

Forças Armadas no Brasil: profissão e intervenção política

Ana Penido^I 
Frederico Costa^{II} 
Mariana Janot^{III} 

Introdução

Em tempos de instabilidade política, social e econômica no Brasil; governo Bolsonaro e recorde de ocupação de cargos políticos por militares de carreira, muitos ainda na ativa; declarações via redes sociais sobre temas diversos, feitas pelo alto escalão das forças armadas (FFAA), particularmente do Exército; ameaças de autogolpe através das FFAA e notas, inclusive institucionais, com louvores à ditadura militar; é quase irresistível a tentativa de se deixar arrastar pelas percepções do cotidiano. Em países com história colonial, como é o caso do Brasil, estudar as FFAA impõe também o estudo do Estado Nacional, pois o surgimento e consolidação de ambos se entrelaçam. Neles, além das funções de defesa, os militares auxiliaram na coesão e modernização do Estado, intervindo na política com posturas pró ou contra o governo, previstas ou não na Constituição, com ou sem o apoio popular. Isso significa que, em terras brasileiras, as participações militares na política, nem sempre de maneira golpista, são a regra, e não a exceção; e que as relações entre Estado, sociedade e forças armadas foram, na maior parte do tempo, pouco harmoniosas.

Tentando evitar o poder de atração por análises conjunturais, esse artigo retoma, no sentido inverso, os trabalhos clássicos sobre as relações civis-militares, com o foco na profissionalização das FFAA. Considera-se que as intervenções militares são “apenas o aspecto mais espetacular do comportamento da instituição, geralmente o momento de explosão de tendências que se formaram ao longo dos períodos de normalidade” (Coelho, 2000, p. 15).

No campo teórico das relações civis-militares, existem diferentes modelos de análise das FFAA, que podem ser basicamente classificadas em três tipos. O primeiro é uma versão instrumental, que percebe as FFAA como meios das disputas na sociedade que ocorrem externas a elas, normalmente favorecendo as elites dominantes ou atuando como um poder moderador dos conflitos entre elites civis, de quem são vítimas de cooptação (Stepan, 1975)¹. O segundo grupo toma as FFAA como objetos em si mesmas, numa versão organizacional que foca as alterações que ocorrem internamente ao mundo castrense (Coelho, 2000). O terceiro leito teórico combina aspectos dos dois modelos, identificando mudanças internas nas FFAA que impactam em sua atuação externa, assim como procura

1 Moraes (1985) critica esse conceito, argumentando que o mito da moderação atende ao papel político militar interventor, na medida em que as FFAA se utilizam da “moderação” para justificar intervenções supostamente neutras e legítimas.

^IPrograma de Pós-Graduação San Tiago Dantas – São Paulo (SP), Brasil. Bolsista CAPES. Email: anapenido@gmail.com

^{II}Universidade Federal Fluminense (UFF) – Campos dos Goytacazes (RJ), Brasil. Email: fcarlos@id.uff.br

^{III}Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas – São Paulo (SP), Brasil. Bolsista CAPES. Email: mariana.janot@unesp.br

Recebido em: 03/07/2020. Aprovado em: 01/04/2021.

perceber quais grupos sociais são beneficiados por essas alterações, como a rica discussão sobre o partido militar (Rouquié, 1984).

Essa diversidade de abordagens é inerente aos múltiplos aspectos da participação política das FFAA. Entretanto, nesse artigo, debate-se principalmente a profissionalização das FFAA. Nesse sentido, a função militar corresponde a uma profissão, entre as várias da burocracia estatal, responsável pelo monopólio da administração da violência do Estado. Como instituição burocrática, as FFAA possuem um estilo de vida próprio, *status* social, racionalidade na tomada de decisões, impessoalidade nas relações sociais, centralização da autoridade e rotinização de regras e normas (Weber, 1974). A profissionalização é o processo pelo qual as FFAA adquirem essas características, distinguindo-se do restante da sociedade.

Por se organizarem ao redor do binômio hierarquia-disciplina, as FFAA conquistam importante vantagem organizativa perante outras instituições, apresentando uma estrutura bastante complexa. Essas características fazem com que a profissão militar não seja como as demais e, portanto, necessite de uma análise que comporte variáveis internas e externas, como o terceiro leito teórico mencionado sugere. “Uma identidade mais forte aumenta o grau de autonomia da organização em relação ao meio ambiente”, o que torna os fatores internos tão importantes quanto a influência externa (Carvalho, 2005, p. 3).

Os autores selecionados para esse debate teórico são Stanislav Andreski (1968), autor do livro *Military Organization and Society* (1954); Samuel Huntington (1996), com sua obra *O soldado e o Estado* (publicado em inglês em 1957 e traduzido para português em 1996); Morris Janowitz (1964) em seu *The Professional Soldier*; Samuel Finer (2002), com o livro *The Man on the Horseback* (1962); e Amos Perlmutter na obra *The military and politics in modern times* (1977). A partir desses autores

abordaremos as características que as FFAA desenvolvem em função da profissionalização, como o corporativismo, seu comportamento político e a organização da profissão como uma burocracia estatal. Eventualmente, essa discussão de modelos gerais será cotejada com autores brasileiros como Edmundo Campos Coelho (2000), Oliveiros Ferreira (2000) e José Murilo de Carvalho (2005), assim como do brasilianista Alfred Stepan (1975; 2001). Por fim, trazemos algumas reflexões mais gerais sobre o controle civil sobre as FFAA profissionais na América Latina, como Wendy Hunter (1996; 1997), José Miguel Florez (2010), Thomas Bruneau e Florina Matei (2013), David Pion-Berlin (2009), Pion-Berlin e Trinkunas (2010), Pion-Berlin, Esparza e Grisham (2014), e David Mares e Rafael Martínez (2014). Nesse texto não serão abordados os aspectos históricos e empíricos de como a profissionalização ocorreu junto com a participação política militar no Brasil.

O conceito de profissionalização e as intervenções militares na política

Antes de discutir a profissionalização militar, deve-se entender o significado do conceito de profissão em si, bem como o que significa um processo de profissionalização. Uma primeira forma de abordar o conceito pode ser percebida em Weber, que entende por profissão uma especialização e coordenação de serviços prestados por alguém e que são base para a obtenção de vencimentos continuados (Weber, 1999, p. 111-112)

A ação do profissional é economicamente orientada segundo uma utilidade, entendendo utilidade como a probabilidade de uso ou objeto perseguido por agentes econômicos como um meio para que se alcance algum fim (Weber, 1999, p. 50). As utilidades podem ser bens ou serviços e, no caso militar, a utilidade pode ser algo mais intangível, como

a honra do serviço prestado ou o bem-estar da sociedade ou do Estado.

A caracterização de uma profissão também compreende a transmissão racional do conhecimento acumulado através de treinamento escolar balizado por profissionais da área, que reconhecem a linguagem do conhecimento sistemático adquirido nesse processo, bem como as normas e regras que orientam a execução das tarefas da profissão (Machado, 1995, p. 18). Assim, a profissionalização seria um processo contínuo marcado por cinco etapas: 1) ocupação de tempo integral diante de uma “necessidade social”; 2) criação de escolas específicas de treinamento que transmitem o conhecimento de forma sistematizada por pares experientes; 3) formação de uma associação profissional na qual se criam os perfis identitários do grupo; 4) regulamentação da profissão que garante o monopólio daquela competência específica; e 5) adoção de um código de ética que distingue os profissionais dos não profissionais (Machado, 1995, p. 19). Além disso, o profissional precisa atender à demanda de um “cliente” individual ou coletivo.

O autor que lança bases para o debate sobre a profissionalização militar é Samuel Huntington (1996). Apesar de muito criticado, sua obra permanece influente, especialmente entre os círculos militares. Para o autor, as FFAA modernas são profissionais e têm três diferentes tipos de responsabilidades perante o Estado. A primeira é representativa, ou seja, cabe ao extrato militar a tarefa de representar as questões de segurança dentro da gestão do Estado. A segunda é consultiva, pois, embora as FFAA não detenham o poder de decisão política, elas devem analisar as implicações militares de cada uma das opções políticas visualizadas pelos governantes, municiando-os com considerações que influenciem sua tomada de decisão. Por fim, os militares têm uma tarefa executiva, pois, após a tomada de decisão pelo Estado, a camada castrense é que

será convocada a realizar as definições tomadas no campo da defesa.

Huntington (1996) propõe cinco variáveis para a discussão sobre a profissionalização das forças armadas: a) as exigências para acesso ao oficialato; b) os meios de ascensão profissional; c) o caráter do sistema educacional militar; d) a natureza do sistema do Estado-Maior militar; e) o *esprit de corps*. Sobretudo, o cientista político estadunidense pensa a profissionalização como um recurso para garantir o controle civil sobre o estamento militar, que poderia ocorrer de forma subjetiva ou objetiva. “O controle civil subjetivo atinge seu fim ao tornar civis os militares, fazendo deles o espelho do Estado. O controle civil objetivo atinge seu fim ao militarizar os militares, tornando-os o instrumento do Estado” (Huntington, 1996, p. 102).

O controle civil subjetivo é característico dos Estados com instabilidade política, onde grupos civis diversificados (organizados em partidos, sindicatos e movimentos) disputam seus interesses na arena política, nos quais, porém, os grupos vencedores não têm legitimidade suficiente diante dos demais para o exercício do controle em nome do Estado exclusivamente. Assim, a lealdade das FFAA não é para com o Estado, mas para com um entre os grupos civis que disputam o seu controle, o que caracteriza um comportamento pouco profissional (Huntington, 1996).

O controle civil objetivo, por sua vez, ocorre pela profissionalização dos militares, meio pelo qual o corpo de oficiais forja uma ética profissional própria – especializada, autônoma e corporativa –, tornando-se preparado para seguir as diretrizes políticas do grupo civil no comando do Estado. Para isso, é fundamental a existência de instituições formalmente aceitas e consenso sobre quem é o detentor legítimo da autoridade estatal. Nessa situação, o poder e as funções estatais são distribuídos entre os grupos militares e

civis, distinguindo claramente o profissional militar do profissional político, não cabendo a um mesmo grupo o exercício simultâneo do poder político e militar. São partes distintas de um mesmo Estado. Por militarizar os militares, Huntington (1996) entende profissionalizar os militares tendo em vista o combate armado contra um inimigo externo. Esse processo tornaria os militares estéreis na arena política.

Entretanto, pelos parâmetros articulados por Huntington, é possível encontrar militares extremamente profissionais que interveem na política. Por isso, este trabalho trata a profissionalização e a participação política militar como variáveis independentes e o controle civil como algo pouco natural. Para Finer (2002), um Exército profissional é coeso e hierárquico, apresentando cinco características básicas: comando centralizado, hierarquia, disciplina, intercomunicação e *esprit de corps*, com seu correspondente isolamento e autossuficiência. Esse conjunto demonstra três características superiores aos civis: “Superioridade em organização, um *status* simbólico altamente emocional e o monopólio de armas” (Finer, 2002, p. xv).

Levando em consideração essa superioridade adquirida através da profissionalização, Finer (2002) questiona o motivo da submissão dos militares ao controle civil, uma vez que eles teriam condições de intervir permanentemente na política. Coelho (2000, p. 26) faz ponderação semelhante, afirmando que seria mais prudente assumir que não há nenhuma naturalidade na subordinação militar.

Para Finer (2002), a resposta para a subordinação (ou não) das FFAA se encontra na análise da cultura política de cada Estado. Assim, intervenções militares não ocorrem com frequência nos países com alta cultura política e sua força e duração aumentam segundo a diminuição da cultura política do Estado. Um país com baixa cultura política é aquele onde “os partidos ou sindicatos são fracos e

poucos, o procedimento para a transferência de poder é irregular ou inexistente e a localização da autoridade suprema é uma questão de discordância aguda ou então de despreocupação e indiferença” (Finer, 2002, p. 21). Portanto, assumindo como parâmetro as democracias liberais, o nível de cultura política seria um reflexo do nível de consciência cívica de uma dada sociedade: onde essa consciência é alta, a participação cidadã na vida pública é ativa, e as instituições políticas edificadas nesse ambiente são legítimas.

Ainda segundo Finer (2002), para que as FFAA não intervenham, elas precisam acreditar no princípio da supremacia civil. Isso independe do estágio de profissionalização dos militares, pois ser um profissional servidor do Estado pode ser confundido, a depender do interesse de quem emprega o conceito, com servidor das leis que regem aquele Estado, servidor do governo do Estado, servidor da sociedade fundadora daquele Estado, ou mesmo servidor dos interesses que determinado grupo identifica como os interesses permanentes do Estado. Ou seja, ser profissional não significa, necessariamente, expertise no combate armado contra inimigos externos.

Ao discutir os elementos que aumentam a disposição das FFAA para intervir, Finer (2002) levanta pistas para entender a relação entre as intervenções militares e a profissionalização. Segundo o autor, o profissionalismo gera condições para o surgimento do sentimento de que as FFAA constituem um grupo distinto dos demais e com capacidade para definir autonomamente desde questões internas, como o recrutamento ou o tipo de equipamento a ser utilizado, até questões gerais, como as prioridades de investimento estatal. Nesse caso, a sociedade é entendida como uma reserva de forças materiais para os interesses castrenses e os militares se percebem como autossuficientes na condução do país. Esse sentimento corporativo pode, inclusive,

ser prejudicial à segurança do Estado, pois, ocorre uma confusão sobre o que são interesses de governo, o que são interesses nacionais e o que são interesses das próprias FFAA. A partir do entendimento de que compõem um extrato diferenciado, os militares não mais precisariam disputar seus interesses na arena política. Assim, criam-se condições para que substituam a noção civil e coletiva de interesses por aquela formulada pela própria corporação. Em momentos extremos isso pode levá-los a tentarem impor sua noção corporativa para o restante do Estado. Por outro lado, o corporativismo também pode inibir intervenções militares na política, seja devido ao medo da divisão interna da própria corporação ou ao temor da perda de capacidade ofensiva devido a dissidências (Finer, 2002, p. 71).

Em síntese, Finer (2002) contribui para o debate sobre a relação entre civis e militares estabelecendo relações entre o nível de cultura política dos Estados (madura, desenvolvida, baixa e mínima) e os tipos de intervenção política praticada pelos militares nesses Estados, que variam entre influência, chantagem, substituição de um governo civil por outro governo civil² e suplantação do governo civil por um governo militar. Em todos os casos, podem-se considerar as FFAA como sendo profissionais.

Quem reconhece e aprofunda a relação entre profissionalização, o senso de identidade de grupo e o corporativismo é Amos Perlmutter (1977). O autor de *The military and politics in modern times* defende que a orientação do comportamento político objetivo e subjetivo dos militares não provém do processo de profissionalização, mas do sentimento corporativo. Sob esse ponto de vista, as pessoas são autônomas antes da entrada nas escolas iniciais de formação de militares,

que se dá de forma voluntária. Porém, após esse momento, elas estão confinadas a uma estrutura burocrático-hierárquica. Porque servem ao Estado, os soldados nunca poderão ser neutros, pois eles fazem política ao pensar e implementar a Política de Segurança Nacional. Dessa forma, o controle civil deveria se dar do ponto de vista burocrático (por meio da hierarquia de comando) e profissional (obediência ao Estado). O autor também dissocia a questão da profissionalização da não intervenção na política. Mais profissionalização é exigência da complexificação da tecnologia de guerra, que por sua vez só é possível com o financiamento estatal. Por sua vez, a intervenção dos militares na política deve ser analisada a partir da relação civil-militar estabelecida naquele Estado, podendo tomar a forma de um soldado profissional, um soldado pretoriano ou um soldado revolucionário. Para o autor, a formação profissional se aproxima do que já foi apresentado até aqui. Há uma sistematização e padronização de critérios, expertise técnica, relações hierarquizadas baseadas no reconhecimento da competência adquirida, impessoalidade, julgamento pelos pares e, por fim, há garantia da proteção do sujeito (Perlmutter, 1977, p. 1).

Por fim, o autor ainda oferece uma síntese do processo de surgimento e consolidação da profissionalização militar em cinco momentos, assim como no trabalho de Machado (1995). O primeiro deles tem relação com as vitórias de Napoleão Bonaparte, nascendo daí a ideia de nação em armas. O recrutamento universal é visto não apenas como fonte de mão de obra, mas como instrumento civilizatório. A segunda fase estrutural estava vinculada às guerras pós-independência, lutadas por Exércitos pequenos, disciplinados e divididos em unidades militares.

2 Esse comportamento no Brasil ficou conhecido a partir da formulação de Alfred Stepan (1975) de que as forças armadas atuam como um poder moderador.

Assim surgiu um novo profissional, que já vinha treinado das academias modernas. A terceira fase desenvolveu a importância da especialização, reforçando as características adquiridas na segunda fase, em detrimento daquelas que ainda restavam da primeira fase. “Na quarta e mais longa fase, profissionalismo, treinamento e especialização, foram incorporados às academias. Normas de conduta militar foram institucionalizadas” (Perlmutter, 1977, p. 31). A quarta fase ficou conhecida como revolução profissional. A quinta e última fase foi o desenvolvimento de uma doutrina estratégica.

Passemos agora a algumas reflexões gerais sobre as consequências da profissionalização já após a quinta fase, como o espírito de corpo e o comportamento político.

As FFAA: uma corporação e uma burocracia com seu sistema de crenças apartado

Segundo Finer (2002), o espírito de corpo (*esprit de corps*) é uma unidade simbólica e emocional ao redor da corporação, que muitas vezes se expressa em símbolos, tradições e na cultura própria da instituição. A profissionalização reforça o espírito de corpo.

O processo de construção da própria identidade é algo bastante complexo, pois ao mesmo tempo em que afirma a identidade de um grupo, também se identifica o que é externo àquela identidade, o diferente e o leigo, formando uma relação de alteridade. No escopo deste trabalho, isso significa que o militar se reconhece na diferenciação com o civil, num permanente processo de demarcação de fronteiras. Além disso, são atribuídas escalas de importância às características

próprias e as dos demais, assim como padrões de como devem se dar as relações entre os dois grupos (Florez, 2010, p. 137).

Durkheim (1984) formulou os conceitos de solidariedade orgânica e solidariedade mecânica para explicar os fatores que mantêm a sociedade coesa. Simplificadamente, a solidariedade orgânica é fruto da sociedade complexa e da divisão social do trabalho, cuja solidariedade vem do sentimento de complementaridade entre os seus diversos componentes. Por sua vez, a solidariedade mecânica, mais primitiva, é forjada a partir do sentimento de igualdade entre as partes, seja a partir de características psicológicas, sociais ou físicas. A sociologia de grupos aplicada ao estudo das FFAA pode ser percebida nas reflexões de Andreski (1968). Para o autor, um sentimento de solidariedade intenso precisa existir num grupo em que as pessoas precisem sacrificar até mesmo as suas vidas. Porém, quanto mais solidariedade interna houver, maior o sentimento de hostilidade para com os *outsiders*.

Para Perlmutter (1977), a intensidade desse processo tornaria possível falar em ideologia militar, seja a partir da perspectiva organizacional (comunidade de soldados), seja a partir da perspectiva ideológica (burocracia militar cumprindo um papel político), ou mesmo sob ambas. A honra é a base do sistema de crenças³ dentro da instituição militar, funcionando como um meio e como um fim, desde antes da profissionalização. Ou seja, o militar é sempre aquele que está lutando com e pela honra. Com os anos, a honra foi adquirindo diferentes significados para se adaptar às mudanças sociais, mantendo-se como um ponto estável em uma sociedade de mudanças. Por exemplo, embora a lealdade ao comandante

3 Destaca-se que é difícil mensurar as crenças militares, pois pode haver uma distância entre o que efetivamente se pensa e o que se diz publicamente. Essa diferença existe em qualquer espaço, porém, em uma corporação com as características da militar, essa distância tende a ser maior.

tenha se tornado mais impessoal, continuou o senso de pertencimento a uma fraternidade, uma corporação, com suas tradições e códigos próprios de convivência, como o ato de prestar continência para um superior (Janowitz, 1964).

Além da honra, há dois valores ético-morais básicos da profissão que alimentam o espírito de corpo e têm utilidade organizativa prática: a hierarquia⁴ e a disciplina⁵. Em uma profissão cuja direção vem da cúpula e as decisões atravessam vários escalões de poder, esses valores garantem a obediência e lealdade dos subordinados, especialmente em momentos de guerra. Era uma lealdade simultânea ao ideal de bom soldado, às tradições da Força (e até mesmo da Arma a que se pertencia) e aos companheiros. Em outros termos, os padrões morais que constituem o espírito de corpo não foram simplesmente inventados, mas expressavam necessidades que surgiram a partir da natureza da função militar e do exercício profissional (Huntington, 1996).

Com Exércitos maiores, a coordenação dos esforços de guerra só se alcança mediante a subordinação e a construção de um comando unitário. Quanto mais uma Força ingressa em combate, maior a centralização e coesão⁶ de comando existente. Por outro lado, há mais igualdade interna durante a guerra do que em tempos de paz, uma vez que preocupações maiores (a própria sobrevivência) fortalecem o sentimento de solidariedade e se impõem sobre as disputas simbólicas e a distribuição de pequenos privilégios. Além disso, a mobilidade

entre as patentes é maior em Forças combatentes, pois muitos elementos podem ser valorizados. Em tempos de guerra, a mobilidade entre os diversos estratos sociais também é maior na sociedade em geral (Andreski, 1968, p. 102).

Para Janowitz (1964), em um ambiente de paz, o espírito de corpo precisa ser ainda mais fortalecido por meio do cultivo ao espírito marcial (nos protocolos comportamentais e cerimônias-rituais), de forma a materializar a distinção da profissão. Essas características devem ser mantidas tanto no ambiente público de exercício profissional quanto no privado e doméstico. Nesse sentido, a percepção que os militares formam sobre si próprios só seria comparável à dos padres ou monges, com quem têm quatro características em comum: consideram-se aristocratas; têm noção de missão, são vocacionados; participam de estruturas hierárquicas rígidas e são preocupados com a sua formação (Janowitz, 1964). Segundo Finer (2002, p. 34), a combinação dos sentimentos de virtude no autossacrifício e na execução de uma missão singular alimentam uma espécie de confiança sacrossanta que lhes atribui o dever de intervir para salvar a nação.

A ideia de ser um profissional vocacionado é comum a outras profissões, assim como a necessidade de obedecer a uma hierarquia e disciplina. Porém, em termos comparativos com outras categorias profissionais (como médicos ou advogados), os militares exibem grandes diferenças. Os oficiais são formados exclusivamente para prestarem serviço ao Estado, em teoria,

4 A hierarquia é importante até mesmo para a arquitetura de golpes. No caso dos conspiradores pertencerem a extratos intermediários ou mais baixos, eles procurarão alguém da alta hierarquia do estabelecimento militar capaz de emprestar sua autoridade ao empreendimento (Ferreira, 2000)

5 Antes da profissionalização, esses não eram os principais valores. “O corpo de oficiais do século XVIII subordinava os valores militares de especialização, disciplina e responsabilidade aos valores aristocráticos de luxo, coragem e individualismo” (Huntington, 1996, p. 45).

6 Ressalta-se que coesão é diferente de subordinação. É possível existir um Exército coeso com uma cadeia hierárquica mais flexível, mas é impossível um Exército ser altamente subordinado sem ser simultaneamente muito coeso (Andreski, 1968, p. 73).

sem a opção de escolher entre atuar no setor público ou privado. Da mesma forma, precisam servir compulsoriamente na região do país que lhe for designada. Sendo assim, esses militares têm um único “cliente” enquanto na ativa: o Estado. Sua formação profissional se dá com reserva de mercado, o que significa que todos os cadetes formados serão empregados dentro do próprio aparelho estatal, responsável pela abertura dessas vagas. Na Força eles competirão entre si por melhores classificações, mas sem o risco do desemprego formal.

Enquanto um médico ou advogado é chamado ao exercício de sua profissão pelo cidadão e tem sua eficácia na execução do serviço julgada pelos membros da própria corporação e pelo usuário, os militares só são chamados para exercício profissional pelo Estado e têm sua eficácia julgada pela própria corporação. Em caso de insucesso, não apenas um indivíduo é lesado, mas toda a sociedade. Por isso, mais do que ter sua profissão regulamentada pelo Estado, os militares têm sua profissão (administração do uso legítimo da força) monopolizada por ele (Weber, 2003).

Em síntese, para Weber (2003), a burocracia militar não é como as outras, possuindo estilo de vida próprio, determinado *status* social e um tipo de organização interna. Deve-se ficar atento, entretanto, à possibilidade de um conflito horizontal entre a burocracia militar e as demais burocracias do Estado, pois, uma vez que os militares têm autonomia frente aos civis, eles podem imprimir em seu trabalho uma orientação política diferente das outras burocracias (Perlmutter, 1977, p. 4).

A ideia de formar um grupo de pressão para que os interesses gerais coincidam com os seus próprios é comum em outras profissões. Os militares, porém, estão mais

bem posicionados para fazê-lo⁷. Em primeiro lugar, eles supostamente estão fora dos partidos políticos, tendo como única finalidade a defesa do Estado. Em segundo lugar, porque suas reivindicações se apresentam apoiadas pelo público em razão das virtudes militares. Em terceiro lugar, os militares são doutrinados com o nacionalismo, o que conforma uma ideologia distinta e que alimenta o seu espírito de corpo (Perlmutter, 1977).

Existe intensa discussão sobre o quão fechados os militares são como corporação e o quão permeáveis estão às influências externas. Para autores como Huntington (1996), FFAA muito permeáveis a opiniões civis são pouco profissionais. O conceito de “instituição total”, formulado pelo sociólogo Erving Goffman (1999) para caracterizar manicômios, prisões e conventos, é aplicado por alguns pesquisadores à corporação militar. Uma instituição é considerada total quando rompe com as barreiras de três esferas da vida: dormir, brincar e trabalhar (Goffman, 1999, p. 17). Todas as atividades da vida se realizam em um mesmo lugar, na companhia de pessoas sujeitas às mesmas condições e deveres, sob uma autoridade pré-estabelecida que delimita a sequência de atividades sob um rígido quadro de horários, planejadas racionalmente para garantir os objetivos da instituição (Goffman, 1999, p. 18).

José Murilo de Carvalho (2005) classifica as academias militares como instituições totais. Ainda que em alguns momentos elas tenham se aproximado disso, com o crescimento da importância das atividades-meio no preparo para a guerra, as estruturas civis e as estruturas militares se tornaram cada vez mais interdependentes. E apesar das dificuldades para coordenar as relações entre civis e militares, hoje,

7 Mathias e Guzzi (2010) mostram como, ao longo de todas as Constituições brasileiras, as FFAA atuaram ditando a redação das suas próprias atribuições, reforçando sua autonomia.

essas duas esferas se influenciam inevitavelmente na guerra, na estratégia e na diplomacia.

Perlmutter (1977) discute a dupla identidade do oficial em virtude das diversas relações que mantém com o Estado. Ele é um profissional, ou seja, um *expert* em uma área específica do conhecimento: a administração da violência. Simultaneamente, ele é também um burocrata responsável por administrar a própria Força, disciplinando pessoas e procedimentos de trabalho. Como profissional, ele se vê como um funcionário da burocracia, um servidor público. Porém, como burocrata, ele se vê como protetor do Estado, chamado a intervir na sua gestão.

Janowitz (1964) também destaca a ampliação dos laços das FFAA com outras instituições. O autor identifica na corporação militar características delimitadas por Goffman (1999), como a inexistência de clara separação entre as esferas da vida e do trabalho dos militares, algo diferente de quase todas as profissões. Manter os militares como uma comunidade fechada foi muito importante, pois, mais que uma profissão, era necessário promover um estilo de vida diferente dos demais, que incorporasse valores como a necessidade de sacrificar a própria vida por uma missão. Mais que um estilo, era preciso que essas atitudes fossem “naturais”, o que só seria conseguido em intenso processo de ressocialização nas escolas (Janowitz, 1964).

Com a ampliação dos laços com outras instituições, ainda que mantendo aparência de tradição, algumas ações vêm sendo ressignificadas. Em outras palavras, mantendo-se a forma, mudanças de conteúdo ocorrem dentro das FFAA, as distanciando ainda mais da ideia de uma instituição total. Permaneceram a desaprovação à desordem e a falta de autoridade do mundo civil, assim como ao seu hedonismo e consumismo, pois esses comportamentos se confrontam com valores como o autossacrifício em nome da missão.

Também têm continuidade a defesa da intervenção governamental e a reivindicação por mais investimentos em segurança e defesa nacional. Por outro lado, embora permaneçam as críticas ao fato de que os filhos das elites civis quase nunca desejem seguir uma carreira militar, aumenta a percepção de que as elites dependem umas das outras, fazendo com que conceitos administrativo-gerenciais, como eficiência e eficácia, sejam incorporados. O planejamento, por exemplo, já é feito pensando qual o mínimo de recursos necessários para se atingir o máximo de eficiência na destruição do inimigo (Janowitz, 1964).

Em síntese, o exercício profissional das FFAA atuais exige um trabalho comum com os civis. Ainda não está claro qual reflexo essa reaproximação trará à profissionalização, ou até mesmo se é possível profissionalizar sem gerar o sentimento de corporação. A linha entre ser uma corporação distinta de todas aquelas que atuam no Estado e ser uma corporação separada, insulada, distanciada e autônoma das demais (aproximando-se, portanto, de uma instituição total) é bastante tênue, embora seja fundamental à segurança do Estado.

A relação entre FFAA, Estado e sociedade: o velho e o novo profissionalismo

A teoria das elites tentou explicar as relações entre militares e civis. Ao examinar as elites dos Estados Unidos, Charles Wright Mills (1962) ressalta que estas são um estrato social que detêm em suas mãos decisões de grandes consequências para o mundo, pois comandam as principais organizações da sociedade nos domínios econômico, político e militar. Outras instituições, como a família, a Igreja ou a mídia, subordinam-se a elas. Essas elites têm consciência da sua interdependência e se reforçam mutuamente trocando poder, riqueza e prestígio. Elas também sabem que

pertencem a uma elite (embora não admitam) com uma cultura e padrões sociais específicos, só se relacionando entre si.

Existem questões que fortalecem o *status* das elites militares diante das demais elites e outras que o prejudicam. Atuando em sentido favorável ao fortalecimento, Finer (2002) aborda as tradições e os simbolismos herdados do período aristocrático, que, segundo ele, contribuem para dar aos militares um aspecto de mistério e glamour aos olhos civis. Eles criam a imagem do militar guerreiro, capaz de vencer no confronto direto um inimigo muitas vezes mais numeroso, mesmo que isso não corresponda à realidade. Por exemplo, é possível que militares passem toda a carreira sem conhecer um teatro de guerra, apenas em funções administrativas, e ainda assim sua imagem corresponderá à de um guerreiro.

Outros elementos enfraquecem o *status* dos militares, em especial diante da elite civil. Janowitz (1964) identifica alguns deles. A manutenção da maior parte do efetivo das FFAA em pontos remotos do país ou as mudanças frequentes de endereço dificultam a criação de relações permanentes dos militares com indivíduos externos à corporação. Além disso, quando estão no meio rural, dificilmente os militares entram em contato com as elites políticas, o que aumenta a distância entre os estratos civil e militar. Aqueles que se encontram nas capitais políticas são melhor absorvidos nos círculos sociais.

Esse distanciamento abre espaço para que os militares se sintam pouco reconhecidos pelos serviços prestados, vendo-se, inclusive, como vítimas da sociedade, responsáveis por corrigir por meio das guerras equívocos políticos cometidos pelos civis (Huntington, 1996, p. 80). Nesse caso, os militares se atribuem uma espécie de prestígio moral e desenvolvem um conjunto de valores específicos. A sociedade é considerada incapaz de entender a cultura

militar ou de desenvolver um verdadeiro compromisso com o país.

Coelho (2000) interpreta essa falta de reconhecimento como dois tipos de orfandade. A primeira, uma orfandade funcional, em virtude da qual os militares creem firmemente que a sociedade e sua elite política não lhes têm qualquer apreço, considerando-os dispensáveis quanto a sua função clássica de defesa nacional. A segunda orfandade é a institucional, a convicção de que não há quem os ouça ou se interesse pelas suas questões, quem advogue pelos seus pleitos, que se empenhe pela integridade da sua organização. Por isso, caberia aos militares uma conduta de protagonismo, definindo de forma autônoma seus objetivos e suas estratégias no corpo de uma doutrina de defesa nacional eventualmente imposta à nação.

Autores de referência nos estudos sobre as FFAA costumam classificar como “hobbessiana” a visão dos militares sobre a natureza humana. Na teoria de Hobbes (2013), os homens, em seu estado natural, disputavam permanentemente entre si os escassos recursos da natureza, vivendo em uma constante guerra de todos contra todos em um ambiente em que todos detêm poder. Ou seja, o conflito não é algo difícil ou ruim, mas inerente à natureza humana. Andreski (1968) sustenta uma visão semelhante, ressaltando que embora a modernidade (em virtude do desenvolvimento cultural e técnico) pareça a cada dia mais violenta, na realidade ele sempre existiu, pois é uma ferramenta para o exercício da própria vontade. Segundo Huntington (1996), essa visão de mundo sobre a natureza humana é a mesma que o militar tende a projetar para os outros campos da vida. Nas relações internacionais, ela toma a forma realista. Nesse caso, ainda que entenda a importância da diplomacia, o militar nunca confia plenamente nessa ferramenta, pois ela é baseada em intenções de natureza política e, por isso, mutável. A visão realista prefere, ao contrário, analisar as possibilidades que outros Estados têm de ataque

(ainda que isso seja pouco provável) e trabalhar o preparo da Força Armada com o pior cenário possível. Em síntese, a visão militar:

(1) considera o Estado como a unidade básica da organização política; (2) salienta a natureza contínua das ameaças à segurança militar do Estado, bem como a contínua probabilidade de guerra; (3) enfatiza a magnitude e a iminência das ameaças à segurança; (4) favorece a manutenção de forças armadas fortes, diversificadas e prontas; (5) opõe-se à extensão de compromissos e envolvimento bélicos do Estado, a menos que a vitória seja certa (Huntington, 1996, p. 83).

Andreski (1968) sugere que existe uma estreita relação entre o regime político existente e a profissionalização dos militares. Sob esse ponto de vista, ambientes democráticos são mais estáveis politicamente e, por isso, os militares poderiam ter um comportamento mais profissional.⁸ Essa é uma relação dialética. E acrescenta que, da mesma forma que as FFAA são influenciadas pela organização do Estado que defendem, elas também o influenciam, a depender: a) do tamanho do seu efetivo (quanto maior o efetivo, mais influência); b) sua organização mais ou menos autônoma do restante da sociedade, com *status* similar ou superior a outros grupos (quanto mais autônoma e com maior *status*, mais influência); c) do entorno estratégico e vulnerabilidade (quanto maior a possibilidade de o país ser vítima de uma invasão externa, mais influência tem o estrato militar); d) da Força analisada (a Marinha e a Aeronáutica tendem a ter menos influência que o Exército); e) da homogeneidade da sociedade (quanto mais distribuição de poder do ponto de vista religioso, étnico e social, menor a influência das FFAA); f) da prosperidade econômica (que leva à diminuição da

pressão demográfica e a menor influência militar); g) e a proporção da energia empregada para a guerra ou para a sua possibilidade em relação à energia total da sociedade (quanto mais energia despendida, mais a estrutura social é influenciada pela forma de organização militar).

Por fim, Andreski (1968) chama a atenção para o vazio de legitimidade que acomete as FFAA e faz com que elas não possam perpetuar-se por muito tempo no poder, pois a autoridade do governo não pode emanar mais da força bruta que da lealdade entre os sujeitos. Nas situações em que as FFAA são o pilar da autoridade do Estado, elas são propensas a ocupar uma posição de “árbitro” das disputas políticas. Para Giddens (2008, p. 244), essa é uma situação que não condiz mais com o presente, pois, ainda que possam assumir o controle político em alguns contextos, elas possuem poucas possibilidades de agirem isolados, fora da comunidade soberana.

Os Estados mais sujeitos à atuação das FFAA como árbitros da política são aqueles onde não há uma cristalizada e consensualmente aceita governança central, onde há dúvidas sobre quem pode exercer legitimamente o poder e que tipo de ordens está autorizado a emanar. Nesse caso, os militares tornam-se forças pretorianas, garantindo o governo a partir da força e reservando para si privilégios. O pretorianismo não precisa estar necessariamente associado a uma ideologia. Algumas vezes, ele pode estar relacionado a um comportamento estritamente mercenário. Além disso, quanto mais desigualdade houver entre os diferentes estratos de uma sociedade, mais necessidade haverá de aqueles que estão no topo da pirâmide social utilizarem aparelhos coercitivos para garantir seu lugar, dando mais poder aos militares (Andreski, 1968).

8 Embora o conceito de democracia não seja algo secundário, ele não será objeto de discussão neste trabalho. O termo foi empregado da mesma forma que estava presente nos autores citados.

Para Perlmutter (1977, p. 96), as condições sociais que facilitam o aparecimento do pretorianismo são “fraqueza estrutural e desorganização; a existência de classes fraticidas, incluindo uma classe média politicamente impotente; baixos níveis de ação social e baixos níveis de mobilização de recursos materiais”.

Andreski (1968) e Perlmutter (1977) acreditam que as FFAA latino-americanas podem ser consideradas pretorianas e realçam que, após as Guerras de Independência, as FFAA teriam servido mais como reformadores sociais⁹ do que como agências da nova ordem estabelecida. O maior sinal dessa postura é o número de intervenções diretas dos militares na política por meio de golpes de Estado. Importante pontuar também que as intervenções sempre foram praticadas por Forças regulares, e não por conscritos ou milicianos. Para Perlmutter (1977), os militares latino-americanos são conservadores na defesa da corporação, porém reformistas na política interna. É uma situação diferente dos países centrais, onde os militares são expansionistas na política externa e conservadores na política interna. O autor também destaca a responsabilidade do efetivo regular e profissional pelas intervenções, que algumas vezes foram justificadas, inclusive, com o objetivo de defender a própria corporação e sua profissionalização.

Na América Latina, a profissionalização das FFAA ocorreu mediante influência externa e, simultaneamente, com várias intervenções políticas nos moldes pretorianos, quando as FFAA atuaram dando suporte à estabilidade institucional dos governos. No Brasil, esse período ocupou a primeira metade do século XX. Durante essa fase, os militares criaram estruturas próprias e autônomas, direcionadas para a modernização sob a influência de duas ideologias:

o positivismo e o corporativismo. Dessa forma, desenvolveu-se um novo profissionalismo, ancorado na autonomia militar e voltado para a segurança interna e desenvolvimento nacional (Perlmutter, 1977, p. 167).

Ou seja, nesse novo profissionalismo, o comportamento politicamente ativo dos militares pode, inclusive, ser valorizado. As FFAA passam a ser vistas não apenas como guardiãs da sociedade no presente, mas também do futuro, pois caso ele se esfaleça, por deter em si uma complexidade organizativa e administrativa semelhante à da sociedade, os militares poderiam reorganiza-la. Por esse motivo, Perlmutter reforça que, no ambiente pretoriano, as FFAA se revestem do papel construtor e modernizador, buscando realizar ações do tipo cívicas e modernizantes. Nesses casos, o sistema político é alterado para permitir o papel ativo dos militares e seus sucessos administrativos passam a ser supervalorizados em detrimento das técnicas que os militares utilizaram para fazer suas pressões (Janowitz, 1964).

Um argumento próximo dessa discussão é o de Stepan (2001) sobre o novo profissionalismo das FFAA brasileiras. Ao analisar a profissionalização militar do Brasil no contexto da Guerra Fria, o autor considera que a coadunação das doutrinas de contrainsurgência estrangeiras com o histórico militar intervencionista no país implicou uma profissionalização que promove a intervenção castrense sobre a administração pública e a ordem interna. Ainda que Stepan (2001) se atenha à influência estadunidense, Martins Filho (2008) frisa que os oficiais franceses foram pioneiros na guerra insurrecional devido à experiência na Argélia, e por meio de intercâmbios militares, foram fundamentais no treinamento brasileiro de táticas de contrainsurgência e, inclusive,

9 Carvalho (2005) oferece como exemplo o projeto de país que os militares brasileiros tinham antes de 1964, onde defendiam a modernização e a industrialização do Estado.

tortura. Considerando que esses conflitos são vencidos por meio de ações sobre a população, conquista de corações e mentes e estabilização dos ambientes internos, o impacto dessas doutrinas no Brasil teria sido uma exacerbação da preocupação militar com a segurança interna.

Assim, na medida em que o profissionalismo clássico cunhado por Huntington (1996) afastaria os militares da política, o novo profissionalismo os aproximaria dos assuntos internos, expandindo a função militar, como resume o seguinte quadro:

Quadro 1. Velho profissionalismo versus novo profissionalismo.

	Velho Profissionalismo	Novo Profissionalismo
Função Militar	Segurança Externa	Segurança Interna
Atitude civil em relação ao Governo	Civis aceitam a legitimidade do governo	Segmentos da sociedade questionam a legitimidade do governo
Habilidades militares requeridas	Habilidades altamente especializadas no combate, incompatíveis com habilidades políticas	Habilidades políticas e militares altamente interrelacionadas
Escopo da ação militar profissional	Restrito	Irrestrito
Impacto da socialização profissional	Torna o militar politicamente neutro	Politiza o militar
Impacto nas Relações Civil-Militares	Contribui para Forças Armas apolíticas e o controle civil	Contribui para o gerenciamento político-militar e expansão do papel militar

Fonte: Stepan (2001, p. 27).

Stepan considera que a Doutrina de Segurança Nacional, a atuação da Escola Superior de Guerra (ESG) e o binômio “segurança e desenvolvimento” são manifestações concretas desse novo profissionalismo pois demonstram a atuação ampla do oficialato brasileiro sobre todos os aspectos da vida nacional e a preocupação intensificada para com os assuntos internos.

As mudanças na profissão militar em função das mudanças sociais

Analisando as mudanças nas FFAA estadunidenses, Charles Moskos (1988) identifica um processo de transformação do perfil profissional militar do tipo *institucional* para o tipo

*ocupacional*¹⁰. Um perfil institucional aproxima-se do que foi discutido até o momento em relação às FFAA: uma instituição distinta na sociedade, especializada na administração da violência e, por isso, carregada de valores e sentidos identitários específicos que se desenvolvem no processo de socialização. Nesse modelo destacam-se as diferenças entre atividades militares e civis, inclusive a separação espacial. Nesse perfil há um sistema de justiça próprio devido às especificidades da profissão e a forma de remuneração extrapola o salário em dinheiro, englobando vestimenta, alimentação, aposentadorias e bônus especiais que compõem uma série de recompensas pelo serviço militar a fim de fomentar o senso de coletividade e pertencimento. Por fim, nesse perfil a base simbólica

10 Ambos os perfis são, para Moskos (1988), tipos-ideais, ou seja, ferramentas analíticas. Assim sendo, uma organização militar dificilmente será elencada inteiramente como um perfil ou outro, porém, é possível identificar de qual perfil ela está mais próxima.

do modo de vida militar é essencial: há uma série de cerimônias cotidianas que formam o espírito de corpo e que devem ser cumpridas por todos os membros da família militar, que inclui o cônjuge e filhos do oficial. Assim, o autor argumenta que o perfil institucional conserva concepções de papéis sociais generificados, pois espera-se que a esposa do militar cumpra uma agenda social que beneficia o esposo e a instituição. Nesse diapasão, a distinção entre vida profissional ou pública e vida privada é nebulosa, pois a condução do militar no seio familiar e pessoal afeta sua imagem e, conseqüentemente, afeta a imagem institucional.

Pensando o Brasil, Ferreira (2000) faz comentário similar. O Exército seria uma nação dentro da nação. Assim, os militares se sentem parte de um todo, e as críticas aos indivíduos são sentidas como se fossem à Força, da mesma maneira que ela sente as críticas a cada um dos seus. Isso ocorreria em virtude da dicotomia que existe entre o mundo civil, pautado pela legalidade, e o mundo militar, pautado pela honra e outros valores da família militar.

O perfil ocupacional, em contrapartida, não se sustenta por um forte senso coletivo, mas pelo interesse em cumprir uma profissão regular na qual se realiza uma atividade e recebe-se o valor salarial, majoritariamente, em dinheiro. Não há distinção geográfica entre estruturas militares e estruturas civis, tampouco uma justiça especial, e a conduta militar é norteadada, principalmente, pelos parâmetros do mercado. Dessa forma, as atividades militares e os gastos orçamentários envolvidos no emprego das FFAA são pensados e calculados a partir de parâmetros de eficiência no uso de recursos, assim como todas as demais atividades da vida nacional. Internamente, a compensação salarial varia segundo a função e não pela hierarquia do cargo.

Seguindo esse perfil, a conduta pessoal e a vida privada não afetam a imagem profissional das FFAA, na medida em que não há um

senso de família e estrutura social específica a ser mantido como no perfil institucional. Portanto, Moskos (1988) observa que o perfil ocupacional permite uma abertura maior para a inserção profissional das mulheres e de homossexuais, desde que o gênero e a orientação sexual não afetem o cumprimento das funções.

Costa (2020) argumenta que as FFAA brasileiras tradicionalmente aproximaram-se do perfil institucional e que muitas dessas características vigoram até hoje. Contudo, uma pesquisa realizada na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) nos últimos anos indica que, cada vez mais, cargos não-combatentes são escolhidos pelos graduandos, o que indica a aproximação da atividade militar com a administração civil, marcando uma tendência ocupacional que pode ser explicada a partir de:

- a) as expectativas de desempenho da função militar se diluíram num ambiente contemporâneo marcado pela aridez ideológica do mercado;
- b) a profissionalização militar vai se afastando do pretorianismo intervencionista, rumo a uma ênfase maior na compatibilidade com as profissões civis ou políticas (o que não elimina o intervencionismo, mas muda suas características, de chantagem ou derrubada de regime para influência difusa e hegemônica);
- c) a problemática da orfandade militar pode estar encontrando sua resolução na maior proximidade com as atividades civis ou mesmo com os contextos contemporâneos mais prováveis para emprego militar, como as atividades ligadas à pacificação, que envolvem o componente de força, bem como o componente de (re)organização social e econômica (segurança com desenvolvimento) (Costa, 2020, p. 19).

Chegamos, portanto, à discussão de como as mudanças no mundo do trabalho impactam na profissionalização, o que, no caso militar, significa pensar como as mudanças na forma de fazer a guerra, assim como as exigências do setor de segurança, impactam na profissionalização das FFAA.

A partir da década de 1990, e acentuando-se após o 11 de Setembro de 2001, os estudos

sobre segurança vêm se confrontando com a natureza da guerra e dos conflitos armados, de modo que as análises sobre o emprego da violência organizada passaram por mudanças significativas. Ainda que as guerras do tipo assimétricas ou irregulares (não compatíveis com as definições tradicionais da guerra interestatal) já tenham sido anunciadas durante a Guerra Fria, o conflito bipolar e as tensões nucleares mantiveram-se como objetos de estudo até meados de 1980, quando as relações de dissuasão amadureceram e o conflito se encaminhava para os momentos finais (Buzan; Hansen, 2009).

Paulatinamente, intervenções humanitárias, operações de paz multidimensionais, operações de contraterrorismo, de controle de fronteiras e o combate à criminalidade em diversas frentes vêm configurando a principal forma de emprego da força militar para a maioria dos Estados. Esse argumento não exclui a possibilidade da guerra interestatal, mas compreende que há uma série de outros empregos das FFAA que interferem no desenvolvimento da profissão e, portanto, nas relações civil-militares.

Bruneau e Matei (2013) consideram que há seis principais formas de engajamento militar no ambiente contemporâneo, dispostas em ordem crescente de probabilidade de incidência: guerra entre Estados; guerras internas; terrorismo; crime organizado; assistência humanitária; e missões de paz. Além do emprego militar se desdobrar em diferentes formatos, ele também se relaciona estreitamente com outras agências de segurança, como as polícias civis e militares, forças especiais, companhias privadas de segurança e outras, compondo um sistema complexo de agentes envolvidos na provisão de segurança, entendido aqui como Setor de Segurança.

O Setor de Segurança é um sistema holístico ativado contra aquilo que se atribui como ameaça na sociedade. A grande mudança de paradigma após a Guerra Fria é a percepção da

segurança através do indivíduo, que se sente seguro na medida em que detém garantias que permitem a vida e atuação na sociedade. Segurança, então, deixa o âmbito estritamente militar de proteção do Estado e perpassa diversos aspectos da vida humana, como a participação política, estabilidade econômica, acesso a alimentos e fontes de energia, saúde, entre outros.

Diante disso, Bruneau e Matei (2013) consideram que a profissionalização militar, mais do que nunca, deve estar vinculada a um controle civil do tipo democrático consolidado sobre todo o Setor de Segurança. Os autores endossam os argumentos de Perlmutter (1977) e Finer (2002) de que a profissionalização depende do ambiente político e, por isso, frisam que somente um contexto de democracia liberal permite que a profissionalização dos agentes de segurança – inclusive dos militares – os faça respeitar as diretrizes civis e não intervir na política interna.

Para tanto, mecanismos de acesso à informação, transparência e prestação de contas são imprescindíveis, pois dão à sociedade civil as ferramentas para verificar, contestar e, se necessário, reorientar a atuação do setor de segurança. Assim sendo, o controle civil democrático é identificado por uma série de procedimentos que garantam o controle e permitam que a sociedade verifique a eficácia (seu êxito) e a eficiência (bom uso dos recursos) do emprego das forças de segurança.

Segundo Florina Matei (2013), o controle civil democrático é assegurado a partir de três instrumentos: 1) mecanismos institucionais de controle; 2) supervisão; e 3) inculcação de normas profissionais. O primeiro pressupõe instituições edificadas organicamente, o que significa que possuem legitimidade diante da sociedade civil e funcionam de acordo com as demandas por ela colocadas. É importante que todas as elaborações institucionais possam dispor da atuação de grupos capacitados na área, como pesquisadores, por exemplo.

Um resultado esperado dessa edificação é a criação de ministérios e conselhos voltados para o setor de segurança, os quais devem estar sob liderança civil e cadeias de comando bem definidas: um Ministério da Defesa que lide com as FFAA, um Ministério do Interior (equivalente a um Ministério da Justiça) para as forças policiais, um serviço integrado de inteligência e um conselho similar ao da Segurança Nacional que seja protagonizado por civis com uma cadeia de autoridade bem definida pela qual possam determinar os papéis e missões (Matei, 2013, p. 51).

A partir daí, é possível elaborar os documentos de Defesa e demais manuais operativos que balizarão a atuação do Setor de Segurança, e, assumindo que todos esses documentos são públicos e de fácil acesso, pode-se supervisionar a atuação de militares e policiais. O ideal, segundo Matei (2013), é que a supervisão ultrapasse as esferas tradicionais dos três poderes e seja feita substancialmente por movimentos sociais, mídias diversas e organismos multilaterais nos âmbitos regional e internacional – como as Cortes de Direitos Humanos.

Por fim, inculcar normas profissionais significa internalizar a aceitação dos instrumentos de controle nas forças de segurança através do processo de recrutamento, educação, treinamento e promoção (Matei, 2013, p. 31). Deste ponto em diante, o Setor de Segurança pode cumprir suas variadas funções que demandam alto nível de capacitação, com regras de engajamento objetivas, bem delimitadas, coerentes com o contexto democrático e disponíveis para supervisão da sociedade. Por exemplo, em operações de paz e combate ao terrorismo, conta-se com a atuação coordenada de agências de inteligência, forças policiais e forças armadas, o que demanda alto nível de profissionalismo de cada uma dessas partes, bem como de planos de ação que as integrem (Matei, 2013).

O mais interessante dessa perspectiva da profissão militar dentro do setor de segurança

é a métrica da efetividade, ou da eficácia e da eficiência. Atuando em um ambiente interações, torna-se imprescindível que a atuação de cada força seja feita segundo protocolos pré-estabelecidos que facilitam o alcance dos objetivos e otimizam o uso dos recursos. Assim, assumindo que todos os protocolos de ação, bem como os recursos investidos e os resultados obtidos das ações, são públicos, a sociedade pode verificar se as políticas de segurança são condizentes com: a) aquilo que foi informado por ela em termos de definição de ameaças e fontes de insegurança; e b) as capacidades disponíveis para realizar as ações. Ou seja, é possível julgar se os esforços empreendidos numa determinada área da segurança estão, pela expressão popular, “valendo a pena”.

Quando o emprego militar se voltava exclusivamente para o conflito com outros exércitos nas guerras denominadas “tradicionais”, era mais simples determinar o quanto uma ação foi exitosa, pois a vitória militar era mais facilmente identificável. Em um contexto de ações de segurança pública, operações de paz, de combate ao terrorismo etc., a vitória não se localiza em um determinado ponto, mas em uma sucessão de ações de longo prazo – aproximando-se, por isso, de ações do tipo contrainsurgentes. Argumenta-se que, precisamente por causa da dificuldade em pontuar onde estão as vitórias no contexto contemporâneo, é mais necessária a firme adesão aos protocolos e regras de engajamento estabelecidos pelas normas profissionais, sempre partindo do princípio de que esses manuais são elaborados em comum acordo entre as forças de segurança e autoridades civis legitimamente aceitas.

Diante dos inúmeros desafios que se abrem nesse contexto, organizações internacionais e potências mundiais formaram uma agenda internacional voltada para a reforma do setor de segurança (RSS). A proposta dessa agenda é fomentar a adequação dos países, principalmente aqueles afetados por conflitos

e em transição para a democracia, aos parâmetros sugeridos do controle civil democrático, eficácia e eficiência. Isso significa estimular mudanças no ambiente político que conduzam os Estados para uma democracia liberal e no funcionamento organizacional de cada instituição de segurança, bem como nos centros conjuntos responsáveis por integrá-las e coordená-las (Edmunds, 2013). Por meio da reforma o setor de segurança é orientado a ser transparente, agir com respeito aos direitos humanos e cumprir com as diretrizes estabelecidas. Portanto, o profissionalismo nesse contexto se define pelo quanto as FFAA e outras forças são capazes de prestar contas, respeitar os procedimentos democráticos e realizar suas funções da melhor forma, com o menor custo.

É importante ter em mente que essa literatura sobre setor de segurança entende democracia por um viés procedimental, marcada pela existência de uma constituição, divisão dos poderes, eleições gerais abertas regulares, subordinação formal das FFAA à presidência e atuação das instituições políticas. Assim, é possível que em ambientes sociológicos específicos (como aqueles pretorianos) sejam adotados procedimentos democráticos sem consolidar uma democracia plena e reorientar a profissionalização das FFAA e policiais segundo parâmetros de controle, eficácia e eficiência em operações internas, mantendo uma postura profissional interventora. Além disso, a agenda pela reforma do setor de segurança também se relaciona estreitamente com projetos de contraterrorismo e contra insurgência, principalmente no âmbito das Nações Unidas e políticas de segurança dos Estados Unidos, o que também pode estimular uma profissionalização voltada para a intervenção.

Pensando sobre estas mudanças nos contextos pretorianos, principalmente na América Latina, um conjunto de autores se dedica a formular sugestões para cimentar o controle civil sobre as FFAA nas transições para

democracia e (re)definição dos papéis militares. Wendy Hunter (1997) considera que as novas regras do jogo democrático abrem uma margem positiva para construção do controle civil, pois a redução das esferas de influência militar e a tentativa da organização de se adaptar abrem um espaço que necessariamente precisa ser ocupado pelos civis para tomar as rédeas da situação. Caso contrário, a autonomia militar poderia os reinserir nos espaços de deliberação política. Neste processo, definir missões militares bem delimitadas e não-políticas é um passo essencial, o que inclui restringir missões aparentemente inofensivas, como as ações cívicas, que, no longo prazo, podem ser danosas (Hunter, 1996). Recuperando a ideia da terceira onda de democratização de Huntington (1993), Hunter (1996, p. 8) considera que a compensação dessa restrição por meio da aquisição de produtos militares (chamados de “brinquedos”) é uma das formas complementares de manter o controle civil do tipo objetivo.

Pion-Berlin (2009) considera que, reservados os cuidados em exportar e importar modelos, os mecanismos de institucionalização de controle civil nos Estados Unidos podem ser um bom ponto de partida para outros países aumentarem a presença civil nas organizações voltadas para a defesa, fortificar a estrutura do Ministério da Defesa, reordenar linhas de comando a fim de afastar os militares de cargos decisores (como ministérios) e descentralizar o poder militar, extinguindo Conselhos que possam competir com o espaço de articulação do Ministério da Defesa ou mesmo com a autoridade presidencial.

Contudo, o autor reitera que essa institucionalização não implica na esterilização militar, pois as forças armadas continuam sendo uma organização com interesses próprios e que faz escolhas políticas. O que o novo contexto impõe é um conjunto de novos elementos a serem considerados pelos militares ao tomar determinadas decisões, como sair, ou não,

dos quartéis e obedecer a autoridade civil. Entre 1990 e 2013, quando confrontadas com manifestações pretorianas de convulsões sociais e agudas crises políticas, observa-se que as forças armadas em países de histórico autoritário têm preferido permanecer nos quartéis em benefício próprio, fazendo um movimento de esquiva (Pion-Berlin; Trikunas, 2010; Pion-Berlin; Esparza; Grisham, 2014).

Para Mares e Martínez (2014) é necessário converter os militares em administradores a serviço de governos democraticamente eleitos. Para isso, Mares (2014) propõe uma agenda com 8 pontos pensados a partir da realidade latino-americana: 1) Ministérios da Defesa chefiados por civis que coordenem as políticas militares; 2) redução nos privilégios militares, mesmo que isso gere conflitos; 3) levar em conta o alto custo de estruturas profissionais em economias restritas e sem ameaças militares externas; 4) dar atenção à fraca confiança pública nas instituições; 5) separar os orçamentos destinados ao pagamento de pessoal e de material e subordinar ambos ao governo; 6) reformar os serviços de inteligência militar; 7) não envolver as FFAA na segurança interna; e 8) a gestão da segurança nacional deve se sobrepor à da segurança pública geral nos casos de conflitos armados ou com o crime organizado no ambiente doméstico.

Subsidiado pela análise comparativa entre os países da região, Mares (2014) aponta particular preocupação com o Brasil, por ser o país que possui os mais altos índices de pessoas que acreditam que os militares devem remover o Presidente caso ele viole a Constituição (61%). Além disso, é o segundo país da América Latina onde os civis mais acreditam que haverá novos golpes militares (34%). Para evitar esse cenário, são necessárias mudanças legislativas que insiram os comandos das Forças na administração civil, capacidade do Executivo para direcionar a política de defesa até o nível da profissionalização militar e o envolvimento da sociedade como um todo nos assuntos de defesa.

Considerações finais

Esse trabalho evidenciou que, ao contrário do que supunha Samuel Huntington, o incremento da profissionalização militar não exclui o aumento da intervenção das forças armadas na política. Embora os conceitos de profissão e profissionalização abranjam etapas, processos e características de uma pessoa que se especializa em determinada atividade a partir das demandas de um “cliente”, tais processos e etapas são dependentes da tessitura histórica e sociológica do entorno vivido pelo profissional. Assim, uma sociedade moderna racional-legal apresenta um resultado específico em termos de profissionalização militar. Por sua vez, uma sociedade de tipo tradicional, estamental, pretoriana ou revolucionária apresentarão resultados muito diferentes em termos dos resultados da profissionalização militar.

Em suma, o militar pode ser profissional e essa profissionalização precipitá-lo irremediavelmente à política. As perspectivas unívocas das hipóteses de emprego militar padecem de anacronismo ao adotarem os preceitos realistas de força militar (projeção de poder no cenário internacional) sem nenhuma contextualização. Esses preceitos não se aplicam a todos os países (talvez nem mesmo se apliquem rigorosamente aos países onde essa perspectiva foi criada) e usá-los de forma indiscriminada produz graves distorções, por exemplo, sentir espanto ao se verificar a quantidade e intensidade da intervenção militar na política em países como o Brasil (não apenas através de golpes, cabe salientar). Como a literatura crítica evidencia, essas intervenções não são casos extemporâneos, pelo contrário, são resultados típicos das condições nacionais.

Embora o trabalho de Huntington esteja o exposto à crítica por seu perfil normativo e tautológico, ele serve perfeitamente como parâmetro para a discussão: não se pode desconsiderar a profissionalização militar como

processo indispensável no entendimento das hipóteses de emprego militar. Entretanto, isoladamente, isso não basta. Outras variáveis são necessárias, principalmente aquelas

que lançam luz sobre a formação da sociedade em questão e sobre como um determinado povo enxerga a si mesmo e ao Estado que o organiza politicamente.

Referências

- ANDRESKI, S. **Military Organization and Society**. Berkeley: University of California Press, 1968.
- BRUNEAU, T.; MATEI, F. (org.). **The Routledge Handbook of Civil-Military Relations**. New York: Routledge, 2013.
- BUZAN, B.; HANSEN, L. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- CARVALHO, J. M. de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- COELHO, E. C. **Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COSTA, F. Tendências ocupacionais no Exército Brasileiro (1998-2012). **Sociologias**, ano 22, n. 53, p. 172-193, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-95121>
- DURKHEIM, E. **The Division of Labour in Society**. London: Palgrave Macmillan, 1984.
- EDMUNDS, T. Security sector reform. *In*: BRUNEAU, T.; MATEI, F. C. (org.). **The Routledge Handbook of Civil-Military Relations**. New York: Routledge, 2013. p. 48-60.
- FERREIRA, O. **Vida e morte do partido fardado**. São Paulo: Senac, 2000.
- FINER, S. **The Man on the Horseback**. New Brunswick: Transaction, 2002.
- FLOREZ, J. M. Qué militares, para qué escenarios: la formación militar em la agenda de la gobernabilidad. *In*: Mejías, S. A. (coord.). **Sistemas de Enseñanza Militar y educación para la defensa em Iberoamerica**. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010. p. 133-155.
- GIDDENS, A. **Estado-Nação e violência**. São Paulo: Edusp, 2008.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2013.
- HUNTER, W. **State and Soldier in Latin America: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile**. Washington DC: United States Institute for Peace, 1996.

- HUNTER, W. **Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers**. North Carolina: University of North Carolina Press, 1997.
- HUNTINGTON, S. **O soldado e o Estado: teoria política das relações entre civis e militares**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- HUNTINGTON, S. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1993.
- JANOWITZ, M. **The Military in the Political Development of New Nations: an essay in comparative analysis**. Chicago: Chicago University Press, 1964.
- MACHADO, M. H. Sociologia das profissões: uma contribuição ao debate teórico. *In*: MACHADO, M. H. (org.). **Profissões de saúde: uma abordagem sociológica**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1995. p. 13-33.
- MARES, D. Citizen security, democracy and the civil-military relationship. *In*: MARES, D.; MARTÍNEZ, R. (org.). **Debating Civil-Military Relations in Latin America**. Chicago: Sussex Academic Press, 2014. p. 81-100.
- MARES, D.; MARTÍNEZ, R. (org.) **Debating Civil-Military Relations in Latin America**. Chicago: Sussex Academic, 2014.
- MARTINS FILHO, J. R. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, p. 39-50, 2008.
- MATEI, F. A New Conceptualization of Civil-Military Relations. *In*: BRUNEAU, T.; MATEI, F. (org.). **The Routledge Handbook of Civil-Military Relations**. New York: Routledge, 2013. p. 26-38.
- MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C. Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 41-57, 2010.
- MORAES, J. Q. de. Alfred Stepan e o mito do poder moderador. **Filosofia Política**, n. 2, p. 163-199, 1985.
- MOSKOS, C. Institutional and occupational trends in Armed Forces. *In*: MOSKOS, C.; WOOD, F. R. (ed.). **The Military, More Than Just a Job?** Washington DC: Pergamon-Brassey's, 1988. p. 15-26.
- PERLMUTTER, A. **The Military and Politics in Modern Times**. New Haven: Yale University Press, 1977.
- PION-BERLIN, D. Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America. **Armed Forces & Society**, v. 35, n. 3, p. 562-586, 2009. <https://doi.org/10.1177%2F0095327X08322565>
- PION-BERLIN, D.; TRINKUNAS, H. Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America. **Comparative Politics**, v. 42, n. 4, p. 395-411, 2010. Disponível em: www.jstor.org/stable/25741373. Acesso em: 3 abr. 2021.

PION-BERLIN, D.; ESPARZA, D.; GRISHAM, K. Staying Quartered: Civilian Uprisings and Military Disobedience in the Twenty-First Century. **Comparative Political Studies**, v. 47, n. 2, p. 230-259, 2014. <https://doi.org/10.1177/0010414012450566>

ROUQUIÉ, A. **O Estado Militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Alfa-Ômega, 1984.

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

STEPAN, A. The new professionalism of internal warfare and military role expansion. *In*: STEPAN, A. **Arguing Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 23-38.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

WEBER, M. A política como vocação. *In*: WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2003. p. 55-124.

WEBER, M. **Economia y sociedad**. Mexico, DF: Fondo de Cultura Economica, 1999.

WRIGHT MILLS, C. **A elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

Resumo

Forças Armadas no Brasil: profissão e intervenção política

O artigo discute a participação militar na política com ênfase, embora não exclusiva, no Brasil. A hipótese a ser discutida não é nova, pois, a partir do trabalho de Samuel Huntington (1996), tornou-se lugar comum traçar uma linha de continuidade entre a profissionalização e a neutralidade política e militar. No entanto, a partir do balanço da literatura especializada, essa hipótese pode ser questionada em função do persistente fenômeno da intervenção militar na política. O argumento central deste artigo é o de que, em determinados contextos sociais, históricos e políticos de países como o Brasil, a intervenção militar na política é uma função direta da profissionalização, tornando possível afirmar que profissionalizar implicou preparar os militares para a ação política interventora.

Palavras-chave: Relações civis-militares; Forças armadas; Profissionalização militar; Intervenção militar; Segurança nacional.

Abstract

Brazilian Armed Forces: profession and political intervention

This article discusses military participation in politics, with an emphasis in the Brazilian context. Far from new, the discussed hypothesis – the continuity line between professionalization and military political neutrality – became commonplace ever since Samuel Huntington (1996). However, a literature review enables us to question such hypothesis in view of the persistent military intervention in politics. Our core argument is that military intervention in politics is a direct function of professionalization in certain social, historical, and political contexts in countries like Brazil, so that the act of professionalizing implies preparing military forces for intervening political action.

Keywords: Civil-military relations; Armed forces; Military professionalization; Military intervention; National security.

Résumé

Les forces armées au Brésil : profession et intervention politique

Cet article discute la participation militaire à la politique, en attirant plus d'attention au Brésil. L'hypothèse n'est pas nouvelle ; depuis l'étude de Samuel Huntington (1996), il est devenu courant de tracer une ligne de continuité entre la professionnalisation et la neutralité politique et militaire. Cependant, d'après l'analyse de la littérature spécialisée, cette hypothèse peut être remise en question en raison du phénomène persistant de l'intervention militaire en politique. Notre argument est que dans certains contextes sociaux, historiques et politiques de pays comme le Brésil, l'intervention militaire en politique est issue de la professionnalisation, permettant d'affirmer que la professionnalisation a impliqué la préparation des militaires à l'intervention politique.

Mots-clés : Relations civiles-militaires ; Forces armées ; Professionnalisation militaire ; Intervention militaire ; Sécurité nationale.

