

DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS NO SISTEMA PRESIDENCIALISTA^(*)

“Uma sociedade que esquece o seu passado fica exposta ao risco de não ser capaz de enfrentar o presente.”

(João Paulo II)

EDUARDO ITALO PESCE

Professor^(**)

IBERÊ MARIANO DA SILVA

General de Brigada^(***)

SUMÁRIO

Introdução
Crise do Estado
Ausência de um projeto
Elite dirigente
Estado e Forças Armadas
Estrutura de defesa
Políticas de Estado
Presidencialismo no Brasil
Presidencialismo reformulado
Conclusão
Organograma

INTRODUÇÃO

Em 1968, o cientista político norte-americano Samuel P. Huntington afirmou que a mais importante distinção política entre os países não se referia à *forma* de

governo, mas ao *grau* de governo.¹ Segundo tal critério, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a antiga União Soviética teriam mais em comum entre si do que com a maioria dos países do então denominado Terceiro Mundo.

^(*) Trabalho submetido à *Revista Marítima Brasileira* em maio de 2009.

^(**) Pós-graduado em Relações Internacionais, professor no Centro de Produção da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Cepuerj), colaborador permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (Cepe/EGN) e colaborador assíduo da *RMB*.

^(***) General de brigada, engenheiro militar na reserva, pós-graduado pelo Instituto Militar de Engenharia (IME) e pela École Nationale Supérieure de l'Aéronautique et l'Espace (França) e diplomado pelo Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx).

¹ Cf. Samuel P. Huntington, *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense-Universitária/Ed. USP, 1975), p. 13.

Atualmente existe uma grave crise em gestação no Brasil. Esta crise não é econômica, política ou social, mas de Estado. De repente, parece que o Estado sumiu, restando apenas o governo em seu lugar. Ou restaura-se o Estado soberano no Brasil ou, em menos tempo do que se imagina, o território nacional poderá entrar em processo de fragmentação.²

O presente artigo defende a necessidade de se fortalecer a soberania do Estado brasileiro, dando ênfase especial ao reforço da autoridade do Presidente da República, como chefe de Estado e comandante supremo das Forças Armadas. As opiniões e os conceitos emitidos são reflexões pessoais dos autores e não refletem pontos de vista oficiais.

CRISE DO ESTADO

Aparentemente, nosso país tornou-se rém da retórica anti-imperialista e do discurso “politicamente correto”. Segundo este discurso, haveria no Brasil vários “povos”, cada qual com os seus direitos. Tal afirmativa opõe-se à visão nacional, que identifica apenas o povo brasileiro, resultado da progressiva mistura de muitas etnias e culturas.³

No Brasil e em muitos outros países, as forças transnacionais pró-globalização representam grave risco para a sobrevivên-

cia do Estado nacional.⁴ Tais forças incluem “novas ameaças” à segurança internacional, como o terrorismo e o narcotráfico. Os conflitos irregulares e assimétricos, sobre os quais os Estados não detêm necessariamente controle, constituem a guerra de quarta geração (G4G).

A G4G é caracterizada pela perda do monopólio do Estado sobre os conflitos armados, que fora estabelecido pelo Tratado de Westfália em 1648. As guerras do século XXI tendem a ser conflitos “não westfalianos” – podendo incluir a participação de atores não estatais, como grupos

terroristas ou organizações criminosas transnacionais.⁵

O advento da G4G, assim como a globalização financeira, contribuiu para enfraquecer os Estados nacionais – espe-

cialmente os localizados na periferia do sistema internacional. Apesar disso, os Estados mais fortes continuam a dispor de um “excedente de poder” suficiente para impor sua vontade aos mais fracos.⁶

Um sistema internacional que incluísse muitos Estados enfraquecidos seria um ambiente favorável à disseminação de conflitos irregulares e assimétricos – mormente em países situados na área de instabilidade do “novo mapa do Pentágono”, que

A Guerra de 4ª Geração é caracterizada pela perda do monopólio do Estado sobre conflitos armados

² Cf. Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “Presidencialismo e Forças Armadas”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 1 a 4/5/2009, p. 2 (Opinião).

³ Cf. Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “Jus esperneandi”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 12/9/2008, p. 2 (Opinião).

⁴ *Ibidem*.

⁵ Cf. Eduardo Italo Pesce, “Guerra de quarta geração: implicações para a Marinha do Brasil”, *Revista Marítima Brasileira* 128 (1/3): 113-132 – Rio de Janeiro, jan./mar. 2008. Cf. também William S. Lind, “Compreendendo a Guerra de Quarta Geração”, *Military Review* (Ed. em português): 12-17 – Washington, jan./fev. 2005.

⁶ Cf. Pesce, *Op. cit.* Cf. também Lind, *Op. cit.* Cf. ainda Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “O Brasil e a tripolaridade de poder no século XXI”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 12/1/2008, p. 2 (Opinião). Cf. também Eduardo Italo Pesce, “Estados soberanos e defesa nacional”, *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 5, 6 e 7/11/2004, p. 1 (Fim de Semana).

se estende do Noroeste da América do Sul à África, ao Oriente Médio, à Ásia Central e Meridional e ao Sudeste Asiático.⁷

Em algumas regiões do mundo, o Estado praticamente deixou de existir, e o território dos países aí localizados serve de santuário para grupos armados engajados em atividades ilícitas. É o caso, por exemplo, do litoral da Somália, no “Chifre da África”, onde a pirataria tornou-se uma séria ameaça à navegação marítima internacional.⁸

O risco de colapso de um Estado é uma ameaça a todos os demais, assim como à sobrevivência do sistema internacional. Localizado à beira do “fosso” onde poderão ocorrer os conflitos do século XXI, o Brasil não está imune a tal risco. Nesta era de incertezas, a soberania é um bem precioso, o qual deve ser preservado.⁹

A crise de legitimidade do Estado nacional, no início do século XXI, afeta o Brasil. Esta crise compromete todas as funções de Estado, das mais básicas às mais complexas. Contudo, afeta de modo particular as Forças Armadas, criando grave risco para a soberania e a segurança nacionais.

AUSÊNCIA DE UM PROJETO

Segundo o professor Oliveiros S. Ferreira, a crise do Estado brasileiro viria

O risco de colapso de um Estado é uma ameaça a todos os demais, assim como à sobrevivência do sistema internacional

da constatação de que o “núcleo de poder” desse Estado já não tem um projeto para oferecer à sociedade nem tampouco às Forças Armadas – que só sustentam o Estado quando este tem um projeto.¹⁰

Por sua vez, a falta de tal projeto – que não seria simplesmente um conjunto de ações do governo – estaria ocorrendo porque o grupo que pensa a nação não tem a força necessária para afirmar a sua ideia sobre as tendências antissistêmicas atuais.

“O projeto do Estado brasileiro de 1964 foi construir uma potência emergente capaz de impor-se à América Latina e contrapor-se, enquanto expressão regional de poder, aos Estados Unidos”, esclarece.¹¹ Na falta de um grupo social que encarnasse e viabilizasse tal aspiração, essa tarefa foi confiada às Forças Armadas e ao Serviço Diplomático.

Naquele período, o Brasil desenvolveu uma doutrina militar autônoma e uma indústria nacional de defesa. Sua diplomacia buscou manter certa liberdade de ação em relação às posições defendidas pelos EUA – em substituição ao “alinhamento automático” anterior.¹²

No entender do Prof. Oliveiros, o acordo nuclear Brasil-Alemanha e o “terceiro-mundismo” do Itamaraty – além do rompimento do acordo militar com os Estados

⁷ Cf. Pesce, Op. cit. Cf. também Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century* (New York: Putnam, 2004), passim. Mapa disponível em <http://www.thomaspmbarnett.com/>.

⁸ Cf. Thomaz Favaro, “A nova era da pirataria”, *Veja* 42 (16/2.109): 78-82 – São Paulo, 22 abr. 2009. Cf. também Henrique Peyroteo Portela Guedes, “Pirataria marítima – uma ameaça em escala global”, *Revista Marítima Brasileira* 128 (10/12): 159-179 – Rio de Janeiro, out./dez. 2008.

⁹ Cf. Pesce & Da Silva, “Jus esperneandi”, Op. cit.

¹⁰ Cf. Oliveiros S. Ferreira, *Os militares e a sociedade civil* – Palestra proferida na USP em 17/5/08. Texto disponibilizado em <http://www.oliveiros.com.br>.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

Unidos em 1977 e do desenvolvimento de uma indústria local de defesa – criaram uma percepção errônea, pelos EUA, das intenções do Estado brasileiro.

Disso podem ter resultado, a partir de 1985, as pressões externas (apoiadas por grupos políticos internos) contra os programas de reaparelhamento das três forças singulares – assim como contra os programas nuclear e espacial brasileiros.

A ideia de que as Forças Armadas sustentam o Estado tampouco teria sido bem compreendida pelos militares. Os governos pós-1964 abriram mão de fortalecer a expressão militar do Poder Nacional. A parcimônia com relação aos orçamentos militares contrastava com a prioridade conferida ao desenvolvimento econômico e científico-tecnológico.¹³

O problema orçamentário da defesa agravou-se após 1985, com o retorno dos civis à Presidência da República. Hoje, reflete-se no percentual elevado (até 80%) dos recursos orçamentários que corresponde à folha de pagamento do pessoal militar e civil (inclusive inativos e pensionistas) das Forças Armadas.¹⁴

ELITE DIRIGENTE

A teoria das elites, também conhecida como elitismo, foi desenvolvida pelos pensadores italianos Valfrido Pareto e Gaetano Mosca, em fins do século XIX e início do XX. Essa teoria visa a demonstrar que qualquer sistema políti-

co, inclusive o democrático, é dirigido por minorias. A democracia distingue-se por ter no poder uma elite aberta, renovada periodicamente pelo voto do eleitorado.¹⁵

Sem dúvida, ao longo da história de uma nação, há bons e maus governos. Os danos causados por estes últimos podem ser revertidos, desde que os fundamentos do Estado sejam preservados. No século XIX, o Brasil teve êxito em manter unidos o seu povo e o seu território – ao contrário da América Hispânica, que se fragmentou em diversos países.

A obra unificadora do Império foi completada no início da República, pela demarcação definitiva de nossas fronteiras. Durante o século XX, o Brasil não teve problemas sérios com seus vizinhos, nem foi envolvido em conflitos armados na América do Sul. As guerras externas do Brasil no século passado ocorreram no mar ou em outros continentes.

Na política externa e interna, vinha atuando uma elite dirigente, cujas composição e características evoluíram ao longo do tempo. Apesar das críticas constantes que recebeu, tal elite conseguiu manter o Brasil unido e fazê-lo progredir, mesmo com limitações. Entre os segmentos que a compunham, o militar sempre esteve presente.¹⁶

Esta última afirmação pode provocar arrepios nos liberais ou na esquerda, mas é característica da evolução institucional do Brasil. Dotados de visão estratégica de longo prazo,

Qualquer sistema político, inclusive o democrático, é dirigido por minorias. A democracia distingue-se por ter no poder uma elite aberta, renovada periodicamente pelo voto do eleitorado

¹³ Ibidem.

¹⁴ Cf. Eduardo Italo Pesce, “As Forças Armadas e o Orçamento da União em 2005”, *Revista Marítima Brasileira* 126 (4/6): 103-112 – Rio de Janeiro, abr./jun. 2006.

¹⁵ Cf. Mário Grynszpan, *Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites* (Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999), pp.11-12 et seq.

¹⁶ Cf. Pesce & Da Silva, Op. cit.

os militares – assim como os diplomatas – constituem um segmento de elite no serviço público brasileiro. O Brasil nada ganharia se estes fossem afastados das decisões vitais para a segurança e a soberania nacionais.

Talvez o grande pecado de nossa elite dirigente, ao longo da história, tenha sido o fracasso sistemático em reduzir as desigualdades econômicas e sociais, assim como em incorporar à política as classes menos favorecidas. Desse fracasso – que impediu o País de migrar da periferia para o centro do sistema mundial de distribuição de poder – resulta, em larga medida, nossa atual crise.¹⁷

ESTADO E FORÇAS ARMADAS

A expressão “controle civil das Forças Armadas” deve ser

entendida não como o controle dos civis sobre as atividades militares, mas como o efetivo controle do Estado nacional sobre suas Forças Armadas. Segundo Huntington, a neutralidade política e o profissionalismo das Forças Armadas estão ligados ao reconhecimento de uma esfera profissional autônoma.¹⁸

A ética profissional militar é realista e conservadora.¹⁹ O liberalismo, o marxismo e o nazifascismo, por diferentes razões, são ideologias antimilitares. A ideologia pró-militar por excelência é denominada *realismo*

conservador. Este realismo inspira-se em pensadores como Maquiavel e Clausewitz, enquanto que o conservadorismo assemelha-se ao de Edmund Burke.²⁰

Huntington faz distinção entre duas modalidades de controle civil. O controle civil *subjetivo* visaria à maximização do poder dos civis, ainda que ao custo da redução da eficácia militar. O controle civil *objetivo*, por sua vez, visaria à maximização do profissionalismo dos militares, a fim de obter a desejada segurança militar.²¹

Um fator decisivo, que possibilita o desenvolvimento desse profissionalismo, é a existência de uma única fonte legítima de autoridade sobre as Forças Armadas. Nas sociedades onde existe conflito de ideologias constitucionais ou de lealdade gover-

nemental, o profissionalismo militar torna-se difícil ou impossível de alcançar.²²

Na Monarquia parlamentar britânica (que não possui Constituição escrita), o soberano é um símbolo do Estado e uma fonte legítima de autoridade. Nos EUA, tais papéis simbólicos cabem à Declaração de Independência e à Constituição. Uma Constituição (escrita ou não) delimita o poder do governo e define as bases da organização e do funcionamento do Estado.

O Brasil não atingiu o estágio do controle civil objetivo sobre as Forças Arma-

A obra unificadora do Império foi completada no início da República, pela demarcação definitiva de nossas fronteiras

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Cf. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge/London: Belknap/Harvard, 1985), p. 83.

¹⁹ Ibidem, p. 79.

²⁰ Ibidem, pp. 89-94. Cf. também Eduardo Italo Pesce, “Forças Armadas, Estado e sociedade”, *Revista Marítima Brasileira* 119 (1/3): 93-108 – Rio de Janeiro, jan./mar. 1999. Cf. ainda Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “Ideologias antimilitares”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 23/2/2007, p. 2 (Opinião).

²¹ Cf. Huntington, Op. cit., p. 83. Cf. também Pesce, “Forças Armadas, Estado e sociedade”, Op. cit.

²² Cf. Huntington, Op. cit., p. 35. Cf. também Pesce, Op. cit.

das, apesar da criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999. Há quem diga até que a criação daquela pasta visava à maximização do “poder civil”, atendendo às pressões dos EUA e de organizações não governamentais (ONG) estrangeiras.²³

ESTRUTURA DE DEFESA

No Império, os cargos de ministro da Marinha e ministro da Guerra, em nosso país, eram ocupados indistintamente por militares ou por civis. Já no período republicano, apenas cinco civis ocuparam pastas militares antes da criação do Ministério da Defesa. Nos EUA e em diversos países ocidentais, a nomeação de civis para tais cargos sempre foi prática comum.

Depois da Segunda Guerra Mundial, foi criado o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), como órgão de assessoramento permanente do Presidente da República. O Alto-Comando das Forças Armadas (ACFA), colegiado composto pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelos ministros-chefes do EMFA e da Casa Militar da Presidência da República, reunia-se quando convocado pelo Presidente.²⁴

Na ocasião em que a pasta da Defesa foi criada em nosso país, foi sugerido pelos próprios chefes militares que, a fim de consolidar o novo ministério e valorizar sua importância, o vice-presidente da República fos-

se designado para o cargo de ministro da Defesa – o que é permitido pela Constituição (Artigo 79). Essa sugestão viria a ser adotada mais tarde, em caráter temporário.²⁵

A criação do MD no Brasil poderia privar o Presidente da República – que é o comandante supremo das Forças Armadas – de sua assessoria militar de alto nível. Para contornar tal problema, foram criados, no âmbito desse ministério, o Conselho Militar de Defesa (CMD), o Estado-Maior de Defesa (EMD) e várias secretarias político-administrativas.

O CMD, constituído pelo ministro da Defesa, pelos comandantes das três forças singulares e pelo chefe do EMD, presta assessoria estratégica ao Presidente com relação ao emprego das Forças Armadas. O EMD é um estado-maior operacional (operativo), o qual coordena as operações conjuntas ou combinadas. A coordenação dos demais assuntos é atribuição das secretarias do MD.²⁶

Contudo, a nova Estratégia Nacional de Defesa (END) propõe a revisão dessa estrutura, fortalecendo a figura do ministro da Defesa e conferindo-lhe atribuições até aqui privativas do Presidente da República.²⁷ Propõe ainda reorganizar o EMD, transformando-o num “Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas”, que seria, ao mesmo tempo, estratégico e operacional.

Em tal hipótese, a posição dos chefes dos estados-maiores da Armada, do Exército e da

²³ Cf. Eduardo Italo Pesce, “Ministério da Defesa: uma crítica necessária”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 5/8/2005, p. 2 (Opinião).

²⁴ Cf. Presidência da República/Congresso Nacional, *Lei Complementar nº 69, de 23/7/1991* – Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (Brasília, 23/07/1991). Revogada pela *Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999*.

²⁵ *Ibidem*. Cf. também Assembleia Nacional Constituinte, *Constituição da República Federativa do Brasil* (Brasília, 5/10/1988).

²⁶ Cf. Pesce & Da Silva, *Op. cit.* Cf. também Eduardo Italo Pesce, “Comentários sobre a Estratégia Nacional de Defesa”, *Segurança & Defesa* 25 (93): 24-28 – Rio de Janeiro, [abr./jun.] 2009. Cf. ainda Presidência da República/Congresso Nacional, *Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999* – Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (Brasília, 9/6/1999). Alterada pela *Lei Complementar nº 117, de 2/9/2004*.

²⁷ Artigo 84, inciso XIII (com redação dada pela *Emenda Constitucional nº 23/99*) e Artigo 142, caput. Cf. Assembleia Nacional Constituinte, *Op. cit.*

Aeronáutica se tornaria ambígua – pois estes ficariam subordinados, ao mesmo tempo, aos respectivos comandantes e ao chefe do estado-maior conjunto. A criação de núcleos de comandos unificados em tempo de paz também consumiria recursos escassos e criaria encargos administrativos adicionais.²⁸

Segundo constitucionalistas, as competências privativas do Presidente da República, relativas ao exercício do comando supremo das Forças Armadas, seriam indelegáveis, nos termos do Artigo 85, inciso XIII (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23/99) e Parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.²⁹ A modificação de tal dispositivo só poderia ser feita pelo Congresso, mediante aprovação de Emenda Constitucional.

Está ainda implícito, na proposta da END, o pressuposto de que o ministro da Defesa seja sempre um civil.³⁰ Contudo, não há, na Constituição e na legislação complementar, nenhum dispositivo que torne isso obrigatório. E se, no futuro, um Presidente de perfil conservador preferir nomear um militar (da ativa ou na inatividade) para titular da pasta da Defesa?

Em 1950, o publicista norte-americano George Fielding Eliot afirmou: “Existem duas ideias militares que esta nação deve evitar como se evita uma praga: 1 – o chefe militar único, ou superchefe de Estado-Maior; 2 – o conceito de guerra único, a estratificação de

pensamento e esforço ao adotar-se um determinado meio para a manutenção da segurança nacional, em prejuízo de outros”.³¹

Nos países onde existe um Ministério ou Departamento de Defesa, cabe a este órgão harmonizar ou compatibilizar pontos de vista distintos, numa política coerente de defesa nacional. Tal política não pode ser prejudicada por diferenças de opinião relacionadas com a disputa pelo poder, no âmbito interno do país. O interesse nacional deve ficar acima dos interesses eleitorais ou partidários.³²

POLÍTICAS DE ESTADO

A política externa e a política de defesa de um Estado soberano devem atuar de forma coordenada, na garantia da soberania e na promoção do interesse nacional. Mais que simples políticas de governo, que mudam ao sabor das sucessivas administrações, ambas são “políticas de Estado”, sobre as quais deve haver um mínimo de consenso.³³

No sistema presidencialista, assim como no parlamentarista, a distinção entre políticas de Estado e de governo nem sempre é simples. Mesmo a distinção entre Estado e governo, como preconizam os realistas, tende a ser minimizada, tanto pelos liberais como pela esquerda.

O pensador político suíço-francês Henri Benjamin Constant de Rebeque (não con-

²⁸ Cf. Pesce & Da Silva, Op. cit. Cf. também Pesce, “Comentários sobre a END”, Op. cit. Cf. ainda Presidência da República, *Decreto nº 6.703, de 18/12/2008* – Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências (Brasília, 18/12/2008). Texto completo disponibilizado em <http://www.defesa.gov.br/>.

²⁹ Cf. Assembleia Nacional Constituinte, Op. cit.

³⁰ Cf. Luiz Fernando Azedo, “Hora de consolidar poder civil na área da defesa”, *Correio Brasiliense*, Brasília, 6/4/2009. Artigo disponibilizado em <http://www.defesanet.com.br/>.

³¹ Apud. Eduardo Italo Pesce, “Pluralismo estratégico na defesa nacional”, *O Globo*, Rio de Janeiro, 28/5/1998, p. 7 (Opinião).

³² Ibidem. Cf. também Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “Perspectivas para a defesa em 2009”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 13/2/2009, p. 2 (Opinião).

³³ Cf. Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “O presidente e as Forças Armadas”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 19/10/2007, p. 2 (Opinião).

fundir com seu homônimo brasileiro, Benjamin Constant Botelho de Magalhães) admitia, além dos três poderes constitucionais clássicos (Legislativo, Executivo e Judiciário), um quarto poder ou “poder neutro”. Este foi adotado na Constituição do Império de 1824, sob a denominação Poder Moderador.

O Poder Moderador era personificado na autoridade do imperador, assessorado pelo Conselho de Estado. Suas funções eram dirimir dúvidas e controvérsias e arbitrar disputas entre a Assembleia e o Gabinete. Defendido pelo Partido Conservador, era combatido pelo Liberal e, mais tarde, pelo Republicano, sob alegação de que concentrava poderes demais nas mãos do monarca.

Proclamada a República, foi adotado o sistema de governo presidencialista, no qual o Presidente é simultaneamente chefe do Estado, do governo e da administração, além de comandante supremo das Forças Armadas. No modelo brasileiro de presidencialismo, os poderes de fato do Presidente da República tornaram-se maiores, em termos comparativos, do que os do próprio Presidente dos EUA.³⁴

Na Monarquia parlamentar, o chefe de Estado (monarca) é suprapartidário e apartidário. Numa República, qualquer que seja o sistema de governo, o Presidente é oriundo dos partidos políticos e eleito por estes. Por isso, em alguns países que adotam o parlamentarismo, o Presidente da República, após eleito, deve desvincular-se da atividade político-partidária.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Artigo 79. Cf. Assembleia Nacional Constituinte, Op. cit.

PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

Alguns juristas no Brasil acreditam que o atual “presidencialismo de coalizão”, produto da Constituição Federal de 1988, não é nem presidencialismo nem parlamentarismo. Este é, sem dúvida, um tema polêmico. Há os que são favoráveis à adoção do parlamentarismo em nosso país, assim como os que defendem o fortalecimento do presidencialismo, com ampliação dos poderes presidenciais.³⁵

Alguns juristas no Brasil acreditam que o atual “presidencialismo de coalizão”, produto da Constituição Federal de 1988, não é nem presidencialismo nem parlamentarismo

Uma peculiaridade brasileira é o vice-presidente assumir interinamente a Presidência da República sempre que o seu titular se ausenta do território nacional.³⁶ Tal prática, resquício de uma época em que os transportes e as comunicações eram mais lentos, cria uma situação ambígua – pois, mesmo no exteri-

or, o Presidente da República continua a agir em nome do Estado brasileiro (inclusive assinando tratados e acordos internacionais).

Apesar das críticas ao seu funcionamento, o presidencialismo brasileiro resistiu às inúmeras crises por que passou o Brasil no século XX – inclusive uma tentativa malsucedida de reviver o parlamentarismo, no início dos anos 60. Dois plebiscitos, realizados em 1962 e em 1993, deram ampla vitória ao presidencialismo, conferindo inegável legitimidade a esse sistema de governo.

Contudo, algumas críticas ao modelo partem dos próprios adeptos do presidencialismo. Um questionamento é decorrente da existência de um número exagerado de ministéri-

os e outros órgãos, diretamente subordinados ao Presidente da República. Isso pode criar um “vácuo de poder”, uma vez que o chefe do governo encontrará dificuldade em supervisionar tudo pessoalmente.³⁷

Paralelamente a essa tendência de crescimento da estrutura do Executivo, surgiu – a partir do final dos anos 60 do século passado – a figura do “superministro” encarregado da coordenação política do governo. Originalmente tal função era desempenhada pelo ministro da Fazenda ou do Planejamento. Mais recentemente, tem ficado a cargo do ministro-chefe da Casa Civil.

No singular modelo presidencialista francês, criado sob inspiração do então Presidente Charles de Gaulle, no início dos anos 60 do século passado, existe a figura de um primeiro-ministro, encarregado do dia a dia da administração pública. Dessa maneira, o Presidente da República francesa pode ocupar-se das relações exteriores e dos demais assuntos típicos de Estado.

O sistema de governo francês costuma ser classificado como “híbrido” e chamado por alguns de “semipresidencialismo” – por admitir a dissolução da Assembleia Nacional pelo Presidente e incluir uma “cláusula de co-habitação”, a qual entra em vigor apenas quando o Presidente da República e o primeiro-ministro forem de partidos ou coalizões diferentes. Contudo, tais dispositivos não fazem parte da sugestão apresentada a seguir.

PRESIDENCIALISMO REFORMULADO

Em trabalhos anteriores, sugerimos que as atribuições do Presidente da República no Brasil fossem reformuladas (ver Organograma

nº 1). Este poderia exercer diretamente o comando supremo das Forças Armadas, supervisionando pessoalmente os assuntos ligados à defesa nacional, às relações exteriores e à segurança institucional (que inclui a área de inteligência estratégica).³⁸

Não haveria necessidade de Ministério da Defesa – pois o Presidente da República atuaria como o seu próprio ministro da Defesa. A defesa nacional e as demais áreas diretamente subordinadas ao Presidente teriam orçamentos autônomos e impositivos, ficando a gestão dos recursos a cargo de cada pasta. O controle da execução orçamentária dessas áreas poderia ficar com a Casa Civil (que perderia sua função de coordenação política).

A Casa Civil, a Secretaria-Geral e o Gabinete de Segurança Institucional são componentes orgânicos da Presidência da República. Já o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional (CDN), cujas atribuições e composição são definidas pela Constituição, reúnem-se somente quando convocados pelo Presidente.³⁹

Na estrutura revista, o Conselho Militar de Defesa (CMD) e o Estado-Maior de Defesa (EMD) passariam a ser subordinados diretamente ao Presidente, ficando outras funções de coordenação a cargo de uma Secretaria de Coordenação de Defesa (SCD). Os ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o chefe do EMD e o secretário de Coordenação de Defesa integrariam o CMD, que se reuniria regularmente.⁴⁰

Em caso de mobilização geral ou parcial, poderiam ser ativados diversos Comandos Conjuntos, diretamente subordinados ao Presidente da República. Um Comando Conjunto é constituído por forças navais, terrestres e aéreas de um mesmo país, sob comando unifi-

³⁷ Cf. Pesce & Da Silva, “O Presidente e as Forças Armadas”, Op. cit.

³⁸ Ibidem. Cf. também Pesce & Da Silva, “Presidencialismo e Forças Armadas”, Op. cit.

³⁹ Artigos 89, 90 e 91. Cf. Assembleia Nacional Constituinte, Op. cit.

⁴⁰ Cf. Pesce & Da Silva, “Presidencialismo e Forças Armadas”, Op. cit. Cf. também Pesce & Da Silva, “O Presidente e as Forças Armadas”, Op. cit.

cado. Um Comando Combinado, por sua vez, é constituído por forças de diferentes países.⁴¹

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) também ficaria sob a subordinação direta do Presidente. O primeiro mandatário da República se ocuparia pessoalmente dos assuntos típicos de Estado. Os demais assuntos do governo e da administração do País ficariam a cargo de um presidente do Conselho de Ministros ou primeiro-ministro, nomeado e demitido livremente pelo Presidente da República.⁴²

Como vimos, a função de “superministro” coordenador dos assuntos de governo não é estranha à administração pública brasileira. Desde o final dos anos 60 do século XX, esta vem sendo desempenhada, de maneira um tanto informal, por um dos ministros de Estado. Então, por que não oficializá-la de uma vez, conferindo a quem a exerce o título correto?

Este primeiro-ministro (assim como qualquer ministro a ele subordinado) também poderia ser demitido por moção de desconfiança ou censura, por maioria absoluta (em uma só votação) do plenário da Câmara ou do Senado. Embora com contrapesos, o sistema de governo permaneceria presidencialista. Em alguns aspectos, haveria semelhança com o modelo francês atual.

O propósito principal seria preservar a autoridade do chefe de Estado, liberando-o do

dia a dia da administração pública para que pudesse se dedicar aos assuntos estratégicos e de longo prazo. As negociações com os partidos e o Legislativo ficariam a cargo do primeiro-ministro e de sua equipe, que seriam duplamente responsáveis, perante o Presidente da República e o Congresso Nacional.⁴³

CONCLUSÃO

A distinção entre Estado (permanente e apartidário) e governo (temporário e partidário) é essencial, para uma visão realista da política e das relações internacionais. O

realismo é indispensável, quando se trata dos assuntos ligados à defesa da soberania e dos legítimos interesses nacionais. Quando a segurança e a sobrevivência de uma nação estão em jogo, não há lugar para devaneios idealistas.

Para que as Forças Armadas sejam um

instrumento do Estado é preciso, em primeiro lugar, que haja Estado. As relações internacionais pressupõem a existência de comunidades políticas independentes, dotadas de governo, as quais afirmam sua soberania sobre um território e uma população. O Estado nacional é a única forma de organização política democrática, de eficácia comprovada, atualmente disponível.⁴⁴

Dinheiro e armas constituem a base de qualquer Estado, embora os neorealistas

A distinção entre Estado (permanente e apartidário) e governo (temporário e partidário) é essencial, para uma visão realista da política e das relações internacionais

⁴¹ Cf. Pesce & Da Silva, “Presidencialismo e Forças Armadas”, Op. cit. Cf. também Presidência da República, *Decreto nº 6.703, de 18/12/2008*, Op. cit. Cf. ainda Pesce, “Comentários sobre a END”, Op. cit.

⁴² Cf. Pesce & Da Silva, “Presidencialismo e Forças Armadas”, Op. cit. Cf. também Pesce & Da Silva, “O Presidente e as Forças Armadas”, Op. cit.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Cf. Pesce, “Estados soberanos e defesa nacional”, Op. cit.

divirjam dos realistas clássicos ao afirmar que o objetivo primário de um Estado, no âmbito das relações internacionais, não é maximizar seu poder, mas sua segurança. O investimento de recursos na sua defesa decorre da necessidade de assegurar sua própria sobrevivência.⁴⁵

Tanto os liberais como a esquerda tendem a menosprezar a distinção entre Estado e governo. Esse menosprezo pode resultar na adoção de políticas de “Estado mínimo” e numa redução do profissionalismo na administração pública, substituído pelo “sistema de espólio” ou pelo aparelhamento do Estado.

No Império brasileiro, havia quatro poderes constitucionais: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. O Poder Moderador era exercido pelo imperador, assessorado pelo Conselho de Estado. Com a criação do cargo de presidente do Conselho de Ministros em 1847, teve início um período de relativa estabilidade político-administrativa que perdurou por mais de 40 anos.

A primeira Constituição republicana, em 1891, adotou o sistema de governo presidencialista. O século XX apagou da memória dos brasileiros a experiência de governo parlamentarista do século anterior. O plebiscito sobre forma e sistema de governo, realizado em 1993, consagrou a República e o presidencialismo como opções soberanas da maioria dos brasileiros.

Apesar disso, há várias décadas vem se consolidando, na administração pública da União, a figura de um “superministro” coordenador de governo. Ao longo dos anos,

essa função – algo semelhante à de um primeiro-ministro no sistema presidencialista – tem sido desempenhada pelos ministros da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil. Talvez haja chegado a hora de oficializá-la.

Os autores não defendem o retorno ao parlamentarismo e ao Poder Moderador, como no tempo do Império. O Presidente da República, eleito pelo voto direto, deve manter todas as suas prerrogativas – inclusive a de nomear os seus ministros e demais auxiliares diretos, sejam estes civis ou militares.

Segundo o princípio de administração, conhecido como “princípio da amplitude de controle”, um chefe não deve ter menos

do que três, nem mais do que sete ou oito subordinados diretos. Há necessidade de reduzir o número de ministérios, ou agrupá-los. Nenhum presidente consegue governar, nem administrar, com

quase 40 ministros (além de outros assessores) diretamente subordinados a ele.⁴⁶

Preocupa-nos especialmente a área de defesa. A lógica do modelo norte-americano, que inspirou a criação do Ministério da Defesa no Brasil, foi liberar o Presidente do trato direto dos assuntos ligados à área militar, nomeando um ministro para encarregar-se da direção superior de tais assuntos. Por que não inverter tal lógica, seguindo o modelo francês?

A defesa nacional e as relações exteriores são assuntos de Estado, e não apenas de governo. Estas duas áreas, assim como a de segurança institucional (que inclui a inteligência estratégica), devem ficar dire-

A defesa nacional e as relações exteriores são assuntos de Estado, e não apenas de governo

⁴⁵ Cf. Pesce, “As Forças Armadas e o Orçamento da União em 2005”, Op. cit.

⁴⁶ Cf. Pesce & Da Silva, “O Presidente e as Forças Armadas”, Op. cit. Cf. também Iberê Mariano da Silva, “Liderança, comando e administração”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 6/10/2007, p. 2 (Opinião).

tamente subordinadas ao Presidente da República. As demais poderiam ficar a cargo de um primeiro-ministro e de sua equipe – que seriam duplamente responsáveis, perante o Presidente e o Congresso.

As áreas sob supervisão direta do Presidente da República passariam a ter orçamentos anuais impositivos, atendendo a uma antiga necessidade. Isto seria um passo importante para que o Orçamento da União no Brasil deixasse de ser meramente autorizativo e viesse a se transformar num instrumento mais eficaz de planejamento da administração pública.

Para fortalecer o Estado brasileiro, a revalorização dos militares e dos servidores

públicos civis também é essencial. Durante a década de 90 do século XX, os quadros do Serviço Público Federal foram abalados pela terceirização e pelas privatizações. De certa forma, só o Itamaraty e as Forças Armadas conseguiram resistir ao “tsunami” neoliberal de desmonte do Estado nacional no Brasil.⁴⁷

No século XXI, as Forças Armadas e o Serviço Diplomático terão que formar uma parceria imbatível para atuar na defesa da soberania e na preservação da paz e da segurança.⁴⁸ Oxalá o profissionalismo existente nestes dois setores possa ser estendido às demais áreas da administração pública. Só assim será possível evitar ou reverter uma grave crise do Estado brasileiro.

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Estado; Política interna; Forças Armadas; Defesa;

BIBLIOGRAFIA

- AZEDO, Luiz Fernando. “Hora de consolidar poder civil na área da defesa”. *Correio Brasiliense*, Brasília, 6/4/2009. Artigo disponibilizado em <http://www.defesamet.com.br/>.
- BARNETT, Thomas P. M. *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*. New York: Putnam, 2004.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5/10/1988.
- _____. Presidência da República. *Decreto nº 6.703, de 18/12/2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Brasília, 18/12/2008. Texto completo disponibilizado em <http://www.defesa.gov.br/>.
- _____. Presidência da República/Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Alterada pela *Lei Complementar nº 117, de 2/9/2004*.
- _____. Presidência da República/Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 69, de 23/7/1991*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Revogada pela *Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999*.
- DA SILVA, Iberê Mariano. “Liderança, comando e administração”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 6/10/2007, p. 2 (Opinião).
- FAVARO, Thomaz. “A nova era da pirataria”. *Veja* 42 (16/2.109): 78-82. São Paulo, 22 abr. 2009.
- FERREIRA, Oliveiros S. *Os militares e a sociedade civil*. Palestra proferida na USP em 17/5/08.

⁴⁷ Cf. Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “Gaulismo tropical”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 6/1/2009, p. 2 (Opinião).

⁴⁸ *Ibidem*.

- Texto disponibilizado em <http://www.oliveiros.com.br>.
- GRYNSZPAN, Mário. *Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- GUEDES, Henrique Peyroteo Portela. “Pirataria marítima – uma ameaça em escala global”. *Revista Marítima Brasileira* 128 (10/12): 159-179. Rio de Janeiro, out./dez. 2008.
- HUNTINGTON, Samuel P. Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense-Universitária/Ed. USP, 1975.
- _____. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge/London: Belknap/Harvard, 1985.
- KHANNA, Parag. *O segundo mundo: impérios e influência na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- LIND, William S. “Compreendendo a Guerra de Quarta Geração”. *Military Review* (Ed. em português): 12-17. Washington, jan./fev. 2005.
- PESCE, Eduardo Italo. “Comentários sobre a Estratégia Nacional de Defesa”. *Segurança & Defesa* 25 (94): 24-28. Rio de Janeiro, [abr./jun.] 2009.
- _____. “Guerra de quarta geração: implicações para a Marinha do Brasil”. *Revista Marítima Brasileira* 128 (1/3): 113-132. Rio de Janeiro, jan./mar. 2008.
- _____. “Ministério da Defesa: uma crítica necessária”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 5/8/2005, p. 2 (Opinião).
- _____. “Estados soberanos e defesa nacional”. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 5, 6 e 7/11/2004, p. 1 (Fim de Semana).
- _____. “Forças Armadas, Estado e sociedade”. *Revista Marítima Brasileira* 119 (1/3): 93-108. Rio de Janeiro, jan./mar. 1999.
- _____. “Pluralismo estratégico na defesa nacional”. *O Globo*, Rio de Janeiro, 28/5/1998, p. 7 (Opinião).
- _____ & DA SILVA, Iberê Mariano. “Presidencialismo e Forças Armadas”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 1 a 4/5/2009, p. 2 (Opinião).
- _____ & _____. “Perspectivas para a defesa em 2009”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 13/2/2009, p. 2 (Opinião).
- _____ & _____. “Gaulismo tropical”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 6/1/2009, p. 2 (Opinião).
- _____ & _____. “Jus esperneandi”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 12/9/2008, p. 2 (Opinião).
- _____ & _____. “O Brasil e a tripolaridade de poder no Século XXI”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 12/1/2008, p. 2 (Opinião).
- _____ & _____. “O presidente e as Forças Armadas”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 19/10/2007, p. 2 (Opinião).
- _____ & _____. “Ideologias antimilitares”. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 23/2/2007, p. 2 (Opinião).

Organograma Estrutura da defesa nacional no modelo revisto de presidencialismo

