PLP 250/1998, de primeiro de janeiro daquele ano, propunha a criação do MD, e levou um ano e meio para ser aprovado após cinco adiamentos de votação. No dia 30 de dezembro de 1998, já reeleito para seu segundo mandato, o Presidente enviou ao Congresso a PEC 626/1998, com o objetivo de fazer o que a ANC não fez, que foi colocar o Ministro da Defesa na Constituição.

Antes de vencer alguma dessas duas batalhas no Legislativo, o Presidente Cardoso utilizou-se de suas ferramentas exclusivas para forçar o início do processo. No dia de sua segunda posse, em 01 de janeiro de 1999, o Presidente enviou ao Legislativo a MP 1795/1999, que reorganizava o Executivo Federal e trouxe como novidade a extinção da SAE e a

transferência de parte das suas atividades ao abrangente Gabinete do Ministro Extraordinário de Projetos Especiais, que passaria a dispor também de uma Secretaria de Defesa Civil.

Sendo as Secretarias de Estado organizadas via Decreto, mesmo dia o Presidente também baixou o Decreto Presidencial 2923/1999, que tornou a Presidência da República responsável pelo controle do Gabinete de Projetos Especiais e criou, em seu bojo, a figura do Ministro Extraordinário da Defesa, cuja função única era “preparar a implantação do Ministério da Defesa”. Apesar do nome de ministro, o cargo foi criado para chefiar a Secretaria de Defesa Civil, recém-criada, função assumida pelo senador Elcio Álvares.

Apesar da jogada sequencial sagaz do Presidente Cardoso, a organização dos militares seguia sendo um assunto constitucional, detalhado por Lei Complementar. Portanto, ainda era necessário aguardar o desenvolver das propostas que estavam no Legislativo para que o martelo pudesse ser batido e o Ministério fosse criado, afinal, cria-lo sem antes alterar a organização das Forças se mostraria um ato vazio.

3.4.1. Criando o Ministério da Defesa: o trâmite do PLP 250/1998 e da PEC 626/1998

3.4.1.1. O PLP 250/1998

Enviado no último ano do primeiro mandato, o PLP 250/1998 pretendia revogar a Lei Complementar 69/1991 e atribuir nova organização às Forças Armadas. Seu projeto inicial dispunha de algumas características que seriam fonte de amplo debate, pois há poucas funções explicitadas ao Ministro da Defesa e, em diversos momentos da proposta, cabe aos representantes militares atuarem diretamente junto ao Presidente da República sem o intermédio do Ministro da Defesa.

De acordo com o projeto, no topo da hierarquia proposta encontra-se o Presidente da República, que além de nomear o Ministro da Defesa, continuaria a nomear os Comandantes das Forças. O Presidente passaria a ser assessorado pelo Ministro da Defesa no que se refere a questões permanentes da área militar e pelo Conselho Militar de Defesa (CMD) sobre o emprego das Forças. O CMD seria composto pelo ministro, os três Comandantes e o Chefe do Estado-Maior, sendo o ministro aquele que preside. Dentro da estrutura proposta para o MD, o ministro da defesa passa a “exercer a direção” das Forças, com o auxílio do CMD e do Estado-Maior de Defesa, este último chefiado por um Oficial-General de último posto, nomeado pelo Presidente da República. O Estado-Maior de Defesa passa a ser quem planeja o emprego

conjunto da Forças e auxilia o ministro na atuação em missões de paz, ocupando parte das funções do EMFA, que seria extinto. Ainda de acordo com o projeto, caberia aos Comandantes indicarem ao Ministro o nome dos militares para as promoções, cabendo ao ministro apenas escolher entre os indicados.

Com o exposto, fica clara a situação desfavorável do futuro Ministro da Defesa. Cercado por militares em todos os cargos relevantes do MD, e com quase nenhuma função claramente delimitada, sua capacidade de ação beira o nulo. Como agravante a este fato, o art. 6º da proposta ainda diz que não cabe a ele a decisão sobre a execução do orçamento de seu próprio ministério.

Art. 6º O orçamento do Ministério da Defesa identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que exercerão, de forma individualizada, a gestão dos correspondentes recursos financeiros (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 28951).

A figura do Presidente da República, por seu lado, reforça seu poder sobre as decisões relativas às Forças, robustecendo seu título de Comandante em Chefe das Forças Armadas, posto mais alto da hierarquia.

Ao tramitar na Câmara, o PLP 250/1998 recebeu treze emendas de Plenário propostas por José Genoíno (PT). As emendas alteravam diferentes aspectos da proposta, demandando maiores especificações para a função do Ministro da Defesa em termos políticos e orçamentários, como também propunha inserir um prazo para a criação de um cargo civil dentro do ministério, com o intento de estabelecer uma carreira de estado civil voltada aos assuntos de defesa e, com o tempo, reduzir a dominância numérica dos servidores militares dentro do ministério.

Ao chegar na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) mais três emendas foram propostas. Elas tinham como objetivo limitar o controle das Forças sobre atividades civis, a exemplo da aviação civil e a atividade mercante. As emendas não visavam proibir que estas atividades fossem passíveis de controle, mas buscava abrir caminho para mudanças, propondo, inclusive, a criação da Agência Nacional de Aviação Civil, ainda que esta fosse vinculada ao Ministério da Defesa (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 28964). Nesta Comissão, as emendas de número 02 e 09 propostas pelo Dep. Genoíno (PT) foram rejeitadas e as demais não foram analisadas.

Ao chegar na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara (CREDEN), ocorre a elaboração de um substitutivo que incorpora as três emendas propostas

pela CTASP e as emendas de Plenário 07, 08 e 10. Estas últimas buscavam circunscrever mais claramente as funções do Ministro, estabelecendo que ele: exerceria a gestão superior das Forças, do Estado-Maior de Defesa e demais órgãos; que elaboraria a lista tríplice para a escolha do chefe do Estado-Maior de Defesa pelo Presidente da República; e que, assessorado pelo Estado-Maior de Defesa gestaria o orçamento do ministério.

As emendas de Plenário rejeitadas (01, 02, 03, 04, 05, 06, 09, 11 e 12) possuíam diferentes interesses, desde um fortalecimento da figura do Ministro, passando por uma redução de poder dos Comandantes, chegando à uma tentativa de maior limitação do uso interno das Forças. As de número 01 e 03 buscavam reduzir as atribuições do Conselho Militar de Defesa, a 05 pretendia permitir que o militar que se tornasse Comandante não precisasse ir necessariamente para a reserva, fato que a CREDEN considerou problemático, pois, sendo o Comandante o mais alto posto dentro da Força, a sua manutenção na ativa após deixar o cargo implicaria em um tipo de rebaixamento quando um novo Comandante assumisse. A 06 intentava que o Presidente da República, com auxílio e por intermédio do Ministro, definisse a competência dos Comandantes e que o Ministro pudesse, junto com o Comandantes, indicar nomes para as promoções. A 11 que o Ministro fosse responsável pela condução de uso das Forças nas ações internas e que cabia a ele a decisão de escolher um Comandante para delegar a missão, em casos que necessitem de Comandos Combinados. E, por último, a 12 explicitava que o uso interno das Forças Armadas somente deveria se dar após esgotado todos as demais opções.

A rejeição de tantas emendas de Plenário se deu principalmente quando o projeto chegou a CREDEN, pois a visão da Comissão encontrou-se muito distante daquela proposta pelo Dep. Genoíno (PT). A Comissão entendia que a criação do MD se insere na reforma administrativa do Estado, enfocando sua contribuição às melhoras logísticas, administrativas e operacionais, não sendo o estabelecimento de um maior controle civil dos militares uma das preocupações evidentes do relatório. Além disso, por mais que o relatório concorde que a função do Ministro precisasse de maiores delimitações, estas não seriam feitas nem diminuindo as prerrogativas do Presidente da República, nem reduzindo tanto a presença dos Comandantes. Sendo assim, o substitutivo adotado procurou dirimir ambiguidades de funções existentes no texto e delinear um pouco mais a função do ministro em relação ao projeto inicial, mas não alcançou o nível de abrangência solicitado pelas emendas de Plenário.

A CREDEN também rejeitou as emendas 02, 04 e 09, mas seria na CCJR que elas seriam consideradas inconstitucionais. A número 02 propunha destacar que o Ministro da Defesa assessoraria o Presidente da República em temas pertinentes à política. A emenda 04 transferia a nomeação dos Comandantes para o Ministro, retirando-a do Presidente, e criava o cargo de Secretário-Geral, e a emenda 09 pretendia estabelecer um prazo para a criação da carreira de Especialista em Política de Defesa. De acordo com o relatório, as emendas afrontavam “o princípio da reserva de iniciativa”, ao propor criação de cargos e órgãos, função exclusiva do Presidente (DIÁRIO DA CÂMARA, 1999, p. 28970 – 28974)

Ainda que tenha sido pauta de tamanho debate, a votação do PLP 250/1998 na Câmara se deu com tranquilidade, pois todos os partidos orientaram voto sim, havendo apenas três dissidentes²¹ que votaram contrários à proposta e uma abstenção além daquela do Presidente da Mesa²². No Senado, o projeto tramitou na CRE e na CCJ, sendo aprovado²³ sem emendas, recebendo também somente três votos contrários²⁴.

3.4.1.2. A PEC 626/1998

Em 30 de dezembro de 1998, o Presidente Cardoso enviou ao Congresso a PEC 626/1998, que pretendia criar o cargo de Ministro da Defesa, sem que isso representasse uma perda dos direitos exclusivos aos ministros de Estado, aos ministros militares que se tornariam Comandantes. Ministros e ministérios, de forma geral, não são assunto constitucional. No entanto, o regime jurídico a que os ministros estão submetidos está na Carta e seria necessário alterá-la para que os Comandantes mantivessem esse regime. A PEC 626/1998 também excluía qualquer possibilidade de que os Comandantes fossem indicados pelo futuro Ministro da Defesa, pois incluía esta decisão nas competências exclusivas do Presidente. O que chama atenção é que a proposta incluía o Ministro da Defesa na Constituição, ao incluí-lo no artigo que estabelece funções exclusivas aos brasileiros natos, como também o coloca como membro do Conselho Nacional de Defesa, juntamente aos Comandantes.

²¹ Somente os deputados Ibrahim Abi-Ackel (PPB), Jair Bolsonaro (PPB) e Max Mauro (PTB) votaram contra.

²² Dados da votação disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=13/5/1999&numSessao=72>>.

²³ Dados da votação disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40563/votacoes#votacao_1047>.

²⁴ Senadores Heloísa Helena (PT), Roberto Requião (PMDB) e Tião Viana (PT) votaram contra à proposta.

Quando o projeto chegou à CCJC, o deputado José Genoíno (PT) solicitou que a PEC 498/1997, de sua autoria, fosse pensada – termo jurídico para “associada” – à proposta do Executivo. O parecer favorável ao trâmite conjunto das duas PECs encontrou resistência nos deputados Jair Bolsonaro (PPB²⁵) e Jarbas Passarinho (PPB). A PEC 498/1997 diferia da proposta do Executivo em termos substanciais, pois estabelecia como competências exclusivas do Congresso: aprovar a política de defesa nacional; autorizar o envio de forças militares para o exterior; acompanhar programas e projetos ligados à Defesa. Além disso, a PEC 498/1997 propunha a extinção do CND, transferindo suas atribuições para o Conselho da República, no qual os parlamentares dispunham de maior representação. Por último, a proposta quisera alterar os artigos 142 e 144 da Constituição Federal. No artigo 142, que atribui funções às FA, pretendia trocar a expressão “garantia da lei e da ordem” por “garantia dos poderes constitucional”, e no artigo 144 colocava que as polícias e os bombeiros eram forças “reservas” do Exército e não “auxiliares”, como contava no texto da CF então vigente.

Após a CCJC, ambas PECs passaram por uma comissão especial que rejeitou, no critério de mérito, a PEC 498/1997. O argumento geral da comissão preserva a visão que o tema da Defesa é uma prerrogativa do Chefe do Governo, não cabendo funções exclusivas ao Congresso. Além disso, se mantém a visão de necessidade de uso interno das FA, como expresso nas passagens retiradas do relatório da comissão.

[...] Não nos parece adequado que essa competência seja incluída nas atribuições exclusivas do Congresso Nacional, uma vez que a definição de políticas é ação típica de Chefia do Governo.

Por isso somos pela rejeição da alteração proposta. [...] (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 40901).

[...] Em relação à exclusão de competência das Forças Armadas de atuarem na garantia da lei e da ordem, por iniciativa dos poderes constitucionais, os episódios recentes de greves ilegais de órgãos de segurança pública estaduais demonstraram que a União não pode prescindir de uma força federal para, em face de esgotamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, atuar para restaurar a ordem, em proveito da sociedade. Em consequência, não é adequada a retirada dessa competência do texto constitucional. [...] (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 40901).

Ao chegar no Plenário a proposta do deputado foi abandonada devido à votação que deu preferência à PEC 626/1998. O PT, PDT, PSB/PCdoB e o PPS orientaram seus votos contrários a preferência, mas não foram capazes de conter a coalizão do governo (PMDB, PSDB, PPB e PFL), que sozinha colocou 249 votos positivos, dos 251 presentes na sessão. A votação da PEC 626/1998, por seu lado, ocorreu com bastante tranquilidade, pois todos os partidos indicaram

²⁵ Partido Progressista Brasileiro (PPB).

voto favorável, tanto no primeiro como no segundo turno, havendo 2 votos contrários²⁶, 1 abstenção²⁷ e 1 obstrução²⁸, no primeiro turno²⁹, e 3 contrários³⁰ e 1 abstenção³¹ e no segundo³².

O deputado Genoíno (PT) ainda tentou, através de destaques, retirar parte dos benefícios a serem mantidos pelos Comandantes, e inserir, na PEC 626/1998, a alteração proposta pela PEC 498/1997, relativa às atribuições do Congresso Nacional. Os destaques foram rejeitados, sendo apenas incorporadas ao texto as emendas de redação propostas na Câmara. No Senado, a PEC 626/1998 tramitou com rapidez, passando pela CJC, recebendo parecer favorável. A votação recebeu 2 votos contrários³³ e 1 abstenção³⁴, no primeiro turno³⁵, e 2 abstenções³⁶, no segundo³⁷.

3.4 2. As MP 1799-6/1999 e MP 1911-7/1999

No dia seguinte à aprovação da Lei Complementar 97/1999, o Presidente Cardoso enviou a MP1799-6/1999 que alterava a Lei 9649 de 1998 que versa sobre a organização do Executivo Federal. A MP1799-6/1999 extinguiu os ministérios militares e oficializou a existência do Ministério da Defesa. Menos de vinte dias depois, o Presidente editaria novamente a medida provisória, que se transformou em MP1911-7/1999, que extinguiu também o Alto Comando das Forças Armadas da estrutura do Executivo.

É importante ter em mente que essas edições frequentes da mesma MP (como pode ser percebida, frequentemente, pelo dígito adicionado ao número dela) eram uma forma de evitar que a medida perdesse eficácia. Até a reforma realizada em 2001, não havia limite mínimo de

²⁶ Arnaldo Faria Sá do PPB/SP e Valdeci Paiva do PST/RJ.

²⁷ Babá do PT/PA.

²⁸ Jorge Costa do PMDB/PA.

²⁹Dados da votação disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=26/5/1999&numSessao=85>>.

³⁰ Arnaldo Faria Sá do PPB/SP Jair Bolsonaro do PPB/JR, Aloysio Nunes Ferreira do PSDB/SP.

³¹ Babá do PT/PA.

³²Dados da votação disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=8/6/1999&numSessao=94>>.

³³ Tião Viana (PT) e Heloísa Helena (PT).

³⁴ Roberto Requião (PMDB)

³⁵Dados da votação disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40843/votacoes#votacao_1064>.

³⁶ Emília Fernandes (PT) e Heloísa Helena (PT)

³⁷ Dados da votação disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40843/votacoes#votacao_1064>.

edições realizadas em uma MP e, a cada edição que era realizada, o prazo de votação se renovava, tornando-se virtualmente infinito (FIGUEIREDO; LIMONGI; 2007). Lembrando que as MPs entram em vigor ao serem publicadas pelo Executivo, e que a possibilidade de adiar indefinidamente o prazo para votação permitia que a MP – que pode inovar em direito – seguisse vigente por meses, quiçá anos, sem ser deliberada pelo Legislativo.

No caso destas duas MPs, realizou-se uma redução da representação numérica dos militares na estrutura do Executivo que só foi motivo de votação devido ao fato que a organização das FA era um tema de Lei Complementar. No entanto, a partir da LC 97/1999, por mais que os Comandantes mantivessem seus benefícios jurídicos de ministro e presença do CND, sua presença na estrutura do Executivo passou a estar ao alcance da assinatura de uma MP.

3.5. Collor de Melo e Cardoso: Primeiras análises

No período dos governos estudados fica evidente o processo incremental de modificação de norma, pois apesar da grande maioria delas se concentrar no período do governo do Presidente Cardoso, elas ocorreram ao longo de dois mandatos (oito anos) e são perpassadas por concessões ao estamento militar, como o *status* jurídico de ministro concedido aos Comandantes (EC 23/1999), ou mesmo o regime previdenciário diferenciado.

De forma geral, a legislação sofreu modificações diretas, tanto via estratégias de *displacement* – em que suas versões originais substituídas por novas –, quanto via *layering* – em que há a adição de novas regras, sem extinção das antigas –. Nos casos de *displacement*, a mudança se realizou principalmente através das Emendas Constitucionais, agindo de forma gradativa pelas áreas ao englobar alterações no sistema previdenciário (EC 18/1998), no *status* das Forças Armadas em relação ao demais servidores públicos (EC18/1998) e nos atores constitucionais ligados ao tema (EC 23/1999). Por sua vez, a mudança por *layering* é percebida no caso da LC 69/1991, que alterou o uso do art. 142 da Carta. Neste caso, o artigo original não foi alterado, mas através da complementação que tornou exclusivo aos Presidentes do Senado, da Câmara e do Supremo Tribunal Federal o pedido de intervenção armada das FA, modificou a forma como a norma tinha sido anteriormente interpretada.

Um exemplo de mistura simbiótica entre as duas estratégias está na movimentação envolvendo a criação do MD, que, inclusive explicita o peso do *timing* e da sequência nas ações

do Presidente Cardoso. Ao analisar-se a movimentação ocorrida no início do seu segundo mandato, verifica-se que é no momento de sua segunda posse, momento em que começa uma nova fase legitimada pelas urnas, que o Presidente usa suas prerrogativas exclusivas para fazer o jogo andar. Através da MP 1795/1999, ele altera o Executivo e cria uma secretária civil para a Defesa e pelo Decreto Presidencial 2923/1999, centralizando a criação do Ministério da Defesa na Presidência da República, e empossando o primeiro civil a dispor de um título, ainda que extraordinário, de Ministro da Defesa.

O protagonismo da Presidência aparece não somente no fato de ser proponente, mas na capacidade de transitar pelas estratégias e concentrar a si mais poder, o que não é visível no Legislativo. O Legislativo participa com menos intensidade, seja editando ou propondo modificações nas propostas advindas do Executivo, mas não adquire novos poderes ou uma definição melhor de suas atribuições relacionadas às questões civis-militares, nesta primeira fase.

Nesta primeira parte da história, contudo, já é possível perceber traços de uma das conclusões desta tese que são as consequências imprevistas das mudanças via *drift*. Como visto no primeiro capítulo, esse tipo de mudança ocorre quando uma alteração no ambiente modifica o impacto previsto de uma regra. No segundo capítulo, foi exposto que tanto a ambiguidade das regras quanto a centralização de poder no Presidente eram vistas como condições que favoreceriam a autonomia das FA. No entanto, dentro do ambiente democrático que vigorou desde 1988 até este ponto da análise (2002), a centralização do poder no Presidente teve impacto oposto, sendo um motor para a redução da ambiguidade, e, desta forma, ajudando a destruir aquele que foi visto como um dos pilares da autonomia militar.

3.6. Os governos do Presidente Lula (2003-2006; 2007-2010)

3.6.1. Primeira concessão: A PEC 40/2003

O primeiro mandato do Presidente Lula da Silva iniciou com concessões. Já no primeiro ano de seu governo, assim como o seu antecessor, o governo lidaria com a questão da reforma da previdência, através do envio da PEC 40/2003, que resultou na Emenda Constitucional 41/2003. A relativa rapidez na aprovação não deve ser confundida com ausência de proposição do Legislativo, pois o projeto contou com nada menos que 460 propostas de emendas, 1 substitutivo e 11 votos em separado. Um ponto a se destacar sobre a EC resultante é que ela

altera diversos parágrafos do artigo 40 (que trata do sistema previdenciário) para que suas definições sejam feitas “de acordo” ou “na forma” da lei. Isso indica que definições, a exemplo, dos ajustes e reajustes dos benefícios serão feitos através de legislação infraconstitucional, sendo mais fácil de modificar.

Pouco se alterou para as Forças Armadas já que, diante das modificações feitas, uma ressalva foi colocada no parágrafo 20º do artigo 40 da CF.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41 DE 2003)

Desta forma, no que toca as FA, a PEC 40/2003 representa a preservação de benefícios conquistados no governo anterior, a manutenção de um sistema previdenciário separado daquele que rege os servidores públicos civis. A votação e as emendas propostas à PEC 40/2003 não foram aqui analisadas, pois a discussão do sistema previdenciário separado das Forças já tinha sido feita na PEC 338/1996, concentrando-se o debate da PEC 40/2003 no demais servidores.

3.6.2. Segunda concessão: O PLS 221/2003

Ainda em 2003, viria do Senado a iniciativa de alterar a legislação pertinente aos militares, na figura do senador César Borges do PFL³⁸. O Projeto de Lei do Senado (PLS) 221/2003 propunha alterações na Lei Complementar 97/1999, com intento de adaptá-la para regulamentar a atuação interna das Forças Armadas, sozinhas ou em articulação com as polícias e agências de inteligência, sejam elas militares ou não. A proposta pretendia oficializar algo que já ocorria, que era a utilização das Forças no combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas, ao inserir estes temas como uma das facetas da manutenção da “lei e da ordem”, prescrita e não especificada na CF.

A regulamentação não foi apenas no uso, mas o PLS 221/2003 propunha também o desenvolvimento de exercícios internos, pressupondo que as Forças seriam preparadas tanto para a guerra, quanto para a contenção de delitos. O PLS 221/2003 também estipulava que, uma vez que o Chefe do Executivo Federal ou Estadual assumisse que os demais recursos estivessem esgotados, o Presidente poderia autorizar o uso das Forças, oferecendo aos entes federativos a

³⁸ Partido da Frente Liberal (PFL).

oportunidade de demandar a presença das Forças nos estados federados, o que não era permitido pela legislação até então.

Ao sair do Senado e chegar à Câmara a proposta atravessou, sem emendas, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), a CREDEN e a CCJ. A resistência ao projeto se deu principalmente pelo Dep. Arnaldo Faria Sá, do PTB³⁹, que questionou a constitucionalidade de se atribuir às Forças Armadas a função de polícia, quando esta missão não lhe foi dada na CF e o projeto em questão não se tratava de uma Proposta de Emenda Constitucional. Além disso, o deputado questionou que a proposta venha do Senado, já que em seu entendimento do art. 61, parágrafo 1º, alínea F, da CF, esta prerrogativa seria exclusiva do Presidente ⁴⁰.

Apesar dos questionamentos, a matéria foi aprovada com alguma facilidade, tendo todos os partidos, com exceção do PRONA, orientado o voto favorável ao projeto. Dos 356 votantes, somente 12 votaram contrários ao projeto, sendo dois deles deputados do PRONA⁴¹. Contudo, uma vez enviado para o autógrafo do Presidente, a proposta recebeu um veto parcial, através da Mensagem 555/2004. O veto se deu ao art. 18 proposto pelo PLS 221/2003, que permitia que militares subordinados às Forças pudessem portar armas fora do horário de serviço, enquanto estivessem na missão. O artigo foi considerado como contrário ao interesse público pela mensagem de veto. O PLS 221/2003, sem o artigo 18, foi transformada na Lei Complementar 117/2004, mas o veto parcial só foi oficialmente mantido em 2008 (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 2005, p.03773).

3.6.3. Mudança de rumos no MD: da intervenção direta ao fortalecimento do ministro da Defesa

Desde a sua criação, o Ministério da Defesa foi motivo de críticas por parte da literatura que considerava que a sua estrutura foi desenvolvida de maneira a preservar a autonomia militar, apesar do ministro civil (ZAUERUCHA, 2005; FUCCILLE, 2006; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). A crítica não era infundada. Os decretos que estabeleciam as funções do ministério não estipulavam funções ao ministro. Essa falta de circunscrição e delimitação dos

³⁹ Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

⁴⁰ Informação retirada dos dados de tramitação do PLS 221/2003 no sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=258267>>.

⁴¹Dados da votação disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=2251&tipo=partido>>.

atores responsáveis por cada função dentro do MD, foi percebida como uma forma de favorecer os Comandantes militares que por inércia seguiriam realizando as tarefas dos antigos ministros militares. O ministro existia, mas não tinha funções explícitas.

Contudo, essa conjunção de fatores se provou instável. As crises envolvendo o ministro e militares ocorreram desde o governo Cardoso, tendo um pico em 2004, que terminou na saída do ministro Viegas Filho. O impasse foi contornado com uma atuação direta da Presidência, pois coube ao então Vice-Presidente José Alencar (PL⁴²) assumir o ministério, em 2005 (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). É somente durante sua gestão que a segunda Política de Defesa Nacional pôde ser oficializada, através do Decreto 5484/2005.

No entanto, a maior crise envolvendo o MD viria apenas em 2006, ao fim do primeiro mandato do Presidente Lula da Silva. Neste ano, uma densa crise envolvendo controladores de voo, o Comandante da Aeronáutica, o Ministro da Defesa, Valdir Pires (PT), e o próprio Presidente Lula da Silva, figurou-se em uma quebra de braço entre os três últimos para ver quem tinha a autoridade de definir as providências a serem tomadas em relação à paralização dos controladores de voo. O conflito advinha da greve realizada pelos controladores de voo que, apesar de trabalharem na aviação civil, eram militares, pois a aviação civil era diretamente subordinada à Aeronáutica. Neste contexto, a greve foi entendida como motim pelo Comandante da Força Aérea e, por esta razão, a intenção do ministro e do Presidente Lula da Silva de desmilitarizar o setor – que era parte das demandas dos grevistas – foi vista como uma afronta (SALVATORI FILHO, 2009; BARRETO, 2016).

A continuidade da crise desembocou no que a imprensa chamou de “apagão aéreo”⁴³, caracterizado por uma série de atrasos nos voos, em efeito cascata. O caso só foi solucionado após a ocorrência de o acidente aéreo com o Airbus A320 da TAM que exigiu providências rápidas, apesar do caso se provar não relacionado à greve posteriormente⁴⁴. Sendo assim, em 2007, no primeiro ano do seu segundo mandato, o Presidente Lula da Silva realizaria sua terceira e última troca de ministro da Defesa, com a posse de Nelson Jobim (PMDB).

⁴² Partido Liberal (PL).

⁴³ Ver: PARALISAÇÃO dos controladores causa novo pagão aéreo no país, FOLHA DE S. PAULO, Brasília, 30 de mar. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u133553.shtml>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

⁴⁴ TOURINHO, Gustavo; JARDON, Carolina; GUSMÃO, Lísia. Acidente da TAM causa 'turbulência' no governo. G1, 17 ago. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL89039-5605,00.html>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

A passagem de Nelson Jobim (PMDB) pelo MD foi marcada por eventos importantes, diretamente ligados à sua atuação como ministro. Em 2008 foi lançada a primeira Estratégia Nacional de Defesa, reconhecida pela literatura especializada (VAZ, 2013; LIMA, 2015) por ser o documento civil e público mais detalhado e completo a versar sobre a Defesa até àquele momento. O documento foi oficializado pelo Decreto Presidencial 6703/2008, mas sua produção foi assinada pelos ministros Jobim (PMDB) e Mangabeira Unger (PRB⁴⁵), da SAE. Além disso, a END de 2008 foi apresentada de forma extremamente convergente com a recém fundada União de Nações Sul-americanas (UNASUL), sendo a END oficializada quase concomitantemente com o anúncio da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), surgido de uma proposta brasileira articulada regionalmente pelo ministro Jobim (PMDB) e o Presidente Lula da Silva (VAZ, 2013).

A atuação marcante do ministro da Defesa neste período, no entanto, só passaria a ter respaldo legal em 2010, quando, por emenda do Legislativo, se atribuiu funções mais específicas ao ministro. O PLP 543/2009, foi enviado à Câmara em dezembro de 2009 e teve como objetivo criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), mas terminou realizando muito mais que isso. O projeto veio da Mensagem Presidencial 988/2009 e alterava diversos artigos da LC 97/1999, estabelecendo, parcialmente, algumas demandas feitas pelo deputado José Genoíno (PT) durante o debate da LC 97/1999, que estabeleceu o Ministério da Defesa.

O projeto propunha a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, um órgão de assessoramento direto ao ministro da Defesa, ao qual cabe o planejamento do uso conjunto das Forças. O Chefe do EMCFA seria um Oficial-General de último posto, indicado pelo ministro, sem que este tenha a obrigação legal de escutar os Comandantes para esta indicação. O Chefe do EMCFA teria precedência a mesma hierárquica que os Comandantes das Forças, estando em pé de igualdade, mas estaria acima dos Chefes do Estado-Maior de cada Força. Além disso, é importante ressaltar que dentro do EMCFA quem passaria a ter voz são os Chefes de cada Estado-Maior, que comporiam um comitê do órgão, sob a coordenação do Chefe do EMCFA.

Se estas mudanças já resultam em mudanças significativas na organização do MD e de políticas para a Defesa, elas não pararam por aí. O PLP 543/2009 propunha a oficialização de algumas mudanças que já vinham ocorrendo na função do ministro da Defesa,

⁴⁵ Partido Republicano Brasileiro (PRB).

institucionalizando algum fortalecimento para o cargo. Sendo assim, duas alterações não tão sutis foram realizadas. A primeira, estabelece que o orçamento das FA deve seguir as diretrizes colocadas da Estratégia Nacional de Defesa, sendo que antes seguia a Política de Defesa Nacional. A mudança é importante visto que a END de 2008 é muito mais completa e objetiva que a PDN que vigorava àquele momento, tendo estabelecido prioridades com clareza, o que significa um direcionamento claro estabelecido politicamente ao orçamento. Esta mudança não necessariamente fortaleceria ao ministro da Defesa se não passasse a cabe a ele a seguinte função:

Art. 11-A. Compete ao Ministério da Defesa, além das demais competências previstas em lei, formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa empregados nas atividades operacionais, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo, admitido delegações às Forças (PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 543 de 2009).

Se estas propostas, no formato original, já causavam mudanças sensíveis, ao chegar na Câmara o projeto receberia uma emenda de Plenário que seria ainda mais direta. O deputado Fernando Coruja do PPS⁴⁶ propôs a seguinte alteração ao art.9º da LC 97/1999:

Art. 9º O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos, conforme definido em lei.

§ 1º Ao Ministro de Estado da Defesa compete a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.

§ 2º O Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:

- I - cenário estratégico para o século XXI;
- II - política nacional de defesa;
- III - estratégia nacional de defesa;
- IV - modernização das Forças Armadas;
- V - racionalização e adaptação das estruturas de defesa;
- VI - suporte econômico da defesa nacional;
- VII - as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica;
- VIII - operações de paz e ajuda humanitária.

§ 3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

- I - a Política de Defesa Nacional;
- II - a Estratégia Nacional de Defesa;
- III - o Livro Branco de Defesa Nacional (CORUJA, F. 2010).

⁴⁶ Partido Popular Socialista (PPS).

Três mudanças significativas derivam da emenda. A primeira é que cabe ao ministro da Defesa a implantação dos principais documentos ligados ao tema, a saber o LBDN, a END e a PND. Não se trata de uma questão trivial, pois permite que o ministro se encarregue das decisões necessárias para tornar reais as diretrizes estabelecidas pelos documentos oficiais. O governo define o objetivo, o ministro define o como. A segunda alteração refere-se à necessidade de que os documentos sejam públicos e atualizados a cada quatro anos, imprimindo não só a demanda por transparência desses documentos, quanto impondo uma barreira legal à irregularidade de atualização deles, que havia oscilado de acordo com a conjuntura. A terceira modificação destacada é que passa a ser obrigatório que os documentos passem por apreciação do Congresso Nacional, para que sejam debatidos, ainda que seja somente após estarem prontos.

Além da emenda do deputado Fernando Coruja, o PLP 543/2009 recebeu uma emenda de redação e outra de Plenário do deputado Antônio Carlos Panuzzio (PSDB), esta última detalhando a atuação subsidiária das FA em ações contra delitos nas faixas de fronteira. As emendas foram acatadas (a emenda de redação foi acatada, porém não necessitou ser votada) em uma votação com pouca discordância, tendo todos os partidos orientado seu voto como favorável e dos 325 votantes, houve 1 voto contrário⁴⁷, 1 obstrução⁴⁸, e 1 abstenção⁴⁹. Na votação do PLP 543/2009, em si, todos os partidos também indicaram votos favoráveis, havendo 5 votos contrários⁵⁰, 3 abstenções⁵¹ e 1 obstrução⁵², entre os 336 votantes. No Senado, o projeto passou pela CCJ e pela CRE, recebendo duas emendas de redação na última. A votação dos 47 presentes só contou com 1 voto contrário⁵³, resultando na aprovação da LC 136/2010.

⁴⁷ Edio Lopes do PMDB/RR.

⁴⁸ Marcelo Itagiba do PSDB/RJ.

⁴⁹ Arnon Bezerra, do PTB. Dados da votação disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?i deVotacao=4221&tipo=partido>>.

⁵⁰ Mendonça Prado DEM/SE, Jair Bolsonaro do PP/RJ, Capitão Assunção do PSB/ES, Luiz Carlos Hauly PSDB/PR e Paes de Lira PTC/SP.

⁵¹ Major Fábio do DEM/PB, Vicente Arruda PR/CE e Rita Camata PSDB/ES.

⁵² Marcelo Itagiba do PSDB/RJ. Dados da votação disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp? datDia=9/3/2010&numSessao=31>>.

⁵³ Jarbas Vasconcelos do PMDB/PE. Dados da votação disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/votacao/1712763>>.

3.7. Algumas considerações sobre os governos de Lula da Silva

O panorama dos governos do Presidente Lula da Silva apresenta traços de continuidade e mudança em relação à movimentação realizada pelo seu antecessor. A continuidade se deu na manutenção das concessões realizadas aos membros das Forças, garantindo a excepcionalidade das FA em relação aos demais funcionários públicos e mantendo os benefícios jurídicos do *status* ministerial do Comandantes. A mudança se apresentou com o fortalecimento da figura do ministro, que se deu, primeiramente, através da indicação do nome de alguém que já havia sido Constituinte, Deputado Federal, Ministro da Justiça, Presidente do Supremo Tribunal Federal e Líder daquele que ainda é o partido numericamente mais expressivo do Congresso, o PMDB⁵⁴. A listagem dos cargos de Nelson Jobim é apenas uma forma de tentar expressar o tamanho do seu trânsito político que podem ter influenciado na sua passagem destacada pelo Ministério da Defesa.

O processo desta relevante mudança mostra-se rico à análise, pois é composta de elementos até então não vistos. O primeiro deles é o impacto da conjuntura crítica gerada pela tragédia envolvendo o Airbus da TAM. A queda da aeronave, em si, só se torna um evento crítico devido ao *timing* em que ocorre, de franca disputa de poder sobre os rumos da Aviação Civil e seus funcionários. Essa visão mais sutil de conjunturas críticas é partilhada por Mahoney e Thelen (2009), que oferecem uma explicação por que algumas conjunturas críticas geram mudanças e outras não. De acordo com os autores, a razão está na mudança incremental que já ocorria ao fundo, mas que sozinha não tinha o poder de alterar o *status quo*. Neste entendimento, a conjuntura se torna crítica quando ela proporciona condições momentâneas para que a mudança aconteça.

No caso do Ministro da Defesa, a alteração foi inicialmente informal, pois não há legislação que embase a modificação da ação do ministro, apesar de ela ter ocorrido na prática. Só que diferentemente do caso da LC 117/2004 que buscou criar um regime legal para algo que já acontecia e não era juridicamente amparado, a ação engajada de Nelson Jobim tinha respaldo. O que ocorre é que o Ministério da Defesa possuía funções estabelecidas desde a LC 97/1999, mas por não haver uma especificação de quais funções cabiam ao ministro, a ambiguidade terminava por favorecer aos Comandantes (ZAVERRUCHA, 2005; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). Após o acidente, essa ambiguidade passou a favorecer ao ministro,

⁵⁴Informações retiradas do site do Supremo Tribunal Federal. <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=34>>.

caracterizando uma mudança por *conversion*. Neste caso, diferentemente do *drift*, a mudança não é apenas o reflexo de uma alteração no ambiente, ela ocorre devido a um *gap* interpretativo [...] *produced by actors who actively exploit the inherent ambiguities of the institutions [...]* (MAHONEY; THELEN, 2009, p. 17).

A estabilidade e sucesso de Jobim enquanto Ministro da Defesa pode ser observada tanto pela sua duradoura permanência no cargo (até 2011), quanto pelo impacto das conquistas políticas desta fase, amplamente citadas pela literatura (VAZ, 2013; BARRETO, 2016; LIMA 2015; OLIVEIRA, 2009). Esta imagem positiva pode ser entendida como um *positive feedback*, ou seja, um ou mais sinais positivos à uma mudança realizada que a reforçam. Contudo, a mudança de postura manteve-se informal até 2010, quando, por emenda parlamentar, oficializou-se algumas das atividades de Ministro da Defesa que Jobim já realizava. A ação do Legislativo neste caso, merece atenção, pois partiu deste Poder a iniciativa de atribuir de funções as Ministro e a si, através de uma estratégia de *layering*. Por mais que os poderes atribuídos pela LC 136/2010 possam ser considerados modestos, eles têm o mérito de serem os primeiros a atender a uma demanda que existe desde a Constituinte.

3.8. O governo de Rousseff (2011-2014)

3.8.1. A MP 554/2011 e a Mensagem 83/2012

Em 2011, no início de seu primeiro mandato, a Presidente Rousseff anunciou a política industrial como um dos principais focos do seu governo (BARRETO, 2016). É possível inferir que um reflexo deste dito foco tenha sido a criação do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID), iniciado pelo governo através da MP 544/2011, que se tornou depois a Lei 12.598 de 2012. O RETID teve como intento facilitar a revitalização da Base Industrial de Defesa, através da aplicação de um regime tributário diferenciado que facilitasse a compra de materiais ligados à questão. O texto da MP 544/2011 trouxe definições importantes como o de Produto de Defesa (PRODE), Produto Estratégico de Defesa (PED), Sistema de Defesa (SD) e Empresa Estratégica de Defesa (EED) e era vinculada às prioridades estabelecidas pelas Estratégia Nacional de Defesa.

O trâmite da MP 544/2011 foi tortuoso. A MP 544/2011 foi enviada ao Legislativo em setembro de 2011, recebeu 30 propostas de emendas, mas a Comissão Mista só proferiria seu parecer em Plenário em fevereiro do ano seguinte. Neste meio tempo a votação da MP 544/2011 foi adiada nove vezes, até ser retirada de pauta pela primeira vez, em dezembro de 2011, voltando a compor a pauta apenas em fevereiro de 2012, quando foi votada. A Comissão Mista elaborou um substitutivo que incorporava 8 das emendas propostas, além das alterações do próprio substitutivo, que acrescentou um capítulo ao projeto, para que produtos ligados à questão aeroespacial fossem incluídos no regime especial.

Não há dados disponíveis nos sítios do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados referente aos votantes e ao posicionamento dos partidos para a aprovação da MP 544/2011, contudo, o único parlamentar inscrito que falou contrariamente à medida foi o deputado Pauderney Thomaz Avelino (DEM⁵⁵), que tratou de explicitar toda sua desconfiança no governo, mas não se colocando contra o mérito do projeto. A ausência de manifestações de mérito não permite a retirada de conclusões, apenas oferece indícios que a demora na votação da MP 544/2011 tenha se dado por razões não ligadas ao tema por ela debatido.

Sobre esta medida provisória, que traz benefícios fiscais nunca vistos antes, que permite que se importem peças e componentes com isenção de tudo que é tributo e imposto, por mais que se defina o que é empresa estratégica, eu entendo que nós deveríamos fazer um estudo mais aprofundado, mesmo porque esses relatórios são entregues em cima da hora para nós, Parlamentares medianos, de mediana inteligência, que não temos a genialidade de decifrar o que está por traz dos regulamentos, o que está por traz das leis citadas, o que está por traz de muita coisa que está escrita aqui, e de muita vírgula, ponto e vírgula, etc. E me reservo o direito de me posicionar contrariamente, até pelo fato de que não compreendi completamente o relatório do Relator, que me antecedeu (AVELINO, 2012, p. 2653).

Poucos meses após a aprovação da MP 544/2011, a Presidente Rousseff enviou ao Senado a Mensagem Presidencial 83/2012, que continha a atualização da Política de Defesa Nacional (que passaria a se chamar Política Nacional de Defesa – PND) e da END, mas também propunha o lançamento de um novo documento, o Livro Branco de Defesa Nacional. Livros Brancos de Defesa são um tipo de documento oficial que os Estados nacionais publicam com o intento de manifestar internacionalmente suas intenções externas, em termos de sua política armada. O Brasil nunca tivera um Livro Branco de Defesa antes e sua publicação foi considerada como uma medida de transparência condizente com a participação do País no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, que era um arranjo de cooperação em Defesa.

⁵⁵ Democratas (DEM).

A diferença deste caso para os anteriormente citados é que o Executivo não oficializou as atualizações e o novo documento através de Decretos ou MP. Em consonância com a LC 136/2010, uma vez elaborados, os documentos foram enviados para apreciação do Legislativo, cabendo, pela primeira vez, ao próprio Legislativo a oficialização dos documentos pelo Decreto Legislativo 576/2012 do Senado Federal. Ainda que a apreciação seja uma forma limitada de participação do Legislativo, pois avalia a proposta somente após esta ter sido finalizada pelo Executivo, é uma alteração destacável em relação ao modelo anterior, cuja nem a apreciação era demandada.

3.8.2. PEC 293/2013

O último item ligado ao tema da Defesa tratado no governo da Presidente Rousseff foi a PEC 293/2013 que, diferentemente das anteriores, foi uma proposta advinda do Legislativo, levada a cabo pelo então Senador Marcelo Crivella do PRB. A proposta teve o objetivo claro de estender aos funcionários da área saúde das Forças Armadas a possibilidade de acumular duas funções públicas remuneradas. A Emenda Constitucional 34/2001, aprovada no segundo mandato do Presidente Cardoso, já permitia que funcionários da saúde acumulassem cargos públicos, mas era necessário realizar uma alteração equivalente no artigo 142, que rege a organização das Forças, para que esse benefício fosse aplicado aos servidores militares.

Iniciada dentro do próprio Senado por um partido que não ocupava a Presidência a PEC 230/2013 logrou conseguir não somente apoio de 3/5 do Legislativo, mas de 100% dos presentes na Câmara, nos dois turnos (excetuando-se o presidente que sempre se abstém), para se ver consolidado na EC 77/2014. Durante o trâmite na Câmara, foi realizada uma tentativa de anexar este projeto à PEC 215/2003⁵⁶, que buscava oferecer estes mesmos benefícios aos militares dos estados, Distrito Federal e territórios. O argumento de que os temas eram semelhantes e, por tanto, deveriam ser avaliados de forma conjunta, não foi suficiente para levar a proposta adiante. Isso implica que as possíveis divergências para a proposta, ou seja, a permissividade do benefício para outras categorias de militares, não foi colocada em discussão, permitindo uma rápida e consensual aprovação do projeto.

⁵⁶ Detalhes da Proposta de Emenda Constitucional 215 de 2003 estão disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1117834&filename=Tramitacao-PEC+293/2013>.

3.9. Reflexões finais do capítulo

A análise do trâmite das legislações relativa às relações civis-militares forneceu bases a compreensão de processo de institucionalizou durante o período que vai de 1988 até 2014. É clara a predominância propositiva do Executivo, cabendo a este Poder o desenvolvimento das políticas para a área que, até 2010, sequer necessitava de apreciação do Legislativo. Isso, contudo, não quer dizer que este Poder não tenha se manifestado, quando teve a oportunidade de participar, realizando emendas e debates precisos relativos às questões centrais de cada proposta. Mas o Executivo mantém o destaque, seja no número de proposições, seja na diversificação de estratégias de ação. Chama a atenção o fato de o debate ter se concentrado entre poucos atores, que se repetem, mesmo ao longo de um recorte temporal de vinte e seis anos (1988-2014), o que pode ajudar a compreender o motivo do Legislativo não se colocar como uma instância de veto neste tema específico.

A ação do Executivo, por seu lado, foi central para o desenvolvimento das políticas para a área. Há um forte uso das prerrogativas exclusivas do Presidente para fazer com que a política se movimente, seja alterando a presença dos militares no Executivo, seja inserindo atores estratégicos que facilitem a aplicação das políticas que deseja. Além disso, quando necessitou de apoio do Legislativo, este pode contar minimamente com o apoio da própria coalizão, que votou de maneira bastante disciplinada.

É interessante observar também que o Executivo se mostrou mais diversificado em suas estratégias de modificação institucional, substituindo a legislação existente (*displacement*), adicionando à ela (*layering*), ou até modificando aplicação de uma norma existente (*conversion*). O Legislativo, por seu lado, manteve-se essencialmente em uma estratégia de *layering*, seja nos momentos em que foi propositor, ou que editou propostas advindas do Executivo. Essa estratégia de adição, contudo, não deve ser desconsiderada, pois foi através de adições ao projeto da LC 136/2010, que o Legislativo garantiu atribuições a si e ao Ministro da Defesa. Além disso, a EC 77/2014 e a LC 177/2004, ambas propostas pelo Legislativo foram bem-sucedidas em ampliar direitos dos profissionais de saúde ligados às FA, como em adicionar novas funções subsidiárias a elas, respectivamente, sem a necessidade da utilização de outras estratégias.

Essas primeiras conclusões fornecem diversos elementos para vislumbrar e refletir sobre as engrenagens que podem compor o mecanismo causal que permitiu este processo de institucionalização, as quais são debatidas no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 4 - O IMPACTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

Ao longo dos últimos capítulos foi possível verificar o papel preponderante do Executivo na institucionalização das relações civis-militares, seja através do número de proposições, ou do uso de uma maior variedade de estratégias de institucionalização. A constatação desse fato chama a atenção para um fator pouco explorado pela literatura de Defesa no Brasil e que se apresenta como a grande chave para entender o mecanismo que moveu a institucionalização das relações: o impacto sistema de governo adotado em 1988. Com efeito, a visita à literatura relativa ao Presidencialismo brasileiro forneceu o conhecimento que faltava para a compreensão dos fenômenos rastreados no processo para, finalmente, ser possível compor o mecanismo.

O debate sobre o presidencialismo de coalizão traz à luz o papel das prerrogativas exclusivas do Presidente da República no desenvolvimento da legislação brasileira, de forma geral. Essas prerrogativas forneceram primazias, recursos e ferramentas ao Presidente, as quais permitiram a este ator a compor coalizões no Congresso e a ser o maior participante da agenda legisladora. Entre 1988 e 2014, algumas destas prerrogativas exclusivas se mostraram essenciais para institucionalização das relações civis-militares, compondo, desta forma, o mecanismo causal de atuação contínua ao longo do período. Por mais que não seja possível afirmar que este mecanismo explique outras fases da história brasileira, dentro do recorte proposto, ele oferece uma compreensão sistemática das condições que permitiram a institucionalização das relações civis-militares.

4.1. O Presidencialismo no Brasil após 1988: entendendo o sistema político

Em 1988, como forma de tornar mais claras as linhas de separação entre o regime militar que acabara em 1985 e a nova ordem democrática que se buscava desenvolver, uma nova constituição foi promulgada. A estrutura política então adotada no Brasil passou a ser composta por diversas instituições, cuja coerência, viabilidade e governabilidade foram amplamente debatidas na bibliografia especializada (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1997; ABRÚCIO, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007; LIMONGI, 2006; KINZO, 1999)

Um dos pontos de maior debate foi a continuidade do presidencialismo. Ainda que presidencialismo seja um termo que englobe diferentes características a depender do contexto

em que é tratado, ao momento da Assembleia Nacional Constituinte, a indecisão em torno do sistema de governo se baseava na questão de se o Chefe de Governo deveria ou não ser eleito diretamente e se a manutenção do seu cargo era dependente ou não da composição do Legislativo. Naquele contexto específico, a escolha pelo presidencialismo representava a manutenção da independência da eleição e da manutenção do cargo de Chefe de Governo em relação ao Legislativo, em detrimento da opção parlamentarista, que previa uma eleição indireta para o cargo, diretamente influenciada pela composição do Legislativo (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 2008). Na opção parlamentarista, um impasse grave entre os Poderes pode levar à diluição de ambos e o chamamento de novas eleições. No presidencialismo, a independência da sobrevivência dos Poderes não permite esse tipo de desagravo, cabendo aos Poderes negociar a solução do impasse e evitar maiores paralisias.

A reestruturação das instituições políticas do Brasil suscitou o desenvolvimento de diversos trabalhos que buscaram analisar a governabilidade e a adequação do sistema adotado à realidade política brasileira. Durante a década de 1990, a proliferação deste tipo de análise apresentou resultados majoritariamente pessimistas, ainda que as justificativas variassem amplamente, inclusive colocando analistas em argumentações fortemente divergentes (PALERMO, 2000).

A maioria das críticas derivam da perspectiva exposta por Sérgio Abranches, ainda em 1988. Em seu texto clássico *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*, Abranches desenvolve uma análise sobre a adaptação das estruturas adotadas pela Brasil àquele momento, com a sociedade altamente diversificada e desigual que configurava o País à época. Para o autor, a manutenção de uma eleição proporcional de lista aberta para a escolha dos deputados era condizente com a diversificação social do país, pois permitia a representação de diferentes estratos sociais. O presidencialismo, por seu lado, era condizente com a tradição política brasileira e permitia uma unificação da ação governamental. Contudo, a união destes dois fatores – presidencialismo e representação proporcional – era vista como potencialmente problemática, pois, em momentos de crise em que Congresso e Presidência se encontrassem polarizados em lados opostos, o presidencialismo, diferente do parlamentarismo, não dispunha de um mecanismo de desagravo entre os atores, o que poderia levar a um imobilismo (ABRANCHES, 1988).

Apesar da crítica à combinação de instituições adotadas pelo Brasil, Abranches (1988) foi feliz em observar que seu funcionamento se daria através da formação de coalizões, fato que

deu origem ao termo “Presidencialismo de Coalizão”, que atualmente é largamente utilizado para descrever o sistema político brasileiro atual. O autor entendia que a formação das coalizões era essencial, porém complexa, devido à fragilidade dos partidos brasileiros e à força do federalismo. Os partidos, nesta visão, não agiriam de forma disciplinada, pois seus membros não possuiriam incentivo suficiente para agir de acordo com as deliberações do partido, principalmente porque eles teriam maiores incentivos para seguir lideranças de seu próprio estado, como ocorrera na experiência democrática de 1945-1964 (ABRANCHES, 1988).

Esta força dos estados federados sobre os membros do Congresso se explicaria por motivos eleitorais. Como desenvolve Abrúcio (1998), em seu livro *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira, durante a Primeira República e a fase entre 1945-1964*, o Brasil dispôs de uma política fortemente regionalizada, apoiada nas lideranças estaduais. Estas lideranças estaduais possuíam formas de manter sua influência no Congresso, pois as eleições para senador e deputado federal são divididas entre os estados federativos, ou seja, o interesse eleitoral dos parlamentares se encontra delimitado em seu estado de origem e, por esta razão, o apoio da direção política local é visto como uma boa estratégia eleitoral para estes parlamentares.

De acordo com esta perspectiva, o Presidente após 1988, assim como na experiência anterior, não teria condições de propor uma política unificada, pois sua relação com um Congresso dividido entre partidos e regiões faria as negociações complexas e clientelísticas, resultando em políticas fragmentadas (MAINWARING, 1997; ABRÚCIO, 1998).

Esta visão marcada pela força da federação começa a ser contestada ainda durante a década de 1990, principalmente após as reformas fiscais realizadas durante o governo do Presidente Cardoso. Em seu governo (1995-2002), o Presidente Cardoso logrou aprovar reformas fiscais que beneficiavam o controle da União em detrimento da liberdade de gasto por parte dos estados federados. Como observou Arretche (2009), o Presidente Cardoso foi capaz de realizar tal façanha devido a dois fatores que não tinham sido identificados até então: o primeiro é que a Constituição de 1988 oferecia ao Executivo mecanismos que permitiam a alteração do *status quo* e; o segundo, foi observado que os deputados, no momento de votar as reformas, votavam de forma fortemente disciplinada, mas não com base em seu estado de origem, e sim com base em seu partido.

Os dados encontrados por Arretche (2009) podem ser explicados através da perspectiva que Figueiredo e Limongi passaram a desenvolver no final dos anos 1990. Na perspectiva dos

autores, a observação da interação de instituições macro – presidencialismo, federalismo, proporcionalidade, bicameralismo – não era suficiente para explicar a dinâmica de funcionamento político do Brasil. Os autores, então, se debruçaram sobre aspectos mais internos da organização política, observando, principalmente, os Regimentos Internos das Casas legislativas, em especial o da Câmara dos Deputados, e a extensão dos poderes do Executivo, com o intento de avaliar o impacto dessas variáveis dentro do contexto institucional macro já conhecido (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Figueiredo e Limongi (2001) identificaram a existência de uma Câmara dos Deputados fortemente centralizada na figura dos líderes partidários e da Mesa Diretora. Essa estrutura é um desdobramento do Regimento Interno da Câmara que fornece à Mesa e aos líderes grandes poderes. O líder partidário é um deputado escolhido dentre os deputados eleitos de um determinado partido, para representar os interesses de seus pares partidários da Câmara. Cada líder de cada partido tem o seu voto correspondente à porcentagem de cadeiras que seu partido dispõe na Câmara. A não ser que sejam Propostas de Emenda Constitucional (PEC) ou Projetos de Lei Complementar (PLP), as demais propostas podem ser decididas em votação simbólica, em que os líderes votam representando a porcentagem correspondente ao seu partido, sem a necessidade de manifestação de cada deputado representado.

Além do poder centralizador do líder, há a Mesa Diretora, que é formada através de uma votação realizada entre os próprios parlamentares. A Mesa tem o poder de decidir o que vai ser colocado em pauta e quando isso vai acontecer. Essa prerrogativa não é trivial, pois permite que projetos sejam colocados para votação em um momento que a Mesa considere que a Câmara esteja mais propícia a favorecer um interesse específico visado. Outra capacidade da Mesa Diretora é a de retirar projetos das comissões e levá-los à votação em Plenário. As comissões temáticas da Câmara possuem o chamado poder terminativo, que nada mais é do que a capacidade de decidir sobre um tema específico sem a necessidade de votação no Plenário. Acredita-se que o poder terminativo foi desenvolvido para agilizar decisões sobre temas específicos, diminuindo a morosidade da Casa, mas é permitido à Mesa retirar essa decisão das comissões, caso entenda que aquele tema deva ser debatido em Plenário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Desta forma, caso uma decisão esteja tomando um rumo indesejado em uma determinada comissão, a Mesa pode transferir a decisão para o Plenário, se considerar mais propício de obter o resultado desejado.

O resultado da existência dos líderes e da Mesa Diretora nestes moldes foi a centralização dos trabalhos da Câmara na mão desses atores. Sendo assim, por mais que os deputados sejam eleitos em diferentes estados, dentro da Câmara os estímulos são para que eles ajam junto com seus partidos, pois basicamente não há espaço dentro da Câmara para que um deputado atue de maneira solitária. Sem o apoio do partido, o deputado é virtualmente inoperante, razão que o torna propenso a agir em colaboração com as decisões partidárias, levando a uma alta disciplina partidária nas votações da Câmara (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007).

Esta configuração de forças dentro da Câmara tem reflexo na forma como esta Casa interage com o Executivo Federal. Diferentemente do que ocorrera na experiência democrática anterior (1945-1964), devido à centralização do trabalho legislativo nas mãos dos líderes e da Mesa, o Executivo, na hora de negociar apoio na Câmara, não precisa negociar apoio com cada deputado separadamente, fazendo-o através dos líderes. O acordo com os líderes é para obtenção de apoio de partido inteiro, não apenas de um único deputado, o que torna a negociação muito menos fragmentada (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007).

Os deputados representados pelo líder possuem incentivos para acatar a cooperação com o Executivo, devido à combinação desta estrutura centralizada com manutenção de grandes poderes adquiridos pelo Presidente durante a ditadura militar. A dinâmica é simples: o Executivo possui poderes para legislar que concorrem com os do Legislativo em diversas esferas, possuindo, também, prerrogativa exclusiva de iniciativa em alguns temas, como é o caso da elaboração do orçamento anual do governo. Além disso, o Presidente tem liberdade para nomear seus ministros, o que implica em decidir quem tem acesso ou não a cargos que dispõem de recursos, que podem facilitar o atendimento da demanda do eleitorado destes partidos. Com base nestas prerrogativas, o Presidente detém recursos que interessam aos demais partidos e seus membros, e pode oferecer parte destes recursos em troca de apoio. Os partidos podem aceitar os recursos, participar da coalizão governamental e, desta forma, atender às demandas do seu eleitorado, mesmo que aos custos da cooperação com o Presidente e seu partido (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007).

De acordo com a análise oferecida por Figueiredo e Limongi (2001; 2007), com base nos poderes presidenciais e na centralização do trabalho nas Casas Legislativas, o Executivo tem recursos para predominar sobre o Legislativo. O termo aqui utilizado “predominar” quer dizer que o Executivo dispõe de ferramentas para fazer com que o Legislativo coopere,

permitindo o exercício da governabilidade e evitando paralisias. Isso, contudo, não indica que o Executivo será capaz de realizar todas as suas preferências, apenas que este dispõe de recursos que favorecem os interesses elaborados dentro do Poder Executivo, em detrimento daqueles provenientes do Legislativo.

Neste ponto, é preciso fazer uma ressalva. Os trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001; 2007) aqui utilizados tratam da relação do Executivo com o Legislativo enfocando apenas o processo decisório dentro do Legislativo. Por mais que os autores, em momento algum, expressem que entendam o Executivo como um ator monolítico, composto apenas pelo Presidente e seu partido, durante a análise, a existência de disputa de poder e a variedade de atores e interesses que o compõe não são consideradas. Por esta razão, muitos dos resultados encontrados pelos autores abrem margem para interpretações de que esta predominância do Executivo, na verdade, se configurasse em uma dominância da Presidente e seu partido, em relação ao Legislativo.

4.2. Novas interpretações

Durante da década de 2000, as respostas oferecidas por Figueiredo e Limongi (2001; 2007) consagraram-se hegemônicas na literatura devido à capacidade destas de explicar a governabilidade e estabilidade de um sistema que era tido como fadado ao fracasso por grande parte do mundo acadêmico. No entanto, o sucesso político do Executivo durante os governos do Presidente Cardoso (1995-2002) e do Presidente Lula da Silva (2003-2010) levantaram dúvidas sobre a desejabilidade e sobre o quão democrático é essa continuidade deste sucesso político do Executivo.

De acordo com Palermo (2000) esse sucesso legislativo do Executivo pode ser interpretado não apenas como uma predominância, mas como uma dominância, caracterizada por uma atuação do Executivo que seria capaz de, muitas vezes, alijar o Legislativo das decisões tomadas. Uma forma de forçar a não participação do Legislativo seria através do uso das Medidas Provisórias, que são medidas com força de lei que entram em vigor no momento da assinatura, antes que o Legislativo se manifeste sobre seu conteúdo. De 2001 até atualmente (abril de 2021) as Medidas Provisórias precisam ser votadas em até 60 dias, podendo ser prorrogada por mais 60 caso haja edição do texto⁵⁷, totalizando 120 dias. A não manifestação

⁵⁷ Atualmente só uma edição é permitida.

do Congresso dentro deste prazo leva a um travamento da pauta⁵⁸, que força os parlamentares a tomarem alguma decisão sobre o tema em questão. Caso a MP seja aprovada, ela continua em vigor, caso seja rejeitada, ela perde validade e o próprio Congresso deve decidir como lidar com os efeitos causados pela MP enquanto esteve em vigor (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Os dados oferecidos por Figueiredo e Limongi (2007) já apontavam para um amplo uso de MPs pelo Executivo, entre 1988 e 2007, principalmente para a implantação de planos econômicos. Este uso suscitou o surgimento de duas principais interpretações que entendiam o uso das MP como uma ferramenta do Presidente para impor sua vontade.

A primeira, defendida por Kinzo (1999), vê na contínua utilização das MP um indício que a governabilidade e cooperação entre Poderes talvez não estivessem funcionando tão bem assim. Para a autora, uso da MP forçaria a continuidade das ações do governo, pois sua aplicação imediata evita uma paralisia anterior, fato que daria uma impressão de governabilidade das instituições, mas na verdade se caracterizaria pela alienação de uma e dominância de outra. E, por mais que a MP possa ser rejeitada, deliberar após o início do seu funcionamento coloca os deputados em posição desvantajosa para rejeitá-la e ainda ter que lidar com as consequências dos meses em que esteve em aplicação. Nesta visão, o uso das MP além de evidenciar a ausência de capacidade do Executivo de ver suas propostas aprovadas por sua capacidade de oferecer benefícios em troca da cooperação parlamentar, com o tempo faria os deputados hostis ao seu uso, encaminhando-se a um enfrentamento entre os Poderes, de caráter danoso para a vida política (KINZO, 1999).

Nesta abordagem, é importante frisar que o Executivo se utiliza das MPs não por ser uma instância poderosa, mas por ser um Poder frágil. Na contramão do argumento até então hegemônico, a autora entende que se o Executivo fosse de fato poderoso, ele convenceria o Legislativo a apoiá-lo. Contudo, por não contar com um partido majoritário no Congresso e estar sempre precisando formar coalizões para estabelecer maiorias, o Executivo, em sua fragilidade, optaria pelo uso das MP como forma de desencorajar o Congresso a desfazer uma medida que já está em vigor a algum tempo (KINZO, 1999).

Uma segunda interpretação oferecida, mas que também concorda que o uso das MP é apenas mais uma das formas que o Executivo possui de alijar o Legislativo, é a que entende o presidencialismo brasileiro como um hiperpresidencialismo. O hiperpresidencialismo é uma

⁵⁸ Nada mais pode ser votado até que esta medida tenha sido votada.

concepção de presidencialismo em que se assume que o poder está fortemente concentrado na Presidência, o que afeta a qualidade da democracia, pois tanto o Legislativo como os demais membros do Executivo são deveras fracos e, por vezes, impotentes diante das vontades da Presidência (REIS, 2008).

No caso brasileiro, a perspectiva do hiperpresidencialismo derivaria da manutenção dos poderes presidenciais adquiridos durante o período militar. Desta maneira, a capacidade de legislar, as prerrogativas exclusivas, o pedido de urgência, o uso das MPs, o poder de decreto e a centralização dos recursos são tidas como capacidades excessivas da Presidência, que deixam esse órgão desproporcionalmente poderoso em relação aos demais. Nesta interpretação, o número de proposições legislativas feitas pelo Executivo e o sucesso assimétrico delas em relação ao sucesso daquelas propostas pelo Legislativo são a prova de uma desigualdade na distribuição de poderes, refletindo em uma excessiva concentração na Presidência, incoerente com a divisão de poderes tradicional do presidencialismo (REIS, 2008).

É possível perceber que as análises até então expostas, ainda que tenham outras nuances, podem ser divididas entre três visões sobre as capacidades do Executivo: frágil; predominante; ou dominante. Essa proposta de categorização simplória tem o objetivo de tornar didática a percepção que, até este ponto, o debate se centrou no que o Executivo é ou não capaz de realizar ao reagir com outros pontos de potencial veto, a exemplo do Legislativo e dos estados federados. Com exceção do hiperpresidencialismo que, ao focar a Presidência, explicita a possibilidade existência de diferentes grupos e interesses dentro do próprio Executivo, os demais estudos citados não trataram da disputa política dentro deste Poder.

4.3. Unindo o debate presidencialista ao processo de institucionalização das relações civis-militares

Mantendo em vista as possibilidades analíticas oferecidas pela literatura presidencialista, assim como suas limitações, é possível observar de que maneira as informações coletadas nos capítulos anteriores e o processo dissecado no capítulo três reforçam ou descartam essas interpretações. Descartar não só porque não se mostrou verdadeiro no presente caso, mas também porque não se mostrou relevante para a pesquisa, como é o caso da força dos estados federados em relação à União. Afinal, os estados federados não possuem jurisdição sobre o tema das relações civis-militares, no que tocam as FA.

O grande descarte qualitativo refere-se à linha que aponta o Executivo como frágil, pois entende que o expressivo uso das MPs e Decretos Presidenciais é uma ação desesperada de um Poder isolado. De acordo com os dados do capítulo três o Executivo foi responsável pela proposição de 4/5 das Emendas Complementares e das Leis Complementares aprovadas, sendo que essas são legislações que demandam supermaiorias e maiorias qualificadas no Congresso, respectivamente. Esse dado indica que o Executivo não está isolado ou fragilizado, pelo contrário, demonstram que, quando precisa, este Poder tem a capacidade de dispor de apoio do Legislativo em suas propostas.

Essa capacidade de dispor da colaboração do Legislativo pode ser mais bem compreendida quando se observa as votações das LC e EC. Para este item, compilou-se apenas as votações com dados disponíveis online e que tratavam majoritariamente de questões civis-militares, ou seja, excluiu-se as EC 20/1998 e EC 41/2003 que tratavam da previdência, e a LC 69/1991 que não tinha dados disponíveis. Ao colocar essas informações em complementação com os dados referentes às coalizões governamentais disponibilizados pelo NECI/CEBRAP, é possível perceber que o Executivo pode, nesses casos, contar, pelo menos, com o apoio da própria coalizão. Esse é um dado interessante, tendo em vista que as LC e EC são votadas nominalmente e que essa disciplina não pode ser confundida com votação indireta (na qual só votam os líderes e cada voto tem o peso da porcentagem de seu partido).

Tabela 7 - Disciplina da coalizão na aprovação de Leis Complementares e Emendas Constitucionais propostas pelo Executivo (1988-2014)⁵⁹

Legislação	Total de presentes	Total de "sim"	Coalizão presente	"Sim" da Coalizão	Casa	Turno
LC 83/1995	415	410	232	228	Câmara	Único
LC83/1995	58	57	43	42	Senado	Único
EC 18/1998	447	357	358	354	Câmara	1
EC 18/1998	442	379	342	335	Câmara	2
EC 18/1998	74	65	63	62	Senado	1
EC 18/1998	67	60	57	56	Senado	2
LC 97/1999	325	320	238	233	Câmara	Único
LC 97/1999	60	55	46	44	Senado	Único
EC 23/1999	421	417	293	290	Câmara	1
EC 23/1999	416	411	285	281	Câmara	2
EC 23/1999	69	65	54	52	Senado	1
EC 23/1999	62	59	48	47	Senado	2
LC 136/2010	337	328	207	203	Câmara	Único

⁵⁹ Em todos os casos analisados, o presidente da Câmara dos Deputados era parte da coalizão. Portanto, a presença do presidente é computada nos itens "Total de presente" e "Coalizão presente", mesmo ele sendo impedido de votar pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

LC 136/2010	48	46	25	23	Senado	Único
-------------	----	----	----	----	--------	-------

Tabela de elaboração própria com base nos dados de coalizões da NEAI/USP e nos dados de votação recolhidos dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Os dados corroboram com a perspectiva desenvolvida por Figueiredo e Limongi (2001; 2007), em que a disciplina é vista como um reflexo da interação de duas centralizações: a recursos na mão do Presidente; e a de poder decisório dentro da Câmara do Deputados, sendo esta centralização é mais ampla do que a simples concentração de poder nos líderes partidário durante as votações indiretas. De acordo com os autores, a disciplina partidária existe para facilitar a negociação com o Executivo, que centraliza recursos que interessam aos parlamentares. O Executivo precisa de apoio do Legislativo para governar, pois seu partido dificilmente será maioria sozinho, e o Legislativo deseja acesso aos recursos que são de decisão exclusiva do Executivo, a exemplo de cargos ministeriais. A centralização de poder nos líderes faz com que a negociação ocorra ao nível partidário, com o Executivo negociando recursos em troca do apoio do partido inteiro e não de apenas um parlamentar. Esta constatação é importante, pois destaca que além das prerrogativas exclusivas mais óbvias, como as MPs e os Decretos Presidenciais, que permitem o Presidente agir de forma bastante autônoma, o Executivo também dispõe de outras prerrogativas exclusivas, como a decisão de cargos no Executivo e a iniciação do orçamento, que auxiliam a fomentar a concertação com o Legislativo.

Esse impacto das prerrogativas exclusivas ajuda a compreender por que o Executivo pode utilizar-se de diferentes estratégias para realizar mudanças institucionais relacionadas à questão civil-militar. Enquanto o Legislativo possuiu uma atuação mais contida, exclusivamente baseada em uma estratégia de *layering*, que adicionou novas diretrizes às já existentes, tanto através de emendas aos projetos advindos do Executivo ou de proposições próprias, o Executivo foi mais diversificado. O Executivo atuou através de estratégias de *displacement*, *layering* e *conversion*, substituindo, adicionando e modificando, respectivamente, a aplicação de uma norma já existente, sendo, portanto, mais versátil na sua forma de atuação, o que se justifica através das distintas capacidades possuídas por este Poder.

No que se refere especificamente aos temas de Defesa e Relações Internacionais, a reduzida participação do Legislativo é usualmente atribuída a uma falta de interesse deste Poder em versar sobre temas pouco eleitorais quanto esses (ALSINA Jr., 2006; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). Contudo, corroborando com os resultados encontrados por Diniz e Ribeiro (2010), na esfera da política exterior, os dados relativos às relações civis-militares aqui apresentados indicam que a explicação não se encontra em um desinteresse, mas nas vantagens

legislativas à disposição do Executivo. São as prerrogativas exclusivas ao Executivo que o oferecem facilidades para preponderar no jogo político.

Ao longo de todo o processo descrito no capítulo três é evidenciado que, mesmo não dispondo de tantas ferramentas quanto o Executivo e não tendo atuado como uma instância de veto nas questões civis-militares, o Legislativo debateu pontos importantes e cruciais da temática, inserindo adições importantes na legislação, com destaque para as funções do Ministro da Defesa (LC 136/2010) e a circunscrição de quem pode demandar intervenção das Forças Armadas (LC 69/1991). Desta forma, o perfil pouco incisivo do Legislativo na temática não se apresenta como falta de interesse ou opinião, mas como uma comparativamente reduzida capacidade de gerar concertação e institucionalização.

As conclusões acima levantam o debate sobre os limites desta predominância do Executivo em relação ao Legislativo. É uma predominância ou há uma dominância disfarçada ou não completamente exercida? Com os dados aqui apresentados, não é possível oferecer uma resposta categórica à questão. O que é possível dizer é que existe uma preponderância do Executivo, que se manifesta de forma propositiva e estratégica, mas que da mesma maneira que não é possível afirmar que o Legislativo não possa barrar essas ações, caso queira, também não é possível dizer que, eventualmente, ele se descubra de mãos atadas às pressões do Executivo. No entanto, se forem consideradas algumas informações que fogem do escopo desta pesquisa, como o *impeachment* da Presidente Rousseff (2016), que foi precedido de paralisia decisória nas Casas parlamentares (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018), encontram-se indícios importantes de que o Legislativo não é uma instância indefesa, e que dispõe de ferramentas para agir contra o Executivo de forma contundente.

4.4. Compondo o mecanismo causal

Unindo todos os dados, conclusões e inferências feitas até aqui, é finalmente possível construir e expor o mecanismo causal atuante na institucionalização das relações civis-militares brasileiras entre 1988 e 2014. Retoma-se as noções expostas no primeiro capítulo deste trabalho, as quais definem mecanismo causal como uma condição ou série de condições que propicia a transmissão de uma força existente em um ponto (T0) até (T1), separados temporalmente, e relembra-se que o mecanismo não apenas transmite uma força, como se ela prosseguisse inalterada, mas interage com ela ao longo do trajeto.

art. 84 da CF), sendo responsável pela criação e extinção de cargos dela (VI e XXV, art. 84 da CF), assim como pela nomeação e exoneração dos ministros (I, art. 84 da CF). A iniciação do orçamento é exclusiva ao Presidente (XXIII, art. 84), ainda que o Legislativo precise aprovar e possa emendar. Porém, tanto os cargos ministeriais, que são entendidos como recursos interessantes aos partidos nos sistemas de coalizão, quanto o orçamento destacam o quanto o Presidente centraliza recursos de interesse direto do Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007). Desta forma, o Presidente possui a capacidade de formar coalizões porque pode negociar a distribuição desses recursos em troca de apoio. No caso das ferramentas exclusivas, há a exclusividade do uso do Decreto Presidencial para a organização, regulamentação e funcionamento da administração pública (III e IV, art. 84 da CF) incluindo a criação de cargos (III e VI, art. 84 da CF), assim como a edição de Medidas Provisórias (III e XXVI, art. 84 da CF), em temas considerados relevantes ou urgentes, de acordo com o artigo 62 da Constituição.

É importante observar que o artigo 84, que versa sobre as prerrogativas exclusivas do Presidente da República, não está inteiramente presente no mecanismo, com seus vinte e sete incisos e seu parágrafo único⁶¹. Isso ocorre porque nem todas as prerrogativas contidas no artigo foram relevantes para explicar o caso selecionado e o mecanismo é aqui construído considerando apenas o caso e o recorte escolhido. Isto é dito desta forma porque a pesquisa trata-se de um estudo de caso e, por esta razão, o mecanismo aqui identificado não pode ser tomado como necessário para a ocorrência da institucionalização por si, ou seja, não é possível dizer que o evento não poderia ocorrer por outros meios. O mecanismo aqui identificado é suficiente, ou seja, ele é suficiente para explicar os resultados deste processo em específico. Apesar de ser um mecanismo suficiente, ele só é composto de partes necessárias. Isso quer dizer que se retirar uma das partes, o mecanismo não explica a cadeia de eventos. Portanto, as prerrogativas exclusivas que não forneceram uma parte necessária da explicação do processo não podem ser incluídas no mecanismo causal.

Essa centralização de poderes oferece ao Presidente condições de modificar as instituições através de duas formas de ação, que são aqui entendidas como complementares: autônomas e concertadoras. Como o nome indica, as ações autônomas são aquelas que o Presidente utiliza de suas prerrogativas exclusivas para movimentar-se de forma autônoma, sem depender do impacto delas no comportamento do Legislativo. Inversamente, as ações concertadoras são aquelas que diretamente dependem do impacto delas no Legislativo. Apesar

⁶¹ Ver anexos.

de divididas, no presente caso, elas não são entendidas como substituíveis entre si, sendo que a exclusão de alguma delas causaria a inviabilização do processo da forma que ele ocorreu.

Em termos de seu funcionamento, o mecanismo pode ser explicado em duas fases: a de ação direta; e indireta. A primeira vai de 1988 até a criação do MD, em 1999, em que as prerrogativas são usadas para centralizar a pauta civil-militar na Presidência da República. Nesta fase os recursos disponíveis ao Presidente auxiliam a compreender como este ator pode dispor da sua coalizão para centralizar ainda mais poder e como utilizou de suas ferramentas exclusivas para complementar o processo; a segunda vai de 1999 até 2014, é a fase em que as prerrogativas presidenciais oferecem condições para o fortalecimento de um outro ator, o Ministro da Defesa.

Na primeira fase, das doze legislações aprovadas durante o período e estudadas neste trabalho, todas elas foram propostas pelo Executivo e metade delas foi através de ferramentas exclusivas do Presidente. As seis propostas por ferramentas não exclusivas contaram com aprovação do Congresso, mesmo em casos que reforçava a centralização de poder no Presidente. Exemplos: a LC 69/1991 deu ao Presidente o poder de exclusivamente decidir sobre o uso interno das FA, função que não foi questionada pelas versões seguintes da Lei (LC 83/1995 E LC 97/1999); a EC 23/1999 aumentou a presença de membros indicados exclusivamente pelo Presidente, ao inserir o Ministro da Defesa no Conselho de Defesa; além disso, as Emendas Constitucionais 18/1998 e 20/1998 deram ao Presidente maior autonomia para lidar com o soldo das FA (pois agora não dependia de um impacto em outras categorias), aumentando o seu poder de barganha sobre as FA, ao desvincular os militares das FA dos demais militares e separá-los da previdência dos servidores públicos.

Tabela 8 – Legislações aprovadas durante a primeira fase (1988-2002)

Presidente/ Mandato	Legislação
Collor de Mello - (1990-1992)	MP 150/1990
	LC 69/1991
Cardoso - I (1995-1998)	EC 83/1995
	Decreto Presidencial 1895/1996
	EC 18/1998
	EC 20/1998
Cardoso - II (1999-2002)	MP 1795/1999
	Decreto Presidencial 2923/1999
	EC 23/1999
	LC 97/1999
	MP 1799-6/1999
	MP 1911-7/1999

Fonte: Tabela de elaboração própria com dados disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Planalto.

A concordância do Legislativo a esse fortalecimento do Poder Executivo consegue ser compreendida quando se observa os dados das votações e percebe-se a disciplina dos parlamentares com o seu partido e do partido com a coalizão, como evidenciado pela tabela 7. Assume-se aqui a perspectiva defendida por Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (2001; 2007) de que a disciplina da coalizão pode ser entendida como um dos benefícios colhidos pelo Presidente ao partilhar de seus recursos exclusivos, ainda que não se descarte a influência de um componente de concordância prévia nas questões, que tenha facilitado o alinhamento.

No caso das seis medidas propostas através de ferramentas exclusivas é possível perceber como estas, muitas vezes, foram utilizadas de forma complementar às outras, principalmente durante os dois mandatos do Presidente Cardoso. O Presidente Cardoso utilizou-se de suas ferramentas exclusivas trazer o MD a vida, primeiro criando a CREDEN (Decreto 1895/1996), com o objetivo de gerar um alinhamento mínimo de visões para o MD. Em seguida, ele modifica, assim como o Presidente Collor (MP 150/1990), a composição do Executivo para uma estrutura que considere favorável. No caso do Presidente Cardoso, a SAE é extinta e tem suas funções incorporadas por uma secretaria diretamente subornada a ele (MP 1795/1999) e, como parte desta secretaria, cria a figura do Ministro Extraordinário da Defesa, responsável por iniciar os preparos burocráticos para a implantação do MD (Decreto 2923/1999). Após a retirada dos ministros militares da Constituição, o Presidente extingue os ministérios da Marinha, Aeronáutica e Exército, cria o Ministério da Defesa (MP 1799-6/1999), para logo em seguida extinguir também o EMFA e Alto Comando das Forças Armadas (MP 1911-7/1999).

Essa movimentação demonstra o papel e a força das ferramentas exclusivas que, apesar de sozinhas não poderem explicar as mudanças legislativas ocorridas no período, afinal, a criação do Ministério da Defesa exigiu concertação com o Legislativo, mostrou como o Presidente potencializou sua ação através destas ferramentas, movendo peças dentro do próprio Poder Executivo.

A segunda fase é marcada por uma ação um pouco mais sutil e é preciso atenção para identificar o impacto do mecanismo. Em termos de relações civis-militares, a principal mudança está no fortalecimento da figura do Ministro da Defesa, sem descartar, é claro, a relevância de se atribuir alguma função ao Legislativo (LC 136/2010). A prerrogativa exclusiva a central para esta fase é a de recursos, em especial a capacidade de decidir a composição do quadro

ministerial, pois é através da decisão de empossar e, principalmente, de quando manter um Ministro da Defesa, que o Presidente Lula da Silva anuiu politicamente com as ações deste ator, contribuindo para o seu fortalecimento.

Entre 2003 e 2007 a ação do Presidência no MD é sensível. De acordo com Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), em um sistema Presidencialista multipartidário a formação de coalizões é essencial ao Executivo para se obter apoio do Legislativo, a divisão dos ministérios pelos partidos é crucial. No entanto, quando o Executivo opta por não partilhar de um determinado ministério, atribuindo-o ao partido Presidente ou o do Vice-Presidente, os quais já compõem o Executivo, entende-se que aquele ministério é, de alguma forma, caro à Presidência, ao ponto de que este Poder optar por manter um maior controle sobre a pasta ao invés de utilizá-la como recurso de negociação.

O primeiro Ministro da Defesa desta segunda fase foi José Viegas Filho, um diplomata de carreira, que enfrentou uma crise com os militares após o vazamento de uma fala do Comandante do Exército exaltando a tortura ocorrida durante o Regime Militar (PASSOS, 2015). Os atritos entre os militares com o Ministro Viegas podem ter sido os primeiros do governo do Presidente Lula da Silva, mas longe de ser os primeiros da história do MD, que já contava com casos desde o governo do Presidente Cardoso (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). No caso do conflito envolvendo Viegas Filho, a Presidência agiu de forma direta através de uma forte ingerência no Ministério ao empossar o próprio Vice-Presidente como Ministro da Defesa, após a exoneração de Viegas Filho do cargo. Foi durante a gestão do Vice-Presidente José Alencar que a Política Nacional de Defesa foi publicada, com participação do MD na produção do documento, e que o MD publicou a Política Nacional de Indústria de Defesa.

Após a gestão do Vice-Presidente José Alencar, Waldir Pires, do partido do Presidente da República, assume o cargo de Ministro da Defesa. Como já descrito no capítulo três, Waldir Pires enfrentou uma grande crise, envolvendo os controladores de voo, que resultou em sua saída do MD em um momento crítico, de abalo das estruturas e de estratégias. A posse do Ministro Nelson Jobim, político influente e representante do partido com a maior bancada do Congresso desde 1988, pode ser percebida como uma mudança da estratégia da Presidência, que deixa de atuar diretamente no MD e o delega a um político que agiu como se dispusesse de autonomia para gerir o Ministério (BARRETO, 2016).

Seja por inação ou por suporte, o Presidente permitiu que o Ministro Jobim seguisse executando tarefas que usualmente não estavam sendo desempenhadas pelo Ministro da Defesa.

Durante a gestão de Jobim no MD, diversos projetos importantes da área de Defesa foram iniciados, como o projeto construção do cargueiro KC-390, a criação do Conselho de Defesa Sul-americano e a aquisição de novos blindados para o Exército, os quais foram, de fato, executados (BARRETO, 2016). Sozinho, o Ministro da Defesa não dispunha de poder para levar tais projetos à cabo, é a passagem de uma atitude de ingerência direta para uma de suporte, por parte da Presidência, que permitiu que a figura do Ministro fosse ativa e contribuísse para uma incremental mudança de forças, reforçada pelo tempo, estabilidade e produtividade de gestão de Nelson Jobim.

Estes resultados são consoantes com os estudos desenvolvidos por Amorim Neto (2019) e Passos (2015), que identificam uma gradativa institucionalização do Ministério da Defesa através do crescimento dos quadros do Ministério, destacando a presença de civis, assim como a participação do MD na elaboração de políticas para a área da Defesa, e na ação ativa do Ministro Jobim, apontada como uma das causas da formalização legal das atividades do Ministro da Defesa feita pela Lei Complementar 136/2010.

A segunda fase ainda tem como destaque uma maior atuação do Legislativo, através de proposições, e da inclusão de atribuições a si mesmo, através da emenda à proposta do Executivo que resultou na LC 136/2010. Neste período, contabilizou-se um total de oito proposições, em que duas advieram do Legislativo e uma foi oficializada por meios exclusivos a este Poder (Decreto Legislativo). O sucesso do Legislativo em modificar a Constituição sem dispor das prerrogativas exclusivas do Presidente que favorecem a concertação não é aqui compreendido como uma falha da análise. A EC 77/2014 obteve 100% de aprovação entre os presentes nas duas Casas, nos dois turnos, e a LC 117/2004 recebeu apenas 12 votos contrários dentre os 356 votantes, o que indica a existência de uma ampla convergência dos parlamentares em relação aos projetos. Contudo, é importante lembrar que a LC 117/2014 recebeu veto parcial do Presidente da República, indicando que, mesmo em um caso com ampla concordância no Congresso sobre a proposta, o Presidente possui ferramentas para fazer sua visão ser levada em conta, uma vez que não participa diretamente dos debates nas Casas.

Tabela 9 – Legislações aprovadas na segunda fase (2003-2014)

Presidente/Mandato	Legislação
Lula da Silva – I (2003-2006)	EC 41/2003
	LC 117/2004
	Decreto Presidencial 5484/2005
Lula da Silva – II (2007-2010)	Decreto Presidencial 6703/2008
	LC 136/2010

Rousseff – I (2011-2014)	Lei Ordinária 12598/2012
	Decreto Legislativo 576/2012
	EC 77/2014

Fonte: Tabela de elaboração própria com dados disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Planalto.

4.5. Limitações do mecanismo

O presente mecanismo causal foi construído visando explicar especificamente o caso brasileiro, no período de 1988 e 2014. Isso quer dizer que esta ferramenta analítica tem um recorte temporal específico, uma limitação que precisa ser mantida em consideração quando busca-se pensar de que maneira ela pode fornecer *insights* para pensar outros momentos políticos da história brasileira, inclusive o atual (2021). Dentre os diversos cuidados destaca-se aqui as possíveis interações não previstas com outras instituições e condições.

Como destacado ao longo do capítulo dois, até chegar-se às macro-condições políticas disponíveis a partir de 1988, uma série de graduais mudanças institucionais precisaram ocorrer, desde a construção de um monopólio legítimo da violência no Estado brasileiro, perpassando por reformas institucionais nas Forças Armadas e no sistema de governo. É somente após todas essas mudanças que, no período democrático iniciado com a Carta de 1988, as prerrogativas exclusivas do Presidente permitiram a institucionalização das relações civis-militares.

É importante lembrar que diversas prerrogativas exclusivas presidenciais existiram em outros momentos da história brasileira, mas em períodos essencialmente autoritários, como o Estado Novo (1937-1945) e o regime militar (1964-1985). É por essa razão que a concentração de poderes no Presidente pós 1988 foi considerada como vestígio do autoritarismo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995), principalmente no que se refere às questões civis-militares (ZAVERRUCHA, 1994). Contudo, a interação deste “resquício autoritário” com o contexto democrático resultou em algo não esperado, que é o seu papel central na institucionalização das relações civis-militares no período.

Na fase 1988-2014, o contexto democrático afigura-se como uma mudança importante de ambiente, alterando o funcionamento de uma instituição já existente – as prerrogativas exclusivas –. É esta mudança ambiental externa que possibilita a ocorrência do *drift* citado no capítulo três. *Drift*, como visto anteriormente, é a mudança no impacto de uma regra existente devido às alterações ocorridas no ambiente (MAHONEY; THELEN, 2009, p. 16), ou seja, aplicando-se esta lógica ao presente caso, ocorreu *drift* quando o impacto das prerrogativas

exclusivas do Presidente, existentes desde o período autoritário, se modificou devido à alteração ambiental causada pela transição do autoritarismo para a democracia.

Estas conclusões também são condizentes com dados apresentados por Limongi (2008), que comparou o sucesso legislativo dos Presidentes brasileiros em diferentes momentos da história: os regimes democráticos 1946-1964 e 1988-2007. De acordo com o autor, muito da dificuldade de governabilidade que marcou o período de 1946-1964 não está presente em 1988-2007 devido à influência dos poderes exclusivos do Presidente, pois estes poderes permitiram que o Presidente compusesse maiorias no Congresso com maior facilidade. De acordo com Limongi (2008, p. 48),

A dominância e o sucesso do Executivo sobre a agenda legislativa é uma consequência direta da estrutura institucional. No período democrático iniciado em 1946, os presidentes conseguiram a aprovação de apenas 29,5% dos projetos apresentados durante seus mandatos. O presidente mais bem-sucedido desse período, Getúlio Vargas, aprovou menos de 50% dos projetos apresentados. Na democracia pós-1988, a taxa geral de sucesso foi de 75,8 e somente Collor registrou marca significativamente abaixo da média. A dominância do Executivo na produção de leis no período pós-1988 é ainda maior. O Executivo foi responsável, na média, pela apresentação de 83,3% das leis sancionadas. No período 1946-64, ao contrário, a fatia do Executivo foi de 38,5%. [...].

Esse impacto do contexto democrático, contudo, não deve ser confundido com uma parte do mecanismo. Na definição de mecanismos aqui adotada, o mecanismo interage ativamente durante o processo de transmissão causal de forças, inclusive, modificando essas forças. Isto implica em entender que não é tudo que interage com mecanismo será parte dele. No caso do contexto democrático, ele se apresenta como uma condição macro, ou seja, como o ambiente político que interage com o mecanismo, mas não o compõe.

Essa mesma lógica de interação, mas não participação, se faz importante também para compreender as limitações do mecanismo para pensar os anos após 2014. O mecanismo pode sim ser uma importante chave para compreender os últimos anos da política brasileira, porém isso não é uma certeza. É preciso observar de que forma as condições políticas se modificaram e quais os resultados destas mudanças, tanto para o mecanismo em si, quanto para a interação dele com outras instituições. O cuidado está em perceber que o mecanismo foi construído para explicar um momento histórico específico e, portanto, a aplicação dele em outras fases não pode ser feita de forma automática, o que deixa em aberto possibilidades para o desenvolvimento de novas e, com certeza, ricas pesquisas.

4.6 – Reflexões finais do capítulo

O presente capítulo buscou realizar um arremate à presente tese, ao cruzar conhecimentos do sistema político brasileiro com os dados, movimentos e categorias apresentados nos capítulos anteriores. Através de uma apresentação sistemática das principais correntes associadas aos estudos presidencialistas que se relacionam com o caso brasileiro, captou-se a origem da tendência de predominância do Executivo já identificada. Desta forma foi possível ter uma compreensão maior das ferramentas, recursos e vantagens à disposição do Executivo brasileiro que permitem que este Poder disponha de uma grande capacidade legislativa, a qual foi amplamente utilizada na institucionalização das relações civis-militares do período.

Estas vantagens, apresentadas de forma abrangente sob o nome de prerrogativas exclusivas do Presidente da República, tiveram um papel imprescindível para a institucionalização das relações, no período estudado, pois foi através delas que as mudanças institucionais foram realizadas. É este caráter ativo na possibilitação da movimentação e transmissão das forças políticas através do tempo que caracteriza estas prerrogativas exclusivas como o mecanismo causal.

O mecanismo causal, portanto, é composto por parte das prerrogativas exclusivas do Presidente da República, as quais são divididas em três categorias não excludentes, de acordo com as vantagens que oferecem a este ator: de primazia de ação, em relação a um tema; de recursos que centraliza; ou de ferramentas de ação que o são exclusivas. Estes três tipos de prerrogativas possibilitam duas formas de ação, pensadas em relação à dependência ou não do impacto que geram no Legislativo, sendo as autônomas as que não dependem deste impacto e as concertadoras, as que dependem.

O mecanismo causal identificado, contudo, não é formado por todas as prerrogativas exclusivas do Presidente, mas somente por aquelas que se mostraram essenciais ao desenrolar do processo de institucionalização no período 1988-2014. Esta ressalva se faz necessária porque o mecanismo, suas categorias e suas formas de ação, foram pensados para uma fase específica da história brasileira, a qual pode, sim, oferecer *insights* para refletir sobre outros momentos e outros lugares, desde que haja devida atenção a esta limitação. Porém, esta ressalva não tem o intento de gerar entraves ao desenvolvimento de pesquisa futuras no tema, pelo contrário, reforça a importância de novos trabalhos que debatam, testem e contestem o alcance do mecanismo aqui apresentado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo central identificar o mecanismo causal que permitiu a institucionalização das relações civis-militares no Brasil, entre 1988 e 2014. Partiu-se da lógica de que a identificação e compreensão do mecanismo que permitiu que essas relações se tornassem mais complexas, circunscritas e universalistas, em seus aspectos formais, seria possível entender como foram criados os constrangimentos formais que influenciaram uma mudança no padrão das relações civis-militares, anteriormente eram marcadas pelo intervencionismo das FA. Entre 1988 e 2014, o Brasil viveu vinte e seis anos ininterruptos de não-intervenção armada na política, um recorde para o histórico republicano do País, e que se sustenta até o presente momento (abril de 2021). A identificação deste mecanismo fornece, dentro de seu contexto histórico e político, conhecimento para pensar a estrutura política do País, e refletir sobre as formas como este mecanismo pode ser futuramente utilizado e até manipulado.

Para realizar a identificação e composição do mecanismo foram necessários diferentes passos. Iniciou-se, no primeiro capítulo, com uma apresentação dos conceitos, método e metodologia que guiaram todo o desenvolvimento do trabalho. Através de uma conceituação de relações civis-militares que permitiu a identificação de três elementos essenciais – os civis, os militares, e o Estado que intermedeia a interação entre eles – foi possível observar o papel das instituições na construção dessas relações, e entender como um contexto mais institucionalizado, ou seja, padronizado e regrado, gera maiores constrangimentos às mudanças nesta relação. Isso quer dizer que um contexto de baixa institucionalização das relações civis-militares propicia um ambiente político de menor previsibilidade, pois os constrangimentos à mudança são poucos. Por outro lado, um ambiente altamente institucionalizado tende a gerar mais previsibilidade para o desenvolvimento destas relações, afinal há maiores especificações de como elas devem ocorrer, as quais geram constrangimentos a formas alternativas de agir.

Ainda neste capítulo, foi feita a conceituação de mecanismo causal, caracterizado por ser uma série de condições que permitem a transmissão de forças causais através do tempo (BEACH; PEDERSEN, 2016). Esta definição pressupõe a existência de dois momentos distintos, no caso da presente pesquisa, dois momentos com diferentes graus de institucionalização das relações civis-militares (T0 e T1), sendo o momento final (T1) mais institucionalizado que o primeiro (T0). Como método para averiguar a existência de um processo de institucionalização, apresentou-se as categorias elaboradas por Polsby (1968) para

a identificação da existência de um processo de institucionalização, as quais são aplicadas através da comparação dos dois tempos (T0 e T1), em três categorias: complexidade; circunscrição; e universalidade.

Além das categorias que necessárias à comprovação do pressuposto, ou seja, da ocorrência da institucionalização, indicou-se o *process-tracing* como ferramenta a ser usada para a reconstrução do trajeto de institucionalização. Neste primeiro capítulo também são apresentados os conceitos oferecidos pelo Institucionalismo Histórico para serem aplicados na categorização e sistematização do processo a ser reconstruído e, desta forma, permitir a inteligibilidade dele.

Uma vez explicados os aspectos conceituais e metodológicos, partiu-se para aplicação deles ao caso. No segundo capítulo, através de uma mistura de dados secundários e primários, buscou-se realizar dois objetivos: fazer uma breve retrospectiva histórica das relações civis-militares brasileiras, apresentando os padrões que se repetem no tempo, sem desconsiderar as mudanças existentes entre as fases; e comprovar a ocorrência de uma institucionalização das relações civis-militares brasileiras, através de uma análise empírica e comparativa das legislações em 1988 e 2014. Aplicando-se as categorias de Polsby (1968) aos dados recolhidos comprovou-se a ocorrência de uma institucionalização e observou-se as primeiras tendências do processo, que indicavam uma predominância da ação do Poder Executivo.

Na parte histórica deste capítulo, observou-se como, desde a invasão portuguesa, a construção do Estado brasileiro não se baseou na existência prévia de um monopólio legítimo da violência. A ausência deste monopólio da força se manifestava na existência de poderes locais fortes, os quais dispunham de ampla liberdade de ação, ainda que estivessem oficialmente submetidos ao poder central. Neste contexto, a legitimidade sobre a violência era partilhada entre o governo central e os locais, sendo este exercido pelos governadores através das polícias, e aquele exercido pelo poder central através as Forças Armadas. Contudo, ainda que inicialmente as FA tenham atuado como uma manifestação do poder do Imperador, agindo principalmente na resolução de conflitos entre elites políticas regionais, com o fim do Império, elas seguiram atuando como interventoras, porém de forma bastante autônoma. Esta capacidade autônoma e interventora foi sustentada ao longo de um século devido a diferentes fatores, com destaque para a ambiguidade legal e social sobre o papel das FA, ou seja, por uma baixa institucionalização do seu papel, quanto devido ao desenvolvimento nas FA de ideários e capacidades políticas que fortaleciam e criavam justificativas para o padrão interventor.

Esta dinâmica, no entanto, não se manteve estática com o passar das décadas, sofrendo alterações que se acumularam com o tempo. No que se refere à concentração de poder político, o século XX foi marcado por importantes impulsos para a construção de um monopólio da violência sob a direção do governo central. Esta modificação não-linear rumo à centralização do poder ocorreu, destacadamente, em momentos autoritários da história brasileira nos quais as figuras do Presidente e do Executivo Federal centralizaram uma grande quantidade de poder. Esta centralização de poder foi além do Executivo Federal, significando também uma concentração de força nas FA, as quais passaram se diferenciar e sobrepor ao poder das polícias locais, deixando estas de serem entendidas como uma possível ameaça ao poder central e às FA.

Este histórico complexo de relacionamento entre um autoritarismo centralizador e de ação autônoma das FA encontrou o ápice da convergência com o Regime Militar (1964-1985). A tomada do poder pelas FA teve o efeito político de ampliar as tendências anteriores de centralização de poder na figura do Presidente e de não subordinação das FA aos civis, adicionando ainda mais peso ao histórico intervencionista, e mais desafios ao projeto democrático que se buscou implantar ao fim do Regime. Os desafios a subordinação das FA ao poder civil eram vários, mesmo quando se observava apenas o aspecto formal. A Constituição de 1988 fez esta subordinação de forma rasa, e, por esta razão, a continuidade da centralização de diversos poderes na figura do Presidente da República passou a ser vista como um entrave para uma possível institucionalização e clarificação dos limites das relações civis-militares.

Contudo, na segunda parte do capítulo, através dos quadros que compararam a estrutura institucional existente em 1988 e em 2014, observou-se que esta expectativa não se sustentou. Houve uma proliferação de legislações que atingiam diretamente às relações civis-militares, versando sobre diversos temas e reduzindo o escopo de liberdade e discricionariedade. Além disso, indo na direção oposta das previsões, identificou-se que a maioria destas mudanças foram propostas pelo Presidente da República, indicando que a centralização de poder no Executivo Federal não só não ofereceu resistência a institucionalização, mas foi motor dela. A constatação destes fatos confirmou a necessidade de se realizar uma reconstrução do período histórico entre as duas datas, com o intento de identificar o mecanismo que permitiu o incremento institucional das relações civis-militares brasileiras.

Nesta linha, o terceiro capítulo focou-se em reconstruir, de forma cronológica e linear, o processo de institucionalização das relações civis-militares. A reconstrução se deu através da

análise do trâmite das Emendas Constitucionais que alteraram o capítulo constitucional que trata das questões militares, das Leis Complementares que detalharam o artigo 142 da CF, e das legislações e documentos citados como importantes pela bibliografia especializada. A análise dos dados foi feita à luz dos conceitos do Institucionalismo Histórico (PIERSON, 2004; MAHONEY, THELEN, 2009) os quais permitiram identificar que as mudanças ocorreram de forma incremental, majoritariamente através de alterações institucionais que substituíram as legislações antigas por novas ou que adicionaram conteúdo às já existentes. A reconstrução também permitiu identificar uma situação pontual em que a ocorrência de um acidente em meio a um conflito transformou a situação em uma conjuntura crítica, que permitiu a modificação da aplicação de regras já existentes, por mais que a modificação legal só tenha sido formalizada anos depois.

A reconstrução realizada no capítulo três permitiu identificar o Ministério da Defesa como uma referência central para a compreensão do processo, pois muitas das mudanças institucionais realizadas visaram a criação do MD ou seu gerenciamento, por mais que tenham abrangido temas que o extrapolam. A análise também permitiu confirmar a predominância do Executivo no processo de institucionalização, sendo este Poder o maior proponente das mudanças realizadas no período e o que mais diversificou suas estratégias de ação. O Legislativo, por seu lado, foi identificado como uma instância que atua de forma coadjuvante: debate os projetos de forma substantiva e adiciona às legislações existentes, mas não se coloca como uma instância de veto às propostas dos Executivo para a pasta.

O quarto e último capítulo deste trabalho sistematizou as condições que permitiram a institucionalização das relações civis-militares, ao nível formal, durante o período analisado. A identificação das prerrogativas exclusivas do Presidente da República que permitiram o desenvolvimento do processo possibilitou a organização delas em formato de mecanismo, dividindo-as em três categorias de prerrogativas (primazia, recursos e ferramentas), as quais se manifestam em ações presidenciais de caráter autônomo ou concertador, *vis-à-vis* ao Legislativo.

As ações de caráter autônomo são aquelas que o Presidente não depende do impacto que elas possam ter no Legislativo e, inversamente, as ações de concertação, dependem do impacto que geram no Legislativo. Por mais que exista um ímpeto de querer associar uma determinada prerrogativa exclusiva ou um tipo delas a uma ação específica, isso não foi possível. Mesmo um Decreto Presidencial, uma ferramenta facilmente associada às ações autônomas pode ser

usada para concertação, seja nomeando um ministro, seja criando um cargo administrativo para acomodar demandas. A criação do cargo de Ministro Extraordinário da Defesa (Decreto 2923/1999), por exemplo, foi realizada enquanto a criação do MD seguia em votação no Legislativo, e pode ser compreendida tanto como uma forma de adiantar a organização do ministério vindouro, quanto como uma tentativa de pressionar o Legislativo a votar a matéria.

Um exemplo na outra direção pode ser encontrado na nomeação de ministros, um recurso habitualmente associado às ações concertadoras, em especial aquelas que visam a formação ou manutenção de coalizões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007). O caso da posse de Nelson Jobim ao cargo de Ministro da Defesa, por exemplo, é menos explicado como uma estratégia de concertação com o Legislativo do que como uma ação autônoma que visava o estabelecimento de um controle sobre o Ministério da Defesa, que não precisasse ser diretamente exercido pela Presidência.

As prerrogativas exclusivas do Presidente da República são parte marcante do sistema político brasileiro inaugurado em 1988, muito bem definido por Sérgio Abranches (1988) como um “Presidencialismo de Coalizão”. Neste sistema o Presidente da República detém tantos recursos em mãos para que consiga gerar governabilidade em um sistema que comporta distintas características que desafiam a concertação política. O sistema político brasileiro é multipartidário e fragmentado, o que torna pouco provável a formação de maiorias no Congresso, sem que haja um incentivo. Para evitar que os conflitos e discordâncias entre Executivo e Legislativo levassem a paralisia política, como ocorria na experiência democrática de 1945-1964 (LIMONGI, 2008), foram estabelecidas prerrogativas ao Executivo para que este dispusesse de meios políticos para costurar soluções e arranjos, sem a necessidade de as partes recorrerem a instrumentos alheios às regras do jogo.

Isso não quer dizer que o sistema seja perfeito e, já em 1988, Abranches (1988) apontou para principal falha dele: a não institucionalização de um mecanismo que solucionasse casos extremos de paralisia. De acordo com o autor, nos casos em que o Executivo e o Legislativo não fossem capazes de chegar a um acordo, mesmo como todos os instrumentos disponíveis para proporcionar a concertação, o sistema paralisaria. Isso ocorreria porque não havia – e não há – uma cláusula que puna os Poderes pela não decisão, que os force a sair da inércia (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018). Nos sistemas parlamentaristas tradicionais há cláusulas que permitem a dissolução do governo, em casos graves de não governabilidade. A existência destes mecanismos coloca os parlamentares em cheque: ou há cooperação ou há

novas eleições. A não existência deste tipo de artefato no Brasil pós 1988 poderia ter aberto espaço para uma retomada da ação dos militares como moderadores do sistema, como ocorreu em outros momentos históricos citados no capítulo dois. No entanto, isso não ocorreu. Contudo esta pode ser a causa de outras distorções do sistema, como o uso irregular da ferramenta de *impeachment*, e pode ser essa também uma parte da explicação do que está acontecendo agora (abril de 2021).

O escopo deste trabalho não abrangeu os últimos sete anos (2015-2021) da política brasileira e não possui a audácia de querer explicar os movimentos políticos recentes nos próximos parágrafos. Tomando a liberdade de escrever em primeira pessoa, a partir daqui me disponho a compartilhar algumas reflexões que esta pesquisa me proporcionou, as quais podem servir como provocações para pensar o contexto político atual.

Até o momento, o mecanismo do *impeachment* só foi evocado para o julgamento de irregularidades em contextos de evidente e persistente divisão política entre o Presidente da República e o Legislativo (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018). Nesta perspectiva, a existência da irregularidade por si é necessária, mas não suficiente para a abertura do processo, necessitando do elemento de conflito entre os Poderes. Um exemplo simples é observar que a Presidente Rousseff perdeu o cargo, em 2016, por realização de pedaladas fiscais, enquanto o Presidente Bolsonaro, recentemente confrontado pela renúncia do Ministro da Defesa e dos Comandantes das três Forças Armadas sob a denúncia de tentativa do Presidente de cooptar as Forças Armadas, segue sem processos abertos. Usa-se aqui a crise militar como argumento porque a tentativa de uso político das FA é facilmente enquadrada como crime de responsabilidade, de acordo com os itens 7 e 8 do art. 7º da Lei 1079 do Código Civil. Por outro lado, a gestão irresponsável do Presidente para com a pandemia dificilmente se caracterizaria como crime de responsabilidade, de acordo com a Lei 1079, por mais que a irresponsabilidade seja evidente na falta de vacinas e medicamentos, no boicote do Presidente às medidas de prevenção e na contabilização de mais de trezentos mil mortos por COVID-19, este fato específico não permite a abertura de um processo de *impeachment*⁶².

A sobrevivência do governo do Presidente Bolsonaro reside em mais de um fator, mas me aterei a um: a estratégia de militarizar o governo. Desde o início do seu mandato (2019), o atual Presidente da República buscou apoio a corporação militar. Esse apoio foi muito além da

⁶² Contudo, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instaurada. Ver Folha de S. Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/entenda-como-funciona-uma-cpi-e-os-poderes-da-comissao-que-investigara-acoes-na-pandemia-da-covid.shtml>>. Acesso em 12 de maio de 2021

escolha do seu vice, o General do Exército Hamiltom Mourão, e da ocupação de militares como ministros da Defesa, tendência esta inaugurada no governo anterior, do Presidente Temer (2016 – 2018). O governo do Presidente Bolsonaro chegou a ter a maioria dos seus ministérios chefiados por militares e aumentou em dez vezes a presença militar no governo e na alta-cúpula das maiores estatais com participação da União, como a Petrobras e a Eletrobras, inclusive militares na chefia da hidrelétrica Itaipu⁶³. Houve e há uma visível militarização do governo, inclusive para a gestão da pandemia, com a escolha do General do Exército Eduardo Pazzuello para Ministro da saúde em 2020.

Acredito que seja inegável que a ideologia do próprio Presidente da República tenha contribuído para a militarização, mas considero que há mais que isso. Como escrevi recentemente ao Eris⁶⁴, o padrão de ação do Presidente Bolsonaro remete ao velho hábito de cooptação política dos militares, descrito por Stepan (1975). Ainda que não tenha sido explorado ao longo da presente tese, Stepan (1975) conclui que a cooptação militar por parte da Presidência tende a ocorrer quando este dispõe de baixo apoio político, eles tentam trazer os militares para sua esfera de influência, como uma tentativa de compensar sua desvantagem política.

Se observarmos as ações do governo atual a partir da ótica desenvolvida nesta tese, observa-se que a cooptação dos militares é realizada de forma semelhante a que se usa com os partidos políticos, quando se busca a concertação necessária para governar. No caso específico do governo do Presidente Bolsonaro, a militarização do sistema pode ser compreendida através de uma visão que trata as Forças Armadas como um partido, ainda que não seja possível identificar elementos que indiquem que elas possuam uma agenda própria de governo. Ou seja, não há indícios de que um Partido Fardado – como descrito por Oliveiros Ferreira (2000) – tenha voltado à vida, mas parece haver uma tentativa de se utilizar das FA com esta função através da militarização das pastas.

É importante notar que a militarização ocorreu por vias legais. São as prerrogativas exclusivas do Presidente da República que garantem a ele decisão de nomear ministros e cargos da Administração Pública, e ele assim o faz. Através desta crescente participação no governo, as FA não são apenas convidadas a repensar seu papel político atual, mas a acreditar que cabe

⁶³ Ver Folha de S. Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/bolsonaro-multiplica-por-10-numero-de-militares-no-comando-de-estatais.shtml>>. Acesso em 03 de maio de 2021.

⁶⁴ Página associada ao Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’ – (PUC-Sp/UNICAMP/UNESP). Publicação disponível em: <<https://gedes-unesp.org/habitos-que-se-recusam-a-morrer-a-cooptacao-de-militares-pelas-elites-civis/>>. Acesso em 03 de maio de 2021.

novamente a elas a decisão sobre a manutenção do equilíbrio do sistema político. O governo está revivendo um precedente problemático em termos das relações civis-militares, cuja completa compreensão extrapola as premissas do presente trabalho e que demandam pesquisas complementares para a apreensão do fenômeno.

Dentre as linhas de pesquisa necessárias, destaco a importância de pensar qual foi o papel da institucionalização das relações civis-militares no atual contexto de militarização dos quadros do governo. Ela deveria ter tido um papel de barrar esse movimento? Ela facilitou esse movimento? Qual o papel da institucionalização na construção de um controle civil dos militares? São perguntas justas a se colocar principalmente quando o processo de militarização ocorre dentro das regras vigentes e surpreende com a rapidez e aparente facilidade que ocorreu.

São também necessárias pesquisas de cunho comparativo que busquem compreender se o processo de institucionalização vivido pelo Brasil foi essencialmente distinto de outros e, se sim, em quais aspectos. Isso precisa ser feito através da revisitação e questionamento de antigas narrativas sedimentadas nos estudos de Defesa brasileiro, as quais focam as explicações das relações civis-militares no período de transição e em seus desdobramentos diretos. A presente tese teve o papel de demonstrar que muito mudou no Brasil desde a democratização e que, portanto, comparar apenas tipos e formas de transição seria ignorar os aprendizados oferecidos pela história recente, seja para melhor utilizá-los, seja para não os repetir.

A presente pesquisa ofereceu importantes respostas sobre o processo de institucionalização das relações civis-militares brasileiras ao permitir identificar o que mudou e como mudou, ao nível formal. A tese também abriu portas para novas perguntas e sugere fortemente que a compreensão dos processos civis-militares não ignore questões gerais do sistema político vigente, ou o impacto das instituições formais. Atualmente o Brasil vive um momento político delicado em que nem a vida, nem a democracia estão no centro das preocupações governamentais. Mais uma vez a academia é chamada para repensar, questionar e desvendar as faces políticas do país, assim como as entrelinhas de seu funcionamento, pois só a compreensão profunda destes movimentos permitirá um vislumbre mais acurado de opções de futuro e dos caminhos até ele.

ANEXOS

Anexo 1 – Artigo 84 da Constituição Federal

2014

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor, mediante decreto, sobre:
 - a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
 - b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
- VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;
- IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;
- X - decretar e executar a intervenção federal;
- XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;
- XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;
- XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;
- XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei;
- XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;
- XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;
- XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;
- XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;
- XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;
- XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;
- XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;
- XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Anexo 2 – Artigo 142 e da Constituição Federal (1988 e 2014)

1988

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.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

§ 2º Não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares.

2014

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.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

§ 2º Não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares.

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

I - as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas;

II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea c, será transferido para a reserva, nos termos da lei;

III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea c, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei;

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;

V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos;

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;

VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar à pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior;

VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea c;

IX - (Revogado).

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.

Anexo 3 – Artigo 62 da Constituição Federal

2014

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Anexo 4 – Artigo 7º da Lei 1079 do Código Civil (Define crimes de responsabilidade)**2014**

Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

- 1 - impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto;
- 2 - obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais;
- 3 - violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquirar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material;
- 4 - utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral;
- 5 - servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;
- 6 - subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social;
- 7 - incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina;
- 8 - provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis;
- 9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição;
- 10 - tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

REFERÊNCIAS:

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. Vol. 31, nº 1, 1988.
- ABRUCIO, F. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.
- ALSINA JR, João Paulo Soares. **Política Externa e Política de Defesa**: Síntese Imperfeita. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.
- AMORIM NETO, Octavio. Democracy, Civil-Military Relations, and Defense Policy in Brazil. Presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, 2012.
- AMORIM NETO, Octavio. The impact of civilians on defense policy in new democracies: the case of Brazil. **Latin American Politics and Society**. Miami: University of Miami, 2019.
- ARRETCHE, M. Continuidades de Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, 52 (2), 2009.
- AVELINO, P. In: DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 15 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15FEV2012.PDF#page=143>>.
- BARRETO, Lis. **A Dimensão da Defesa na Política Externa dos Governos de Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)**. 120f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”. São Paulo, São Paulo, 2016.
- BARRETO, Lis. Hábitos que se recusam a morrer. Publicação disponível em: <<https://gedes-unesp.org/habitos-que-se-recusam-a-morrer-a-cooptacao-de-militares-pelas-elites-civis/>>. Acesso em 03 de maio de 2021.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus. **Process-tracing methods**: foundations and guidelines. University of Michigan Press, 2016.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek**. Desenvolvimento econômico e estabilidade política 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey. Process tracing: from philosophical roots to best practices. In: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey (Ed.) **Process tracing**: from metaphor to analytic tool. Cambridge University Press, 2015.
- BLONDEL, Jean. About Institutions, Mainly, but not Exclusively, Political. In: BINDER, S; RHODES, R; ROCKMAN, B. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, cap 36, 2008.
- BURK, James. Theories of democratic civil-military relations. **Armed Forces & Society**, Vol. 29, n.1, 2002.
- CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e Política no Brasil**. 2ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2006.
- CASTRO, Celso. **A Invenção do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2002.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastián. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, 2004.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes. 2014.

CORUJA, F. Emenda nº 1 de 09 de março de 2010. Projeto de Lei Complementar 543 de 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=741478&filename=EMP+1/2010+%3D%3E+PLP+543/2009>.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção 1). 27 de junho de 1991. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27JUN1991.pdf#page=181>>.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção 1). 27 de junho de 1995. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27JUN1995.pdf#page=9>>.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 10 de agosto de 1996. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10AGO1996.pdf#page=11>>.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 12 de agosto de 1997. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12AGO1997.pdf#page=21>>.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 19 de junho de 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19JUN1999.pdf#page=62>>. 1999a.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 14 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1999.pdf#page=89>>. 1999b.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Sessão Conjunta. 5 de julho de 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=05/07/2005&paginaDireta=03773>>.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. Acordos Internacionais e Controle Parlamentar no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 18, n. 37, 2010.

ENTENDA a CPI da Covid e seus poderes e veja a lista de senadores que compõem a comissão, FOLHA DE S. PAULO, São Paulo e Brasília, 26 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/entenda-como-funciona-uma-cpi-e-os-poderes-da-comissao-que-investigara-acoes-na-pandemia-da-covid.shtml>>. Acesso em 12 de maio de 2021.

FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. Bertrand Brasil, 1987.

FERREIRA, Oliveiros da Silva. **Vida e morte do partido fardado**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

FERREIRA, Oliveiros da Silva. **Forças Armadas Para Quê?** Rio de Janeiro. Fonte Digital, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 29, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C.; SAEZ, M. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. 2006. 282 f. Tese (Doutorado de Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo 2006.

GENOÍNO, J. Diário do Congresso Nacional (seção 1). 17 de abril de 1991. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17ABR1991.pdf#page=58>>.

HALL, P; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. Issue 58, p. 193-223, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**. The Belknap Press (1957), 2000.

IKENBERRY, G. John. History's Heavy Hand. Institutions and Politics of the State. Paper prepared for a conference on "New perspectives on Institutions", University of Maryland, October of 1994.

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

KASAHARA, Yuri; MARSTEINTREDET, Leiv. Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v.49, n. 1, 2018

KEEGAN, John. **Uma História da Guerra**. São Paulo: Companhia das Letras. 2006.

KINZO, M. Partidos Políticos y Proceso Decisorio Democrático: El Caso Brasileño. In: CAVAROZZI, M. (Comp.). **Hacia una Matriz de Gobierno en América Latina**. Instituciones del Estado, la Sociedad Civil y el Mercado. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín/BID, 1999.

KUHLMANN, Paulo Roberto Loyola. **Exército Brasileiro: estrutura e ordenamento político (1984-2007)**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, São Paulo, 2007.

KUPCHAN, Charles. **How Enemies Become Friends**. The sources of stable peace. Oxfordshire: Princeton University Press. 2010.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Editora Alfa-Ômega. Vol.2, 1993.

LIMA, Raphael Camargo. **A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Uma Grande Estratégia Inconclusa**. 2015. 257f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas". São Paulo, São Paulo, 2015.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos** – Cebrap, n 76, nov., 2006.

LIMONGI, F. O poder executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, R.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. Editora Hucitec, 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. **A Arte da Guerra**. Porto Alegre, RS: L&PM. 2012.

MAHONEY, James; MOHAMEDALI, Khairunnisa; NGUYEN, Christoph. Causality and Time in Historical Institutionalism. In: FIORETOS, O.; FALLETI, T. G.; SHEIN, A. **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (Ed.). **Explaining institutional change**. Ambiguity, agency and power. Cambridge University Press, 2009.

MAINWARING, S. Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Eds.) **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MARTINS FILHO, João Roberto. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás. **Revista Olhar**. Nº 4, 2000.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **A militarização da burocracia**: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavalier. Autonomia na lei. As forças armadas nas constituições nacionais. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 25, N. 73, 2010.

MCSWEENEY, Bill. **Security, Identity and Interests**. A Sociology of International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MELO, Marcus André. **Reformas Constitucionais no Brasil**. Instituições Políticas e Processo Decisório. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

MENEZES, Delano Teixeira. **O Militar e o Diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

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

OLIVEIRA, Armando Albuquerque. **(Des)controle civil sobre os militares no Brasil**: um estudo comparado (1945-1964/1985-2009). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, Recife, 2010.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**. [S.I], abril/junho, 2009, p. 71-83.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de.; SOARES, Samuel Alves. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: D'ARAUJO Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.) **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2000.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, vol. 43, no. 3, 2000.

PARALISAÇÃO dos controladores causa novo pagão aéreo no país, FOLHA DE S. PAULO, Brasília, 30 de mar. 2007. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u133553.shtml>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

PASSOS, Anaís Medeiros. Institutional reforms in the brazilian ministry of defense (2007-2011) and the principal-agent framework. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Vol. 6, N. 2, 2015.

PASSOS, Anaís Medeiros. **O estado das relações civis-militares no brasil**: um estudo de caso sobre o Ministério da Defesa (2007-2011). 2014. 88 f. Artigo (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PIERSON, Paul. **Politics in Time**: History, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIMENTA, Gabriel Alves. **Defesa e controle**: uma análise da presença civil no Ministério da Defesa brasileiro. 2014. 89 f. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the House of Representatives in the United States. **The American Political Science Review**. Berkeley: University of California. Vol 62. N. 1, 1968.

REIS, Bruno Wanderley. Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: Desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, R. G. et. al. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, 88: 29-87, 2013.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís. Pensamento em Defesa no Brasil em Perspectiva Filosófica e Histórica. In: WINAND, Érica; GOLDONI, Luiz; MONTEIRO, Álvaro (Orgs.). **Pensamento Brasileiro em Defesa**. Aracaju: Editora UFS, 2013.

SEABRA, Catia; GARCIA, Diego. Bolsonaro multiplica por 10 número de militares no comando de estatais. FOLHA DE S. PAULO, Rio de Janeiro, 6 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/bolsonaro-multiplica-por-10-numero-de-militares-no-comando-de-estatais.shtml>>. Acesso em 03 de maio de 2021.

SEABRA, Pedro. Política de Defesa, Política Externa e Grande Estratégia do Brasil. **Nação e Defesa**, n. 138, 2014.

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

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (Ed.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

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

SOLA, Lourdes. O golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. Bertrand Brasil, 1987.

TOURINHO, Gustavo; JARDON, Carolina; GUSMÃO, Lísia. Acidente da TAM causa 'turbulência' no governo. G1, 17 ago. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL89039-5605,00.html>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

VAZ, Alcides. A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências. In: FAUSTO, Sergio; SORJ, Bernardo. (Orgs.) **O Brasil e a governança da América Latina: Que tipo de liderança é possível?** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. São Paulo: Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: [s.n.] V. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia por integração. **Revista Tempo Social - USP**. São Paulo: [s.n.] V. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

WEBER, Max. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright (Orgs.) **Max Weber – Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luís. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**. Franca: v. 29, n. 2, p. 3-29, dezembro 2010.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luís. **O impacto das relações civis-militares sobre as missões das FA brasileiras no século XXI**. In: Congress Of The Latin American Studies Association, n 27, XXVII. Montréal, Canadá, 2007.

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

ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, V. 25, nov. 2005, p. 107-121.

Legislação citada:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Decreto 1895 de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1895.htm>.

BRASIL. Decreto 2923 de 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-2923-1-janeiro-1999-369845-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Decreto 5484 de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>.

BRASIL. Decreto 6703 de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>.

BRASIL. Decreto Legislativo 576 de 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109939>>.

BRASIL. Lei Ordinária 12.598 de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112598.htm>.

BRASIL. Lei 1079 do Código Civil. 1950 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>.

BRASIL. Lei 8.028 de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm>.

BRASIL. Lei 9.649 de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649cons.htm>.

BRASIL. Medida Provisória 150 de 1990. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/8836>>.

BRASIL. Medida Provisória 1795 de 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1795-1-janeiro-1999-369256-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Medida Provisória 1799-6 de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1799-6.htm>.

BRASIL. Medida Provisória 1911-7 de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1911-7.htm>.

BRASIL. Medida Provisória 544 de 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522364>>.

Portarias Normativas:

BRASIL. Portaria Normativa 295/MD de 2002. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/147/1/port_norm_n0_295_2002.pdf>

BRASIL. Portaria Normativa 899/ MD de 2005. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/190/1/port_norm_n0_899_md_2005_pnid.pdf>.

BRASIL. Portaria Normativa 113/MD de 2007. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/135/1/MD51_M04.pdf>.

BRASIL. Portaria Normativa 3010/MD de 2014. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/136/1/MD31_M07.pdf>.

Projetos de Leis Complementares:

Projeto de Lei Complementar 181 de 1989. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/19615>> e <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=234237>>.

Projeto de Lei Complementar 10 de 1995. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233221>>.

Projeto de Lei Complementar 250 de 1998. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=40855>> e <
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40563>>.

Projeto de Lei Complementar 221 de 2003. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=258267>> e <
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/58396>>.

Projeto de Lei Complementar 543 de 2009. Disponível em: <
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/95964>> e <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=463287>>.

Leis Complementares:

BRASIL. Lei Complementar 69 de 1991. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1991/leicomplementar-69-23-julho-1991-364952-norma-pl.html>>.

BRASIL. Lei Complementar 83 de 1995. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1995/leicomplementar-83-12-setembro-1995-363629-norma-pl.html>>.

BRASIL. Lei Complementar 97 de 1999. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

BRASIL. Lei Complementar 117 de 2004. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2004/leicomplementar-117-2-setembro-2004-533982-norma-pl.html>>.

BRASIL. Lei Complementar 136 de 2010. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-136-25-agosto-2010-608087-norma-pl.html>>.

Projetos de Emendas Constitucionais:

Projeto de Emenda Constitucional 338 de 1996. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24990>>.

Projeto de Emenda Constitucional 33 de 1995. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>>.

Projeto de Emenda Constitucional 626 de 1998. Disponível em: <
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40843>> e <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25008>>.

Projeto de Emenda Constitucional 40 de 2003. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>>.

Projeto de Emenda Constitucional 293 de 2013. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=587916>>.

Emendas Constitucionais:

BRASIL. Emenda Constitucional 18/1998. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional 20/1998. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional 23/1999. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc23.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional 41/2003. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional 77/2014. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc77.htm>.