RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Kalil Mathias, Suzeley

Participación militar en la administración pública y democrática en el Brasil

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Kalil Mathias, S. (2003). Participación militar en la administración pública y democrática en el Brasil. Revista de Ciencias Sociales 14, 97-119. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1191

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Participación militar en la administración pública y democrática en el Brasil*

Suzeley Kalil Mathias**

Military participation in the public administration and democracy of Brasil

The paper deals with one topic strongly related to Latin America history: the effects of the military regimes and its actors over the evolution of democracy. In this particular case, the author goes deeper in the analysis trying to see if a "militarization process" of burocracy took place in Brasil Federative Republic, giving to the military forces an important role in political decisions.
To accomplish this goal, the study measures different elements over a 21 years' period, covering both military and civil governments. The military participation in government ministries, the different charges that were occupied by military figures and its precedence are some of the elements this work examines. The paper goes through the military government and the return of democracy in Brazil, describing the relationship of the different presidents with the military sector, making an import contribution to the civic-military relations studies.

La participación de los militares en el proceso político de América Latina (AL) ha sido frecuente. El propio nacimiento y/o la formación de la mayoría de los estados nacionales de la región fue el resultado de intervenciones castrenses. Los grandes nombres de los procesos de independencia y organización política fueron de militares. En el Brasil, a pesar de ser la única monarquía entre las repúblicas latinoamericanas del siglo pasado, hace mucho que los actores mencionados toman parte activa en la política nacional. Se forjó una cultura política que tuvo en el comportamiento y representación castrenses uno de sus pilares. Esto implicó una visión de la política basada en criterios de autoridad, que confunde responsabi-

* Versión modificada del capítulo "Los militares en la Burocracia Federal" de mi tesis de doctorado "Forças Armadas e Administração Pública: a participação militar nas Comunicações e na Educação (1961/1990)", Campinas, Instituto de Filosofía e Ciencias Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP), 1999. Traducción al español de Héctor Saint-Pierre y revisión de Ernesto López.

** Doctora en ciencias sociales (IFCH-UNICAMP, 1999); profesora de ciencia política de la Universidade Estadual Paulista-UNESP, Campus de Franca; investigadora del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança (GEDES-UNESP) y del Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE-UNICAMP).E-Mail: jranieri@uol.com.br

lidad y derechos con falta de límites en el ejercicio del mandato público y propicia autoritarismos de los más variados grados.

Así, nadie se sorprendió con la llegada de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) al poder en 1964. La novedad fue la construcción de un régimen que pretendía modernizar la burocracia nacional. Los militares introdujeron un nuevo modo de hacer política. Abandonaron los ideales democráticos para abrazar el camino de la promoción del desarrollo económico por la facilitadora vía del autoritarismo político. Esto, sobre el terreno fértil de la cultura prepotente que aún prevalece en el Brasil. Las FF.AA. cambiaron la faz del país en los 21 años que estuvieron al frente del gobierno, mediante un mecanismo bastante ingenioso, en el centro del cual estaba el establecimiento de normas jurídicas que ellos mismos, cuando era necesario, ignoraban o descumplían. En ese período estructuraron los sistemas bancario, económico y financiero y la administración pública; crearon los fondos de previsión y crédito; mudaron las relaciones de trabajo en el campo y en la ciudad, y emitieron varias actas institucionales, enmiendas constitucionales y hasta una Constitución. Nos preguntamos cómo esas mutaciones se articularon con la presencia de los militares en el poder, cuál era la participación militar, no sólo en el proceso legislativo, sino principalmente en la elaboración y ejecución de las políticas públicas del período.

Una manera de evaluar esta participación es por la presencia de militares en los puestos claves de decisión gubernamental. En este aspecto, algunos estudios dieron los primeros pasos[1] mostrando, por ejemplo, cuántos ministerios fueron ocupados por los civiles y cuántos por los militares durante determinada gestión. Aquí procuraremos ir más lejos, en cuanto al alcance histórico, aunque más no sea esquemáticamente: cómo los militares participaron de la administración pública en el período comprendido entre la instauración del régimen militar y el gobierno civil de Fernando Enrique Cardoso. Procuramos averiguar, de ese modo, si existió un proceso de *militarización* de la burocracia[2] convirtiendo a las FF.AA. en gestoras de la cosa pública en el Brasil. Excluimos del análisis los tres ministerios

[1] Para citar algunos: Góes, W. y Camargo, A., *O drama da sucessão e a crise do regime*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984; Benevides, M. V. M., *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1976; Barros, A., "The Brazilian Military Professional Socialization, Political Performance and State Building", tesis doctoral, Chicago, 1978, mimeo; Johnson, J. J., *The Military and Society in Latin America,* Stanford-CA: Stanford University Press, 1968; Stepan, A., *Os militares na política*, Río de Janeiro, Artenova, 1975.

[2] El término militarización asume aquí tres significados: 1) participación física u ocupación de cargos de la administración pública civil por los militares. En este caso, se supone que la administración es un medio de transmitir intereses hacia todo el sistema político. La aprehensión del fenómeno es aquí más fácil, pues se trata de comparar cuantitativamente el peso de cada actor (civil y militar) en la burocracia estatal; 2) la realización, por medio de las políticas gubernamentales, de las doctrinas defendidas o formuladas por los militares. Así, cuando una política sigue patrones geopolíticos o

militares por entender que, a pesar de no ser obvio, se tornó tradicional en Brasil la ocupación de éstos por miembros de las respectivas fuerzas. La primera pregunta a responder es entonces: ¿cuál es el nivel de participación militar en el inicio de este proceso? En otras palabras, ¿cuántos eran y dónde estaban los militares antes del golpe de 1964?

1. Participación militar en el gobierno civil

Como expresa Benevides,[3] el propio sistema político brasileño, para funcionar, necesita de la colaboración castrense. Para que haya alguna estabilidad en el sistema es necesario que funcionen mecanismos de cooptación. En los períodos críticos de la historia brasileña se da la unión militar en torno de determinadas ideas. En los períodos de estabilidad, en cambio, se produce algún grado de división interna a las FF.AA., al mismo tiempo que se asegura la participación de los militares en cargos gubernamentales –medida compensatoria para las FF.AA.–, para preservar la normalidad del proceso político por la garantía de "fiel de la balanza" que aquéllas tienen.

Ya durante el gobierno de Juscelino Kubitschek, puede observarse la

> [...] evolución creciente del poder militar; parece claro que el 11 de noviembre representó, de cierta forma, la toma de conciencia de los militares (a pesar de la escisión del 24 de agosto) de que no pueden dividirse más, pues divididos no tienen *poder y poder, para ellos*, es ocupar *los puestos de gobierno*, principalmente aquellos ligados al desarrollo (comunicaciones, transportes, estudios cartográficos y de aerorelevamiento, cooperación con países amigos en el campo de la energía nuclear, etcétera).[4]

Esa misma relación es señalada por Johnson, quien sostiene que los militares ocupaban cargos no castrenses desde antes de 1964, no sólo en la

---

responde al autoritarismo embutido en la Doctrina de la Seguridad Nacional, puede decirse que ella realiza un proceso de militarización; 3) la impresión o transferencia de valores castrenses hacia la administración pública. En otras palabras, el *ethos* político (lo que prevalece en la *Polis*) es equivalente al *ethos* militar. En este caso, la definición es profundamente subjetiva y solamente puede ser aprehendida indirectamente. Sin embargo, la definición sugerida no contempla la ocupación de cargos civiles por militares cuando éstos son considerados técnicos competentes y, por lo tanto, ocupan determinado cargo en función de su especialización (como ingenieros de comunicación, por ejemplo); como burócratas bien entrenados, y no por un criterio corporativista, en el cual pesa más el hecho de ser militar que de ser un especialista (lo que no significa que deje de tener actitudes basadas en la formación recibida en el cuartel). Trabajamos detenidamente este asunto en nuestra tesis doctoral ya citada.

[3] Benevides, M. V. M., *O Governo Kubitschek...*, citado.

[4] *Ibid.*, p. 191, cursivas nuestras.

esfera pública sino también en las empresas privadas. Para el autor, esta participación "minó la capacidad de los militares para continuar desempeñando el papel de moderadores de la política".[5] En su investigación de 1959, la ocupación de cargos civiles por militares se contaba por centenas. Entre éstos estaban los ministros de Transporte y Obras Públicas y la dirección del Departamento de Correos y Telégrafos. La ocupación de cargos en la administración civil no se inaugura en 1964. Parece, sí, que con la llegada de los militares al poder hubo un aumento relativo de esta participación, de la misma forma que se nota la ampliación de las posibilidades como consecuencia del aumento de la participación del Estado en el desarrollo económico.[6]

Durante el gobierno de João Goulart hubo una gran circulación de miembros del primer escalón, al punto que Wanderley Guilherme dos Santos sostuvo que la alta movilidad en el Ejecutivo federal contribuyó a lo que llamó "parálisis decisoria", aumentando desmesuradamente la inestabilidad gubernamental, al punto que el propio Goulart fue responsabilizado por el golpe de 1964.[7] En lo que sigue restringiremos nuestro análisis al periodo presidencialista de aquél que transcurre desde el mes de enero de 1963 hasta marzo del año siguiente.

En enero de 1963 había trece ministerios y siete órganos directamente ligados a la presidencia de la república, totalizando 20 cargos de primer escalón. Restando los eminentemente militares aún quedan 15 puestos. De éstos, consideramos solamente los ministerios, sin evaluar (por falta de datos) el Departamento Administrativo del Servicio Público, la Consultoría General de la República y el Gabinete Civil, todos ligados a la Presidencia.[8]

[5] Johnson, J. J., *The Military and Society...*, cit., p. 211.

[6] Al respecto, es interesante notar que en una serie de reportajes fechados en 1983 el periódico de San Pablo, *Jornal da Tarde,* presentaba al Brasil como un congénere de la Unión Soviética, llamándolo irónicamente República Socialista Soviética del Brasil. En aquellos reportajes, se discutía el creciente papel económico asumido por el Estado a partir de 1964, con la creación de comisiones, grupos de trabajo, empresas y fundaciones que deberían responder a las demandas planificadas por el gobierno central para hacer del país una gran potencia. Es importante recordar, sin embargo, que muchos de esos organismos fueron pensados en gobiernos anteriores y apenas puestos en funcionamiento por los sucesivos gobiernos militares. La propia Reforma Administrativa realizada por Castelo Branco tiene sus estudios concluidos (y hasta un ministerio creado con esta finalidad) en 1961. Véase *Jornal da Tarde*, ediciones del 8 al 29 de agosto de 1983.

[7] Santos, W. G., *Sessenta e quatro: anatomia da crise.* San Pablo, Vértice, 1986. El fenómeno llamado "parálisis decisoria" no se restringe a la rotatividad en los cargos gubernamentales, sino que ésta es una de sus variables, lo mismo que la fragmentación y la polarización políticas.

[8] Las fuentes utilizadas para componer el perfil de los gobiernos analizados fueron: *Almanaque Brasil*, Río de Janeiro, Ed. Terceiro Mundo, 1995/1996, pp. 22-23; *Diário Oficial da União*, 23 de enero de 1963, Sección I, pp. 794-795; FGV-CP Doc., *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro* (1930-1983), Río de Janeiro, Forense/Finep, 1984; Grupo Visão, *Perfil*-Poder Executivo Federal, 29 de marzo de 1968, octubre de 1973, noviembre de 1974 y 1980; Corke, B. (ed.), *Who is Who government, politics, banking and industry in Latin America*, Nueva York, Decade Media, 1989, pp. 44-72 (Brasil).

La preocupación de Goulart al organizar su gabinete, tanto en enero como en junio de 1963, era conciliar las diferentes corrientes políticas para otorgarle gobernabilidad al sistema. Para eso, perseguía la reedición de la histórica alianza entre PTB-PSD,[9] alianza capaz de proporcionar la anhelada estabilidad. De esta manera, los cambios en los cargos de primer y segundo escalón buscaban mantener el equilibrio entre esas dos corrientes políticas. Aquellos que salieron de los cuarteles para asumir cargos (dos casos), no eran militares en sentido estricto, sino híbridos, políticos que un día pasaron por los cuarteles. De los 23 miembros que pasaron por los 12 ministerios civiles, solamente uno era militar, el almirante Ernâni do Amaral Peixoto, que ocupó el Ministerio Extraordinario para la Reforma Administrativa. Sin embargo, en la época de su nombramiento, era diputado federal por el PSD, y fue en esta condición que Goulart lo llamó para el gobierno. Otros dos ministros pasaron por los cuarteles: Expedito Machado, nombrado en junio de 1963 para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y Wilson Fadul, que, como médico, ingresó en la Aeronáutica y fue nombrado, también en la reforma de junio, para el Ministerio de Salud. Otro ministro de Salud, Paulo Pinheiro Chagas, frecuentó el Colegio Militar, pero no concluyó en esa casa sus estudios. Así como el ministro para la Reforma Administrativa, los tres citados eran, en la época de su nombramiento, diputados federales de la liga PTB-PSD y, todo indica, fue en esta condición que se tornaron ministros.

Otra manera para evaluar la presencia militar es por la participación de ex alumnos de la Escuela Superior de Guerra (ESG) en los ministerios, en el entendido de que esto representaría una transferencia de los valores militares hacia el campo civil. Sin embargo, no encontramos referencia a esto en la biografía de los ministros. La única excepción es el presidente de Petrobras en enero de 1963, Francisco Mangabeira, ex alumno de la ESG. Sin embargo, él no fue elegido por Goulart; ya para la reforma ministerial de enero de 1963 se encontraba en ese puesto. Para sustituirlo, el presidente eligió un militar, el mariscal Osino Alves Ferreira, que permaneció en el cargo hasta caer preso y ser inhibido de sus derechos políticos después, por la Primer Acta Institucional del período militar.

Seguramente, el número de militares que ocupaban cargos en el gobierno no se resumía a los aquí anotados. Sin embargo, por lo menos en el primer escalón, esta participación era pequeña. En los otros niveles de gobierno, miembros de las FF.AA. dirigían el Departamento de Correos y Telégrafos (DCP) y administraban la Ferrovía Leopoldina, ambos ligados al Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Precisamente, era en este ministerio, seguido por el de Justicia (a causa del control de la Policía

[9] PTB: Partido Laborista (Trabalhista) Brasilero –partido de orientación popular, creado por Getúlio Vargas. Posee sus bases de apoyo en los medios de trabajadores, principalmente en los sindicatos, en los cuales nacían sus líderes, presentando un perfil profundamente asistencialista–; PSD: Partido Social Democrático –su origen son líderes regionales, principalmente rurales, identificados con Getulio Vargas–.

Federal), donde localizamos el mayor número de militares.[10] Tal vez esto explique, por lo menos en parte, la facilidad con que Goulart cayó. Siguiendo la orientación de Benevides, el presidente permitió, por un lado, que los militares se uniesen en torno de una idea (el combate al comunismo) y, por otro, no los cortejó lo suficiente (atendiendo, mediante el nombramiento para cargos en la administración, a los diferentes grupos militares) para mantenerlos alejados de la política. Según Johnson,[11] la ocupación de cargos en la administración pública y hasta en la privada por militares es común en países como el Brasil, no tanto por cuestiones políticas sino por razones económicas: están capacitados porque fueron bien formados en las escuelas militares y son más baratos, pues su sueldo no es fijado por el cargo sino por su rango. Este razonamiento sería válido inclusive para militares retirados, pues el parámetro no sería la iniciativa privada y sí aquello que se paga en los cuarteles. Pero entonces sería razonable suponer que en períodos de crisis financiera aumentaría el número de militares en la administración pública. Por el contrario, en períodos de crecimiento y bonanza esta participación caería. Sin embargo, como los datos de Johnson sugieren, esto no ocurre. No habría, por lo tanto, una correlación entre fluctuación de la economía y ocupación de cargos por parte de los militares. Parece plausible suponer que las relaciones entre las fuerzas políticas que disputan el poder en el Estado y hasta los apoyos que necesita el gobierno determinan las variaciones en la ocupación de cargos en la administración publica.

Si nuestro análisis es correcto, habrá aumento en la participación de los militares con posterioridad a 1964, en el Brasil, porque son generales los que ocuparán la presidencia de la República. En contrapartida, en los períodos más críticos desde el punto de vista político y, principalmente, en la fase de transición iniciada por Geisel, este número tendería a caer, equilibrándose con el de los civiles. Esto no significa dejar de lado las afirmaciones de Benevides sobre los factores de equilibrio entre civiles y militares que deben existir para que el sistema político sea estable.[12]

2. Participación de los militares en el gobierno militar

La búsqueda de estabilidad por medio del mantenimiento del equilibrio entre las diferentes fuerzas en disputa animó las decisiones de Castelo Branco en la composición de su gabinete. Ésta es, por lo menos, la visión del embajador inglés para quien

[10] Johnson, J. J., *The Military and Society...*, citado.

[11] *Ibid.*

[12] Un estudio sobre las divisiones internas de las FF.AA. luego del año 1964 que puede ayudar a visualizar los conflictos generados y las elecciones políticas efectuadas a partir de los cuarteles, puede verse en Martins Filho, J. R., *O palácio e a caserna*: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969), San Carlos, ed. UFSCar, 1995.

> [...] muchos creen que el hombre fuerte en el gobierno es el general Costa y Silva, ministro de la Guerra. Es el único "sobreviviente" del Comando Supremo de la Revolución que permanece con cargo en el gobierno [...]. El mariscal Juárez Távora, ministro de Transportes, es otro contemporáneo del presidente y, según dicen, con cierta influencia sobre él, además de también tener reputación de incorruptible. Los otros ministerios están ocupados por técnicos capaces, todos con buenas calificaciones para el cargo, pero con poca vivencia en política. Aparentan estar sólidamente unidos al presidente y no hay señales de división entre ellos [...]. Si no fuese por la falta de experiencia política, difícilmente un equipo mejor podría ser montado en el Brasil.[13]

Lo que llamó la atención de los analistas fue el número de militares que componían el primer escalón del gobierno y, principalmente, los militares originarios de la ESG. Así, el análisis de Stepan muestra que el círculo más próximo del presidente era un conglomerado militar.[14] Lo llama "conglomerado" porque esos militares tenían características de carrera comunes: de los 10 generales más próximos a Castelo Branco, el 50% participaron de la Fuerza Expedicionaria Brasileña (participante en la Segunda Guerra Mundial), formaban parte del cuerpo permanente de la ESG y cursaron sus estudios en escuelas extranjeras, en tanto que el 100% ocupó los primeros lugares en las escuelas militares. Ya Walder de Góes muestra que a partir de 1964 la participación militar crece, pero no es muy diferente a la de la etapa anterior, asentada sobre la égida civil. Mas tarde, con las reformas y la participación mayor del Estado en la economía, se verifica la "penetración directa" de los militares en la administración pública.[15]

Así, el análisis de la composición del gabinete de Castelo Branco muestra el aumento de la participación militar en relación con los gobiernos anteriores: 14 puestos, sin incluir los 3 ministerios militares y considerando los cargos directamente subordinados a la presidencia de la república. De éstos, seis fueron ocupados por militares en algún momento de la gestión castelista.[16] Ni siquiera el Ministerio de Relaciones Exteriores quedó inmune al control militar. En el último período de dicho gobierno

[13] Cantalino, G., *1964, a revolução para inglês ver*, Río de Janeiro, Mauad, 1999, p. 133. Carta del embajador inglés, señor Leslie Fly.

[14] Stepan, A., *Os militares na política*, Río de Janeiro, Artenova, 1975, pp. 172 y ss. La misma visión sobre la participación militar y sobre el papel de la Escuela Superior de Guerra (ESG) en el gobierno de Castelo Branco es defendida por Fiechter, G.-A., *O regime modernizador no Brasil, 1964/1972*. Río de Janeiro, FGV, 1974.

[15] Góes, W., "Militares ocupam 1/3 dos cargos federais", *O Estado de S. Paulo*, 25 de noviembre de 1979, pp. 18-9. También Góes, W. y Camargo, A., *O drama da sucessão...*, citado.

[16] Considerando solamente los ministerios civiles, 28 fueron ministros titulares entre el 15 de abril de 1964 y el 15 de marzo de 1967.

fue ocupado por el general Juracy Magalhães, que antes había sido titular de la cartera de Justicia y Negocios Interiores. Comparado con el gobierno anterior, la participación militar en el gabinete de Castelo Branco creció seis veces. Considerando los cambios de ministros, un tercio de los cargos estuvieron en manos militares bajo Castelo Branco. Tomando solamente el número de ministerios, casi la mitad fue ocupado, en algún momento, por miembros de las FF.AA.

A diferencia de lo que sugiere Benevides, por lo menos en el inicio del período militar, no existe una preferencia por la ocupación de cargos ligados al desarrollo. Es verdad que el Ministerio de Transportes y Obras Públicas tuvo como titular durante prácticamente toda la primer gestión militar al mariscal Juárez Távora. Sin embargo, como dijimos anteriormente, los militares ocuparon el Ministerio de Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, etcétera.

La composición del gabinete de Castelo Branco era menos heterogénea que la de Goulart. Básicamente sus ministros eran originarios de las FF.AA. o de la UDN. Esto significa que las fuerzas políticas a las cuales el presidente debería responder eran menores. Él no precisaba (y aun despreciaba) el apoyo legislativo; contaba con la legitimidad conferida por el movimiento de 1964 para evitar la necesidad de componer con las diversas tendencias en el interior de las FF.AA. A este respecto, la presencia de Costa e Silva fue fundamental.

Así, la búsqueda del equilibrio entre las diferentes fuerzas en disputa –que no fue dificultosa, al menos en la primera fase del mandato– animó las decisiones de Castelo Branco. Las elecciones de 1966 mostraron que los "revolucionarios" no contaban, sin embargo, con apoyo social, lo que amplió el abanico de la disputa, apuntando hacia la necesidad de nuevos compromisos. Tal vez esto explique la reforma partidaria y las nuevas concesiones a las FF.AA. Sin embargo, esas concesiones no tuvieron inmediata traducción en la composición ministerial. La salida de Costa e Silva, necesaria para postularse a la presidencia de la república, no representó el ascenso de otro "línea dura": fue sustituido por Ademar de Queiroz, ex alumno de la ESG, muy próximo a Castelo Branco.[17]

Resumidamente, la participación militar en los ministerios civiles en la gestión de Castelo Branco fue bastante expresiva (casi 40%), incluyendo los tres *híbridos* (militares-políticos). De éstos, sólo Ney Braga no pasó por la ESG, lo que explica, aunque parcialmente, la gran importancia atri-

[17] Según Viana Filho, cuando fue sugerido a Castelo Branco el nombre de Ademar de Queiroz para sustituir a Costa e Silva, dijo "Éste para mí es como un hermano", completando lo que había dicho meses antes sobre los revolucionarios del Ejército que serían tres: "El general Cordeiro, muy preocupado con las instituciones; el general Ademar de Queiroz, preocupado con la organización militar; y el general Cintra, preocupado con el comunismo", este último no integró su gobierno. Viana, Fº, L. *O governo Castelo Branco*, Río de Janeiro, Bibliex e José Olympio, 1975, p. 404.

buida a la Escuela por los analistas del período, pero que, como veremos, no se repitió durante el régimen militar.

La llegada de Costa e Silva a la presidencia coincidió con la reforma administrativa, lo que implicó el crecimiento y el cambio de los ministerios. En esta gestión los ministerios fueron 18. En los ministerios civiles se nota, nuevamente, gran participación militar. Considerando solamente los titulares, había entre 4 y 5 militares en el primer escalón. En términos porcentuales, sin embargo, repite la media de la gestión anterior. De esta forma, restringiendo la evaluación a los ministerios no se confirma la hipótesis de crecimiento de la presencia militar en la burocracia del Estado. Sin embargo, decrece tanto el número de *híbridos*, cuanto (vertiginosamente) el de *esguianos*.[18] Considerando la totalidad de ministerios y el cambio de sus titulares, este número representa el 15%.

En función de la disponibilidad de datos estudiamos más detenidamente esta gestión. No consideramos los ministerios militares y el Servicio Nacional de Informaciones (SNI). Sumados los cargos de segundo y tercer escalón de los ministerios y de la Presidencia, para marzo de 1968 totalizaban 574 puestos. De éstos, 69 eran ocupados por militares (12%). En cada ministerio hay por lo menos un militar, aunque no tomamos de estas cifras a la División de Seguridad e Información (DISI). Al incluir la DISI, estamos implícitamente reintroduciendo en el análisis el papel del SNI, pues aceptamos con Góes y Camargo en que "el [SNI] es un organismo poderoso que, liderando los servicios secretos de las tres Armas, se transformó en pieza vital del proceso decisorio brasileño". Y los autores luego:

> El SNI está presente, por intermedio de la representación formal, en todos los ministerios (DSIS) y en las autarquías y empresas del Estado (ASIS),[19] en todos los estados (delegaciones) y en los municipios de mayor expresión (representantes). Esa red compleja y tentacular, apoyada por una agencia central dotada de recursos ilimitados y de una moderna escuela para la formación de agentes y analistas, ejerce fuerte impacto en el proceso decisorio de los gobiernos federal, estatal y municipal, haciéndolo directamente (pareceres impositivos) e indirectamente (coerción difusa).[20]

[18] Eran ellos el ministro de la Aeronáutica, Márcio de Sousa e Melo (matrícula 000212/56); del Interior, Gen. Albuquerque Lima (mat. 001309/63); y de los Transportes, coronel Mário Andreazza (mat. 000880/59). Cf. ADESG (Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra), *Almanaque*, Río de Janeiro, ADESG, 1984.

[19] Todos los ministerios contaban con una División de Seguridad e Información, cargo ocupado exclusivamente por miembros de las FF.AA.; las empresas públicas, por su lado, contaban con Asesorías de Seguridad e Información. Esa organización administrativa estaba basada en la ley.

[20] Góes, W. y Camargo, A., *O drama da sucessão...*, cit., p. 144.

Tomado como está, el 12% de participación militar puede ser considerado como la dosis de *militarización* necesaria al funcionamiento estable del sistema, conforme a Benevides. Podría considerarse, comparando este porcentaje con el constatado por Góes que, en realidad, hay una reducción de la participación militar, pues él encuentra un índice bastante mayor: 27,8% en 1979.[21] Sin embargo, si prestamos atención al *locus* que está por detrás del cargo ocupado, comprenderemos el *sentido* de la militarización de la burocracia. Así, por ejemplo, la menor y más importante participación castrense se encuentra en la presidencia de la república, donde el presidente y su asesor de prensa son militares. Sin embargo, la menor participación castrense está, en términos porcentuales, en Hacienda (3,2%), lo que tal vez explique las afirmaciones posteriores de Delfin Netto que sostuvo que los militares no influían sobre las políticas civiles.[22] Por otro lado, ni el ministerio más poderoso de la administración nacional quedó inmune a la presencia militar. De los cuatro militares que estaban en el ministerio de Hacienda, uno estaba en la DISI, dos ocupaban las presidencias de la Caja Económica en estados ubicados en el nordeste y uno era director de la Casa de la Moneda. Así, no se puede afirmar que se localizaban en sectores determinantes de la política. Un aspecto interesante en esta participación es que los dos militares que estaban en el Ministerio de Hacienda eran originarios de la Marina. El ocupante de la DISI, cargo normalmente reservado a los generales, era un vicealmirante,[23] y el director de la Casa de la Moneda era un oficial medio (capitán).

Al considerar los ministerios en los que se concentra el mayor número de militares, se confirma el análisis de Benevides: es en los sectores "técnicos". Son los ministerios que poseen la mayor porción presupuestaria, y de esta forma restan a los políticos capacidad de negociación electoral y los subordinan a las conveniencias del gobierno y de la tecnoburocracia

[21] Las metodologías de ambas investigaciones son bastante diferentes, dificultando la comparación. Para minimizar esta diferencia, sumamos a los 574 cargos encontrados (que consideramos indistintamente como lo hizo Góes) los 14 ministerios y la presidencia de la república, llegando a 589 cargos, tomándolos como los más importantes del Estado. De éstos, 75 eran ocupados por militares, inclusive la propia presidencia. El porcentaje de participación no queda ni un punto superior al constatado anteriormente: 12,73%, lo que nos permite trabajar con la participación original.

[22] Delfín Netto, economista y profesor de la Universidad de San Pablo, estuvo al frente de diversos ministerios del área económica a lo largo del gobierno militar. Aún hoy es considerado uno de los mejores líderes de la derecha política. Él fue uno de los defensores más encarnizados de la "teoría" según la cual Brasil precisaba primero crecer para después dividir los frutos del crecimiento. Dantas Mota, L., *Quem manda no Brasil*, San Pablo, Ática, 1987, p. 38.

[23] Es interesante observar que solamente tres de los cargos de las DISIs fueron ocupados por no generales, el caso de Hacienda, Justicia (brigadier) y la encargada de los transportes. En este último, donde un coronel era director de la DISI, el ministro era también un coronel, Mário Adreazza.

que comienza a aparecer. Inclusive el Ministerio de Relaciones Exteriores, donde la propia estructura funcional ofrece una cierta protección corporativa, muestra permeabilidad a la presencia militar. A tal punto que 7,5% de los cargos estuvieron en manos militares en este período. Por lo tanto, aunque en pequeño número, los militares se enquistan en la estructura burocrática civil.

En el gabinete de Emilio Garrastazú Médici, llama la atención la continuidad de los nombres del primer escalón. Se registran 6 ministros de Costa e Silva en la composición de sus 19 ministerios, incluyendo 2 de los 3 militares que ocuparon cargos civiles. De los 14 ministerios civiles, 4 son ocupados por militares, incluyendo al híbrido Jarbas Passarinho en la cartera de Educación. En términos porcentuales, la participación militar representa 28,6% del primer escalón, si no se consideran los cambios ministeriales, y un poco más del 17% considerándolos. Por lo tanto, con relación a los dos gobiernos militares anteriores, hay una reducción bastante acentuada de la participación castrense. La presencia de los "esguianos" aumenta con respecto al gobierno Costa e Silva, pues 5 de los 22 titulares frecuentan la ESG.[24] Esto representa 22,7%, casi 8 puntos superior que los 15% constatados en la gestión anterior.

El tercer gobierno militar fue el que contó con la menor participación de políticos. De hecho, a pesar del incremento de la máquina pública y del crecimiento económico acelerado, Drosdoff afirma:

> El gobierno Médici ilustró cómo un general podía permanecer en el poder sin apoyo popular, sin máquina política y sin un programa bien definido. Los detalles de los programas sociales y económicos fueron delegados a tecnócratas civiles, al paso que las Fuerzas Armadas mantuvieron un estricto control sobre el esquema de seguridad del país.[25]

El pequeño número de militares en el gobierno federal no minimiza el poder de los que sí estaban. Las características del proceso de toma de decisión bajo Médici fueron dos. En primer lugar, se superaron los acuerdos sostenidos construyéndose una eficiente red, que integraría técnicos y militares. Los políticos debían ajustarse a las reglas de la burocracia, convirtiéndose en técnicos.[26] En segundo lugar, el poder se concentró en

[24] Además de los ministros de la Aeronútica y de los Transportes, remanecientes de la gestión Costa e Silva, frecuentaron la ESG los ministros Júlio de Carvalho Barata, titular del Trabajo y Previsión Social; de la Salud, Francisco de Paula da Rocha Lagôa; y el general João Batista Figueiredo, de la Casa Militar, *Almanaque*, Río de Janeiro, ADESG, 1984.

[25] Drosdoff, D., *Linha Dura no Brasil: o governo Médici, 1969-1974*, San Pablo, Global, 1986, p. 31, cursivas nuestras.

[26] Schneider, B. R., *Politics within the State: Elite Bureaucrats & Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

las manos de cuatro ministros[27]: Mario Andreazza (Transportes), Jarbas Passarinho (Educación), Gibson Barbosa (Relaciones Exteriores) y Delfín Netto (Hacienda). No por casualidad, dos de ellos eran militares.[28]

En síntesis, la composición ministerial y la distribución del poder en el interior del "*sistema*", indica la toma del poder por parte de una tecnocracia diferenciada, reclutada en los períodos presidenciales anteriores, pero que encuentra su espacio de decisión en el gobierno de Médici. Esto porque, 1) esa tecnocracia civil comulga con los valores del gobierno, representados por el "Brasil Potencia"; 2) se mudaron los criterios de reclutamiento de la elite burocrática; 3) ésta se aliaba a los militares que se encontraban en el gobierno.[29]

3. Participación militar en la transición

Dado que con el gobierno de Geisel se inicia la "lenta, gradual y segura distensión", nuestra hipótesis es que este proceso se revela en la administración pública como el inicio de una retirada controlada de los militares de los puestos de decisión.[30] En la composición ministerial, esta retirada se traduciría en una ampliación de la participación civil, mayormente de políticos (suponiendo la necesidad de bases parlamentarias de apoyo a la distensión), a lo largo de los cinco años de mandato.

De los 15 ministerios civiles,[31] 4 eran ocupados por militares (26,6%). Si se consideran los cambios ministeriales, el porcentaje cae poco, quedando en 23,5%. Comparando estos valores con los encontrados durante la gestión Médici, se percibe una caída de 2 puntos porcentuales para el primer caso, pero una elevación de casi 6 para el segundo. Sin embargo, al analizar la participación de los "esguianos", vemos casi una reproducción del gobierno de Castelo Branco, pues de los 20 ministe-

[27] Orlando Geisel, ministro del Ejército, también tenía mucho poder, pero no lo ejercía para influir sobre las políticas públicas. Por el contrario, él concentro su acción en el control estricto del Ejército.

[28] Drosdoff, D. *Linha Dura no Brasil...*, citado.

[29] Skidmore resume esta alianza así: "El resultado fue una eficaz alianza entre militares radicales y tecnócratas. Cada uno tenía sus propias razones para desear un régimen autoritario y ambos se precisaban mutuamente. Los militares de línea dura precisaban de los tecnócratas para hacer funcionar la economía. Los tecnócratas precisaban de los militares para permanecer en el poder. Las altas tasas de crecimiento, a su vez, daban legitimidad al sistema autoritario". Skidmore, T., *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1988, p. 220.

[30] Trabajamos más detenidamente este tema en *Distensão no Brasil: o projeto militar (1974-1979)*, Campinas, Papirus, 1995.

[31] La reforma ministerial promovida en el período Geisel elevó al estatus de ministros a los titulares del EMFA, SNI, Casa Militar, Casa Civil y Secretaría de Planificación. Se constata, pues, que tres de los cinco nuevos puestos son de ocupación "naturalmente" militar. Cf. Nunes, E. O., "Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil", *Dados*, Nº 17, Río de Janeiro, 1978, pp. 53-78.

rios,[32] 7 fueron ocupados por ex alumnos de la ESG (35%). De éstos, sin embargo, solamente un civil pasó por la Escuela. Cuando consideramos los 26 titulares que pasaron por los ministerios, el porcentaje cae muy poco, quedando en 34,6%.

Esto corrobora parcialmente la evaluación de Barros,[33] quien encontró un máximo de 33% de participación castrense en los ministerios entre las gestiones de Castelo Branco y Geisel. Según nuestros datos, 33% constituye la tasa media, pues tanto bajo Castelo Branco cuanto bajo Costa e Silva, la participación ministerial de los militares es mayor, aunque decrece bajo Médici y Geisel. Lo más importante, sin embargo, es que, como muestra Nunes,[34] en el gobierno de Geisel la presencia militar es más acentuada (posiciones estratégicas de primera línea), y el circulo más próximo del presidente está totalmente compuesto por militares: en la asesoría presidencial directa, hay solamente un civil: João Paulo dos Reis Velloso, ocupante de la Secretaría de Planificación. Según la evaluación de Stepan para Castelo Branco, Geisel sigue muy de cerca los pasos de éste, repitiendo la misma composición del grupo de palacio. Por otro lado, a pesar de la acentuada presencia de militares y técnicos, el número de políticos en el ministerio de Castelo Branco es significativo (según Nunes, entre los gobiernos militares, es la gestión que presenta menor diferencia con el periodo anterior), lo que no se repite con Geisel.

Así, la distensión no se traduce en la mayor participación de los políticos en los centros de decisión de la gestión pública. Los militares no salen de la burocracia, pero reconfiguran la alianza que sustenta el sistema administrativo. Esto se revela en la concentración de poder, promovida por Geisel,[35] en la presidencia de la república y en los consejos ligados al Ejecutivo federal.

Nunes resalta que una de las características de los gobiernos militares fue la estabilidad ministerial, es decir, su baja rotatividad. En el período que él estudia, encontró la mayor tasa para Castelo Branco. Aun así, la cifra ni se aproxima a la encontrada en el período anterior a 1964, donde el número de ministros era, por lo menos, el doble del número de cargos disponibles.[36] En su opinión,

[32] No se computó el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA), que tuvo cuatro titulares, mitad de los cuales pasó por la ESG.

[33] Barros, A., *The Brazilian Military Professional Socialization...*, citado.

[34] Nunes llega a datos un poco mayores de los que nosotros constatamos. Para él, 40% de los puestos ministeriales son ocupados por militares bajo Geisel, y hay todavía una media de 40% ocupados por tecnoburócratas, lo que "deja solamente 20% de estas posiciones estratégicas para la ocupación de carrera política típica". Nunes, E. O., "Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil", cit., p. 61.

[35] La casi totalidad de los trabajos sobre el gobierno de Geisel comulgan con esa idea, entre ellos, Oliveira, E. R., *De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia*, Campinas, Papirus, 1994.

[36] En el análisis el autor desconsideró los gobiernos Jânio Quadros y João Goulart, el primero por haber sido efímero y el segundo, porque la rotatividad fue tan alta que se transformó en inestabilidad.

> [...] esta tasa revela cierta normalidad en la circulación y rotatividad de los individuos en puestos estratégicos de gobierno. Los números referentes a los tres últimos gobiernos [Costa e Silva, Médici y Geisel], a su vez, revelan una tentativa de evitar esta normalidad, de pelear con los hechos que caracterizan esta faja de vida política.[37]

Para el gobierno de João Baptista Figueiredo podemos suponer que se perseguía esa normalidad política, pues, junto a la continuidad como marca de gobierno, salta a los ojos el número de titulares que pasan por los ministerios: son 37 ministros para 22 ministerios. Si a éstos fuese sumado el EMFA la relación es casi de 1 para 2, pues son 23 ministerios para 42 ministros, presentando casi la misma situación anterior a 1964. La participación militar, por su lado, no persiguió la normalidad institucional: de los 17 ministerios civiles, 7 fueron, en algún momento, ocupados por militares, la mayor tasa de todo el período militar (41,2%). Considerada la participación de los titulares de los ministerios, la tasa cae bastante (20%). Ignoramos la tasa de las empresas estatales. Según Góes,[38] la tasa de *penetración informal* quedó en 27,8%, bastante debajo de los 41,2% que encontramos. Por otro lado, como él explica, no existen cambios significativos entre las gestiones Geisel y Figueiredo.

A través de ese análisis, se percibe que el sistema político brasileño tiene una nueva fuente de reclutamiento de su elite (no el legislativo, como sería esperado,[39] sino la propia burocracia) y esto es permanente. Como informa Góes,

> [...] se verificó que la proporción de militares en la alta administración pública federal es idéntica en ambas administraciones, concluyéndose que las transformaciones políticas resultantes de la sucesión presidencial y el avance de la apertura política no alteraron la participación de los militares en el comando de la administración pública. Los resultados de la investigación no pueden ser aportados como medida precisa del fenómeno. Sin embargo, son suficientes para ilustrar un aspecto nuevo y decisivo de la historia contemporánea brasileña, a saber, el de que

[37] Nunes, E. O., "Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil", cit., p. 68, grifos nossos.

[38] Góes, W. y Camargo, A., *O drama da sucessão...*, cit., pp. 136-138, y Góes, W., "Militares ocupam 1/3 dos cargos federais", cit. El autor llama "penetración informal" a la ocupación de cargos civiles por parte de militares como militares y no como técnicos, esto explica la ausencia de los ministerios militares en su análisis. Esto le permite evaluar la "penetración formal", que sería la ocupación militar esperada en cualquier gobierno, considerándose el diseño (formal) del Estado brasileño.

[39] Cf. Nunes, E. O., "Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil", citado.

> la *administración pública es el espacio en que se concilian los intereses de las burocracias civil y militar.* [40]

Al aumento de la participación militar, a su vez, no equivale la presencia de ex alumnos de la ESG. Entre los ministros civiles, solamente uno frecuentó la Escuela.[41] Considerando indistintamente civiles y militares,[42] se llega a 22,7%, el mismo valor encontrado para Médici, y casi 2 puntos menos que la gestión Geisel. La presencia de "esguianos" es menos importante, si se toma en cuenta que la tasa de participación militar es de 40%. Una vez más, por lo tanto, la importancia atribuida a la ESG no corresponde a su participación en el proceso de decisión.

Para Schneider, la particularidad de Brasil con relación a los regímenes autoritarios de los países vecinos está constituida por dos factores: la baja tasa de participación militar no sólo en los ministerios, sino principalmente en las empresas estatales,[43] y la escasa permanencia de éstos en los puestos de decisión. En este último caso, en contraste con la determinación legal de permanecer solamente por dos años en los cargos o pasar a retiro, los militares argentinos o chilenos, por ejemplo, se "estacionaban" en los cargos.[44] Pero la fuerza de los militares no se limita a la burocracia civil. En oposición a sus pares latinoamericanos,

> [...] los militares brasileños tuvieron éxito en la formulación y propaganda de su proyecto, una mezcla de nacionalismo, contrainsurgencia, desarrollismo y *grandeza* (destino de superpotencia). Esa ideología estimuló a los *policy makers* civiles a incorporar sus propuestas en esta ideología. Esto porque, como se sabe, las indicaciones para cargos importantes de-

[40] Góes, W. y Camargo, A., *O drama da sucessão...*, cit., p. 137, cursivas nuestras.

[41] Se trata de Murillo Badaró, ministro de la Industria y Comercio.

[42] Nuevamente desconsideramos el EMFA. Cuando éste es incluido, la tasa se eleva a 39%, pues 100% de los que ocupaban el EMFA pasaron por la ESG.

[43] "La tasa media de presencia militar en las empresas estatales era de 15%, bien abajo de los 30% registrados para los ministerios. En 1975, por ejemplo, cuatro ex oficiales del Ejército ocupaban altos cargos [*top management position*] en empresas estatales eléctricas y de acero: Alfredo Américo da Silva, presidente de la Siderbrás; José Costa Cavalcanti, dirigía la compañía encargada de Itaipú; César Cals, director de la Electrobrás y Odyr Pontes Vieira, director (de material) de la CSN. Esto contrasta bastante con los 52% de participación militar en la burocracia estatal encontrada en Chile, o con los 50% verificados en el Perú", Schneider, B. R., *Politics within the State...*, cit., p. 51.

[44] Desconozco las particularidades legales de los regímenes autoritarios latinoamericanos. Sin embargo, y como ya se llamó la atención, una de las peculiaridades del régimen brasileño inaugurado en 1964 fue su voracidad legislativa: para todo había una regla para ser seguida, para cualquier cambio se creaba una ley y, así, también la participación castrense en el gobierno seguía reglas formales. Para mayores detalles, véase de Velasco E. Cruz, S. y Martins, C. E., "De Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'", en Almeida, M. H. y Sorj, B., *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. San Pablo, Brasiliense, 1984.

> pendían de los militares, y los civiles los ejercían por la gracia de los militares.[45]

En síntesis, los autores en general afirman que, a partir de 1964 aumenta, lo que es diferente de comenzar, la participación militar en los órganos de la administración pública. Esta participación es permanente y creciente durante los años de gobierno de los generales, generando una nueva estructuración del sistema político, de tal forma que la burocracia pasa a representar el papel de *locus* de producción de la elite política y también de conciliación de los intereses de las fuerzas que disputan el poder político. Esta nueva configuración se revelará, como dice Oliveiros Ferreira, en un nuevo *ethos* para presidir las relaciones políticas en el Brasil. Para él, al administrar el Estado, las FF.AA. transfieren su *ethos* al interior del Estado, de tal forma que estaríamos bajo un régimen castrense, independientemente de que el gobierno fuese propiamente militar.[46]

4. Participación militar en el período "posautoritario"

Con la sustitución de un gobierno militar por uno civil al cabo de 20 años, hubo en la composición ministerial una completa desmilitarización. En el gobierno de José Sarney no hay militares ocupando puestos ministeriales civiles. De los 27 ministerios y 3 secretarías, los militares ocupan solamente cargos de ministros en cada fuerza, en el EMFA, en la jefatura del SIN y en la Casa Militar. La necesidad de construir bases de sustentación en el Congreso para superar lo que parecía ser una *crisis de gobernabilidad* determinó la reforma que originó el número alto de ministerios en este período. También determinó la distribución partidaria del gabinete. Exceptuando los 6 ministerios "militares" los demás fueron ocupados por miembros del PMDB o del PFL.[47] Solamente en 1989 asumieron

[45] Schneiner, B. R., *ibid.*, p. 54.

[46] En sus palabras, "De continuar [las FF.AA.] en los puestos relevantes, imprimirán con mucho mayor rigor que en el pasado su '*ethos*' burocrático y corporativo al Estado y a la sociedad. Y, continuando donde están, estarán cada día, mejor preparadas para el gobierno". Oliveiros S. Ferreira, "A educação do Príncipe", *O Estado de S. Paulo,* 18 de abril de 1994, p. A-4.

[47] PMDB –Partido del Movimiento Democrático Brasileño–, congregaba varias facciones de oposición, se formó en 1979, a raíz de la reforma partidaria de ese año, teniendo como origen el MDB –Movimiento Democrático Brasileño– partido de oposición (consentida) al gobierno militar, formada por el Acta Institucional número 2 (AI-2), de 1965. El PFL –Partido del Frente Liberal–, fue una disidencia del PDS –Partido de la Democracia Social–, partido oficialista cuyos miembros provenían de ARENA, partido fundado por el régimen militar. Lo que motivó la formación del PFL fue la comprensión de algunos de sus líderes de que sería mejor hacer una alianza con Tancredo Neves para llegar a la presidencia de la república antes que con Paulo Maluf, que había recibido la nominación del PDS para el Colegio Electoral, mecanismo por el cual eran electos los presidentes de la república hasta 1988. Cf., entre otros, Lamounier, B. y Meneguello, R., *Partidos políticos e consolidação democrática, o caso brasileiro*, San Pablo, ed. Brasiliense, 1986.

cargos en el ministerio personas no afiliadas a los partidos, aunque identificadas con ellos.

La percepción de los nuevos ocupantes del poder, diferente de lo defendido aquí, es de que no hubo una transición de la burocracia militar a la civil. Lo que aconteció fue una desbandada por parte de los primeros y la ocupación civil del vacío. Pedro Simón, elegido para la cartera de Agricultura, expresó lo siguiente en ese momento:

> Lo que el doctor Tancredo ni nadie podría imaginar es que nosotros llegaríamos al Palacio del Plan alto –después de luchar toda la vida por el restablecimiento de la democracia– y que lo encontraríamos totalmente vacío, abierto, sin un oficial de gabinete, un guardia, absolutamente nadie. Después de tanta lucha, podríamos pensar un millón de cosas. Menos que el Palacio estaría vacío y que el ex presidente saldría por los fondos.[48]

A pesar de eso, y de un ministerio 100% civil, los militares no dejaron de participar de las decisiones. Por el contrario, el crecimiento del número de ministerios "civiles", pulverizó el poder de éstos concentrando el de los militares. Como muestran Quartin de Moraes y Rizzo de Oliveira, bajo el gobierno civil se desenvolvió una tutela militar, tornando mejor la situación para los militares, pues éstos podían ejercer el poder sin responder por este ejercicio.[49] Se trata, así, de algo muy próximo a lo que se definió en nuestra primera Constitución como Poder Moderador: el emperador toma las decisiones, pero son sus ministros que responden por ellas.

El mejor período para evaluar la adaptación del comportamiento militar a la nueva estructura política es el circunscripto a la elaboración de la nueva Carta Constitucional (1986-1988), cuando los ministros militares, principalmente el del Ejército, procuraron influir sobre los diputados para mantener las funciones castrenses tradicionales. La tutela sobre el gobierno facilitó el éxito, aumentando las expectativas sobre el futuro presidente, el primero electo directamente después de 29 años.

Fernando Collor de Mello asumió en el marco de un cuadro de esperanzas sociales dispuestas a ver finalmente concluido el alejamiento de los militares de los centros de decisión. De hecho, las primeras medidas tomadas por aquél en esta área apuntaban a la subordinación definitiva, aunque gradual, de las FF.AA. al poder político. Es lo que sugieren sus primeros actos de gobierno: promueve una nueva reforma administrati-

[48] Entrevista en Couto, R. C., *História indiscreta da ditadura e da abertura. Brasil: 1964-1985*, San Pablo, Record, 1999, p. 419. João Figueiredo, entonces presidente de la república, se negó a transferir las formalidades del gobierno a José Sarney, vicepresidente de Tancredo Neves que, ante el impedimento de éste, asumiría el poder, argumentando que había traicionado a sus compañeros cuando dejó el PDS para fundar el PFL. De ahí la "desbandada" a la que se refiere Pedro Simón.

[49] Quartim de Morais *et al.*, *A tutela militar*, San Pablo, Vértice, 1987.

va, reduciendo el número de ministerios sumados a las 7 secretarías. Mantiene los ministerios para cada fuerza, pero elimina formalmente el SIN,[50] mientras que el EMFA y la Casa Militar pierden estatuto ministerial. Contribuyó al optimismo el estilo presidencial, que inaugura una nueva forma de tratamiento con el área militar, una relación cordial pero distante. Sin embargo, las esperanzas fueron rápidamente frustradas. Las acciones del presidente, autoritarias y disgregadoras, sumadas al agravamiento de la crisis económica aumentaron las denuncias de corrupción que culminaron en el proceso de *impeachment* que atravesó el año de 1992.[51] En éste, las fuerzas políticas adoptaron tácticas para preservar sus posiciones, variando desde el apoyo de sectores conservadores a la abstención legalista asumida por el aparato militar. Las FF.AA., particularmente los ministros militares, adoptaron una postura fundamental en el encaminamiento de la crisis para contenerla en los límites de la desestabilización del gobierno y no del régimen, defendiendo que la Constitución debía ser cumplida y, por lo tanto, el vicepresidente debía asumir el Ejecutivo. La actitud de los ministros militares fue importante, para que el proceso de *impeachment* transcurriese dentro de la normalidad legal. Esto no impidió, sin embargo, cierta ambigüedad en los medios castrenses, con iniciativas de apoyo al gobierno en el interior de las FF.AA. De todos modos, el proceso de *impeachment* fue concluido y el presidente alejado de sus funciones sin interferencia militar directa en la crisis. La herencia recibida por el vicepresidente, Itamar Franco, en lo que se refiere a las relaciones entre civiles y militares, favoreció la continuación del proceso de alejamiento de los militares de los centros de decisión.

Tal vez por no contar con un Congreso dócil, o por estar políticamente aislado, o aun por tener que responder a todo con una postura ética, el

[50] Decimos "formalmente" porque, en realidad, los archivos y parte de los poderes del SIN fueron transferidos al Servicio de Inteligencia del Ejército, mientras el gobierno creaba un nuevo servicio de informaciones, la Secretaría de Asuntos Estratégicos, pero que jamás funcionó como tal y cuyo titular, Paulo Leone, era un civil de la confianza presidencial.

[51] Todavía no se sabe si el verdadero desmonte a que fue sometida la administración pública federal en este período fue un proceso planeado por el gobierno para facilitar su esquema de corrupción, o fueron actitudes que tenían por objetivo la reforma del Estado. De todos modos, conforme un analísta: "Imbuido de una misión mesiánica destinada a redimir el país de la inflación y del subdesarrollo, con el objetivo de hacerlo ingresar en el Primer Mundo, el presidente Collor promovió el desmonte de la máquina administrativa del gobierno federal. Desde el punto de vista salarial, la administración directa fue alcanzada por completo. Desde el punto de vista estructural, el aparato militar y el Itamaraty fueron soslayados, inclusive porque tenían condiciones de poner decisiva resistencia. No obstante, la crisis derivada del aislamiento del presidente en su propio esquema de poder y el funcionamiento de una estructura de influencia y de corrupción que lo involucraba y teniendo como eminencia gris a su tesorero de campañas electorales (Paulo César Farias), cuyos tentáculos (en una situación comparable solamente a la extensión de los organismos de información en el régimen militar) se extendieron al conjunto del gobierno", Oliveira, E. R., *De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia*, Campinas, Papirus, 1994, p. 229.

gobierno de Itamar Franco se caracterizó por una aproximación mayor entre el Ejecutivo federal y los cuarteles. Esta característica del gobierno Franco reforzó al poder militar, eliminando la necesidad de intervención directa de los militares en la política. Las actitudes tomadas por Itamar Franco fueron bastante diferentes de las de su antecesor: mientras éste buscó mantener a las FF.AA. lejos de los cargos públicos, fue exactamente en los cuarteles donde Itamar Franco buscó cuadros para su gobierno. Los militares tuvieron 7 ministerios: además de los 3 ministerios militares, ocuparon Transporte, Comunicaciones, Administración Federal y la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Además de eso, 2 empresas estatales (Sudene y Telebrás) y la Policía Federal eran dirigidas por uniformados.[52] Lo preocupante de esto es que los militares en cargos importantes de gobierno imprimen un nuevo sentido a las decisiones, además de prepararse para el ejercicio de gobierno.[53]

En las elecciones de 1994, los dos principales candidatos, Fernando Enrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva,[54] reservaron espacio, aunque pequeño, para la cuestión de las FF.AA. y la defensa del Estado, inaugurando una nueva preocupación electoral, pues esos temas nunca fueron objeto de discusión civil, lo que no significó mayor involucramiento de los candidatos y del Congreso en el debate.

Desde el punto de vista de la participación militar en la administración pública, el gobierno actual (F. H. Cardoso) solamente mantuvo 3 militares, precisamente los titulares de las carteras del Ejército, Marina y Aeronáutica. De ese modo, la burocracia civil volvió a ser civil en su totalidad. No es, sin embargo, por la presencia militar que evaluaremos la *militarización* en esta gestión. Siguiendo los pasos del grupo que llegó al poder, cuyo objetivo es reformar las instituciones, precisamos focalizar la cuestión institucional. Con relación a la reforma institucional para el sector militar, el compromiso del candidato victorioso, F. H. Cardoso, era susti-

[52] Esta cuestión está mejor discutida en Mathias, S. K. y Beleli, I., "Os militares e as eleições de 1994 (notas de pesquisa)", Caderno *Premissas*, Nº 8, nee-unicamp, noviembre de 1994.

[53] Refiriéndose a los Estados Unidos de América, un reportaje informa que "Administraciones de estados y municipios, el propio gobierno federal y hasta empresas están llamando de vuelta al servicio activo a generales para atacar problemas que (los políticos) no consiguen resolver". Esto, según Charles Moskos, se explica por el distanciamiento provocado entre civiles y militares, que ha creado un mito en torno de los últimos. En *O Estado de S. Paulo,* 2 de diciembre de 1996, p. A-8. Si esto acontece con una democracia como la norteamericana, ¿qué se puede decir de nuestros países? En el mismo sentido, comenta el ex ministro de la Marina, almirante Mario César Flores: "la discreta influencia militar" en la política brasileña debe más "a la disposición de los presidentes en cultivar la simpatía militar [...] y a la utilidad de las FF.AA., oasis de organización [...] para el cumplimiento de tareas mal cumplidas por otras instituciones" que a una "voluntad política y militar", *O Estado de S. Paulo,* 28 de octubre de 1996, p. A-2.

[54] Para un resumen de los programas de los candidatos, *Folha de S. Paulo*, Caderno Supereleição, 11 de septiembre de 1994.

tuir los ministerios de cada fuerza por el Ministerio de la Defensa (MD). Este proyecto era tomado como solución definitiva para los problemas de involucramiento de los militares en la política. En el programa presidencial este cambio representaba el fin de la autonomía militar y la definitiva subordinación de las FF.AA. al gobierno.

Como contrapartida, regido por el recetario de la "tercera vía", el gobierno colocó en discusión la reforma administrativa, cuyo objetivo, según documentos oficiales, era transformar la burocracia pública federal en una máquina austera y eficiente, lo que implicaba reformar las relaciones funcionales y salariales existentes. Desde el inicio, la reforma encontró resistencia no solamente en los medios militares, sino también en los civiles. Para los primeros, el gobierno se apresuró en aclarar que ellos serían excluidos independientemente de las especificidades de cada profesión o función en el Estado.[55]

Paralelamente a las reformas discutidas abiertamente por sectores particulares de la sociedad y encaminadas al Congreso, el presidente nombró una comisión, bajo el comando del general Alberto Cardoso, jefe de la Casa Militar, para elaborar la Política de Defensa Nacional,[56] cuya coronación sería la creación del MD, pues de un lado reduciría sustancialmente la influencia castrense directa en el interior del gobierno y, de otro, centralizaría la política militar, lo que, conforme promesas de campaña, acontecerían durante el mandato de F. H. Cardoso.

Los estudios para transformar los ministerios de cada fuerza en uno único, responsable de la defensa nacional, fueron encomendados nuevamente al jefe de la Casa Militar, que dirigió la comisión que elaboró el proyecto de Enmienda Constitucional entregada al presidente a mediados de 1998. La demora en la realización de este proyecto se debió menos a las resistencias militares que a las verdaderas prioridades del gobierno. La preocupación de F. H. Cardoso, desde su asunción en 1994, fue conseguir su reelección, contrariando los principios del derecho electoral democrático y la cultura política local.[57] Para esto, envió al Congreso, ya en el inicio de su primer mandato, un proyecto de Enmienda Constitucional que originó una serie de denuncias, entre ellas la que desembocó en

[55] Enmienda Constitucional N° 18, del 5 de febrero de 1998.

[56] Presidencia de la República, "Política de Defesa Nacional", Brasilia, 1996.

[57] La institución de la reelección fue un modo de superar lo que es considerado un pequeño mandato presidencial (cuatro años). El mandato de cuatro años, a su vez, fue consagrado en la Constitución de 1988 para que, en caso de que la oposición llegase al poder, no hubiese posibilidad de cambios duraderos en las reglas de juego político. Sin embargo, las reglas políticas brasileñas nunca permitieron la reelección entendiendo que esto redundaría en el refuerzo de prácticas antidemocráticas (como el control de votos en regiones atrasadas del país) aún vigentes en el Brasil. Acompañando otros presidentes en períodos posautoritarios (Carlos Menem, de la Argentina y Alberto Fujimori, del Perú), Fernando Henrique propuso la reelección a través del proyecto de Enmienda Constitucional, sin la participación directa de la sociedad civil (lo que hubiera podido ser hecho a través de referéndum o plebiscito, ambos intenta-

la renuncia de dos diputados (para evitar la pérdida de sus derechos políticos), acusados de venta de votos a favor de la enmienda que permitía la reelección de Cardoso.

En 1998, último año del primer mandato, circulaba la versión de que el MD sería creado después de las elecciones que definirían el futuro político de Cardoso. De hecho, en julio de 1999, el MD fue finalmente creado por medio de una Medida Provisoria,[58] mostrando, nuevamente, cómo la decisión fue tomada intramuros. Refuerza esta apreciación la discusión sobre quién debía ocupar la cartera de Defensa. Se sostenía que lo mejor era proponer un civil, pero "aceptable" para la comunidad militar. A diferencia, sin embargo, de los otros ministerios, en éste, la ecuación entre apoyo político y capacidad técnica no guiaría la elección del presidente: ésta se subordinaría al aval de los sectores castrenses, desnudando la relativa autonomía política de las FF.AA. en el interior del Estado.

Es innegable que se avanzó mucho en el alejamiento de los militares de la política, subordinándolos a los civiles. Sin embargo, inclusive por las actitudes de los civiles, estamos lejos de haber alcanzado la plenitud democrática. Desde el punto de vista de las FF.AA., se vive un momento de inflexión, en el que gran parte de la sociedad civil las percibe como dispensables: el escenario internacional no presenta conflictos en los cuales emplearlas e, internamente, no se visualiza un enemigo que justifique su existencia. No obstante ello, consiguieron influir sobre planes en los cuales prevaleció la idea de su empleo para el control social, en el ámbito interno,[59] y una atención mayor para las cuestiones amazónicas, en el ámbito externo.

---

dos por la oposición). Además, el estilo de gobernar de F. H. Cardoso es bastante autoritario, reforzando las prácticas autoritarias de la política nacional. Según la hipótesis sostenida por Gláucio Soares, los períodos largos de inestabilidad política y económica que alcanzaron países como el Brasil, sumados al descrédito en las instituciones y actores políticos, llevaron a la población a "ver la relativa concentración de poder en las manos del Ejecutivo, bien como las aspiraciones de reelección de los presidentes, como un precio pequeño a pagar por la estabilidad política, económica y financiera", permitiendo la institucionalización del *presidencialismo imperial* por vías legales. "Programas de Estabilização e Presidencialismo Imperial: Argentina, Brasil e Peru". *Estudos Históricos*, vol. 10, Nº 20, 1997, p. 347.

[58] La medida provisoria es un instrumento legal que permite al Ejecutivo federal legislar. Según la Constitución de 1988, en su artículo 62: "En caso de relevancia y urgencia, el presidente de la República podrá adoptar medidas provisorias, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al Congreso Nacional [...]", que tiene treinta días para transformarlas en ley, o ellas pierden su validez. A pesar de las exigencias que reglan la adopción de las medidas provisorias, éstas fueron adoptadas como manera cotidiana de gobernar por los presidentes brasileños, a tal punto que, solamente durante el mandato de Fernando Enrique Cardoso, llegaron a más de una por día y, para peor, se creó el mecanismo de la reedición, justamente para burlar el plazo legal de 30 días para su consideración por el Congreso. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil* (CF/88), San Pablo, ed. Revista dos Tribunais, 1996.

[59] Los movimientos sociales siempre fueron objeto de preocupación de las FF.AA., independientemente del régimen político. Un ejemplo específico está en el acompaña-

En síntesis, las exigencias de la sociedad civil, condicionadas por la vigencia de una cultura política autoritaria,[60] han empujado a las FF.AA. hacia el control social, buscando en ellas la reserva moral y la eficiencia necesarias para desarrollar acciones policiales. Éste tal vez sea el sector más *militarizado* del gobierno actual y, a pesar de la resistencia de las propias FF.AA., éstas están transformándose en viejos cazadores de esclavos ("*capitães do mato*"), como en la época de la esclavitud, persiguiendo ahora, en lugar de los "negros fugitivos" del siglo pasado, a aquellos que osen cuestionar el "Brasil moderno" de este fin de siglo. En este aspecto, es paradigmática la concentración de poder en las manos del general Alberto Cardoso,[61] ministro-jefe del Gabinete de Seguridad Institucional (nuevo nombre para la Casa Militar),[62] que parece seguir de cerca las directrices del presidente en relación con el control del orden.[63]

---

miento de las acciones del Movimiento de los Sin Tierra MST (asociación civil que organiza la lucha por la reforma agraria en el Brasil). Trabajamos más detenidamente esta cuestión en "Pensamiento y papel militar en América Latina en el umbral del siglo XXI", en Diamint, R. (ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Nuevohacer, 1999, pp. 163-192.

[60] Sobre esto, un texto bastante interesante y actual es el de Chauí, M., *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*, San Pablo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

[61] Es importante notar que el general Cardoso no es un general de Ejército sino de División, es decir, él no estaba en la cima de la jerarquía militar; además, a pesar de ejercer un cargo político, no se encuentra en la reserva, sino en el servicio activo.

[62] Además de su participación en las comisiones que resultaron en la Política de Defensa Nacional y en la creación del MD como dijimos, la Agencia de Inteligencia (ABIN), cuyo proyecto de creación tramita en el Congreso, está subordinada al Gabinete de Seguridad Institucional, a quien también se subordina la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), que centraliza toda la política sobre drogas ilícitas del país. Esto resulta extraño, pues el control sobre esta política le cabría a la Policía Federal y, por tanto, al Ministerio de Justicia. Regístrese, también, que el titular de ese gabinete es secretario ejecutivo del Consejo de Defensa Nacional.

[63] El pensamiento del presidente respecto de este asunto está sintetizado, por ejemplo, en un discurso improvisado hecho en 1996 justamente sobre los movimientos sociales y el orden jurídico. Según un análisis fuera de sospechas, "en aquella ocasión, el presidente F. H. Cardoso denunció 'con indignación, el comportamiento cada vez más ofensivo de sectores disconformes, en el fondo, con su propia falta de alternativas a nuestras políticas' [fuerzas, éstas] que promueven 'abusos antidemocráticos' [...]. El presidente elaboró tres conceptos acerca de esos movimientos. Primero: [...] 'la sociedad brasileña exige un basta a este clima de desorden [...]'. Segundo: la tolerancia y la paciencia del presidente están delimitadas por la democracia, que 'exige respeto y orden [...]'. Tercero: el gobierno dispone de fuerza más poderosa que las (nombradas) fuerzas antidemocráticas: *'piedras, palos y cócteles molotov son argumentos tan poco válidos cuanto las bayonetas. Sólo que menos poderosos'. No siendo las bayonetas armas típicas de los policías, sino de las FF.AA. y, principalmente del Ejército, su alusión apuntaba a la posibilidad de que el presidente emplease a la fuerza militar para 'dar un basta a este clima de desorden'* [...]". Por lo tanto, dependiendo de la "tolerancia" del presidente, las FF.AA. pueden ser utilizadas para el control social. Oliveira, E. R. y Soares, S. A., "Brasil: Forças Armadas, direção política e formato institucional", en D'Araujo, M. C. y Castro, C. (orgs.), *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*, Río de Janeiro, FGV, 2000, p. 112, énfasis nuestro.

Nuestro análisis muestra, en resumen, que el Estado brasileño se tornó una especie de Leviatán encadenado:[64] en los años militares se incrementaron las áreas en que el gobierno formulaba las políticas públicas. Sin embargo, si el Estado, por un lado, se tornó propietario y responsable de muchas empresas y áreas, el gobierno se volvió inoperante en estas áreas de tal forma que, al final del mismo, esta estructura ya no respondía a las necesidades de mantenimiento de las políticas planificadas. De ahí el desmantelamiento presentado bajo la batuta civil y la facilidad con que se adoptaron modelos económicos que vienen transformando la administración pública en nada más que títeres de intereses internacionales y apuntando para la destrucción del Estado como única alternativa para países como el Brasil, razón de más para dejar en segundo plano temas como fuerzas armadas y defensa nacional.

Resumen

El presente artículo trata uno de los temas que más concierne a la historia latinoamericana: los efectos de los regímenes militares y sus actores en la evolución de la democracia. En este caso particular, la autora va más allá de este marco general para analizar si existió, en la República Federativa del Brasil, un "proceso de militarización" de la burocracia, convirtiendo a las fuerzas armadas de este país en gestoras de la "cosa pública".

Para ello el trabajo toma el período de 21 años a partir de 1964, realizando una observación de distintos elementos pertinentes a la relación de los militares con la esfera política. Así, se estudia quiénes ocuparon los puestos ministeriales y en qué proporción, la procedencia de los militares en los distintos cargos y la relación entre el poder civil y el militar una vez que se volvió a la democracia.

El trabajo constituye, de esta manera, un gran aporte a los estudios de las relaciones cívico-militares en América Latina.

Palabras clave

Brasil – burocracia – defensa nacional – democratización – relaciones cívico-militares.

[64] La imagen es de Sérgio Abranches. Abranches, S. H. H., "The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil", tesis doctoral defendida en Cornnell University, Ithaca NY, 1978, mimeo.