

5 — Pretorianismo

Autores: Cesar Zucco, Bruna Ayres, Camila Reis, Timothy Power

Uma das grandes particularidades de sistemas democráticos de governo é o controle civil sobre o aparato militar – ou seja, o princípio de que as Forças Armadas devem ser chefiadas por autoridades civis, e não pelos próprios militares. Tanto a OTAN quanto a União Europeia, por exemplo, fazem disso uma exigência formal para países que queiram aderir. No Brasil, essa questão é central na história política do país.

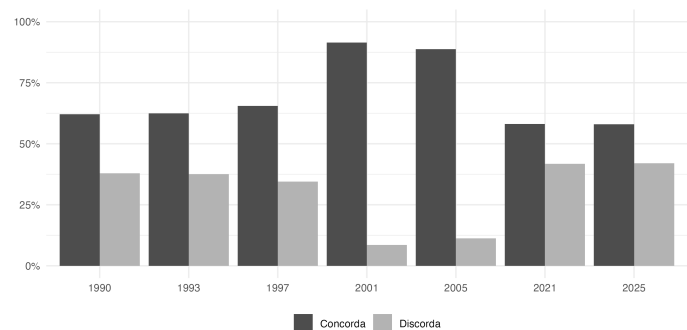
A proclamação da república foi um movimento dirigido pelas forças armadas, elas comandaram o país durante o início da velha república e voltaram a ter papel decisivo em seu desfecho. Militares foram co-partícipes da Era Vargas e durante o primeiro período democrático do país (1946-1964), as Forças Armadas buscaram exercer uma espécie de função moderadora na prática. Com o golpe de 1964, passaram a exercer o poder diretamente, e sem moderação, por mais de duas décadas.

Quando da redemocratização, o governo Tancredo-Sarney, numa posição extremamente frágil, foi extremamente deferente e cuidadoso em relação às Forças Armadas. Manteve um ministério próprio para cada Força além de incorporar outros três ministros militares no gabinete (SNI, Gabinete Militar e Estado Maior das Forças Armadas). Foi somente em 1999, com a criação do Ministério da Defesa, que as forças militares foram formalmente submetidas ao controle civil por meio de uma estrutura institucional, e não apenas pela figura do presidente da República.

Neste ponto, o Brasil parecia haver estabilizado as relações civis-militares e, como os dados da PLB mostram, essa estabilização parecia ser bastante consensual no parlamento brasileiro. Se, no início da nova república, um pouco menos de 60% dos parlamentares acreditavam que deveria haver um ministro da defesa civil, nas edições de 2001 e 2005 da pesquisa esse número chegou a 90%. Como o debate parecia encerrado, a pergunta foi retirada da PLB nas ondas de 2009, 2013 e 2017.

No entanto, o controle civil sobre os militares foi novamente interrompido nos últimos meses do governo Temer, que nomeou um general para o Ministério da Defesa. A prática seguiu durante todo o governo Bolsonaro, até o final de 2023. Esse fato ressuscitou a pergunta e hoje vemos opiniões bastante divididas entre os parlamentares. O comando civil do ministério da defesa permanece a posição preferida, mas a diferença, que chegou a cerca de 80 pontos percentuais em 2005, caiu para aproximadamente 10 pontos em 2025.

Não chega a ser surpreendente que as posições nessa questão sejam fortemente associadas à ideologia. Mais de 60% da direita discorda da proposição de que o ministro da defesa deveria ser um civil, enquanto na esquerda esse número cai para 5%. No entanto, essa polarização é bastante recente: no período pré-2021,

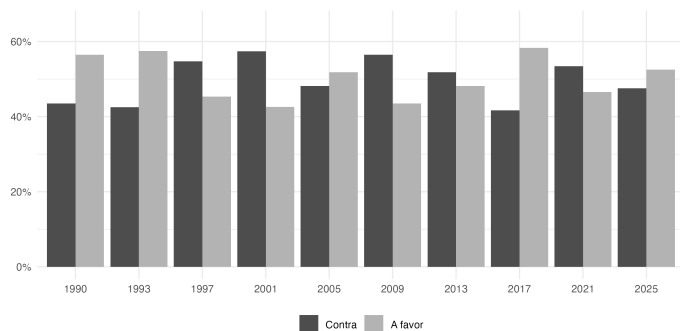


Apoio a ministro civil no ministério da defesa

Contato: cz2972@columbia.edu | **Financiamento:** Rede de Pesquisa Aplicada da Fundação Getulio Vargas, CNPq e University of Oxford | **Apoio Institucional:** CEFOR-Câmara dos Deputados | **Dados:** dataverse.harvard.edu/dataverse/bls (10ª onda disponível em breve)

as diferenças eram menos pronunciadas e chegaram a mínimas da ordem de 10 pontos percentuais.

As posições na questão do comando civil do ministério da defesa são intimamente ligadas às respostas dadas à uma outra pergunta, que examina o apoio a um dispositivo constitucional que garanta às Forças Armadas a prerrogativa de intervir para garantir a ordem interna no país. Muito presente durante a Assembleia Nacional Constituinte, essa discussão culminou na inclusão do artigo 142 na Constituição. Embora o texto do artigo não garanta que as próprias Forças Armadas invoquem tal prerrogativa, ele é ambíguo o suficiente para suscitar interpretações sobre a existência de um papel moderador a ser exercido por elas. A pergunta na PLB não questiona a interpretação do artigo, mas sim o apoio à ideia da prerrogativa de intervenção militar.



Apoio à prerrogativa de intervenção da FFAAs

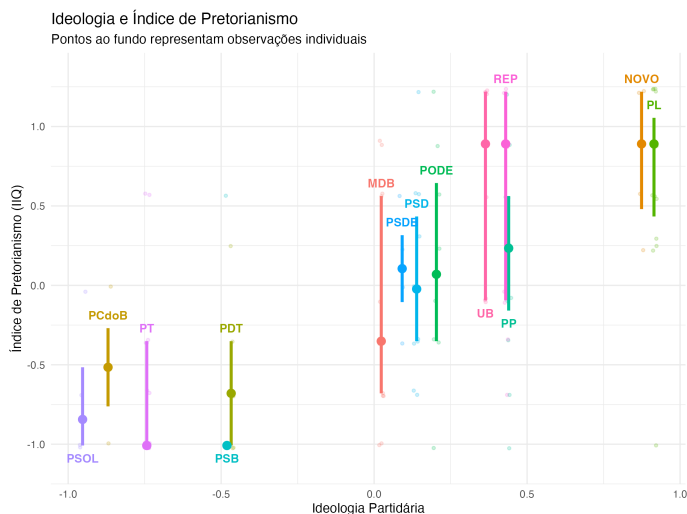
hantes ao do início do período. O segundo ponto interessante, também em contraste com o controle civil do Ministério da Defesa, é que esse tema sempre dividiu esquerda e direita durante todo o período democrático.

Essas duas perguntas exploram aspectos diferentes do papel das Forças Armadas num regime democrático. Para capturá-los conjuntamente, combinamos as respostas por meio de análise fatorial e produzimos um índice que mede o que chamamos de *pretorianismo*: a tendência a apoiar uma situação em que as Forças Armadas intervêm diretamente na política, fora dos canais institucionais normais.

A figura ao lado mostra o índice de pretorianismo dos parlamentares dos principais partidos no Congresso atual, com base na PLB de 2025. Os partidos estão posicionados da esquerda para a direita conforme sua posição ideológica, e quanto mais alto no gráfico, mais pretoriano. Cada ponto marca a mediana do partido; as barras mostram a dispersão interna, indicando se o partido é mais coeso ou mais dividido no tema.

A associação entre ideologia e pretorianismo é bastante evidente, mas há alguma variação no centro e na direita. O MDB mostra menos pretorianismo do que partidos ideologicamente próximos. Apesar da forte variação interna, a mediana do partido se aproxima mais da observada à esquerda do que da de seus vizinhos de centro. A posição do PSDB chama atenção. Foi durante o primeiro governo FHC que se lançou a Política de Defesa Nacional, baseada no princípio do controle civil sobre o

Dois pontos, aqui, são interessantes. Primeiramente, o tema jamais se tornou consensual como se poderia esperar. Nos primeiros anos da nova república havia uma maioria favorável a essa prerrogativa, entre 1997 e 2009, houve uma leve tendência contrária e desde então bastante divisão, com exceção de 2017 – logo depois do impeachment da presidente Dilma – onde o apoio à prerrogativa de intervenção militar alcançou níveis semelhantes ao do início do período.

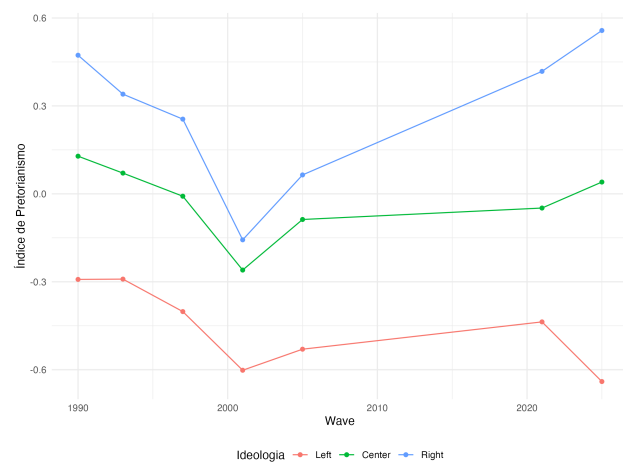
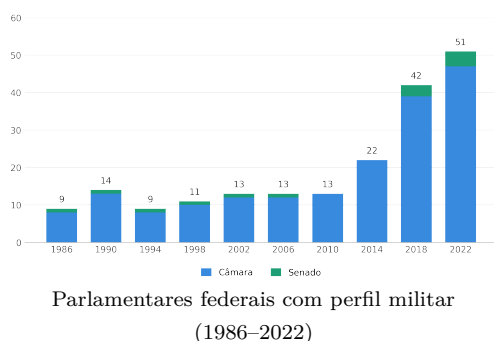


Índice de pretorianismo e ideologia dos principais partidos (2025)

aparato militar; no segundo mandato, foi criado o Ministério da Defesa, encabeçado por um civil. Em contraste com essa posição de vanguarda, hoje o partido ocupa uma posição bem menos destacada no tema. Já o PP se parece mais, em termos de pretorianismo, com partidos de centro-direita como PSDB, PSD e Podemos do que com União Brasil e Republicanos, dos quais está mais próximo ideologicamente. A constatação é curiosa, dado que o PP é herdeiro (hoje distante) da ARENA – o partido de sustentação do regime militar. Por fim, o Novo é, talvez surpreendentemente, quase indistinguível do PL.

Como as duas perguntas em questão integraram sete das dez edições da PLB, podemos também examinar o comportamento do índice ao longo do tempo. O gráfico mostra que o pretorianismo perdeu tração no Congresso de maneira contínua e bastante pronunciada da democratização até o início dos anos 2000. Esse enfraquecimento foi particularmente forte entre parlamentares da direita e chegou ao seu ponto mais baixo justamente com a criação do Ministério da Defesa. Desde então, no entanto, visões pretorianistas vêm experimentando um renascimento, e hoje não só esquerda e direita têm visões completamente diferentes sobre o tema, mas a direita atual é mais pretoriana do que era no final da ditadura. Que uma parcela significativa do parlamento veja os militares como atores legítimos para intervir na política sugere algum nível de desconfiança em relação ao funcionamento do sistema de pesos e contrapesos e do equilíbrio entre os poderes, pilares do regime democrático.

Esse movimento de opinião tem paralelo na própria composição do Congresso. O número de parlamentares com trajetória nas Forças Armadas, nas polícias ou nos bombeiros manteve-se estável entre 9 e 14 ao longo de quase toda a Nova República, de 1986 a 2010. Em 2014, saltou para 22; em 2018, para 42; e, na legislatura eleita em 2022, chegou a 51 – quase quatro vezes o patamar histórico. O renascimento pretoriano nas opiniões dos parlamentares acompanha, portanto, a chegada de mais parlamentares oriundos das corporações de segurança ao Congresso.



Índice de pretorianismo por grupo ideológico (1990–2025)

Essa associação entre o aumento do número de militares no parlamento e um maior pretorianismo não é mera coincidência. Parlamentares com experiência militar no currículo exibem valores muito mais altos no índice de pretorianismo do que os demais. A média do índice entre parlamentares civis é de 0,18, enquanto entre os militares é de 0,42 – uma diferença que corresponde a mais de meio desvio padrão do índice. Mesmo entre parlamentares de partidos de direita, os militares têm valores mais altos no índice, embora essa diferença seja

menos pronunciada (0,29 para civis e 0,49 para militares). Apesar das claras tendências pretorianistas dos parlamentares com experiência militar, é importante notar que o pretorianismo está em ascensão também entre civis – particularmente entre os filiados a partidos de direita. Isso sugere que o papel dos militares no funcionamento da democracia brasileira seguirá sendo uma questão sem resolução definitiva no curto prazo.

Perguntas da pesquisa utilizadas neste texto:

ffaaaint [Gostaria de saber sua opinião a respeito de dois temas que foram debatidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.] O(a) Sr.(a) é a favor ou contra o dispositivo que assegura às Forças Armadas o direito de intervenção para garantir a ordem interna

1. a favor
2. contra

Pergunta originalmente formula por Maria D'Alva Gil Kinzo e reproduzida na PLB com permissão.

minciv2 [Por favor indique se o(a) Sr.(a) concorda ou discorda das seguintes afirmações:] O ministro da Defesa deveria ser um civil.

1. Discorda completamente
2. Discorda parcialmente
3. Não concorda, nem discorda
4. Concorda parcialmente
5. Concorda completamente