

As relações civis-militares em novos tempos

Cel Inf Vladimir Schubert Neiva Ferreira*

RESUMO

O objetivo deste ensaio é apresentar pontos relevantes do complexo tema das relações entre civis e militares, em um novo contexto histórico marcado pelo final da Guerra Fria em 1989, quando o tema passou a ocupar posição destacada na pauta dos decisores, em virtude de situações inéditas surgidas e dos novos conceitos vivenciados, ocasionando um redirecionamento dos militares para o cumprimento de inusitadas missões, quando passaram a ocupar progressivamente cargos em diversos órgãos e instituições dos seus países. Dentro do tema, trataremos da importância dos Ministérios da Defesa para a manutenção de uma saudável relação entre civis e militares, numa democracia efetiva, sendo este órgão considerado um dos principais indicadores da qualidade desta relação. Durante a análise, buscaremos responder ao questionamento: “Quais seriam os elementos basais para uma boa relação entre civis e militares, em uma democracia efetiva”?

Palavras-chave: Forças Armadas, Relações Civis-Militares e Ministério da Defesa.

ABSTRACT

The purpose of this essay is to present relevant points of the complex subject of civil-military relations in a new historical context marked by the end of the Cold War in 1989, when the subject came to occupy a prominent position in the agenda of decision makers, due to unprecedented situations emerged and the new concepts experienced, leading to a redirection of the military to the fulfillment of unusual missions, when they gradually occupy positions in various organs and institutions of their countries. Within this theme, we will deal with the importance of the Ministries of Defense in maintaining a healthy relationship between civilians and militaries, within an effective democracy, which is considered one of the main indicators of the quality of this relationship. During the analysis, we will try to answer the question: "What would be the basic elements for a good civil-military relationship in an effective democracy"?

Keywords: Armed Forces, Civil-Military Relations and Ministry of Defense.

O Cel Inf Vladimir Schubert Neiva Ferreira é atualmente analista de planejamento estratégico do Estado-Maior do Exército, em Brasília-DF. Concluiu, em 2016, o Mestrado de Defesa e Segurança Hemisférica, pelo Colégio Interamericano de Defesa, Washington-DC, Estados Unidos da América, onde foi também assessor entre JUN 2016 e JUL 2017. Possui, ainda, o título de Mestre em Ciência Militares (2007), pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro-RJ. Entre 2011 e 2013, comandou o 28º Batalhão de Infantaria Leve e foi Diretor de Ensino do Centro de Instrução de Garantia da Lei e da Ordem, situados em Campinas-SP.

1. Introdução

O tema “relações civis-militares” é um dos mais velhos da ciência política, como dito por Eliot A. Cohen (COHEN, 2002, p. 241), e se ressentem da existência de pouquíssimas teorizações a respeito, conforme explica Samuel Huntington (HUNTINGTON, 1957, p. 7). A integração entre as instituições militares, os decisores políticos do governo e o resto da sociedade representa o foco das relações civis-militares e a base da democracia, conforme referenciado por Brian Loveman (LOVEMAN, 1999, p. 5). Estamos de volta à famosa “Pirâmide de Clausewitz”¹, considerada a base para o estudo das relações de poder: Política, Militares e Povo. Dentro desta linha de pensamento, surge o conceito de democracia efetiva, na qual a autoridade encontra-se centrada no povo e em seu nome o poder será exercido, dando voz, simultaneamente, aos vitoriosos e aos derrotados em um pleito eleitoral.

O novo arranjo dos países do hemisfério americano, deflagrado pela Queda do Muro de Berlim (1989) e o consequente término da Guerra Fria, fez alterar o modo como os Estados Unidos e a então União Soviética exerciam suas influências na região. Dentro desta ótica, os países latino-americanos foram obrigados a buscar uma nova destinação para as suas Forças Armadas, uma vez que cessaram as ameaças atômicas e o orçamento de defesa acabou sendo reduzido, de um modo geral, em cada país. Pouco tempo depois, veio a Declaração de Segurança das Américas, promulgada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2003, acrescentando o conceito da Segurança Multidimensional² ao já irrequieto

¹ “Carl von Clausewitz”, Questia (Trusted online research), acessado em 9 de outubro de 2015, <https://www.questia.com/library/history/military-history/military-science/carl-von-clausewitz>

² Esse conceito, adotado por ocasião da Conferência Especial sobre Segurança realizada entre os dias 27 e 28 de outubro de 2003, na Cidade do México, se refere a ameaças, preocupações e outros desafios à segurança de natureza diversa e de alcance multidimensional para além do enfoque tradicional, abrangendo ameaças novas e não-tradicionais, que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais.

ambiente regional, conforme Gastón Chillier e Laurie Freeman (CHILLIER; FREEMAN, s/d, p. 8), reforçando ainda mais a importância do entrosamento entre os segmentos civil e militar. Agora a pessoa humana passou a ocupar o centro das atenções, devendo os Estados serem responsabilizados pela sua proteção face às chamadas novas ameaças, como as vulnerabilidades ambientais, a delinquência organizada transnacional, o terrorismo, dentre outras. Neste contexto, militares e civis passaram a ombrear tarefas comuns, conferindo ainda mais importância à integração entre estes dois segmentos para a manutenção da paz e segurança regionais.

2. Reflexões sobre as relações civis-militares dentro de uma democracia efetiva

Pelas especificidades do tema e, ainda, em consonância com estudiosos no assunto, procuraremos realizar abordagens considerando os aspectos profissionalismo (autonomia, exclusividade e especialização), ética (honra e lealdade), legitimidade (regulamentos e leis), imagem (percepção de integridade) e credibilidade (confiança da população).

Conforme Peter Feaver (FEAVER, 2015, p. 1), um grande desafio para a manutenção de uma saudável relação entre civis e militares repousa na manutenção de uma força militar suficientemente forte para atender às necessidades apresentadas pelos civis, e disciplinada para fazer tão somente o que o segmento político autoriza fazer. O conturbado histórico de participações de militares latino-americanos na vida política de seus países constitui-se, por si só, em objeto de apreensão. Assim, especialistas no assunto como Eric Nordlinger (NORDLINGER, 1970, p. 2-3), ressaltaram a importância de se evitar distorções da participação militar no plano político, como no pretorianismo e caudilhismo, considerados “estopins” de golpes em um passado não muito distante na região.

Os diferentes trajetos percorridos por civis e militares, durante suas respectivas formações profissionais e acadêmicas, acabam por emprestar características bem peculiares a cada uma das carreiras. Como citado por Cohen (2002, p. 241), um parlamentar britânico mencionou que os soldados diferem dos outros cidadãos por serem regidos por leis distintas. Entretanto, pela abrangência do termo Defesa, tratado prioritariamente no nível político e com envolvimento de profissionais integrantes de áreas correlatas em todos os Campos do Poder, há necessidade de um esforço conjunto entre os dois segmentos em estudo, de modo a se buscar uma maior integração com vistas a realmente poder contribuir com o país.

A incessante busca de conhecimento, em um competitivo mundo globalizado com informações fluindo em frações de segundos, trouxe à tona a necessidade de que profissionais sejam realmente plenos no que fazem, com um amplo espectro de conhecimento que os tornem versáteis e eficientes. É a Era do Conhecimento, caracterizada por uma incessante busca de padronização de procedimentos e especialização em temas focais de interesse prioritário para uma instituição.

A Era da Profissionalização está consolidada. Não há mais espaço para amadores. O segmento político não pode ficar exposto por ações equivocadas de militares. Não obstante, Huntington, segundo Cohen (2002, p. 242) descreveu que nem todos os militares poderiam ser considerados efetivamente profissionais, uma vez que não se especializavam em áreas diretamente relacionadas ao manejo da violência, tida por ele como a principal destreza do soldado. Confirmando a tese de Thomas Young (YOUNG, 2006, p. 20), o militar deve ser realmente competente em uma democracia efetiva, o que favorece suas relações com os civis, por conferir maturidade e perícia.

Um dos pontos considerados sensíveis nas relações entre civis e militares repousa no modo como cada um se subordina ao outro, particularmente no nível político, quando se

deve escolher aqueles que exercerão cargos de chefia, como, por exemplo, o do próprio Ministro da Defesa. A ocupação desta função por um civil pode emprestar maior legitimidade à pasta, além de encurtar as ligações com as autoridades dentro de cada um dos poderes constituídos, delineando a Política Nacional de Defesa, o orçamento das Forças Armadas, dentre outros pontos relevantes, favorecendo uma democracia efetiva e sólida.

Neste ponto vem à tona uma questão de suma relevância, dentro de um ambiente democrático: como deve ocorrer esta relação, importantíssima no nível político? Autoridades no assunto, como Cohen (2002, p. 244) e Dayne Nix (NIX, 2012, p. 89), reforçam a chamada “Teoria Normal” de Huntington³, ao citarem a forma de controle dos militares, por parte dos civis, dita como “Objetivo”, como sendo a mais eficaz, pois incrementa o profissionalismo destes oficiais, considerada a base desta teoria, ao invés de domá-los (forma “Subjetiva”), ideia que trazemos à reflexão pois, com alguns ajustes e adaptações à realidade brasileira, pode sim favorecer o entrosamento entre ambos.

Aí vem um grande diferencial para a saúde desta relação: como, na prática, os civis devem “controlar” os militares? Cohen (2002, p. 243) e Feaver (2015, p. 4), salientam que se deve reconhecer a “autonomia” do segmento militar. Esta postura, a meu ver, pode ser decisiva para uma boa relação civil-militar, por torná-los confiáveis perante os civis.

Dentre os mecanismos de “controle” dos militares pelos civis, citados por Feaver (2015, p. 165), destacamos a nomeação de militares de alta patente como assessores do presidente do país, como nos EUA. Loveman (LOVEMAN, 1999, p. 245) segue a mesma direção, mas ressalta a importância da subordinação efetiva ao governo civil, mas com limites bem definidos e próximos ao

³ Conforme “Samuel P. Huntington | biography - American political scientist, disponível in <http://www.britannica.com/biography/Samuel-P-Huntington> (acessado 1 de outubro de 2015).

padrão “liberal”. Deste modo, por diminuir tensões entre os dois segmentos, e dentro de uma ética que incentiva a lealdade, pode favorecer as boas relações entre ambos e contribuir para o ambiente democrático.

Por outro lado, a tão sonhada profissionalização, defendida por Huntington, deveria também abranger os civis. Em busca do nivelamento de conhecimento, padrões e atitudes, até pela diferença de formação entre os segmentos, deve-se buscar criar oportunidades em que civis e militares possam trabalhar integrados, como em cursos e operações conjuntas, por exemplo.

A notória competência dos civis seria bastante útil em áreas como Relações Internacionais, Geopolítica, Política de Defesa e Segurança, Administração, dentre outras, tudo isso coerente com Young (2006, p. 29), que defende que a profissionalização também deve ser estendida aos civis, os quais devem também ter competência em assuntos militares. Assim, urge pensar na criação de uma carreira específica para os civis na área de Defesa e Segurança, capacitando-os e motivando-os.

Outro ingrediente importante para a saúde de uma boa relação entre civis e militares repousa nos padrões éticos que cada um dos segmentos irá emprestar ao convívio diário, bastante explorado por Huntington, que defende a possibilidade do ramo civil adotar princípios similares aos da ética militar, o que, ao meu ver, se aplicado com bom senso, pode favorecer às boas relações, por padronizar procedimentos e aumentar o comprometimento de ambos com a defesa do país.

O estabelecimento dos Objetivos Nacionais por uma Nação, assim como a sua inserção geopolítica no cenário internacional, em muito contribuirá para a demarcação dos papéis a serem desempenhados por civis e militares. A definição clara destes pontos relevantes para o país advém da maturidade de sua sociedade, particularmente no nível político. Deste modo, dos três “compartimentos” mencionados por Clausewitz (Políticos + Militares + Povo),

dois deles (Político e Militar) seriam ocupados por profissionais capacitados e cientes de sua responsabilidade com a nação, conforme dito por Huntington, o que aproximaria ambos.

A legitimidade de um governo é fundamental para a saúde das relações entre civis e militares, fortalecendo a ideia de que o emprego em combate deve ser sempre determinado por critérios políticos (HACKETT, 1970), claro que tudo perfeitamente alinhado com as leis do país, refletindo credibilidade e respeito mútuo.

O número de situações que requerem um trabalho integrado entre militares e civis vem aumentando, como as ações de contra insurgência desempenhadas pelas Forças Armadas dos EUA no Afeganistão, o emprego de militares em auxílio à desastres naturais na América Central/EUA e as recentes ações da ONU no HAITI (MINUSTAH). Dentro desta direção, surgiu a “Declaração de Segurança das Américas”, promulgada pela Organização dos Estados Americanos (OEA, 2003), trazendo o moderno conceito de “Segurança Multidimensional”, conforme Gastón Chillier e Laurie Freeman (CHILLIER; FREEMAN, 2005, p. 8).

Neste contexto, militares e civis cada vez mais estarão ombreados, possibilitando o amadurecimento das instituições ligadas à defesa e segurança do país, além do fortalecimento de sua imagem perante a sociedade, em que pese o temor de que esta “militarização das instituições (securitização)” possa a vir a arranhá-la, como dito por Carlos Barrachina e Juan Rial (BARRACHINA; RIAL, 2006, p. 18-21).

Voltando aos efeitos vivenciados pelo hemisfério americano, após o término da Guerra Fria, no início da última década do século passado, anteriormente mencionados, constatou-se um redirecionamento do emprego das Forças Armadas para outras frentes distintas das tradicionais, como a clássica defesa da soberania face a um inimigo externo. Além disso, a crescente influência da Declaração da OEA de 2003,

com foco multidimensional, trouxe à tona as chamadas operações interagências, onde militares e civis, agora com ideais comuns, interagem com maior intensidade.

Assim, mais do que nunca, as relações civis-militares passaram a ocupar papel relevante no processo decisório. Conforme citado por Feaver (2015, p. 164), Huntington faz referência à chamada “guerra limitada”, onde as Forças Armadas exercem o papel de forças policiais, mesmo que esporadicamente, o que, segundo Janowitz (1971, p. 404) acaba corroborando para o controle dos militares pelos civis, o que fortalece a sua imagem perante a sociedade. Para Young (2006, p. 22-29), uma boa percepção de integridade do segmento militar pode ser passada através do respeito à democracia e aos direitos humanos (DH), do culto à lealdade e da transparência de suas ações, o que fortalece uma boa relação com o segmento civil.

Em que pese virtuais desgastes do emprego das Forças Armadas em situações preponderantemente policiais, ações bem planejadas, com grande exposição à mídia, atendendo à solicitação do estamento político e em respeito às leis do país, como no Brasil, podem melhorar a credibilidade do segmento militar perante a população e favorecer uma boa relação entre civis e militares, em uma democracia realmente efetiva.

O modo como os militares se relacionam com a sociedade sempre foi objeto de atenção, particularmente no nível político, conforme história recente. Mas os tempos mudaram. Segundo Abrahamsson (1973, p. 153), os militares estão especializando-se, cada vez mais, em relações públicas e propaganda, tornando as suas ações mais transparentes, o que acaba contribuindo para uma imagem de integridade e credibilidade perante a população, facilitando as suas relações com o segmento civil.

A credibilidade alcançada com a progressiva subordinação dos militares ao poder político, conforme Chiller e Freeman (2005, p. 9-10), é notória, em que pese os desgastes oriundos de uma pequena

participação dos militares em órgãos e instituições (conceito de securitização), pelo absoluto despreparo de alguns civis, já como reflexo da aplicação do conceito de “Segurança Multidimensional”. Considero muito positiva tal subordinação, particularmente a nível político, por permitir a supervisão das atividades militares por parte dos civis, essencial à uma boa relação civil-militar.

Um ponto considerado relevante, a nível político, é a busca de estreitas relações do segmento militar com os poderes e autoridades constituídos, através de trabalhos conjuntos, seminários, participação em operações, troca de informações diversas, de modo a mantê-los atualizados a respeito das condições de emprego da tropa e das dificuldades enfrentadas. Isto como forma de conservar a força institucional de organizações civis e permitir a fiscalização da tropa, conforme dito por Janowitz (1971, p. 406).

3. Considerações finais

Em uma democracia efetiva, questões de segurança nacional que ameacem a paz e a estabilidade do país, trazendo a guerra, têm que ser decididas pelo povo, através dos seus representantes democraticamente eleitos. A consciência de que as Forças Armadas existem para proteger o país e a liberdade do seu povo tem que estar na mente de todos, particularmente a nível político.

As boas relações entre civis e militares estão calcadas em importantes elementos, em uma democracia efetiva. O profissionalismo dos militares, alicerçado na perícia dos seus quadros, particularmente dos seus oficiais, aliado ao conhecimento de assuntos militares, por parte dos civis, permite uma saudável relação entre ambos, fortalecida pela autonomia confiada aos militares. A possibilidade de padronização de procedimentos éticos entre ambos, com bom senso, pode aumentar o comprometimento mútuo. Além disso, a participação de militares como assessores, dentro de um governo civil, com limites bem definidos,

fortalecerá a confiança mútua e os prestigiará, diminuindo tensões e consolidando a boa relação entre ambos.

O entendimento pleno, por parte dos militares, de que a decisão do seu emprego em ações bélicas cabe exclusivamente ao governo civil, conforme as leis do país é fundamental para um bom convívio entre as partes, pois confere legitimidade. Já a manutenção de uma boa imagem, também importante para tais relações, é conseguida através da participação equilibrada das Forças Armadas em operações “tipo polícia”, do

respeito aos DH e à democracia, da transparência e da participação em um contexto de “Segurança Multidimensional”, o que também favorece a credibilidade. Por fim, dentro desta última, a subordinação consentida ao poder civil, um sólido sistema educacional e a transparência, também favorece um bom convívio entre os segmentos.

Referências

ABRAHAMSSON, Bengt. Military Professionalization and Political Power. *The Journal of Politics*, Vol. 35, No. 1 (Feb., 1973).

BARRACHINA, Carlos; RIAL, Juan. Los Ministerios de Defensa en América Latina y las Consecuencias de la multidimensionalidad de las Amenazas. (2006) Disponível in: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-barrachina-rial-ago06.pdf> (acessado 27 de outubro de 2015).

CHILLIER, Gaston; FREEMAN. “Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security.” Washington Office on Latin America, 2005. Disponível em http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4293-001_g.pdf (acessado em 27 de outubro de 2015).

COHEN, Eliot A. *Supreme Command: Theory of Civilian Control (SPA)*. Versão traduzida pelo Colégio Interamericano de Defesa (CID). New York, Free Press, 2002. Appendix: The Theory of Civilian Control", pp. 241-264.

FEAVER, Peter. The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. 2006. Disponível in <http://search.proquest.com.nduezproxy.idm.oclc.org/docview/236500962/fulltextPDF/D72C170C84CA4BE6PQ/1?accountid=173708> (acessado em 24 de outubro de 2015).

HACKETT, John W. *The Military in Service to the State*. Harmon Memorial Lectures in Military, Nr 13. US Air Force Academy, 1970.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1957.

JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*”. 2ª Ed. New York: The Free Press, 1971.

LOVEMAN, Brian. For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latino America (Introduction)”, Versão traduzida pelo Colégio Interamericano de Defesa (CID). Wilmington: Scholarly Resources, Inc., 1999.

NIX, Dayne E. American Civil-Military Relations: Samuel P. Huntington and the Political Dimensions of Military Professionalism. *Naval War College Review* 65: 2, 2012. pp. 88–104. Disponível <http://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol65/iss2/7/> (acessado 27 de outubro de 2015).

NORDLINGER, Eric A. *Soldiers in Politics (Military Coups and Governments)*. Texto distribuído pelo Colégio Interamericano de Defesa (CID) dentro do seu programa acadêmico, 1970.

OEA (Organização dos Estados Americanos). “Special Conference on Security (OEA) - 2003”. Disponível in: <http://www.oas.org/en/sms/docs/DECLARATION%20SECURITY%20AMERICAS%20REV%201%20-%2028%20OCT%202003%20CE00339.pdf> (acessado 31 de outubro de 2015).

YOUNG, Thomas-Durell. *Military Professionalism in a Democracy*. In Bruneau, Tollefson (eds). *Who Guards the Guardians and How-Democratic Civil-Military Relations*, Austin: University of Texas Press, 2006. pp.. 17-33.