

O Ministério da Defesa e o Exército Brasileiro:

A Construção de um Relacionamento

(1999 aos dias atuais)

Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti¹

Resumo: O objetivo desta pesquisa foi o de analisar a relação entre o Ministério da Defesa (MD) e o Exército Brasileiro (EB), sendo este relacionamento caracterizado sob a luz do processo de redemocratização do Brasil. A hipótese principal considerado foi a de que o relacionamento com o MD gerou resistências no EB, as quais se basearam numa cultura organizacional construída como resultado de um processo histórico de protagonismo político. O resultado da pesquisa demonstrou a existência de resistências, ao mesmo tempo dispersas e concentradas no EB ao projeto, implantação e consolidação do Ministério da Defesa.

Abstract: The objective of this research was to analyze the relationship between the Ministry of Defense (MD) and the Brazilian Army (EB), this relationship being characterized in the light of the process of democratization in Brazil. The main hypothesis considered was that the relationship with the MD generated resistance in the EB, which were based on an organizational culture built as a result of a historical process of political protagonism. The result of the research demonstrated the existence of resistance, at the same time dispersed and concentrated in the EB to the project, implantation and consolidation of the Ministry of Defense.

1 Assessor de Doutrina do CCOPAB. Mestre em Relações Internacionais (UnB-Brasília). Doutor em Ciência Política (UFF).

1. Introdução

A relação entre o Ministério da Defesa (MD) e o Exército Brasileiro (EB) é o objeto de pesquisa deste trabalho, caracterizando-se este relacionamento sob a luz do processo de redemocratização do país. A pesquisa demonstrou a existência de resistências, ao mesmo tempo dispersas e concentradas no EB ao projeto, implantação e consolidação do Ministério da Defesa. Estas resistências se apresentam por intermédio de uma série variada de manifestações, ora explicitamente contrárias, ora discretamente dissonantes e subjetivas, recolhidas de oficiais não apenas de gerações distintas, mas, também, que ocuparam postos-chave no processo de negociação relativo à extinção dos antigos Ministérios Militares. A hipótese engloba dimensões socioculturais e institucionais das resistências, que atuaram desde o início do processo de implantação do MD e tentaram preservar o máximo de autonomia possível da Força Terrestre em reação a esta nova agência especializada do Estado brasileiro. Esta hipótese é confirmada no final da pesquisa.

Na busca de seus objetivos estabeleceu-se como desafio de pesquisa a seguinte indagação motivadora ou problema: Como caracterizar o relacionamento entre o Ministério da Defesa e o Exército Brasileiro? A hipótese identifica resistências no EB ao projeto de criação, implementação e afirmação do MD e se fundamenta em algumas inquietações, tais como: por que foram necessárias “negociações cuidadosas” por ocasião da criação e consolidação do MD? Por que as Forças Armadas

conseguiram manter um largo espaço de autonomia em relação ao MD? Por que um Ministro da Defesa se demitiu diante da crise com o Comandante do Exército? Por que foi preciso “negociações prolongadas”² com as Forças Armadas para a edição da Estratégia Nacional de Defesa de 2008?

Desta forma, a hipótese principal apresentada foi a de que o relacionamento do Ministério da Defesa com o Exército Brasileiro gerou resistências no EB, as quais se baseiam numa cultura organizacional, que foi construída como resultado de um processo histórico de protagonismo político. Engloba dimensões socioculturais e institucionais, que atuaram desde o início da implantação do MD e tentaram preservar o máximo poder e autonomia possíveis do EB frente a esta nova agência do Estado. Parece possuir três objetivos tácitos: 1) Evitar o aumento das atribuições civis no Ministério; 2) Conter o nível de integração com as demais forças singulares e 3) Preservar a autonomia do EB. Complementando a hipótese principal, consideramos uma hipótese subsidiária/ secundária onde estes objetivos tenderiam, possivelmente, a um enfraquecimento na medida em que líderes militares formados sob a vigência dos governos civis Pós-Regime Militar viessem a assumir postos de comando na alta administração da Força Terrestre.

2 Sobre este processo de negociação ver palestra do Coronel da Reserva Orlando Vieira de Almeida (Secretaria de Assuntos Estratégicos) – Assessor Especial do Ex-Ministro da Defesa José Viegas e Chefe do Grupo Técnico que redigiu a Estratégia Nacional de Defesa (Cap. 5) e entrevista com o General Etchegoyen, Assessor Militar do Ex-Ministro da Defesa Nelson Jobim (Anexo B).

A metodologia aplicada na comprovação da hipótese foi definida a partir da identificação do seguinte objetivo geral de pesquisa: *caracterizar e analisar o relacionamento entre o Ministério da Defesa e o Exército Brasileiro*. E os objetivos específicos buscaram responder questões elaboradas em três momentos distintos do MD: 1) a sua criação, 2) a demissão do Ministro Viegas e 3) a formulação/implementação da Estratégia Nacional de Defesa. Nestes três momentos tentou-se definir o que chamamos de “indicadores de resistência”, os quais contribuíram para a demonstração de nossa hipótese. Estes indicadores foram localizados, metodologicamente, nas estruturas de *orçamento, operações conjuntas e comunicação social* do EB. Complementou-se esta abordagem com indicadores obtidos por intermédio dos discursos de lideranças civis e militares, além de entrevistas, questionários e publicações de oficiais pertencentes a três diferentes gerações, com a finalidade de analisar a influência do momento histórico na formação profissional destas gerações o que, de acordo com a hipótese, impactaria a relação do MD com o EB. A verificação do quanto o processo histórico de acúmulo de poder político por parte do EB e sua cultura organizacional interferiram na relação do MD com o EB foi estabelecida por intermédio de análises históricas e sociológicas de diferentes autores.

Dividiu-se a exposição em capítulos, que estruturaram a pesquisa da seguinte forma: Introdução; Cap. 1. Observações Teóricas; Cap. 2. A Cultura Organizacional do EB e o MD; Cap.3. A Redemocratização e a Criação do MD (1985-1999); Cap.4. A Demissão do Ministro José Viegas; Cap. 5. A

Estratégia Nacional de Defesa; Considerações Finais.

Os capítulos acima foram desenvolvidos a partir das seguintes questões:

1) A cultura organizacional do EB pode explicar ou nos ajuda entender a resistência no EB ao MD? 2) Qual a influência da relação civil-militar no Brasil para a criação e estruturação do MD? 3) Como eram os discursos das principais lideranças políticas e militares que estiveram envolvidas na criação do MD? 4) Quais as posições adotadas pelos diferentes representantes organizacionais e institucionais na estruturação do MD? 5) Como o processo da demissão do Ministro Viegas poderia ser utilizado como indicador de resistência no EB ao MD? 6) Como a formulação/implementação da Estratégica Nacional de Defesa e os pronunciamentos de diferentes lideranças incrementaram a identificação de indicadores da resistência no EB ao MD?

A metodologia aplicada nas respostas das questões apresentadas seguiu a seguinte formatação:

1) A cultura organizacional do EB pode explicar ou nos ajuda entender a resistência no EB ao MD?

Para responder esta questão foi preciso compreender, em um primeiro momento, o conceito de *cultura organizacional*, já apenas referido no início, e o modo como uma organização reage frente às mudanças externas e internas. Neste contexto de reação organizacional o papel dos líderes é realçado, pois estes podem estimular a resistência e criar consenso em

torno de seus argumentos. Para entendermos o que é cultura organizacional foi escolhido Edgar Schein.³ Este autor pertence à área de Administração de Empresas e cunhou em sua obra *Cultura Organizacional e Liderança* o referido conceito, ora reapropriado na presente pesquisa.

O desafio escolhido na pesquisa busca, portanto, o entendimento da cultura organizacional do Exército a partir do modo como este conceito foi originalmente aplicado por Schein. Edmundo Campos Coelho foi um dos autores especializado no debate sobre os militares na história da política brasileira, o qual nos baseamos de forma destacada para o reforço da hipótese da pesquisa.⁴ Para a identificação e caracterização dos “indicadores de resistência”, que viessem a expressar a cultura organizacional do EB, foram elaborados questionários e entrevistas com três diferentes gerações de oficiais, os quais, por sua vez, foram distribuídos da seguinte forma: Majores do primeiro ano do curso de Estado-Maior da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Coronéis do curso de Altos Estudos e Administração da ECEME e Generais do Alto Comando do Exército ou oficiais da reserva de turmas contemporâneas. Neste caso, o objetivo foi avaliar as percepções destas gerações de líderes, em seus diferentes níveis hierárquicos, sobre o projeto, criação e consolidação do MD. Estas três gerações realizaram os seus

3 Professor de administração e conferencista senior na Sloan School of Management do Massachusetts Institute of Technology (MIT).

4 Para maiores detalhes sobre a obra de Edmundo Campos Coelho sobre os militares ver COELHO (2000) e *A Instituição Militar no Brasil: Um Ensaio Bibliográfico*, 1985, 19p.

cursos de formação e aperfeiçoamento em diferentes fases da política brasileira, a saber:

- Os Generais do Alto Comando do Exército e oficiais da reserva seus contemporâneos, dos anos 60 até meados dos 70 (Regime Militar e início da abertura política). Total de 12 oficiais generais e 18 coronéis. Sendo quatro generais na ativa.⁵
- Coronéis do curso de Altos Estudos e Administração, do início dos anos 80 até meados dos 90 (fase da abertura política e transição para a democracia). Total de 23 coronéis da ativa.⁶
- Majores do primeiro ano da ECEME, do final dos anos 90 até 2010 (consolidação da democracia). Total de 129 majores da ativa.⁷

Buscou-se estabelecer na pesquisa uma relação entre o momento político da formação profissional destas gerações e as formas de reação ao projeto, criação e implementação do

5 O total de oficiais generais do Exército Brasileiro na ativa é de 151 oficiais. Ver almanaque do Exército, www.exercito.gov.br. Acesso em 17/10/2014.

6 O total de coronéis do Exército Brasileiro na ativa, da mesma geração dos selecionados na pesquisa, é da ordem de 350 oficiais. Mas somente aqueles com o curso de Altos Estudos e Administração, ou similar, chegarão ao generalato e influenciarão diretamente os destinos da Força Terrestre. Todos os oficiais do referido curso (2009) responderam a pesquisa solicitada.

7 Apenas 1/3 dos oficiais de uma turma de formação conseguem realizar o curso de Estado-Maior no Exército Brasileiro. Uma turma de formação possui 350 oficiais, o que significa que a totalidade destes 1/3 respondeu a pesquisa.

MD. Questionários e entrevistas foram os métodos utilizados na pesquisa para a coleta dos depoimentos e das percepções privilegiadas, sendo as mesmas em seguida confrontadas com as indagações abaixo:

- A criação do MD foi positiva para o EB? Apresente uma pequena argumentação, se possível.
- Com a criação do MD, o Sr. acha que as atividades do EB passaram a ser mais controladas pelo MD? Apresente uma pequena argumentação, se possível.
- O Sr. entende que o EB oferece alguma resistência ao funcionamento/fortalecimento do MD? Apresente uma pequena argumentação, se possível.
- O Sr. é a favor de uma maior coordenação das Forças Armadas pelo MD, mesmo podendo significar alguma perda de autonomia para o EB? Apresente uma pequena argumentação, se possível.
- O Sr. conhece a nova Estratégia Nacional de Defesa (END)?
- A END fortaleceu o MD perante as Forças Armadas?
- Como o Sr. analisa algumas reações contrárias à END, apresentadas por militares, que foram veiculadas pela imprensa?

Para o apoio metodológico e analítico dos questionários e entrevistas foi utilizado uma determinada corrente teórica de História Oral, cuja fonte de sustentação foi descrita por Alberti (2004). Com esta referência foi possível estabelecer uma relação

entre a cultura organizacional do EB, sob a ótica de gerações distintas de oficiais, e a resistência no EB ao MD. Do total de oficiais entrevistados ou que responderam aos questionários, apenas quatro oficiais gerais da ativa foram identificados nominalmente. A identificação generalizada foi evitada para não gerar distorções nas respostas. Nestes quatro casos o sigilo não foi solicitado. Como exemplo da importância da aplicação dos conceitos da História Oral, cita-se a orientação que realça a importância do que não foi dito ou escrito diante de alguns questionamentos. Gráficos foram também montados e os seus indicadores interpretados, levando-se em consideração tanto a metodologia quantitativa como qualitativa.

2) Qual a influência da relação civil-militar no Brasil para a criação e estruturação do MD?

A resposta desta questão, tendo sempre em vista a hipótese da pesquisa, ajudou a mapear o cenário político nacional e o estado da relação civil-militar por ocasião da criação do MD, com o objetivo de avaliar o peso político que o EB ainda dispunha neste contexto e sua capacidade e influência de interferir na definição das atribuições do futuro ministério. Buscou-se analisar esta influência por intermédio de determinadas teses relativas aos militares e a política no Brasil no contexto da redemocratização, do período de 1985 até 1999, como as pesquisas de Stepan (1988), Zaverucha (2005) e Carvalho (2005).

Stepan (1988) auxiliou no estabelecimento de uma

análise do nível em que se encontrava o controle civil sobre os militares no período considerado. Stepan ressalta que existem duas esferas onde se pode analisar a relação civil-militar: *contestações militares* e *prerrogativas*. Para o nosso estudo consideraremos apenas as prerrogativas militares. Stepan classifica cada uma das 11 prerrogativas como alta, moderada ou baixa, criando uma matriz que pode ser aplicável para qualquer país. Utilizamos três destas prerrogativas na pesquisa aplicadas ao caso brasileiro:

- Papel independente dos militares no sistema político sancionado institucionalmente;
- Relação dos militares com o chefe do Executivo; e
- Coordenação do setor de defesa;

Zaverucha (2005) e Carvalho (2005) adotaram perspectivas distintas e desta forma foi possível estabelecer conclusões mais densas sobre a questão apresentada.

3) Como eram os discursos das principais lideranças políticas e militares que estiveram envolvidas na criação do MD?

O objetivo desta questão foi identificar nos discursos das lideranças civis e militares controvérsias potenciais que pudessem gerar resistências no EB ao MD. Empregou-se a metodologia da História Oral no reconhecimento dos “indicadores de resistência”, como os efeitos dos discursos,

se criavam ou não consensos e, claro, se traduziam ou não resistências. Analisou-se os discursos e pronunciamentos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Ministro do Exército General Zenildo de Lucena, do Ministro da Marinha Almirante Mauro César Pereira, do Chefe da Casa Militar General Alberto Cardoso, do Chefe da Casa Civil Clovis Carvalho e do primeiro Comandante do Exército, não mais ministro, General Gleuber Vieira. Estas lideranças representaram suas organizações e instituições e seus pronunciamentos foram tomados como posições oficiais. Neste caso, a pesquisa bibliográfica foi a principal fonte para análise dos discursos e pronunciamentos.

4) Quais as posições adotadas pelos diferentes representantes organizacionais e institucionais na estruturação do MD?

O objetivo desta questão foi identificar o posicionamento defendido pelas respectivas organizações e instituições envolvidas no processo de criação do MD, a partir da hipótese de pesquisa.

Investigou-se, no momento histórico da criação do MD, o método de trabalho dos dez subgrupos⁸ que, em 1998, sob a coordenação da Casa Civil e funcionando nas dependências

⁸ Estes 10 subgrupos, que pertenciam ao subgrupo Alfa do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) criado para implantar o MD e sob coordenação da Casa Civil, analisaram 10 grandes áreas que reuniram 63 atividades passíveis de integração. A pesquisa utilizou as 3 áreas mencionadas. O subgrupo Bravo, coordenado pela Casa Militar da Presidência da República, identificou as atividades dos antigos ministérios militares passíveis de integração. Para maiores detalhes ver OLIVEIRA (2005), pp. 154-155.

do Estado-Maior das Forças Armadas, elaborou a primeira estrutura organizacional do futuro Ministério. Destaques para as áreas de *orçamento, comunicação social e operações conjuntas*. O indicador utilizado foi o grau de integração desejado pelo EB e sua proposta para a primeira estrutura do MD, verificando-se o índice de sucesso alcançado. As atas das reuniões, palestras, e entrevistas com os representantes do EB foram as fontes primárias utilizadas. Entrevistamos representantes de outras Forças, comparando seus depoimentos com os dos militares do EB.

A variável operações conjuntas foi destacada porque materializou o emprego integrado das Forças Armadas e o nível de coordenação do MD. Sendo observado nos estudos preliminares indicadores de resistência no EB contrários à maior coordenação do MD nesta área.

A comunicação social se destaca pela capacidade da Força em dialogar diretamente com a sociedade, ou seja, “um conjunto de atividades desenvolvidas com o propósito de influenciar a opinião pública, de modo a criar imagem favorável das Forças Armadas”.⁹A crise que ocasionou a demissão do Ministro Viegas evidenciou a importância desta estrutura.

O controle do orçamento permite que cada Força, por exemplo, priorize os seus investimentos de forma independente. Evidenciando, assim, a ausência de uma política macro de defesa gerenciada pelo MD e autonomia da organização. Da mesma forma, identificou-se resistência quanto à perda de

9 Ver Manual de Comunicação Social do Exército, 2009.

autonomia das Forças nesta área.

- 5) Como o processo da demissão do Ministro Viegas poderia ser utilizado como indicador de resistência no EB ao MD?

Avaliou-se o episódio da demissão do Ministro José Viegas (2003-2004), que envolveu o Comandante do Exército General Francisco Albuquerque (2003-2007), com destaque para o papel do Centro de Comunicação Social do Exército (CComSEx). A crise originou-se devido a uma Nota enviada a imprensa pelo CComSEx. A Nota foi considerada uma tentativa do EB em justificar a morte do jornalista Wladimir Herzog e atos cometidos durante o Regime Militar.

Este episódio forneceu dados sobre o nível de autonomia da Comunicação Social do EB em momento posterior ao da criação do MD, o que auxiliou na validação da hipótese.

Entrevistas e pesquisa bibliográfica foram os principais recursos utilizados para a análise sobre este evento.

- 6) Como a formulação/implementação da Estratégica Nacional de Defesa e os pronunciamentos de diferentes lideranças incrementaram a identificação de indicadores da resistência no EB ao MD?

A Estratégia Nacional de Defesa gerou reações diversas. Algumas vozes se ergueram contra sua edição, denunciando que a cultura organizacional das Forças Armadas estaria sendo afetada profundamente. Daí a principal razão da escolha deste

momento para a identificação de resistência no EB ao MD, incluindo-se os discursos de lideranças.

A formulação da Estratégia Nacional de Defesa¹⁰ envolveu diretamente o Ministério da Defesa e a Secretaria de Assuntos Estratégicos. O Decreto Presidencial de 6 de setembro de 2007 constituiu o Comitê Ministerial presidido pelo Ministro da Defesa e coordenado pelo Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, além dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica integraram o mesmo Comitê.¹¹ Relatórios e entrevistas com os componentes deste grupo forneceram informações e percepções reveladoras que dimensionaram as diversas reações dos atores envolvidos. Algumas mudanças previstas pela END centralizaram as discussões por parte dos representantes do EB:¹²

- O novo papel do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em substituição ao Estado-Maior de Defesa (EMD);

10 O documento maior que orientava o tema Defesa antes da END (2008) era a Política de Defesa Nacional PDN (2005) gestada na administração do presidente Fernando Henrique Cardoso, que já havia produzido a primeira PDN em 1996. A PDN (2005) foi elaborada por um grupo de 21 notáveis. Para maiores detalhes sobre este grupo ver *A Era FHC: Um Balanço*, p. 494. Atualmente está em vigor a Política Nacional de Defesa (PND), editada em 26 de setembro de 2013.

11 Ver Estratégia Nacional de Defesa, p.5.

12 Palestra do Coronel Orlando Vieira de Almeida, coordenador do grupo técnico que elaborou a END. UFF, Niterói, 11/05/2009.

- A criação dos Núcleos de Estado-Maior Conjunto Regional;
- A implementação de uma doutrina de operações conjuntas;e
- A criação da Secretaria de Produtos de Defesa, que centralizaria as aquisições das Forças Armadas, aumentando o poder do MD neste setor;

Desta forma, as variáveis orçamento e operações conjuntas, que estão contidas na Estratégia Nacional de Defesa com os indicadores acima, puderam ser avaliadas em momento histórico distinto da criação do MD.

E, também, verificou-se a posição do Exército sobre os Comandos Conjuntos Regionais e os Estados-Maiores Conjuntos Regionais. Os indicadores utilizados nesta análise foram os seguintes:

- Relatórios obtidos junto à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) sobre o chamado AZUVER, exercício teórico envolvendo as três Forças Armadas e sob a coordenação da ECEME. Forneceu informações sobre as perspectivas do EB para a integração operacional com a Marinha e a Força Aérea e o papel desempenhado pelo MD, via Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.
- A coordenação pela ESG dos estudos para o desenvolvimento de uma doutrina de operações conjuntas e a participação das Forças no curso de Estado-Maior Conjunto.

- A posição do Exército sobre os Comandos Conjuntos Regionais e Estados-Maiores Conjuntos Regionais, que foi conseguida junto à Vice-Chefia do Estado-Maior do Exército.

2. A Cultura Organizacional

A hipótese abrangente, apresentada no início da presente pesquisa, indica que o relacionamento do Ministério da Defesa com o Exército Brasileiro gerou resistências no EB, as quais se baseiam numa cultura organizacional construída no decorrer de um longo processo histórico de protagonismo político. Deste modo, um primeiro passo necessário é o de esclarecer o que se entende por “cultura organizacional” e examinar o debate teórico sobre como as organizações reagem às mudanças. Este entendimento, acreditamos, poderá explicar, pelo menos em parte, o comportamento de resistência no EB ao MD a partir do estudo do Exército enquanto um tipo de organização particular, vinculada ao Estado brasileiro, que manteve graus de autonomia diversos ao longo da história no regime republicano no país. Assim, a sequência de análise escolhida foi, em primeiro lugar, explicar o entendimento adotado de cultura organizacional para, em seguida, buscar a caracterização da cultura organizacional do Exército Brasileiro. Edgar Schein foi o autor escolhido como base deste passo inicial. E por quê? Em Schein (2009) existem argumentos e análises que destacam duas variáveis chaves da hipótese: a cultura de uma organização e como lideranças atuam diante da

evolução cultural da própria organização. É uma obra que está catalogada na área de Administração, mas que oferece também um referencial teórico passível de aplicação elucidadora para a análise de uma organização militar. Vejamos as principais razões. A edição está dividida em três partes, sendo que a Parte I focaliza as culturas organizacional e ocupacional. A liderança recebe papel de destaque em todo o livro, mas o tema central é o entendimento da cultura. A Parte II aborda o conteúdo da cultura, onde as características de determinado grupo são analisadas. Engloba questões como adaptação externa, gerenciamento da integração interna, natureza de tempo, natureza humana, atividade e relacionamentos. A Parte III tem como objeto de estudo o papel da liderança na construção, no envolvimento e na evolução da cultura. Nossa pesquisa aborda, a partir destas discussões, a questão das lideranças do EB em relação ao MD sob diferentes perspectivas. A saber, àquelas ligadas ao Alto Comando do Exército em três diferentes momentos: a criação do MD, a demissão do Ministro Viegas e a formulação e implementação da Estratégia Nacional de Defesa. Faz parte da hipótese, também, a expectativa de que a resistência no EB ao MD tende a desaparecer com as novas gerações de oficiais, formadas após a redemocratização do país, processo histórico este ainda inconcluso, segundo determinados autores que vêm refletindo sobre os militares e a política no Brasil¹³ Desta forma, a abordagem de Schein auxiliou

13 Conferir. RAMALHO, Antonio Jorge. *Os Militares e a Política no Brasil*. Brasília: Texto para Discussão, IPEA, julho de 2011.

tanto, no entendimento do conceito de cultura organizacional de uma instituição quanto, no estudo da influência dos líderes na evolução desta cultura. Tais considerações foram essenciais para a caracterização da cultura organizacional do Exército Brasileiro e do comportamento de resistência no EB ao MD.

A criação do MD e a END colocaram diante do EB novas estruturas, doutrinas e processos que desafiaram a funcionalidade da cultura organizacional anterior baseada na autonomia e falta de integração com as demais Forças. Esta cultura organizacional consolidou-se ao longo de um período histórico e concentrou poder. Podemos entender a resistência no EB ao MD a partir deste ponto, onde a fonte da resistência, em parte de seus membros, seria a percepção da perda de identidade com a organização.

3. A Cultura Organizacional do EB e o MD

O objetivo foi responder a seguinte questão: a cultura organizacional do EB pode explicar ou nos ajuda a entender a resistência no EB ao MD?

A importância desta questão para a comprovação da hipótese da pesquisa residiu no fato de que ao tomarmos o Exército como uma organização e conseguirmos compreender os seus componentes integrantes, poderemos, talvez, explicar as resistências no EB ao MD. Sobre este aspecto destacamos o trecho abaixo da análise de José Murilo de Carvalho em Carvalho (2005), que estabeleceu uma importante relação entre a teoria das organizações e o estudo da participação dos militares na história da política brasileira:

“[...] Entendeu-se, de um lado, que não há teoria de organizações que se preze que não dê importância ao ambiente em que elas operam e que não considere como fundamental o intercâmbio entre as organizações e seu ambiente. De outro lado, entendeu-se que não faz sentido estudar os militares sem dar atenção aos aspectos organizacionais. Na verdade, todas as análises que o tentaram fazer acabaram por introduzir tais aspectos pela porta da cozinha. Mas são progressos recentes que ainda não tiveram tempo de gerar resultados significativos.”¹⁴

“[...] Seria mais prudente admitir que não há nada de natural na subordinação dos militares [aos civis] e que, tal como ocorre nos países de democracia consolidada, o controle civil nunca é dado e muito menos assegurado com conversa e charme; pelo contrário, ele é sempre problemático e tem exigido nesses países permanente monitoramento da escassa margem de autonomia deixada aos militares pela competência (aparentemente declinante) dos civis no gerenciamento de matérias militares”. (COELHO, *Op.Cit.* p.26)

Esta observação de Edmundo Campos Coelho convergiu com o objetivo do presente item que é o de responder a seguinte questão: A cultura organizacional do EB pode explicar ou nos ajuda a entender a resistência no EB ao MD? Deste modo, procuramos um embasamento teórico sobre a cultura organizacional do EB e a identificação de razões que pudessem explicar a resistência no EB ao MD. Buscamos entender, também, a cultura organizacional do EB no sentido de desvendar as causas da resistência e, não, justificar a resistência ao projeto. A análise percorreu a seguinte ordem: inicialmente, no capítulo anterior, buscou-se a definição particular de cultura organizacional com Edgar Schein. A partir desta definição

14 Ver CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p.141.

seguiu-se para o entendimento da cultura organizacional do EB e, finalmente, a articulação com a hipótese da pesquisa. O *start* deste processo ocorreu, portanto, com o que Schein denominou de “aprendizagem compartilhada”, ou seja, uma espécie de integração entre a carreira profissional e a cultura da organização:

“[...] se uma profissão envolve intenso período de educação e aprendizagem, haverá certamente uma aprendizagem compartilhada de atitudes, normas e valores que por fim se tornarão suposições assumidas como verdadeiras pelos membros dessas profissões”.¹⁵

A profissão militar parece se enquadrar de modo muito significativo neste paradigma. As escolas militares desenvolvem atitudes, normas e valores voltados para o nacionalismo, o amor à Pátria, o espírito de corpo e a profissionalização. Mas estes valores sofreram em determinados períodos as influências das transformações sociais. Edmundo Campos Coelho sublinhou esta ligação entre o Exército Brasileiro e sua cultura organizacional ao afirmar a seguinte posição como resultado de seu estudo:

“[...] Permaneço fiel à ideia de que as Forças Armadas são antes de tudo organizações e que vê-las por esse prisma ainda é a melhor maneira de entender seu comportamento”.
(COELHO, *Op. Cit.* p.18)

Deste modo, o EB tomado enquanto organização que dispõe de uma cultura bastante particular pode e deve ser avaliado no interior de um determinado ponto de vista histórico

15 Ver Schein (2009), p.19.

precedente a criação do MD. Por este caminho estaremos verificando a hipótese proposta na pesquisa. Três processos conexos são sugeridos por Edmundo Campos Coelho para caracterizar, historicamente, a evolução do Exército Brasileiro, cujo enfoque é o organizacional:

- a) “[...] o peso crescente dos interesses e necessidades próprios da organização como fatores de seu comportamento político;
- b) A aquisição de graus cada vez mais elevados de autonomia com relação ao sistema societal e com relação a segmentos particulares destes;
- c) Um “fechamento” progressivo aos influxos da sociedade civil”. (COELHO, *Op. Cit.* p.41)

Nesta análise sobre sua evolução histórica como organização, Edmundo Campos Coelho estabeleceu no primeiro item (o item a) a conexão entre o Exército como organização e seu comportamento político com base nos seus interesses e necessidades. Um exército profissional engajado unicamente nas atividades e nas funções da defesa nacional pode, talvez, ficar mais distante, ou desinteressado, da participação nos assuntos da política doméstica. As deliberações políticas nesta esfera estariam além de suas atribuições e de suas responsabilidades. Mas tal situação não ocorreu historicamente na sociedade brasileira. O engajamento político do EB, especialmente ao longo da história republicana, demonstrou, por exemplo, João Paulo S. Alsina Jr,¹⁶ levou a um posicionamento desta organização fora do controle da

16 ALSINA Jr, João Paulo Soares. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro, FGV, 2009.

sociedade civil, deixando para a Corporação um elevado grau de autonomia em relação ao poder público representativo. Esta independência em relação a várias instituições representativas da sociedade civil perduraria durante décadas na história do país, sendo somente percebida no EB de modo difuso como ameaçada por ocasião da criação do MD. E este é o ponto de contato com a hipótese da presente pesquisa. Diante da realidade da perda de poder político, influências, prerrogativas e com seu grau de autonomia cada vez mais ameaçado com a nova estrutura que se criava, identificamos determinados “indicadores de resistência” em distintas gerações de oficiais e com graus variados de dissintonia na cultura organizacional do EB.

Fazendo eco às resistências no EB ao MD, Edmundo Campos Coelho assim definiu o momento da criação do MD:

“O açodamento na nomeação do primeiro Ministro da Defesa antes mesmo que fosse criado o respectivo ministério e, em seguida, a criação deste sem a imprescindível regulamentação são bem um exemplo da improvisação com que assuntos desta magnitude e complexidade têm sido tratados” (COELHO, *Op.Cit.* p.25)

Neste contexto de análise organizacional apresentado por Edmundo Campos Coelho, o autor destacou a forma improvisada e açodada da criação do MD. Esta avaliação nos forneceu “pistas” ou “indicadores” que ajudaram a explicar a resistência no EB ao MD, uma vez que a cultura organizacional vigente passou a sofrer constrangimentos que afetaram seu *status quo*. Mas esta difícil negociação inicial para a criação do MD contrastou com a de outros momentos analisados na

pesquisa, particularmente na edição da Estratégia Nacional de Defesa. E destacaremos o papel do EB nesta negociação, uma vez que foi a Força que mais poder político acumulou durante o processo histórico republicano brasileiro. Mas por que esta dificuldade na negociação para a criação e implementação do MD? Afinal não estávamos, naquela conjuntura, sob um novo regime democrático pleno onde o poder militar deveria, a partir de então, ser controlado naturalmente pelo poder civil? Este processo de criação e implementação do MD é o momento ideal, acreditamos, para se pesquisar no interior do EB, no âmbito de sua cultura organizacional própria, o jogo de adaptações para as mudanças em relação a nova conjuntura de política democrática e as resistências a estas mesmas transformações. E o episódio um pouco posterior da demissão do Ministro Viegas fortaleceu ainda mais esta interpretação da transição para o novo Ministério da Defesa. Durante a pesquisa verificamos que a instituição EB não expressou sistematicamente um discurso oficial de resistência. O presente estudo buscou descobrir os chamados “indicadores de resistência”, mesmo sem um discurso oficial compacto e permanente da organização neste sentido.

A resistência difusa identificada no trabalho foi em geral fundamentada pelos oficiais entrevistados e questionados nos princípios da organização, principalmente porque os que agem desta forma julgam defender os ditos interesses maiores da Força. Mas a resistência deve possuir algum tipo de moralidade, de outra forma como poderia se auto avaliar legítima em uma democracia? Buscamos esta resposta no conceito de Memória

Organizacional apresentado por Edmundo Campos Coelho. E usaremos a hipótese da presente pesquisa para facilitar o entendimento. Se a resistência de caráter difuso no EB ao MD possui como base o poder político acumulado pelo EB ao longo de processo histórico republicano brasileiro, faz-se necessário explicar de que forma e quanto este poder foi concentrado no EB. A resposta parte do pressuposto de que as intervenções e participações militares ao longo da República se sucederam, se alternaram, e o EB foi o ator principal neste processo que, de modo recorrente, alterou ou resistiu à ordem legal vigente. Assim, a resistência à ordem legal passou a representar um padrão de “ideias e comportamentos que emergem da sucessão de crises”.¹⁷E de acordo com Edmundo Campos Coelho:

“[...] Em grau maior ou menor, tais padrões podem ou não se institucionalizar. Na medida, entretanto, em que tenham se constituído em respostas adequadas a situações de crise, acabam por se incorporar à memória da organização, que os acionará na ocorrência de situações idênticas”. (COELHO, *Op.Cit.* p.129)

Para os oficiais que expressaram algum tipo de resistência ao MD, as perdas de autonomia e poder do EB podem ser consideradas como “situações de crise”, onde a “memória da organização”, observada por Edmundo Campos Coelho, reagiu no sentido de preservar o *status quo*. Parte deste poder foi preservado, mesmo em tempos de fortalecimento do MD. De que outra forma, então, poderíamos interpretar o nível de autonomia mantido pelas Forças Armadas, mesmo

17 Ver COELHO (2000), p.129

após a criação do MD, a queda do Ministro Viegas ou toda a negociação que envolveu a edição da Estratégia Nacional de Defesa? Edmundo Campos Coelho analisou este debate:

“[...] A aquisição de poder pela organização levanta a questão de seu investimento na consecução de metas que a organização defina, com graus variáveis de autonomia, para si mesma. Organizações destituídas de poder não podem, evidentemente, definir autonomamente interesses próprios. São organizações cativas com relação a segmentos relevantes do seu ambiente externo. Mas se é certo que a aquisição de montante elevado de poder significa, pelo menos em princípio, para a organização, capacidade de definir sua “política externa independente”, pode ocorrer que, objetivamente, falem-lhe requisitos institucionais para a definição desta política externa. Nestas condições, a organização desperdiça seu poder na consecução de objetivos imediatos, de curto prazo, usualmente definidos por grupos externos, ou na consecução dos propósitos de facções internas ou de personalidades que venham a prevalecer dentro da organização”. (COELHO, *Op. Cit.* pp.168-169).

Assim, os oficiais que expressaram ressalvas de resistência ao MD não desejaram que o EB se transformasse em organização destituída de poder. Ao defenderem posições de preservação deste poder, estes mesmos oficiais demonstraram, pelo menos em parte, a disposição de continuar a exercer tal influência e de manter as prerrogativas institucionais. A END pode alterar este quadro, diminuindo a possibilidade do EB de exercer algum tipo de “política externa independente”. Um exemplo foi a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), prevista na END, que passou a ser a responsável pelo desenvolvimento de uma política nacional em relação à indústria de defesa. Desta forma retirou-se a autonomia que as Forças tinham conseguido preservar neste setor, mesmo após a

criação do MD. Sem esta autonomia a Força limitar-se-ia aos objetivos de curto prazo. A hipótese da presente pesquisa é em parte demonstrada pela observação, de caráter provisoriamente conclusivo até o momento, de que as resistências no EB estão diminuindo à medida que as gerações mais jovens de oficiais assumem os postos do Alto Comando. Edmundo Campos Coelho faz referência, também, a esta perspectiva de mudança quando considera que estas gerações mais jovens de oficiais estariam menos afetadas pela “memória organizacional” da Força Terrestre. Mas as respostas dos oficiais aos questionários demonstraram que mesmo nas gerações mais jovens, testadas por amostragens, esta “memória organizacional” referida por E. C. Coelho e desenvolvida em processo histórico de acúmulo de poder político por parte do EB, permanece significativa.

4. A Redemocratização e a Criação do MD (1985-1999)

“Então, os ministros militares sabiam que eu faria o Ministério da Defesa. Mas eu dei tempo ao tempo. Neste aspecto, eu sou getulista: em certas questões, não adianta precipitar e fazer antes da hora porque você não fará o que quer. O tempo não é cronológico, é tempo político que implica o amadurecimento das condições para a decisão” (Fernando Henrique Cardoso).

O depoimento acima do Presidente Fernando Henrique Cardoso revela parte de suas reflexões estratégicas e expectativas políticas por ocasião do momento histórico antecedente a criação do Ministério da Defesa. Neste depoimento/avaliação pode-se identificar algumas variáveis que estão no objeto e na hipótese da presente pesquisa. Ao destacar que os ministros militares sabiam que ele criaria o MD, mas que preferiu dar

“tempo ao tempo”, o presidente reconheceu o impacto que esta decisão teria sobre a cultura organizacional vigente nas Forças Armadas. Ao adiar a decisão e, além disso, caracterizar o tempo como “tempo político” percebeu o grau de autonomia mantido pelas Forças em sua área de atuação institucional. Abordaremos o momento histórico da criação do MD, um dos períodos delimitados para a identificação dos indicadores de resistência que fundamentam a hipótese estabelecida pela pesquisa. Deste modo, foram propostas as três questões seguintes:

- 1) Qual a influência da relação civil-militar no Brasil para a criação e estruturação do MD?

A importância da questão residiu na identificação da manutenção da influência do EB em sua tradicional área de atuação diante do projeto de criação do MD e que poderia influenciar na sua estruturação. Tal estruturação, de acordo com a hipótese, deveria atender aos seguintes objetivos da resistência: 1) Evitar o aumento das atribuições civis no Ministério; 2) Conter o nível de integração com as demais forças singulares e 3) Preservar a autonomia do EB. Assim, contextualizou-se a criação do MD com a redemocratização do país no período de 1985 até 1999, utilizando-se as análises de Stepan (1988), Zaverucha (2005) e Carvalho (2005) para a caracterização da relação civil-militar durante este processo.

- 2) Como eram os discursos das principais lideranças políticas e militares que estiveram envolvidas na criação do MD?

A importância da questão para a hipótese residiu no fato de que os discursos das lideranças poderiam caracterizar a visão de suas organizações no momento da criação do MD. O objetivo foi apresentar indicadores que traduzissem a resistência no EB ao MD, os efeitos destes discursos e se influenciaram, ou não, a criação de um consenso na instituição sobre resistência ao novo projeto. Existe um constrangimento formal, e mesmo regulamentar, que inibe um militar da ativa para expressar-se politicamente. A resistência no EB ao MD possui uma vertente política, na medida em que o MD nasceu de um projeto de governo. Desta forma, torna-se mais fácil para o pesquisador coletar discursos contrários ao MD entre oficiais da reserva. Com os da ativa é necessário, muitas vezes, buscar os indicadores de resistência nas “entrelinhas”, mas, também, no âmbito subjetivo dos ânimos, do tom da afirmação, das indisposições e da irritação. Ou mesmo o que não foi dito, para caracterizarmos uma posição que possa validar a hipótese. Daí a importância dos conceitos da História Oral. O anonimato foi um instrumento utilizado por ocasião dos questionários ou, quando solicitado pelos entrevistados. Os discursos das lideranças civis foram destacados também, pois no momento da criação do MD o país já vivia a redemocratização e estes discursos puderam oferecer conteúdos e informações que ajudaram na fundamentação da hipótese.

Os discursos analisados foram os do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Ministro do Exército General Zenildo de Lucena, do Ministro da Marinha Almirante Mauro César Pereira, do Chefe da Casa Militar General Alberto Cardoso, do

Chefe da Casa Civil Clovis Carvalho e do último Ministro do Exército e primeiro Comandante da Força Terrestre General Gleuber Vieira.

3) Quais as posições adotadas pelos diferentes representantes organizacionais e institucionais na estruturação do MD?

A importância da questão para a hipótese é a de que ela consubstancializa as orientações das lideranças. Orientações estas que deveriam estar alinhadas com os discursos da questão anterior. Desta forma poderemos concluir se existiu alguma diferença entre o discurso oficial das lideranças e as posições adotadas por seus representantes, uma vez que os discursos oficiais podem estar constrangidos pela função exercida por seu interlocutor. Estas posições foram comparadas com os objetivos da resistência no EB ao MD previstos na hipótese. Assim, a presente pesquisa procurou analisar o método de trabalho dos 10 subgrupos pertencentes ao subgrupo Alfa do GTI/MD, os quais, sob a coordenação de 10 Contra Almirantes, elaboraram a primeira estrutura organizacional do futuro Ministério, com destaque para os subgrupos responsáveis pelo *orçamento, comunicação social e operações conjuntas*. Foram avaliados, também, os graus de integração¹⁸ desejados pelo EB, o índice que mediu o nível de centralização do MD, e a sua proposta para a primeira estrutura do MD.

18 Quanto maior o grau de integração maior seria o poder de centralização que o futuro MD deveria possuir na estrutura. E, conseqüentemente, quanto menor o índice maior a autonomia da Força Armada.

Neste artigo destacarei a aplicação da matriz analítica de Stepan no processo de redemocratização do Brasil produziu o quadro resumo abaixo.¹⁹

Prerrogativa	Baixa	Moderada	Alta
Papel independente dos militares no sistema político	X		
Relação dos militares com o chefe do Executivo		X	
Coordenação do setor de Defesa			X
Participação de militares da ativa em Ministérios	X		
Papel do Legislativo		X	
Papel de civis na formulação da Política de Defesa e Segurança Nacional	X		
Participação dos militares na área de inteligência	X		
Controle das polícias pelos militares	X		
Sistema de promoção dos militares			X
Participação dos militares em empresas estatais	X		
Participação dos militares no sistema legal			X

As prerrogativas mais importantes para a pesquisa foram o papel independente dos militares no sistema político sancionado institucionalmente, a relação dos militares com o Chefe do Executivo e a coordenação do setor de defesa.

19 Para maiores detalhes ver SANTOS, Tauana Monteiro Guedes dos. *Forças Armadas e Democracia: Tutela Militar ou Controle Civil? Uma análise comparativa entre Brasil e Argentina*. Brasília, 2003. 66fl. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso). Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

O nível alcançado por cada uma delas foi, respectivamente, baixa, moderada e alta. Como constataremos durante a análise da primeira estrutura do MD, é possível identificar o impacto destas prerrogativas sobre os trabalhos dos subgrupos que a idealizou. Por exemplo, os militares não foram capazes de impedir a criação do MD, projeto do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Conseguiram, no máximo, adiar o processo no período que o antigo EMFA foi o responsável pela apresentação de propostas. A decisão do presidente de transferir a coordenação dos trabalhos de implantação do MD para a Casa Civil comprovou sua determinação. Quando os grupos começaram a trabalhar, percebeu-se que a intenção presidencial não era apenas a extinção dos antigos ministérios militares, criando mais um escalão burocrático na estrutura de Defesa, mas a total centralização das atividades relacionadas com a Defesa.²⁰ Assim, o MD foi criado e os ministérios militares extintos, sendo que os antigos ministros militares perderam o *status* anterior, mas continuaram com o *status* jurídico de ministro, ou seja, caberia ao Superior Tribunal Federal julgá-los por infrações penais comuns e crimes de responsabilidade.²¹ Mas, deixando de exercer uma função ministerial, os comandantes de Força se afastariam da esfera presidencial, o que acabaria sendo uma mensagem política sobre a estabilidade da democracia brasileira. Consideramos que a baixa prerrogativa dos militares brasileiros em relação

20 Esta dinâmica será abordada quando da análise da primeira estrutura do MD e comprovada por entrevistas.

21 Ver ZAVERUCHA (2005), p.216

ao Papel independente dos militares no sistema político sancionado institucionalmente e moderada na Relação dos militares com o Chefe do Executivo, de acordo com a matriz de Stepan, fundamentaram as situações relacionadas com o *status* dos comandantes de Força citadas anteriormente. Já a manutenção quase que total da autonomia das Forças Armadas em termos operacionais, estruturas burocráticas e até certo ponto política, visto que, por exemplo, somente com a END e a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) conseguiu-se estabelecer, sob responsabilidade do MD, uma política relacionada com a indústria de defesa,²² e a manutenção de um *fórum* especial jurídico, compatível com *status* ministerial para os comandantes de Força, comprovaria a alta prerrogativa na coordenação do setor de defesa.

Dos discursos das lideranças para o período foi possível constatar a diferença, em alguns casos, entre o discurso oficial e a prática de seus representantes quando atuando em nome de suas organizações. A resistência no EB ao MD enquadra-se neste contexto e foi comprovada com entrevistas, questionários e fontes documentais primárias.

A indicação por parte da Marinha do Brasil de dez contra-almirantes para coordenar os trabalhos das dez áreas do Subgrupo Alfa do GTI/MD, que elaborou a primeira estrutura do MD, demonstrou a importância daquele momento para a organização. Considero que houve uma mudança de

22 Ver os trabalhos dos subgrupos na estruturação do MD.

abordagem sobre a questão da criação do MD, uma vez que o próprio Almirante Mauro César Pereira, Comandante da Marinha, havia declarado que a Marinha era inicialmente contrária ao projeto. Com esta nova postura a Marinha passou a ser proativa, ou seja, passou a priorizar a defesa de seus interesses junto à nova estrutura que seria criada, procurando evitar um possível controle por parte do Exército e ocupando espaços considerados estratégicos. A Marinha contaria com o apoio da Casa Civil neste intento, como veremos na dinâmica dos trabalhos do Subgrupo, e provou a predisposição da MB em controlar o processo de transição, possuindo duas vertentes: proteger-se dos civis e do EB. E atuou nestas duas vertentes de formas distintas, ou seja, aliando-se ao EB contra a Casa Civil e à Casa Civil contra o EB, de acordo com a temática discutida.

E a postura inicial do EB, ao enviar oficiais de menor patente, poderia caracterizar indiferença com o processo, considerando que o peso de sua cultura organizacional seria suficiente para manter o *status quo* vigente. Uma posição de resistência ao projeto MD. Por sinal, as propostas apresentadas pelo EMFA²³ sobre as possíveis estruturas do MD, contestadas pelo Almirante Mauro César com a alegação de que não representavam o pensamento da Marinha, já demonstravam a disposição em se manter a autonomia dos ministérios militares, uma vez que não eram previstas suas extinções. Outra postura

23 O Ministro Chefe do EMFA era o General de Exército Bezerra Leonel. Pelas declarações do Almirante Mauro César conclui-se que a influência da Marinha no EMFA era pequena. Ou seja, as propostas do EMFA sobre a futura estrutura do MD deveria atender mais diretamente ao Exército.

de resistência ao MD.

A primeira estrutura do MD foi decidida entre o Chefe da Casa Civil e o Presidente da República. Se as Forças continuaram com sua autonomia praticamente inalterada em relação ao MD, é possível que esta também tenha sido uma decisão política do Presidente. Em alguns casos ficou claro o caráter técnico desta autonomia. O Orçamento e a Comunicação Social, por exemplo. Em outros, como nas operações conjuntas, nem tanto. É possível que o Presidente, com a implantação do MD realizada à revelia das Forças, tenha preferido não avançar nesta direção. Afinal, a perda do status ministerial dos comandantes militares e o maior afastamento do Presidente da República, para aquele momento histórico, já representavam uma mudança significativa. Assim, ocorreu a validação da hipótese quanto aos objetivos da resistência no EB ao MD, pois se preservou o máximo possível de autonomia da organização a despeito da nova estrutura, contendo-se a presença de civis em apenas uma estrutura, a SEORI, e evitando-se a maior integração com as demais Forças singulares.

5. A Demissão do Ministro Viegas

“A nota divulgada [pelo EB] representa a persistência de um pensamento autoritário, ligado aos remanescentes da velha e anacrônica Doutrina da Segurança Nacional, incompatível com a vigência plena da democracia e com o desenvolvimento do Brasil no século XXI. Já é hora de os representantes desse pensamento ultrapassado saírem de cena” (Ministro José Viegas)

Este trecho da carta de demissão do Ministro Viegas denunciou mais um elemento da cultura organizacional do EB, que denominamos na presente pesquisa de indicador de resistência, e que foi preservado mesmo após a criação do MD. Marcou uma etapa do relacionamento da Instituição com a autoridade civil democraticamente constituída, além de representar um dos momentos de crise extrema e sintomática entre as três fases escolhidas para a análise do processo de mudanças nos vínculos do EB com o MD.

O objetivo foi responder a seguinte questão: Como o processo da demissão do ministro Viegas poderia ser utilizado como indicador de resistência no EB ao MD?

A importância desta questão para a validação da hipótese advém do fato de que o processo da demissão do ministro Viegas reforçou os indicadores de resistência que fundamentaram o estado de manutenção de influência, poder e de autonomia do EB em relação ao MD. Preservação esta observada no capítulo anterior com a análise da relação civil-militar no Brasil no momento histórico da criação do MD e do estudo dos trabalhos do subgrupo Alfa do GTI/MD que definiu a estruturação do MD. Para atingir o objetivo citado foram entrevistados atores que testemunharam aquele fato, bem como analisado o Plano de Comunicação Social do EB. Avaliou-se o impacto deste episódio para o futuro de suas relações institucionais.

O episódio da demissão do Ministro Viegas originou-se em nota divulgada pelo CComSEX sobre o caso da morte do jornalista Wladimir Herzog nas dependências do DOI-CODI,

em São Paulo, durante o Regime Militar. O Comandante do Exército era o General de Exército Francisco Albuquerque. Para entendermos as variáveis envolvidas neste caso torna-se necessário compreendermos a estrutura do CComSEx e a forma de relacionamento com o MD. Mas antes precisamos visualizar o teor da matéria em questão.²⁴

Percebe-se o teor político da primeira nota. E a pergunta que imediatamente se faz é de como foi possível publicá-la sem autorização do Ministério da Defesa? Para entender este processo é necessário lembrarmos o posicionamento do EB no Subgrupo Administração, que englobava a Comunicação Social, do GTI/MD. O grau de integração ao MD almejado pelo EB era baixo, se comparado com os demais representantes institucionais. Ou seja, o EB era extremamente cioso de sua autonomia em relação ao MD neste campo. A tentativa de enfraquecimento do CComSEx fracassou.

Destacamos aqui o posicionamento do Exército em termos de autonomia na Área de Comunicação Social durante os debates sobre a estruturação do MD no subgrupo de Administração. A falta de coordenação entre o Exército e o MD antes da crise com o Ministro Viegas, identificada durante entrevista pelo General Adhemar, Ex Diretor do CComSEx, pode ser colocada como consequência da autonomia conseguida durante a fase de estruturação do MD. É importante

24 Ver www.diaadiaeduc.acao.pr.gov.br/2745_APC_Notas_do_Exercito_sobre_Herzog.pdf -. Acesso: 04/11/09. Ver (Bibliografia - Jornais).

ressaltar que mesmo diante dos argumentos apresentados pelos representantes das Forças, sendo o Exército a Força que sugeriu o menor índice de integração ou controle do MD, o representante da Casa Civil foi voto vencido. Ou seja, não mudou de opinião, atuando de forma diferente do representante da Casa Civil no Subgrupo que tratou da Área de Orçamento. Ao relacionarmos estes dados com a hipótese da pesquisa comprovou-se que a autonomia da Área de Comunicação Social por parte do Exército foi capaz de causar a renúncia de um Ministro da Defesa. Autonomia preservada mesmo depois da criação do MD e fruto de uma cultura organizacional que resistiu à tentativa de alteração de um *status quo*. Esta autonomia foi identificada pelo General Adhemar, mesmo tendo ocorrido correções ao longo do tempo. Ao identificar como causas de problemas no relacionamento entre o EB e o MD as pessoas, o General Adhemar foi ao encontro do objeto e da hipótese da pesquisa, que ressaltam a existência de resistência no Exército e, não, do Exército, ao Ministério da Defesa.

A influência do grupo mais próximo ao Presidente da República, como Aluizio Mercadante e Luis Gushiken, pode ter sido fundamental na decisão do Presidente Lula em não apoiar o Ministro da Defesa. Provavelmente fizeram chegar ao Presidente o desgaste que causaria a demissão do General Albuquerque. Uma crise militar, mesmo restrita a um pequeno grupo mais conservador, aliada ao caso de corrupção (Mensalão) que sangrava o governo, formavam um quadro que o senso político do Presidente queria evitar. Indicador do peso político que o Exército ainda mantinha, conforme previsto na

hipótese.

6. A Estratégia Nacional de Defesa (END)

“A Estratégia Nacional de Defesa é um compromisso da sociedade brasileira com o seu próprio futuro, não é um projeto vinculado a uma pessoa. Minha participação, assim como a do ministro Mangabeira Unger, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, teve o seu principal momento na fase de estruturação da Estratégia. Sua consolidação está nas mãos dos representantes das instituições do Estado, no Executivo, no Legislativo e no Judiciário. Essa é a grande força da Estratégia, ser um projeto apoiado pela sociedade, independentemente de quem esteja no governo”. (Ministro Nelson Jobim)

Esta avaliação de Nelson Jobim acerca da Estratégia Nacional de Defesa expressou a preocupação do Ministro com a conquista de legitimidade e continuidade do projeto. A análise da END para esta pesquisa se justifica pelo impacto causado na relação entre o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, e as consequentes reações características de uma resistência ao projeto.

O objetivo foi responder a seguinte questão: Como a formulação/implementação da Estratégia Nacional de Defesa e os pronunciamentos de diferentes lideranças incrementaram a identificação de indicadores da resistência no EB ao MD?

A importância da questão para a comprovação da hipótese residiu no fato de que a END gerou resistências no EB ao MD. E a identificação destes indicadores ajudou na validação da hipótese. O discurso das lideranças é outro indicador de onde tentaremos caracterizar resistência, efeitos e se criaram algum tipo de consenso. A formulação da END envolveu diretamente

o Ministério da Defesa e a Secretaria de Estudos Estratégicos (SAE). Para tal, foi criado um Grupo Técnico que funcionou sob a coordenação da SAE, mas que contou com representantes das 3 Forças e outros ministérios. A implementação foi medida analisando-se a evolução das chamadas Operações Conjuntas sob a coordenação do MD, a posição do Exército sobre a uniformização de Comandos por Áreas, via Estados-Maiores Conjuntos Regionais, e o estabelecimento da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), no Ministério da Defesa.

O Grupo Técnico que formulou a END identificou pontos de resistência importantes por parte dos militares. Em particular para o EB destacamos: a questão da Estratégia da Presença; quantificação do orçamento de defesa; concentração das reservas estratégicas no Centro do país e a das reservas regionais; implementação de núcleos de Estado-Maior Conjuntos; centralização de aquisição de material uso comum (SEPROD); as novas atribuições do EMCFA; e estruturação da carreira civil. Foram 29 versões, o que comprova o grau de negociação da END. O depoimento do General Etchegoyen, coordenador da implementação da END, é revelador: “tudo foi negociado”. O General Adhemar confirmou: “assisti a cinco apresentações do Ministro Jobim e do Secretário da SAE, e o EB foi ouvido”. Aconteceram discordâncias, mas os depoimentos apontaram para um consenso.

O novo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) adicionou à estrutura do antigo Estado-Maior de Defesa duas Secretarias: a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI) e a Secretaria de Ensino,

Logística, Mobilização e Ciência e Tecnologia (SELOM). Transformou-se, assim, numa estrutura bem mais forte. Próxima da proposta desejada pelo EB, quando da criação do MD e que foi vencida pelo posicionamento da MB e Casa Civil. Desejavam a distribuição em Secretarias de mesmo nível e sob a forma de rodízio no nível de oficial general quatro estrelas. Não há previsão de rodízio para o Chefe do EMCFA e o primeiro é do Exército. Este fortalecimento do EMCFA com a Estratégia Nacional de Defesa afeta a cultura organizacional vigente no EB e é uma fonte de resistência. Lembremos que o novo Chefe do EMCFA não possui tropas sob seu comando e ainda com o mesmo nível hierárquico dos Comandantes de Força não participa do rodízio para substituição eventual do Ministro da Defesa. Estes fatos apontam para uma resistência das Forças Armadas no sentido de manter o Chefe do EMCFA um degrau abaixo dos Comandantes de Força. A nova Portaria (ver bibliografia/documentos) que foi preparada para alterar esta situação demonstra uma tentativa do MD em reverter este quadro, mas o tempo que o Gabinete do Ministro da Defesa está usando para análise e encaminhamento para despacho da Presidente da República (Dez 13-Abr 14) ²⁵indica que não há urgência ou a existência de dúvidas sobre a conveniência política deste procedimento. Consideramos um indicador do poder político que as Forças Armadas ainda possuem e exercem junto ao MD.

Os depoimentos coletados apontaram para um

25 Dados obtidos junto ao EMCFA

desconhecimento da doutrina de Operações Conjuntas e uma resistência dos Comandos Militares de Áreas do Exército em receber a coordenação do MD durante os Exercícios Conjuntos realizados. Esse cenário evoluiu positivamente com o incremento do ensino doutrinário na ECEME e na ESG e o investimento do MD no melhoramento da infraestrutura de apoio local. E, naturalmente, a chegada de oficiais mais jovens com experiência doutrinária ou que já haviam servido no MD, inclusive generais, contribuiu para este quadro. Estes indicadores estão na hipótese, pois as novas gerações tendem a uma adaptação mais rápida à cultura organizacional em transformação. Mas reitero que esta evolução positiva em termos de doutrina de Operações Conjuntas não foi acompanhada para as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e Operações de Paz da ONU.

7. Considerações Finais

Do exposto, foi possível concluir sobre a hipótese principal apresentada que ela se confirmou totalmente. Mas a hipótese subsidiária, não. E por quê? As gerações mais antigas de oficiais generais dos anos 50 e 60 da AMAN apresentaram o discurso mais conservador entre as gerações analisadas e estiveram à frente do Alto Comando do EB até 2011. Este é um indicador da origem da resistência no EB ao MD. No entanto, a geração mais jovem analisada apresentou índices de aceitação do MD menores do que gerações mais antigas, mas os índices de aceitação são ainda elevados. Neste ponto se evidenciou o peso específico que a cultura organizacional exerce sobre as

lideranças. Peso específico este comprovado nos discursos até mesmo de algumas lideranças ocupantes de cargos oficiais e que indicaram potencial para estimular a resistência no EB ao MD. O poder político, acumulado historicamente pelas Forças Armadas em geral, e pelo Exército em particular, influenciou a criação do MD, a sua primeira estruturação, o embate pela ocupação de espaço de influência, principalmente entre o Exército Brasileiro e a Marinha do Brasil, e continua até os dias atuais, visto o processo de negociação da END. Além disso, foi capaz de influenciar decisivamente na demissão de um Ministro da Defesa. A resistência no EB ao MD foi demonstrada em todas estas fases.

A palavra que talvez mais tenha sido utilizada para caracterizar a relação do MD com as Forças Armadas tenha sido negociação. Negociação que surge quando a cultura organizacional das Forças Armadas é confrontada pelo fortalecimento do MD. Negociação que comprova o poder político que ainda existe com as Forças Armadas e do qual o Exército é o principal agente por razões históricas. Como provou a pesquisa, a resistência no EB ao MD persiste, pois o peso da cultura organizacional é muito forte. No entanto, a edição da END, o discurso de lideranças como o General de Exército Etchegoyen, os índices que apontaram maior integração doutrinária nas operações conjuntas e consequente melhoria na relação do MD com as Forças Armadas, a maior abertura com a Academia a partir da criação do Instituto Pandiá Calógeras e a criação da carreira civil de analista de Defesa, indicam que o processo de fortalecimento do MD e integração

das Forças Armadas estão acontecendo mais rapidamente. A velocidade deste processo ainda depende do perfil do Ministro da Defesa, como também demonstrou a pesquisa, mas os instrumentos já estão disponíveis.

8. Referências Bibliográficas

ALBERTI, Verena. Ouvir Contar: Textos em História Oral. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

ALSINA Jr, João Paulo Soares. Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos Paralelos. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ALVES-MAZZOTTI, ALDA. J. , GEWANDSZNAJDER, Fernando. O Método nas Ciências Naturais e Sociais, Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. 2ª ed. São Paulo: Thompson, 2004.

ARON, Raymond. As Etapas do Pensamento Sociológico. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. A Arte da Política: A História que Vivi. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). Militares e Política na Nova República. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

COELHO, Edmundo Campos Coelho. O Exército e a Política na Sociedade Brasileira: Em Busca de Identidade. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2000.

COUTO E SILVA, Golbery do. Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1967.

_____. Geopolítica e Poder. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.

D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso (Org.). Os Anos de Chumbo: A Memória Militar sobre a Repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

JANOTTI, Maria de Lourdes Monaco. A incorporação do testemunho oral na escrita historiográfica: empecilhos e debates. Revista de História Oral, v.13, n.1, p.9.jan-jun. 2010.

KEITH, Henry Hunt. Soldados Salvadores: As Revoltas Militares Brasileiras de 1922 e 1924, em Perspectiva Histórica. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1989.

LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (Org.). A Era FHC: Um Balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, Defesa e Definição Política dos Objetivos Internacionais: o Caso Brasileiro in: JOBIM, Nelson A., ETCHEGOYEN, Sergio W. e ALSINA, João Paulo (Org.) Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010

McCANN, Frank D. Soldados da Pátria: História do Exército Brasileiro 1889-1937. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo e SOARES, Samuel Alves. Brasil: Forças Armadas, direção política e formato institucional in CASTRO, Celso e D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.). Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. Política de Defesa Nacional e

relações civil-militar no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. In Caderno Premissas, 1998.

_____. Democracia e Defesa Nacional: A Criação do Ministério da Defesa na Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Barueri, SP: Manole, 2005.

QUINN, Dennis J. Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986. Washington, D.C: National Defense University Press, 1999.

SCHEIN, Edgar H. Cultura organizacional e liderança. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. “How Culture Forms, Develops, And Changes”, In: Kilmann et al. Gaining Control of the Corporate Culture. São Francisco: Jossey-Bass, 1985.

SILVA, Hélio. O Poder Militar. Porto Alegre, RS: L&PM, 1984.

STEPAN, Alfred. Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone. Princeton: Princeton University Press, 1988.

_____. Os Militares na Política. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975.

ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre