

2

A charada do aço

No filme *Conan – O Bárbaro* (1982), o vilão interpretado por James Earl Jones declara a Schwarzenegger, no papel-título: “o aço não é forte, rapaz, a carne é mais forte... o que é o aço, comparado à mão que o empunha?”. A questão do controle civil dos militares é um caso particular do problema geral de se manter um governo forte o suficiente para resistir à anarquia interna e externa, mas não forte a ponto de tiranizar a população que protege (Feaver, 1999:215; Deudney, 2007:39). O montante de força tolerável depende da qualidade do controle. Inis Claude (1962:237) recorda que o ideal jurídico do monopólio legítimo da violência pelo Estado tem uma relação incerta com a capacidade material de coerção: “trata-se, em última instância, de uma questão de lealdade humana [...] da capacidade do Estado de manter o apoio dos portadores de armas”. A tensão entre eficácia e controle é exemplificada na distinção de Buzan (2003:22) entre o Estado forte militarmente e aquele forte enquanto Estado, definido pelo grau de coesão sócio-política entre a sociedade civil e as instituições governamentais.

O debate contemporâneo sobre a reforma do setor de segurança é herdeiro da discussão desde a Segunda Guerra sobre relações civil-militares, e, mais amplamente, forças armadas e sociedade. O dilema de como manter meios de violência efetivos, confiáveis e financeiramente viáveis é ainda mais antigo, recebendo tratamento específico de Maquiavel. O capítulo passa pelas soluções encontradas pelo Estado moderno ao longo do seu desenvolvimento na Europa, a discussão clássica de Huntington posterior à Segunda Guerra, e o impacto do final da Guerra e a democratização no que Moskos chama a era da organização militar “pós-moderna”.

2.1. Um velho dilema

Na definição clássica de Max Weber, o Estado é a comunidade humana que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da força física em um território. A história da consolidação desse monopólio é parte da história da formação do Estado moderno: na formulação de Charles Tilly, como o Estado fez a guerra, e a guerra, o Estado. A concentração de instrumentos de coerção contra adversários internos e externos exige um aparelho Estatal para administrá-los, bem como para extrair os recursos necessários à sociedade e para compensá-la suficientemente em segurança e bem-estar (Tilly, 1996:68-69). Tilly (1996:79) oferece uma aproximação da evolução dos meios de coerção do Estado europeu: o patrimonialismo (até 1500), em que o monarca depende de seus vassalos e de sua renda pessoal; a corretagem (1400-1700), em que empréstimos são contraídos junto a capitalistas para a contratação de mercenários; a nacionalização (1700-1850) em que exércitos são recrutados na própria população nacional e, juntamente com o aparelho fiscal, são administrados diretamente pelo Estado; e a especialização (desde 1850), em que a força militar é um ramo especializado do governo, distinto do aparelho fiscal e da polícia, e instituições representativas têm influência sobre seu orçamento. Uma eventual fase pós-2ª Guerra poderia contemplar o retorno ao exército voluntário, a crescente privatização do esforço de guerra, e o uso multilateral da força.

Em cada um desses momentos – aliás, desde que “a Suméria usara pela primeira vez sua receita para pagar soldados” – o governo teve o mesmo dilema: como manter exércitos eficientes, confiáveis, e financeiramente viáveis (Keegan, 1995:249). John Keegan (1995:282-283) considera Roma a precursora do exército moderno não apenas pela burocratização de seu recrutamento, organização, comando e suprimento, mas por seu centuriato: “a primeira corporação conhecida de oficiais profissionais da história”. A força da instituição mostrar-se-ia letal ao governo quando César lançou sua sorte às margens do Rubicão em 49 a.C. Ao concluir o processo centralizador em 27 a.C., Otaviano tratou de enquadrar as legiões (Keegan, 1995:290-291): reduziu o efetivo de 500 para 250 mil; formou a Guarda Pretoriana para guarnecer Roma; distribuiu o exército de campo pelas fronteiras; centralizou o comando das legiões,

sobrepondo-se aos cônsules provinciais; e criou um serviço público imperial para coletar e administrar os recursos necessários. Em 68 d.C., entretanto, a própria Guarda Pretoriana derrubaria Nero. Keegan (1995:283) afirma que “nem República, nem Império jamais deixaram de considerar que o direito de governar era legitimado, em última instância, pela capacidade de comandar em campo”. Em democracias modernas a experiência prática do comandante-em-chefe pode ser compensada em parte por sua abertura à assessoria das forças armadas, mas sua familiaridade com assuntos militares continua a ser fator significativo para as relações entre a caserna e o palácio.

Um milênio e meio após Otaviano, o *princeps* original, Nicolau Maquiavel (2007:127) explicaria que os principais fundamentos de qualquer Estado são boas leis e boas armas – sendo as primeiras dependentes e decorrentes das últimas. No arranjo patrimonial, as boas armas do monarca dependem da lealdade de seus vassalos nominais. No feudalismo europeu, a hereditariedade do feudo estimulava seu desenvolvimento e a qualidade da contribuição militar, mas também as ambições do senhor; no sistema islâmico da *iqta*, a não-hereditariedade aumentava a autoridade do suserano, mas também o incentivo para a espoliação do domínio (Keegan, 1995:243). Cidades e pequenos reinos a quem faltasse escala mas sobrassem recursos poderiam contratar as armas necessárias – sob o risco de que a guerra ultrapassasse o orçamento previsto (Keegan, 1995:246). A advertência de Maquiavel (2007:129) contra o emprego de mercenários e aliados retoma a tensão entre eficiência e confiabilidade: sendo “excelentes”, tornam-se ameaça ao governante ou a outros a quem não interessa oprimir no momento; não o sendo, a ameaça vem dos demais príncipes.

Mas em que o uso de armas próprias seria diferente? “[R]eplicarei que... o príncipe deve ir pessoalmente e fazer ele mesmo o ofício de capitão; a república tem que mandar um cidadão seu... e, quando for o caso, detê-lo com as leis, para que não ultrapasse o prescrito” (2007:129). No caso da república, são as boas leis que garantem as boas armas que garantem o Estado, mas Maquiavel não sugere quais sejam, ou porque o exército se sentiria por elas compelido. Pelo contrário: “não é razoável que quem está armado obedeça voluntariamente a quem está desarmado, e que o desarmado esteja seguro entre os servidores armados, porque, havendo em um o desprezo, e noutro a suspeita, não é possível agirem bem juntos” (2007:147-149). O príncipe só será estimado pelos soldados – e neles

poderá confiar - quando “entender de milícia”. Esse entendimento seria obtido pela visita ao terreno e o estudo dos “homens excelentes” da história (2007:149-151).

Três das formas principais de organização militar descritas por Keegan (1995:242) são particularmente relevantes para fornecer as armas próprias: a milícia, a tropa regular, e o recruta. Na Grécia antiga, era dever do cidadão, homem livre e de posses, comprar seu equipamento e treinar para a guerra (1995:246). Keegan também aplica o termo ao costume germânico anterior ao século X, quando a obrigação passou a ser concentrada apenas na aristocracia. O arranjo resolvia o problema da viabilidade financeira e da confiabilidade, na medida em que cada soldado pagava por si e a classe militar coincidia com a classe política, unida em seus interesses contra os não-cidadãos (Keegan, 1995:247). Há limitações, entretanto, a sua eficácia. O emprego de cidadãos restringe necessariamente seu treinamento para a guerra, suas atividades civis, ou a extensão da cidadania entre a população - e, portanto, o volume de recursos que podem ser extraídos. No filme *Os 300 de Esparta* (2007), o arcadiano Daxos reclama a Leônidas: “Mas você traz apenas esse punhado de soldados? Contra Xerxes?”. O rei espartano pergunta então quais as profissões dos arcadianos – oleiro, escultor, ferreiro – e conclui: “Veja, velho amigo, trouxe mais soldados que você”. De uma forma ou de outra, a milícia de cidadãos parece sofrer uma limitação de escala, similar à da democracia direta, além da qual as classes política e militar passam a se diferenciar do conjunto dos cidadãos. No caso grego, mostraram-se fortes quando associadas contra o invasor persa, mas não contra macedônios ou romanos.

Com a expansão da República Romana, os pequenos fazendeiros tornaram-se menos competitivos contra os latifúndios escravagistas, e passaram a receber um *salarium* por seu serviço militar (Keegan, 1995:279). A tropa regular promete maior eficiência, a um custo em confiabilidade e, principalmente, fardo financeiro. Keegan (1995:242) compara tropa ao mercenário que goza de cidadania, adotando o serviço militar como carreira. Em contraste com a milícia, a falta de coincidência entre a elite militar e a política exige a negociação entre ambas. Diferente do mercenário, a tropa regular espera em prestígio o que não recebe em remuneração. Keegan (1995:285) afirma dos valores do centurião romano: “orgulho de um modo de vida diferente... preocupação em gozar de bom

nome entre os camaradas, satisfação nos sinais em larga medida simbólicos do sucesso profissional, esperança de promoção, expectativa de uma aposentadoria confortável e honrosa”. Quando reconhecido, o *ethos* da tropa regular oferece maior confiabilidade a um menor preço. Entretanto, o mesmo *ethos* pode levar a tropa a procurar salvar o Estado de uma classe política vista como corrupta ou inepta. No aspecto financeiro, a tropa precisa ser mantida mesmo em tempo de paz, enquanto uma força mercenária poderia ser dispensada. O mercado para mercenários, entretanto, só funciona enquanto houver demanda por seus serviços em outras terras (Keegan, 1995:245). Seja no Japão feudal ou em um país que emerge do conflito no século XXI, há poucos fatores mais perigosos para a paz que soldados desempregados.

O nacionalismo aumentou a confiabilidade de um exército de patriotas, contanto que a política desejada pudesse ser enquadrada remotamente como “interesse nacional”. Através da conscrição, permitiu a mobilização de maior proporção dos recursos financeiros e humanos da sociedade, contanto que os primeiros existissem e aos últimos fossem concedidos direitos políticos ao menos nominais (Keegan, 1995:247). Os custos da mobilização – a militarização da sociedade, a manutenção da máquina de guerra – foram escamoteados pelo nacionalismo, a pilhagem e baixa remuneração dos conscritos (Keegan, 1995:248). A eficácia dos grandes exércitos industriais de conscritos talvez seja menor apenas que a dos arsenais nucleares, a um custo muito superior. Quanto à confiabilidade, o orçamento militar aumenta sua influência no processo político, ao mesmo tempo em que o estigma de “antipatriótico” ou “fraco” limita o espaço legítimo de discussão. A aproximação da eficácia à guerra absoluta levaria à exaustão dos soldados e da sociedade compelida a financiá-la (Keegan, 1995:375). Após a Segunda Guerra, é nesse ambiente que surge a discussão moderna sobre relações civil-militares.

Consquência da especialização apontada por Tilly, a formação do exército moderno no século XIX coincide com a reorientação de sua missão para a defesa externa e a institucionalização da polícia para a segurança interna. Ainda em 1730, Daniel Defoe alertava o *Lord Mayor* de Londres (Silver, 1967:1): “maldades são praticadas dentro dos limites do seu governo como nunca antes aqui o foram (ao menos não nesse grau) e que, continuando, exigirão exércitos, não magistrados, para sua repressão”. O exército mostrava-se insuficiente para o

policciamento da nascente sociedade industrial, seja pela falta de afinco dos oficiais da elite agrária na defesa da propriedade da burguesia urbana, seja por sua dificuldade em manter uma presença difusa para prevenção e investigação (Silver, 1967:12). Em um paralelo com os impérios e cidades de Tilly, a elite agrária estava disposta a contribuir para o policiamento tradicional (magistrados, milícias), aceitando o risco do confronto e da retaliação pessoal (Silver, 1967:9).

A burguesia, entretanto, preferiu pagar pela solução burocrática representada pela criação da polícia londrina em 1829. A distinção não é estanque nem universal. A *gendarmérie* estabelecida na Revolução Francesa, “particularmente destinada à segurança do campo e das estradas principais” (Gleizal, 1985:31), representa até hoje modelo de polícia paramilitar, chegando aos *Formed Police Units* (FPU) de alguns componentes policiais em operações de paz. A orientação dos militares para a defesa externa permite, em tese, ganhos eficácia (especialização) e confiabilidade (distanciamento da vida civil). Ao mesmo tempo, oferecia com maior eficiência segurança à população, legitimando a extração de recursos.

Um velho dilema				
Keegan	Eficácia	Confiabilidade	Viabilidade	Tilly
Guerreiro	Média	Média	Alta	Patrimonial
Mercenário	Média	Baixa	Baixa	Corretagem
Milícia	Baixa	Alta	Alta	
Tropa regular	Média	Alta	Média	Nacionalismo e Especialização
Conscrito	Alta	Alta	Baixa	

Quadro 1 Um velho dilema

2.2.

O Soldado e o Estado

Em 1938, Mao Tse-tung avisara: “o poder político brota do cano da arma... [n]osso princípio é que o Partido comanda a arma, e que a arma não deve jamais comandar o Partido”.¹ Peter Feaver (1999:212) remonta a literatura moderna sobre relações civil-militares a trabalhos anti-militaristas da Segunda Guerra, preocupados com a usurpação por essa arma. Martin Edmonds (1988:13-

¹ Disponível em <http://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2_12.htm>. Acesso em 19 de junho de 2008.

14) destaca a influência do esforço intelectual para compreender a Segunda Guerra, que ressaltara a dimensão militar da política, e o desenvolvimento do estudo acadêmico das ciências sociais, principalmente nos EUA. Um dos pioneiros, Lasswell (1941:455) considera a hipótese de que a mobilização da sociedade para a guerra total e a “socialização do perigo” pelo bombardeio aéreo transforme o Estado empresarial no “Estado-guarnição”, administrado de forma autoritária por especialistas da violência. Os regimes fascista e comunista seriam estágios de transição, organizados pela propaganda e pela burocracia do partido dominante. A ação da *Luftwaffe* na guerra civil espanhola e na Batalha da Inglaterra já havia demonstrado a capacidade do poder aéreo de atingir a sociedade inimiga sem antes derrotar seu Exército, como esperava Clausewitz; mas sem produzir, até o momento, o efeito dissuasório esperado por teóricos como Giulio Douhet (Moran, 2002:37). Assim como o bombardeio eleva o risco civil a níveis militares, as exigências técnicas e psicológicas do processo de produção moderno obrigariam os militares a adquirirem habilidades administrativas civis para garantir sua efetividade (1941:458). Lasswell marca a temática das implicações para a democracia da militarização da sociedade bem como das implicações para os militares da potencial “civilianização” exigida pela tecnologia.

A primeira onda culmina no clássico *O Soldado e o Estado* (1957). Nele, Samuel Huntington argumenta que as questões operacionais da política militar do Estado (tamanho, características, e emprego das forças armadas) dependem do padrão de relações civil-militares. Diferentes combinações de poder e atitudes entre grupos civis e militares aproximariam em grau variável a meta da segurança militar com menor sacrifício de outros valores sociais (1964:1). Quando o controle civil é subjetivo, os militares são dominados politicamente por algum dos diversos grupos civis, seja em recorte institucional (legislativo vs. executivo), classista (aristocracia vs. burguesia) ou constitucional (democracia vs. autocracia). Com a emergência do oficialato profissional, esse controle entra em choque com imperativos funcionais militares. O controle objetivo é aquele em que a distribuição de poder entre grupos civis e os militares maximiza seu profissionalismo, removendo-os da política civil e aumentando a eficácia da manutenção da segurança. Esse controle depende do poder político dos militares (exigido pelo nível de ameaça) e da ideologia da sociedade. Liberalismo,

fascismo e comunismo são exemplos de ideologias “anti-militares”, em que seu poder político (portanto, eficácia) deve ser limitado para não sacrificar o profissionalismo através da politização. Apenas um “conservadorismo realista” é compatível com os valores militares, permitindo aos militares maior poder político (portanto, eficácia) sem sacrifício do profissionalismo. (1964:80-97)

Huntington é um corretivo para a idealização da autoridade civil e demonização dos militares comum em discussões mais liberais sobre o controle civil, mas seu próprio ideal de oficialato profissional alimenta estereótipos. Reconhece que o modelo de profissionalismo é uma criação ocidental recente (1964:81), mas afirma que a ética militar é “concreta, permanente, universal” (1964:89). O interesse militar por autonomia tecnocrática é legitimado como “objetivo”, contra os interesses “subjetivos” dos civis. Huntington postula os militares como inerentemente conservadores para então constatar sua harmonia com uma sociedade conservadora. O exemplo dado é a Prússia de Bismarck e Moltke (1964:97). Há algo de circular no argumento de que o militar profissional está pronto a obedecer qualquer grupo civil que chegue ao poder (1964:84), mas que será tão mais profissional quanto o grupo for conservador. Huntington pretende resolver desavenças sobre políticas recomendando que preferências militares sejam adotadas de antemão. A exaltação de valores marciais pela sociedade poderia assemelhar-se ao fascismo, mas este é distinguido de forma tênue do “conservadorismo militar” pela glorificação da violência e a crença na superioridade do líder, acarretando a politização dos militares (1964:91-92).

O ideal militar tomado por universal por Huntington é bastante particular, o regimentalismo prussiano descrito por Keegan (1995:29). Para Clausewitz, se a guerra apresenta uma tendência para o absoluto, seu emprego de recursos limitados para objetivos políticos limitados apresenta uma contra-tendência para o real. Há sempre uma acomodação entre o fim político e o meio militar (1979:87). A guerra pode ser analisada como uma trindade de trindades: a paixão e o instinto, associados ao Povo; o acaso e a alma, associados ao Exército; e a instrumentalidade política e a razão, associadas ao Governo (1979:89). Entretanto, Clausewitz não legou uma elaboração da relação entre Povo, Governo e Exército, limitando-se a recomendar que o comandante seja parte do gabinete para que possa assessorar o soberano (1979:741). A subordinação militar ao controle civil não é posto em questão. Huntington enfatiza a metade mais popular

da dialética de Clausewitz, a possibilidade de uso racional do instrumento militar para fins políticos, subestimando o potencial da guerra e seus guerreiros escaparem ao controle. A crítica cultural de Keegan recorda que em outras ocasiões em que a divisão do trabalho levou a uma “classe distinta de especialistas na gestão da violência” – critério de Huntington para a possibilidade do controle objetivo (1964:85) – sua ética militar foi tão variada quanto seu contexto.

Que o modelo de Huntington pudesse ter feito sentido na Europa conservadora do século XIX não garante sua aplicabilidade contemporânea. Liberalismo, fascismo e comunismo oferecem concepções alternativas para a organização da sociedade industrial de massa – a revolução industrial e a mobilização das massas não podem ser simplesmente desfeitas. O conservadorismo é definido de forma sumária: o reconhecimento do papel do poder nas relações humanas e a busca e objetivos limitados, compatíveis com as instituições existentes (1964:93). Da sua semelhança com a ética militar derivamos a necessidade da subordinação de indivíduos, maus e irracionais, ao interesse do grupo (1964:90) – pouco desejável a contemporâneos olhos liberais. Resta saber em que medida uma ideologia liberal compromete o profissionalismo conservador dos militares. Joseph Nye (1996:153) define uma tradição militar liberal familiarmente “objetiva”, em que as forças armadas são subordinadas à lei e à autoridade civil e não se envolvem na política, recebendo em troca reconhecimento, financiamento, certa autonomia e interlocução com civis com conhecimento do assunto. O risco, para Huntington, parece estar na menor proporção de recursos materiais e humanos, a pior qualidade dos últimos (dado o menor prestígio), a disposição para aventuras idealistas (1964:88-89) e possivelmente obstáculos à eficiência como direitos humanos. Huntington aborda a tensão entre segurança militar e valores liberais, fazendo um prognóstico pessimista sobre sua compatibilidade em tempos de Guerra Fria. Em 1961, Eisenhower despedia-se da presidência alertando para as pressões do “complexo industrial-militar” (Edmonds, 1988:16).

Independente da ideologia, Samuel Finer argumentou em 1962 que o controle civil pode ser a exceção de uma norma em que a considerável influência dos militares é exercida em questões as mais variadas, particularmente nos países de cultura política menos desenvolvida (Edmonds, 1988:5). Ampliando seu

escopo dos EUA para os países do terceiro mundo, Huntington (1968:1) constata que sistemas funcionais de controle civil dos militares dependem de sistemas políticos efetivos – o Estado “forte” de Buzan – em que governo e sociedade compartilham uma visão sobre o interesse público, e os princípios e tradições que regem a política. Diferentemente de 1957, o liberalismo da sociedade americana ou o comunismo da soviética não são mais automaticamente obstáculos ao controle civil. O grau de consenso na sociedade suaviza o dilema de Keegan, ao aumentar a capacidade de extração de recursos, de recrutamento de soldados, e de implementar políticas. Escrevendo em tempos de Guerra Fria, mais de uma forma de regime mostrava-se efetiva, não necessariamente democrática. Huntington (1968:2) cita Walter Lippman: “não há maior necessidade para homens que vivem em comunidade do que serem governados, o auto-governo se possível, o bom governo se tiverem sorte, mas, de qualquer forma, um governo”.

Huntington (1968:4) argumenta que a instabilidade dos países “em modernização” (para adaptar uma expressão contemporânea) do terceiro mundo, pontuado por golpes militares, deriva do descompasso entre a ampliação da participação política e a capacidade de suas instituições. Rompido o equilíbrio tradicional, haveria uma transição potencialmente turbulenta até um novo ponto de equilíbrio, moderno. Em regimes “cívicos”, as instituições impõem a socialização política como preço pela participação política: há limites aos recursos que podem ser empregados, aos procedimentos para obtenção do poder, e às atitudes dos que o detém. Regimes “pretorianos”, por outro lado, padecem de um vácuo institucional ante a demanda crescente. Nessas condições, instituições relativamente mais fortes - como a burocracia civil, militar (pretorianismo *strictu sensu*), ou determinado partido – têm fortes incentivos para exercer a função de agregar interesses, à sua maneira. (Huntington, 1968:83-85)

Huntington (1968:193-194) não acredita que a propensão ao golpe militar possa ser explicada pelo apoio e treinamento dado pelas grandes potências ou pelas características da instituição militar (como quer Morris Janowitz, 1974). Argumenta que a causa está na indevida politização das forças e instituições sociais, que ultrapassam sua área de interesse para se envolverem na política da sociedade como um todo. A superioridade organizacional e o controle da violência dão aos militares um papel de destaque nos regimes pretorianos: “no mundo da oligarquia, o soldado é um radical; no mundo da classe média ele é um

participante e um árbitro; quando a sociedade de massa surge no horizonte, ele se torna o guardião conservador da ordem existente” (1968:221). Mas Huntington também sugere um surpreendente papel construtivo: o engajamento dos militares na política, aliados aos camponeses, até sua diluição em um regime cívico participativo (1968:242). Não surpreende o conservadorismo da aliança, mas a expectativa de que os militares sejam transformados pela experiência a ponto de aceitar a erosão da base pela urbanização ou contra-mobilização dos camponeses pela “intelectualidade urbana”.

Modernização e Forças Armadas (Huntington, 1968)			
Participação	Cívico	Pretoriano	Soldado
Baixa	Orgânico	Oligárquico	Reformador
Média	Liberal	Radical	Árbitro/Guardião
Alta	Participativo	Massa	Construtivo?

Quadro 2 Modernização e Forças Armadas

Como o próprio Huntington admite, nem todos os grupos são criados iguais: é geralmente mais fácil resistir a uma revolta estudantil quando se tem o apoio dos militares que resistir a uma revolta militar quando se tem o apoio dos estudantes. O que distingue um regime pretoriano de um cívico não é o escopo de questões abordadas por cada grupo, mas o consenso em torno de mecanismos para mediar as múltiplas divergências. É legítimo e até desejável, num regime liberal, que empresários, estudantes e religiosos tenham posições em questões para além da relação do Estado com o mercado, a educação ou a religião. Mas não os militares. A influência dos empresários, para Huntington, seria exercida através da corrupção. Mas o empresariado tem uma alternativa lícita: o lobby. Não há o mesmo equivalente lícito para a revolta militar. Esperam-se pressões por benefícios profissionais, orçamento e políticas favorecidas, mas são restritas quando comparadas às da burocracia civil, especialmente quanto a sua publicidade. Não se espera dos militares opiniões sobre questões percebidas como não-militares. Mesmo em questões reconhecidamente militares, a definição da esfera apropriada de autonomia – à partir da qual o legítimo controle democrático passa a ser nociva interferência e até politização – é um debate à parte.

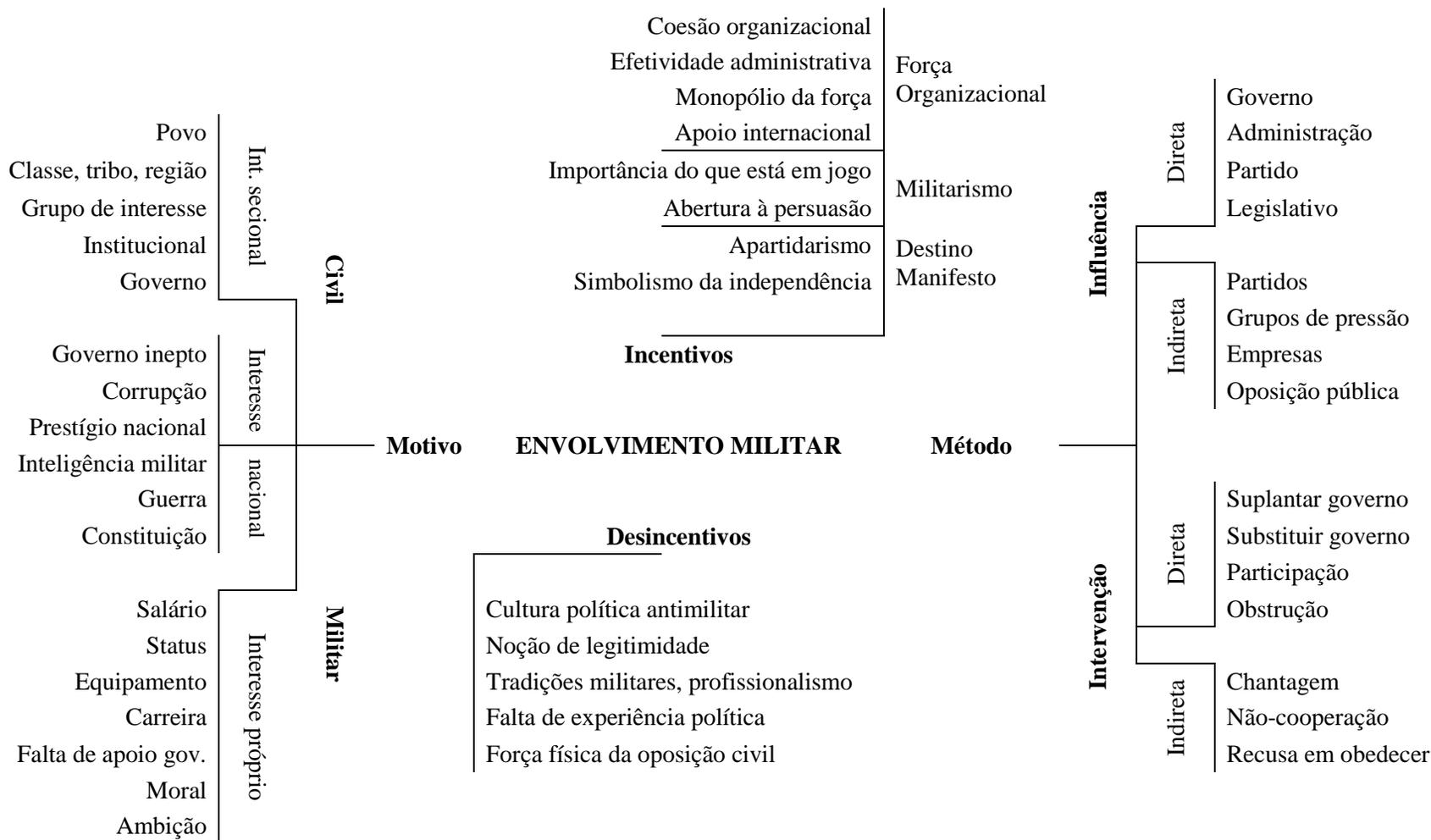
Se o envolvimento militar na política é uma condição permanente, variando apenas em grau, Edmonds (1988:102) apresenta uma relação de motivações, circunstâncias relevantes, e métodos possíveis. Há motivos especificamente civis e militares para determinado envolvimento. Diferentes facções civis podem procurar politizar os militares em torno de interesses particulares. Uma facção à parte, é claro, são os próprios militares, com seus interesses pessoais e institucionais. Atendendo a interesses um pouco mais abrangentes, Edmonds se aventura pela reconhecida e ambígua categoria do “interesse nacional”. Esta incluiria não apenas o envolvimento exigido pela Constituição, mas também naquelas “circunstâncias em qualquer sociedade quando é evidente que as coisas vão mal e sente-se a necessidade urgente de que algo firme, decisivo ou radical seja feito”. Partindo dos critérios de Kornhauser para a revolta popular, a derrubada de um governo visto como inepto, distante da população, corrupto ou arbitrário “provavelmente seria percebida por todos como uma contribuição ao interesse nacional” (exceto, concebivelmente, pelo governo sendo derrubado).

Edmonds praticamente adiciona ao interesse nacional aqueles interesses institucionais ligados ao cumprimento da função constitucional, considerados perfeitamente legítimos. Mas o fundamento do controle civil é que a recusa do governo em aumentar o orçamento militar, por exemplo, não o torna uma ameaça ao “interesse nacional”. As constituições não compelem a obediência ao governo apenas quando conveniente. Sendo o mandato constitucional uma das características essenciais dos serviços armados, sua violação os transforma em mais um bando armado. É fácil para uma facção, particularmente os militares, acreditar (e mais ainda afirmar) que seus interesses particulares coincidem com o “interesse nacional”. Na falta de uma solução negociada, entretanto, resta apenas o insatisfatório argumento da força. Edmonds utiliza os critérios de Kornhauser para reconhecer um “direito ao golpe”. Uma versão rígida das alternativas abertas ao militar ante uma ordem da qual discorda inclui apenas a obediência, a renúncia ou a revolta. O estudo das relações civil-militares se debruça também sobre o contínuo que existe entre a obediência e a revolta plenas, e mesmo os efeitos políticos da renúncia. Por melhores que as razões pareçam aos militares ou a Edmonds, entretanto, não fica eliminada a natureza de revolta, e sua legitimidade polêmica. Parte da força da linguagem talvez se explique pelo autor incluir

missões internas, como desastres naturais e garantia da ordem, como interferência “política”. Mas se em alguma dimensão tudo é política, não é bom sinal para o controle civil a erosão entre a distinção de tarefas constitucionais e política em sentido mais estrito.

As motivações identificadas levam os militares a procurar exercer influência sobre as decisões do governo, seja por *lobby* direto ou via outras organizações que também procuram influência. Quando a influência é considerada insuficiente, pode-se recorrer a um ato distinto de desafio à estrutura institucional do governo: a intervenção. Em sua forma indireta, os militares usam a desobediência ou sua ameaça para forçar a mão do governo. Na forma direta, os militares impedem a ação do governo, derrubam-no, ou mesmo participam do processo político (possivelmente com beneplácito constitucional). Edmonds (1988:108) propõe que a motivação militar tende a levar à busca por maior influência no regime existente, enquanto as limitações formais para sua expressão implicam que a demanda de facções civis, quando ocorrer, envolverá mais frequentemente a intervenção. A ampliação do grau de envolvimento dos militares também depende de circunstâncias como sua força organizacional e profissionalismo, e a cultura política e grau de militarismo na sociedade.

Envolvimento Militar na Política (Edmonds, 1988:102)



Quadro 3 Envolvimento Militar na Política

2.3 Após a Guerra Fria

A experiência dos militares no poder mostraria que não há soluções simples para o subdesenvolvimento, com consequências nefastas para a disciplina da corporação, enquanto políticos civis perceberiam que a politização da caserna é uma faca de dois gumes (Huntington, 1996:7). Nas palavras de Elio Gaspari (2002:41), “o regime militar, outorgando-se o monopólio da ordem, era uma grande bagunça”. A “terceira onda” de democratização nos anos 1980 renovou o interesse sobre o controle civil. Huntington (1994:76) traça suas bases ao desenvolvimento econômico dos anos 1950, com a ampliação da educação, da classe média e de atitudes cívicas. Para Diamond et al (1996:xxxiii), à medida que a sociedade se torna mais complexa e melhor educada, a cultura política favorece a tolerância e resiste o autoritarismo. É o dilema liberal-realista de Buzan (2003:169), em que o mesmo desenvolvimento que fortalece a capacidade do Estado autoritário mina suas condições políticas. Admitindo uma causalidade mais complexa, Huntington nota que no período atual golpes só obtiveram sucesso em países com renda per capita inferior a US\$500, sendo sequer tentados em países com renda superior a US\$3.000 (Diamond et al, 1996:9).

Os militares raramente entendem sua estada no poder como permanente, e geralmente (recorde-se o Haiti e a Costa Rica) têm um lugar assegurado na nova ordem (Huntington, 1994:119). Afinal, “os militares são o apoio básico do regime... caso retirem seu apoio, dêem um golpe contra o regime ou se recusem a usar a força contra os que ameaçam derrubar o regime, o regime cai” (Huntington, 1994:146). Huntington (1994:228) identifica três formas de transição das Forças Armadas para seu novo papel democrático. Nos regimes em que um Partido único comandara a arma, o desafio foi transferir o comando para o novo sistema multipartidário e despartidarizar as forças armadas. Naqueles em que os militares foram derrubados do poder, ou altamente politizados por ditadores personalistas, o processo de transição foi frequentemente ameaçado por intervenção do médio escalão. Naqueles em que os militares abriram mão voluntariamente, por outro lado, o desafio foi a permanência

da influência do alto escalão. Em ambos, o risco se diluiu com a operação regular da democracia.

Huntington (1994:239) descreve como os novos governos democráticos trataram de consolidar o controle civil das forças armadas. Doutrina, treinamento, o currículo das escolas militares e o sistema de promoções valorizaram o profissionalismo apolítico. Missões não militares ou voltadas internamente foram eliminadas em favor da segurança externa. A mudança deslocou a presença dos centros políticos para fronteiras e locais estratégicos, reduzindo a capacidade de intervenção política. Os cargos de chefia das forças armadas foram substituídos por oficiais leais ao regime democrático. A criação e fortalecimento de um Estado Maior e um Ministério da Defesa, chefiado por um civil, ajudou a garantir a subordinação das forças armadas. Orçamentos militares foram cortados, reduzindo seu peso e gerando um “dividendo da paz” para gastos sociais. A redução do efetivo permitia também aumento de salários e reaparelhamento, mas este nem sempre foi o caso. Governos democráticos também procuraram prestigiar o status legítimo das forças no novo regime.

A redução na frequência e na taxa de sucesso de golpes militares levou à investigação de fenômenos mais sutis como a influência militar e sua disposição em contrariar publicamente o governo civil ou implementar suas decisões (Feaver, 1999:218-224). Para Feaver, o controle democrático significa que o argumento democrático supera o tecnocrático: especialistas podem propor alternativas, mas a decisão é sempre política. A autoridade civil tem o direito de errar, mesmo em questão de segurança nacional (1999:216). Presumivelmente, é preferido o risco de destruição externa à certeza da destruição interna. Diamond et al consideram requisito para a supremacia civil na formulação da política de segurança um ministério da defesa efetivo (responsável pelo orçamento, tamanho da tropa, estratégias, compras de armas, doutrina) e a revisão e monitoramento dessas decisões pelo legislativo. A capacidade desses órgãos tomarem decisões adequadas e respeitadas pelos militares depende do conhecimento dos seus membros, e este de uma rede mais ampla de conhecimento civil em universidades, *think-tanks*, a imprensa e organizações da sociedade civil. A esfera apropriada de participação

militar incluiria promoções (exceto de alto nível), treinamento, táticas, e assessoria aos civis nas decisões anteriores (1996:xxviii). Em última instância, a delimitação das esferas é uma decisão *política*, portanto *civil*.

A motivação prática inicial da literatura permaneceu: como evitar os extremos do fracasso ou golpe militar, bem como a desobediência ou influência desmedida intermediárias? Algumas medidas procuram limitar a capacidade dos militares para a usurpação. Seu problema é a dependência da anuência dos militares (por definição, não sujeitos a coerção maior – *quis custodiet ipsos custodes?*) ou o enfraquecimento simultâneo de sua eficácia militar (Feaver, 1999:225). A alternativa é limitar a vontade dos militares de usurpar, através do culto do “profissionalismo”: o sacrifício e a obediência em troca do reconhecimento, da honra e de não-interferência na esfera propriamente militar (Boëne, 2000:12). Feaver enquadra como caso do problema principal-agente, dependente de uma estrutura de incentivos que favoreça a obediência. Um governo civil legítimo aos olhos da caserna e da população diminui os incentivos para a usurpação. Em um modelo de teoria dos jogos, os militares escolhem seu grau de obediência de acordo com a disposição do governo de monitorar e punir desvios (1999:226-229).

Enquanto 3º e 2º mundos caminhavam para o controle democrático, Charles Moskos et al (2000:1) argumentam que o 1º passava para formas “pós-modernas” de organização militar. O tipo moderno que se consolidou no século XIX era caracterizado pelo emprego de recrutas ou milícias no escalão inferior, quadro de oficiais profissionais, a orientação para a guerra, composição e valores masculinos, e estrutura e cultura claramente distintos da sociedade. À partir da Segunda Guerra prevaleceu um tipo intermediário, o moderno tardio, caracterizado pela conscrição em massa e o aprofundamento do profissionalismo do oficialato, em contraste com sua origem aristocrática. Com o final da Guerra Fria, a redução da ameaça sobre o 1º mundo permitiu a resolução do dilema de Huntington entre segurança e valores liberais em favor dos últimos. O tipo pós-moderno é caracterizado pela força de voluntários, orientada a diversas missões, cada vez mais diversa em composição e valores, e mais permeável à sociedade. Ao mesmo tempo, as forças da globalização agem sobre a soberania nacional tradicional na qual o exército moderno foi gestado.

Um aspecto relacionado é o seu emprego em missões internacionais autorizadas por entidades além do Estado, e mesmo sua internacionalização na OTAN e na União Européia. A declaração da Guerra ao Terror e o espectro do terrorismo nuclear indicam novo nível de ameaça, mas a natureza da resposta parece antes confirmar que contradizer o tipo pós-moderno.

Os EUA nas Três Eras (Moskos, 2000:15)			
	Moderna (1900-1945)	Tardia (1945-1990)	Pós-Moderna (1990-)
Ameaça	Invasão	Nuclear	Subnacional
Força	Conscrição em massa	Grande, profissional	Pequena, profissional
Missão	Defender pátria	Apoiar aliança	Novas missões
Profissional	Líder de combate	Gerente, técnico	Acadêmico, estadista
Público	Apoio	Ambivalente	Indiferente
Mídia	Incorporada	Manipulada	Cortejada
Civis	Poucos	Médio	Muitos
Mulheres	Excluídas, separadas	Integração parcial	Integração plena
Cônjuge	Parte integral	Envolvimento parcial	Distante
Homossexuais	Punidos	Expulsos	Aceitos
Dispensa	Limitada, proibida	Bastante permitida	Serviço cívico

Quadro 4 Os EUA nas Três Eras

Parte dessas tendências já havia sido apontada em 1960, no mais sociológico *O Soldado Profissional*. Nele, Morris Janowitz retoma o tema de Lasswell da erosão da distinção civil-militar ante as exigências da guerra total. Especificamente, a importância da iniciativa, do moral e do conhecimento técnico valorizam a explicação e o consenso no grupo; as habilidades técnicas militares encontram equivalência no meio civil, e o comandante militar precisa de maior habilidade política para com seus subordinados, com o governo e com o público; e a necessidade de mais indivíduos e de conhecimento técnico (meritocrático) torna a elite militar mais representativa da sociedade (1974:8-10). Em longo prólogo de 1974, entretanto, Janowitz aponta as contra-tendências da era nuclear, nascida no ápice da guerra total, e a transição do exército de massa para o “profissional” (voluntário). Assim, há resistência ideológica e organizacional a mudanças vistas

como minando a autoridade militar; o emprego de civis para funções de logística e suprimento leva a nova especialização dos quadros militares; e as famílias tradicionais são substituídas por outros grupos específicos, como indivíduos do interior, minorias e trabalhadores de “colarinho azul” (1974:xvii-xxxii).

No panteão grego, a guerra tem dois padroeiros: Ares, deus da guerra sanguinária, e Atena, deusa da guerra estratégica. Janowitz encontra a tensão de Clausewitz entre a guerra absoluta e real, alma e razão, no interior do próprio Exército. No comando, ela se reflete na oposição entre “líderes heróicos, personificação da tradição e da glória, e administradores militares, preocupados com a realização científica e racional da guerra” (1974:21). Na doutrina, ela se reflete na oposição entre absolutismo, em que objetivos políticos são conquistados pela vitória militar total, e pragmatismo, em que a ameaça da violência deve ser ajustada à situação e combinada com recursos ideológicos e econômicos (1974:264). Num mundo nuclear, Janowitz especula sobre o desenvolvimento do pragmatismo rumo a uma nova “força constabular”, não-policial, dedicada ao mínimo uso da força e a relações internacionais estáveis ao invés da vitória. O controle civil do oficial constabular passaria pela integração com valores civis (distintos do conservadorismo de Huntington), o conhecimento do legislativo e do executivo, e a resistência a uma visão militar (pessimista) das relações internacionais. Além de instrução sobre a supremacia civil, oficiais receberiam treinamento político-militar desde cedo, serviriam em agências civis, e acumulariam experiência internacional (1974:418-426). Janowitz encontra elementos do modelo constabular no exército voluntário, habilitado a contribuir para “operações de paz, controle de armamentos e a meta de longo-prazo de um mundo sem guerra” a despeito de objeções quanto ao moral e à eficácia de combate da tropa (1974:li).

Em outro eixo, James Burk (2002:14) critica tanto Janowitz quanto Huntington por restringirem as relações civil-militares ao Estado, o que seria cada vez menos sustentável ante as alianças político-militares desde a Segunda Guerra. Edmonds (1988:68) insiste que serviços armados “são, por definição, parte integral da sociedade compreendida nas fronteiras do estado nacional territorial... não há serviços armados ‘internacionais’; há no máximo alianças de forças armadas

nacionais que servem juntas na busca de objetivos comuns, como no caso de forças das Nações Unidas, da OTAN ou do Pacto de Varsóvia”. Mas o próprio Edmonds (1988:134) reconhece em seguida que na OTAN e no Pacto de Varsóvia “espera-se que os serviços armados de Estados membros moldem suas políticas de segurança, gastos de defesa, equipamento militar, planos operacionais e doutrina aos da aliança... tais arranjos são um limite à soberania nacional, para qual a contra-parte é a percepção de aumento da segurança nacional”. Referindo-se aos Ministérios da Defesa, Edmonds (1988:120) afirma que decisões em questões de segurança dependem de substancial apoio administrativo e burocrático: “nem é preciso dizer que esse apoio administrativo tem influência própria em questões de segurança, ainda mais considerando que os envolvidos têm a responsabilidade de coordenar e facilitar o fluxo de informação com o qual decisões de segurança e defesa são tomadas, e apresentam uma continuidade que falta aos militares”. À medida que organizações regionais e a própria ONU assumem parte dessas funções administrativas e burocráticas, é concebível que recebam parte da influência. Para uma definição mais abrangente do que compreendem as relações civil-militares, é necessário investigar o que poderia tornar alianças político-militares ou missões de organizações internacionais algo mais do que a simples soma de forças nacionais.

Para Burk (2002:20-21) tanto a OTAN como a União Européia criaram novas camadas de relações civil-militares ao antecipar a cooperação militar e coordenar o controle civil através de fronteiras nacionais. Consulta e coordenação transnacionais foram necessários para decidir sobre o uso da força em operações de paz, a ação da OTAN na Sérvia, ou a Guerra contra o Terror. Relações civil-militares também precisariam dar conta da interação com novas entidades, como organizações internacionais, ONGs e empresas privadas de segurança. Para Moskos et al (2000:4), “as fronteiras que criam domínios soberanos separados (que tornaram possível o Estado-nação moderno no nível global e tornaram possível o indivíduo autônomo dentro do Estado) são desintegradas pelo caráter transnacional de organizações culturais, econômicas e até militares... na medida em que o Estado-nação é o *sine qua non* do exército moderno, esses acontecimentos alteram fundamentalmente as

relações civil-militares”. Se o exército moderno está atado por definição ao Estado-nação, não pode ficar incólume à sua reinterpretação.

Relações civil-militares dizem respeito a autoridade e violência. Olhar para arranjos anteriores ao Estado, como os guerreiros de Keegan e o patrimonialismo de Tilly, ajuda a enxergar alternativas. Burk (2002:24) sugere vagamente que a meta deva ser um equilíbrio federal entre a proteção dos valores democráticos e o controle que impeça seu sufocamento pelos próprios protetores. Da parte da violência, Daniel Deudney (2007:39) argumenta que o aumento da interdependência de segurança com o progresso tecnológico (em interação com a geografia física) tornou a anarquia insuportável e o governo necessário em escalas cada vez maiores. Na era nuclear, isso não exigiria um Estado mundial, tirânico, mas controles internacionais sobre armas nucleares e material físsil (2004:259). Da parte da autoridade, David Held (1992:21) chama atenção para o crescente descompasso entre governança e o Estado-nação, na medida em que comunidades não conseguem tomar decisões em isolamento, e as consequências dessas decisões ultrapassam fronteiras – um descompasso que já estava claro para os povos colonizados pela Europa. O modelo da Carta da ONU acrescenta ao modelo Westfaliano maiores restrições legais ao uso individual da força, mas ainda que fosse plenamente aplicado (ou mesmo incrementado), não transcenderia a organização interestatal (1992:31). Held (1992:35) oferece a perspectiva de um modelo cosmopolita, em que instâncias de decisão regionais, funcionais e globais devem maior prestação de contas a seus diversos públicos, e parte das forças militares e policiais dos Estados é rotineiramente cedida a autoridades internacionais, culminando em forças propriamente internacionais.

Aqui e agora, o modelo da Carta de 1945 continua parcialmente implementado, mas também mais transnacional do havia sido previsto, com o reconhecimento da influência de ONGs e empresas multinacionais. Na eventual integração de Estados-nação em Estados maiores, as atuais ferramentas para estudar suas relações civil-militares poderiam ser suficientes. Há menos ferramentas para entender uma eventual fase intermediária. Em sua versão pós-moderna, a efetividade é entendida como relativa a missões não-tradicionais, a lealdade é devida a valores

democráticos e liberais, e a viabilidade financeira esperada é mais austera. Talvez a questão mais fundamental do estudo das relações civil-militares seja justamente identificar quem são os civis e os militares. O Estado-nação ofereceu uma solução altamente eficaz e persistente, ora colocada em dúvida. O capítulo seguinte discutirá outro desenvolvimento da era “pós-moderna” de Moskos et al: o esforço multilateral para conformar as relações civil-militares de países que emergem do conflito, de acordo com padrões internacionais.

Held oferece uma visão liberal otimista, em que a hegemonia do Estado cede espaço a uma harmoniosa pluralidade de entidades. Mesmo em termos liberais, o lado escuro da globalização lembra como o crime organizado, o terrorismo, a desigualdade social e a xenofobia podem dificultar o controle democrático do uso da força. Indo além, não há - como Moskos et al recordam - indivíduos modernos fora de Estados modernos. Held aponta a perspectiva de que possam se mudar para uma nova ordem cosmopolita moderna. É concebível que tal ordem seja construída e venha a ser habitada pelos mesmos indivíduos. Desestabilizar a solução do Estado moderno, entretanto, também dá margem a alternativas mais radicais para a relação entre autoridade e violência.