



**Prof. Dr. Frederico  
Carlos de Sá Costa**

Universidade Federal  
Fluminense (UFF),  
Niterói-RJ, Brasil;  
fcarlos@id.uff.br

## **SUBSÍDIOS PARA O ESTUDO DA TEORIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES**

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é fornecer subsídios para a discussão da relação civil-militar no Brasil a partir de 1930. Pretende-se apontar algumas vertentes teóricas úteis para o debate, bem como denunciar a esterilidade de análises congeladas no determinismo historicista. A discussão será elaborada a partir da crítica à teoria huntingtoniana, considerada unilinear, unidimensional e normativa, e da compreensão da relação civil-militar inserida em contextos com um grau maior ou menor de cultura política, seguindo o raciocínio de Samuel Finer. Os subsídios aqui fornecidos concentram-se em: a) cultura política; b) adequação do controle civil à democracia.

**Palavras-chave:** controle civil; cultura cívica; democracia.

**ABSTRACT:** The objective of this article is to provide support for the discussion of the civil-military relationship in Brazil from 1930 onwards. It is intended to point out some theoretical aspects useful for the debate, as well as denounce the sterility of frozen analyzes in historicist determinism. The discussion will be based on a critique of the huntingtonian theory, considered unilinear, unidimensional and normative, and of the understanding of the civil-military relationship inserted in contexts with a greater or lesser degree of political culture, following Samuel Finer's reasoning. The subsidies provided here are focused on: a) political culture; b) adequacy of civilian control to democracy.

**Key-words:** civilian control; civic culture; democracy.



## Introdução

O objetivo deste artigo é fornecer subsídios para a discussão da relação civil-militar no Brasil a partir de 1930<sup>1</sup>. Não se trata de elaborar teoria ou de empreender amplas e densas explicações, mas sim de apontar algumas vertentes teóricas úteis para o debate, bem como de enfatizar o quão pouco produtivo é a discussão da relação civil-militar quando enclausurada em um dado historicismo que, ou congela a discussão no determinismo da tradição autoritária brasileira, ou reduz o debate à mera contingência histórica.

O estudo da relação civil-militar é de fundamental importância para a compreensão e análise dos sistemas políticos oriundos do construto Estado-nação, tendo em vista que, desta relação, pode-se inferir a maior ou menor propensão de um Estado para a guerra ou sua maior ou menor fragilidade às tentativas de golpe de Estado (COSTA, 2014).

A literatura da área, por influência do trabalho de Samuel Huntington, (1957) privilegia a análise, busca e mensuração do controle civil objetivo sobre os militares, compreendendo-se controle civil como o grau de lealdade que o Estado, através de suas elites políticas, obtém dos militares: o Estado é legal e legitimamente reconhecido como fonte das diretrizes políticas, os militares são autônomos (a partir da direção política) nas atividades inerentes à sua profissão, bem como exclusivos no que se refere à proposição de assuntos estritamente militares, e entende-se profissionalização como o preparo para a guerra e obediência às diretrizes estatais (HUNTINGTON, 1957).

Controle civil e profissionalização estão intimamente ligados, ainda segundo Huntington. Entretanto, desde muito cedo, Huntington foi criticado e, em boa medida, superado. A persistência e longevidade do “Soldado e o Estado” deve-se primordialmente a dois fatores: primeiro, a ênfase na autonomia das Forças Armadas soa bem aos ouvidos militares; segundo, o perfil normativo e unidirecional do livro torna-o uma espécie de manual simplificado de estabilização das relações entre civis e militares.

No intuito de enriquecer o debate, propõe-se o estudo da relação civil-militar no Brasil a partir da variável “cultura política”, utilizada por Samuel Finer em seu “The Man Horseback” (2002). Esta variável será associada com dois entendimentos de democracia: democracia como processo que articule a competição entre elites pelo voto popular e democracia populista em sociedade pretoriana.

---

<sup>1</sup> A partir deste momento as Forças Armadas do Brasil, através do General Góes Monteiro, passam a articular um discurso mais coeso em função sua auto-imagem como modelos de organização nacional (COELHO, 2000).

**Controle civil *via* cultura política**

Ao contrário de Huntington, que não apresenta muitas nuances no processo de profissionalização militar (incremento da *expertise* nas atividades ligadas à guerra, responsabilidade com o “cliente”, no caso, o Estado, e corporativismo), deixando transparecer que tal processo seria unilinear, unidirecional, e necessário, Finer oferece à discussão a percepção de que a profissionalização pode, ao invés de afastar, aproximar e/ou precipitar o militar na arena política (FINER, 2000).

A chave para a compreensão desta intrigante proposição está na observação do grau de cultura política de um dado país. Se, a um momento, Huntington oferece um trabalho normativo e centrado na experiência histórica dos Estados Unidos, Finer apresenta um trabalho que abre perspectivas para análises mais cuidadosas, Estado a Estado, desde que se lancem luzes sobre os processos políticos do país que se pretenda estudar.

Se bem que Finer não defina extensamente o que venha a ser cultura política, é possível inferir que se trata de alcançar (nesse caso há o mesmo determinismo que se encontra em Huntington) certos patamares institucionais encontrados nas democracias industriais avançadas do Ocidente, como a existência de partidos políticos sólidos, eleições competitivas e arena congressual legítima e atuante; direito moral de governar e ser obedecido, procedimentos e agências (ou burocracias) civis com reconhecida autoridade; envolvimento e adesão pública às instituições (FINER, 2000, p. 87) Sua categorização propõe países com cultura política madura, desenvolvida, baixa e mínima. A cada categoria corresponderia, respectivamente, um dado tipo de atuação militar na política: influência, chantagem, substituição de gabinetes e/ou governos civis e derrubada de regimes políticas através do uso da força.

Uma versão reduzida, mas ainda assim capaz de expressar o raciocínio, de uma figura elaborada por Finer (2000, p. 168) assim se apresenta:

Cultura Política	Tipo característico de intervenção militar	Modo de intervenção militar
Madura	Influência	Canais constitucionais e/ou competição com as autoridades civis.
Desenvolvida	Chantagem	Intimidação das autoridades civis e/ou competição e/ou ameaças de não-cooperação.
Baixa	Substituição de gabinetes ou governos civis	Incapacidade de defender as autoridades civis contra atos de violência e/ou prática direta de violência
Mínima	Deposição do regime civil	Violência.

Observa-se que, à medida que a cultura política se deteriora, a intervenção militar na política vai se tornando crescentemente violenta e arbitrária, no limite da inexistência de condições para a permanência de governos civis no poder.

Finer observa que, mesmo em sociedades de cultura política madura, os militares detém poder material suficiente para tomar e manter o poder político. A grande pergunta é: porque não o fazem?

Em termos de suas vantagens relativas: organização e prestígio, comando centralizado, hierarquia, disciplina, comunicação interna, espírito de corpo e sentimento de auto-suficiência. Em poucas palavras:

The armed forces then are not only the most highly organized association in the state. They are a continuing corporation with an intense sentiment of solidarity, enjoying, in many cases, considerable favour. This formidable corporate body is more lethally and heavily armed than any other organization in the state, and indeed enjoys a near-monopoly of all effective weapons. (FINER, 2000, p. 12)

Em termos de suas fraquezas políticas, Finer destaca que os militares têm capacidade de administrar apenas comunidades muito rudimentares, e não possuem o direito moral (diríamos legitimidade) para governar. Quanto mais complexa a divisão social do trabalho e/ou a economia, mais difícil para que se administre uma comunidade de forma exclusivamente militar, conseguindo, no máximo, prover lei, ordem e comunicações, ou então

reparando eventuais danos materiais ou executando algumas obras de infraestrutura. Em termos da ausência de legitimidade para governar, observa-se com clareza que o mandato da violência ou ameaça de violência não é suficiente, pois não alcança a exigência – apontada já por Rousseau – de transformar força em direito, poder em autoridade e obediência em dever (FINER, 2000, p. 14-21). A obediência, nesse caso, é uma medida de auto-preservação, e não de adesão ao projeto político (agora lembrando Hobbes).

The military's opportunity – and its public welcome – both derive from the level of political culture. The “level” to which the military press their intervention also depends on this (FINER, 2000 p. 85).

Nesses termos, Finer observa que, quanto mais fortes as instituições civis (ou quanto mais elevada for a cultura política) mais remotas as possibilidades de assalto militar ao poder e ainda menor a legitimidade militar em requerer exercer algum papel messiânico. A ênfase, portanto, não está em um dado e pretensamente adequado modelo de profissionalização: tal modelo nasce e depende das condições específicas observadas por Huntington nos Estados Unidos. Em Finer, a ênfase na operação das instituições civis problematiza e contingencia a profissionalização, permitindo que se observe a profissionalização como uma variável dependente. Em outras palavras, a profissionalização transige com a cultura política.

O quadro acima demonstra que o uso da violência como instrumento de intervenção militar na política cresce à medida que o grau de cultura política decresce. Considerada como variável dependente, pode-se inferir que a profissionalização militar se transforma de acordo com o grau de cultura política observado. Em outras palavras, o militar é profissionalizado com foco em ameaças externas se a cultura política for madura. No caminho inverso, o militar é profissionalizado com foco em ameaças internas, no limite da identificação do sistema político como a ameaça a combater, quando a cultura política decai e/ou torna-se nula. Como conclusão: a profissionalização militar pode, perfeitamente, precipitar o militar na política, ao invés de afastá-lo.

### **Controle civil *via* determinismo histórico**

A crítica ao positivismo histórico não é recente. Não é o caso de se fazer uma resenha dessa crítica, mas de apontar o beco sem saída representado por uma visão determinista.

No Brasil, há agravantes no que se refere ao uso do positivismo como ferramenta histórica. Houve uma inversão dos termos da equação positivista: ao invés de se promover

uma reforma social e moral para, daí, surgir o modelo de governo da ditadura republicana racional e balanceada, optou-se pelo inverso, surgindo um poder político forte e centralizado capitaneado em primeiro lugar, imbuído da missão de promover a educação cívica e o reordenamento social em um ambiente marcado pela irracionalidade e incipiência da formação cívica do povo brasileiro.

O pensamento autoritário brasileiro é tributário de tal visão de história. A constatação de que o povo brasileiro foi formado em um ambiente marcado pela escravidão, o ruralismo e o anti-associativismo do latifúndio conduz, pela vertente positivista, à construção de um tipo social brasileiro refratário às práticas adequadas à vida democrática. Oliveira Vianna (apud COSTA, 2005, p. 41) afirmava que a formação o povo brasileiro “se processou dentro do mais extremado individualismo familiar”, e que o brasileiro seria “fundamentalmente individualista [...] no Brasil só o indivíduo vale, sem precisar da sociedade e da comunidade”.

Oliveira Vianna é um dos grandes representantes de uma poderosa e influente forma de interpretar o passado brasileiro para justificar a formação de governos autoritários. Não se percebe, nessa tradição, possibilidades para transformações sociais e políticas oriundas dos extratos populares, no máximo se advoga o papel pedagógico de governos fortes e não-democráticos. Rejeitar-se-ia, ainda segundo Oliveira Vianna, qualquer tipo de organização social e/ou política que desconsiderasse as condições reais e orgânicas da sociedade brasileira, leia-se, rejeitar-se-ia qualquer proposição derivada da democracia ou do liberalismo, ideais exógenos ao Brasil.

Partidos ou sistema parlamentar seriam, nessa configuração, nocivos ao país, representantes de interesses particulares, facciosos e ineficientes, eleitos por “párias sem terra, sem lar, e sem direitos, todos dependentes inteiramente dos grandes senhores territoriais” (VIANNA, 1939 apud COSTA, 2005, p. 44). Tal estrutura seria representada pela metáfora de Joaquim Nabuco, que acusava as instituições de serem “uma pura arte de construção no vácuo: as bases são as teses, e não os fatos; o material idéias e não homens; a situação o mundo, e não o país; os habitantes as gerações futuras e não as atuais” (COSTA, 2008, p. 51).

Se bem que nem os positivistas nem Oliveira Vianna fossem adeptos da intervenção militar da política, a tradição assim formada alimenta diretamente a ação interventora das Forças Armadas na república brasileira, marcadamente quando o general Góes Monteiro, principal aliado de Getúlio Vargas na conquista do poder em 1930, começa a elaborar de forma coesa um papel específico a ser desempenhado pelas Forças Armadas no Brasil:

[o Exército seria] um órgão essencialmente político; e a ele interessa, fundamentalmente, sob todos os aspectos, a política verdadeiramente nacional, de onde emanam, até certo ponto, a doutrina e o potencial de guerra. A política geral, a política econômica, a política industrial e agrícola, o sistema de comunicações, a política internacional, todos os ramos de atividades, de produção e de existência coletiva, inclusive a instrução e educação do povo, o regime político-social – tudo enfim afeta a política militar do país. (COELHO, 2000, p. 114)

Não há saídas democráticas ou liberais quando se assume para um país com as características do Brasil - ou, pelo menos um país tal qual interpretado por positivistas e pelos autores do pensamento autoritário brasileiro -, as consequências políticas de um passado rural e civicamente inexistente. Só resta a saída autoritária.

A partir de Finer é possível inferir que, nas condições formadas a partir do passado brasileiro, de cultura política inexistente ou mínima, o perfil de atuação militar no Brasil seria o uso de violência para deposição de regimes civis. Imposta a dinâmica positivista, teríamos duas opções igualmente ruins: a) o Estado, no caso do Brasil, as Forças Armadas, seriam os pedagogos da população até um momento futuro em que isso não fosse mais necessário; b) nenhuma proposta de transformação social ou política que adviesse dos setores populares (supostamente irracionais e não propensos à associação) seria tolerada pelo Estado ou pelas Forças Armadas.

As Forças Armadas do Brasil, assim, seriam, de fato, profissionais, mas profissionais no controle e repressão internos. O controle civil seria nulo e as demandas populares por transformação seriam consideradas subversivas e atentatórias à evolução natural da sociedade brasileira.

### **Controle civil *via* elitismo e populismo**

Há muitas formas de se estudar o fenômeno democrático (HELD, 2006). Para os propósitos deste artigo é útil que se considere o modelo elitista e o modelo populista/pretoriano (este último não abordado por Held).

Um dos grandes trabalhos que apresentam a teorização do elitismo competitivo é “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, de Schumpeter. Nesse trabalho, Schumpeter entende democracia como “political method, an institutional arrangement for arriving at political – legislative and administrative – decisions by vesting in certain individuals the power to decide on all matters as a consequence of their successful pursuit of the people’s vote” (SCHUMPETER, apud HELD, p. 142). Assim sendo, a democracia se apresenta em forma estritamente procedimental e como instrumento para consecução de políticas públicas,

e seus dirigentes, membros de uma elite organizada em partidos. Aos cidadãos cabe, assim, o direito de, periodicamente, autorizar ações governamentais em seu nome através do momento eleitoral.

O modelo elitista rejeita a fórmula “o poder é do povo”, em prol de outra: “o poder é dos governantes”. As demandas populares devem se adequar ao espaço proporcionado pelos partidos e orientarem-se segundo uma lógica de abstenção de apresentação de demandas de forma direta, espontânea ou não-institucional. A participação na política deve ser mínima, e o restante do tempo deve ser vivido por cada um na busca de seus interesses privados. Tal seria a proposta democrática para sociedades industriais avançadas e de massa

Lançando o olhar para outra interpretação da democracia, observa-se como princípio básico da democracia populista a relação íntima, afetiva e direta entre o líder populista e a massa. A existência da arena congressual é desnecessária ou meramente decorativa, pois o que interessa é o nexos direto entre vontades. Nem sempre fica claro se a vontade predominante é a do líder ou das massas, mas é claro que uma democracia desses moldes peca no sentido inverso daquele observado em Schumpeter: no populismo, os procedimentos racionais e institucionais tendem a desaparecer por completo, engolfados pela dialética irrequieta líder x massa, a previsibilidade do regime governado por elites seria substituída pelo convívio contínuo com variados graus de tumulto e volatilidade política.

Uma sociedade pretoriana é caracterizada, principalmente, pela grande ativação política em face de poucos, no limite nenhum, canais para institucionalização dessa ativação. Nesse caso, o acúmulo de demandas por participação não encontra um caminho racional para os centros decisórios, transbordando, assim para as ruas (entre o fluxo de demandas e o centro do poder só há um vazio, e esse vazio é transportado para a rua). A política feita nas ruas via de regra tem a violência como instrumento e, nesse instante, ou o ator populista surge para galvanizar e conduzir as demandas segundo um dado projeto, ou o ator militar se apresenta para restaurar algum tipo de ordem pública.

As propostas de Finer podem ser assim coordenadas (sem a pretensão da exaustão) com os modelos de democracia acima expostos:

1. Cultura política madura ou elevada com democracia de elites: controle civil que indica intervenção militar constitucional/legal na política, pela via da influência.

2. Cultura política baixa ou nula com democracia de elites: controle inexistente, num cenário que pode conter cooptação militar por parte das elites ou vice-versa, ou, ainda: regime burocrático-autoritário com eleições não-competitivas ou manipuladas e controle militar; ditadura pessoal, gerontocrática ou religiosa com rotatividade seletiva de elites.

3. Cultura política madura ou elevada com democracia populista/pretoriana: impossível.

4. Cultura política baixa ou nula com democracia populista/pretoriana: populismos como o de Vargas ou Perón, com apoio militar espelhado no surgimento de lideranças pessoais no meio armado (como Cordeiro de Farias); controle civil através da submissão das Forças Armadas ao movimento populista, com espaço para sublevações militares ocasionais de perfil revolucionário ou mesmo restaurador.

Fazendo o mesmo exercício, desta feita utilizando as propostas de Finer em face do determinismo histórico:

1. Cultura política elevada ou madura com democracia e elites: resultado inevitável de um passado adequado aos moldes da democracia e do liberalismo. Estado ideal a ser perseguido pelos demais países.

2. Cultura política baixa ou nula com democracia de elites: “pura arte de construção no vácuo”.

3. Cultura política madura ou elevada com democracia populista/pretoriana: impossível. A história do país não teria permitido.

4. Cultura política baixa ou nula com democracia populista/pretoriana: resultado inevitável de um passado refratário aos moldes da democracia e do liberalismo. Estado imperfeito que deve se esforçar por seguir os passos dos países com cultura política elevada e democracia de elites.

Em todos os casos acima o comportamento da variável dependente, a profissionalização, é claramente transigente: quanto mais elevada a cultura política e mais ocorre a “história adequada”, mais a profissionalização se volta para ameaças externas e a condução da política é deixada a cargo dos civis. Quanto menos favorável é a história e mais baixa a cultura política, maior o messianismo militar com a justificativa de ser instrumento de correção dos rumos do país.

Em nenhum dos casos acima a proposição huntingtoniana (profissionalização = preocupação com assuntos externos = afastamento do militar da política) é verificável.

### **Instituições *versus* condições**

O uso de Samuel Finer joga luz numa relação importante em toda prática política: a relação instituições x condições. Em outras palavras: instituições, por si só, não são capazes

de, automaticamente, moldar comportamentos. A história tem um ritmo próprio, nem sempre palatável àqueles que vivem em tempos amargos.

A performance das instituições depende de variáveis que escapam ao objeto deste artigo, entretanto, é possível indicar que a ausência de um projeto político coeso, público e legítimo impede qualquer instituição de funcionar de forma ótima. Nesta afirmação estão incluídas as Forças Armadas: defendem mal quando se trata de ameaça externa, defendem mal quando se trata de ameaça interna, reprimem sempre e tornam-se inimigas da população.

A criação de instituições segundo o perfil histórico de um país pode conduzir ao dilema traduzido no pensamento autoritário brasileiro: povo politicamente iletrado requer governo autoritário.

O que se pode afirmar é que há uma tendência que indica a democracia estar mais apta ao florescimento em sociedades com desenvolvimento econômico associado a uma elevada divisão social do trabalho (existência de classe média urbana, bons níveis de educação, liberdades iguais, acesso a bons empregos e bons salários, etc). Não existe, entretanto, fórmula para alcançar este patamar, nem institucional, nem histórica.

Assim, quando se trata de instituições *versus* condições, impera a incerteza de uma dialética imprevisível.

1. Cultura política madura ou elevada com democracia de elites: catástrofes naturais, crise política, corrupção, amorfia social, podem destruir a institucionalidade.

2. Cultura política baixa ou nula com democracia de elites: catástrofes naturais, crise política, corrupção podem perpetuar as condições miseráveis do país ou impulsionar a população rumo à revolução. É impossível prever.

3. Cultura política madura ou elevada com democracia populista/pretoriana: as instituições ofereceriam resistência a este cenário.

4. Cultura política baixa ou nula com democracia populista/pretoriana: idem tópico 2.

O exercício acima com as premissas do determinismo histórico:

1. Cultura política madura ou elevada com democracia de elites: a dialética sempre conduziria ao avanço, ao progresso, á virtude.

2. Cultura política baixa ou nula com democracia de elites: a dialética sempre conduziria a sociedade em questão para um momento pior do que o anterior.

3. Cultura política madura ou elevada com democracia populista/pretoriana: dialética inexistente em cenário impossível.

4. Cultura política baixa ou nula com democracia populista/pretoriana: idem tópico 2.

**Conclusão**

O objetivo deste artigo foi fornecer subsídios para a discussão da relação civil-militar no Brasil. Como necessidade primordial, tratou-se de demonstrar a insuficiência das proposições de Samuel Huntington, por serem unilineares, unidimensionais e normativas, além de voltadas exclusivamente para a experiência dos Estados Unidos.

Os subsídios aqui fornecidos concentram-se em: a) cultura política: b) adequação do controle civil à democracia (a escolha dos modelos aqui abordados segue o princípio da facilidade analítica neste espaço). Em poucas palavras: a profissionalização militar é dependente de outras variáveis, e pode ter o efeito inverso daquele previsto por Huntington. Não faz sentido discutir e analisar a relação civil-militar fora de um ambiente democrático, pois mesmo nos ambientes elitista e populista, a sede do poder não está nas Forças Armadas.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade. O Exército e a política na sociedade brasileira.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

COSTA, Frederico Carlos de Sá. Oliveira Vianna e o problema institucional brasileiro. In: **Cadernos de Sociologia e Política.** Fórum de alunos do IUPERJ. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **Doutrina de Segurança nacional: entre o passado e o futuro.** Tese de doutorado defendida no IUPERJ, 2008.

\_\_\_\_\_. A relação civil-militar e os Estudos Estratégicos. **Teoria e Sociedade**, n.21, Jan-Jul, Belo Horizonte, 2014

FINER, Samuel. **The man on horseback.** Londres: Transaction Publishers, 2002.

HELD, David. **Models of democracy.** Cambridge: Polity Press, 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Soldier and the State.** Nova Iorque: Vintage Books, 1957.

**Sobre o autor**

**Frederico Carlos de Sá Costa** possui graduação em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1996), mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro - IUPERJ (2008). Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense, na cadeira de Teoria Política dos Estudos Estratégicos Tem experiência na área de Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: relação civil-militar, soberania, exceção.