As Forças Armadas e a Nova Ordem Constitucional: limites e possibilidades da integração institucional dos militares ao regime democrático

VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA

Caderno CEDEC nº 16 São Paulo, 1991

INTRODUÇÃO

Da série de fracassos políticos que compõem a história do governo Sarney, um, pelo menos, não pode ser atribuído apenas à sua incompetência política. Ao procurar nos ministros militares o último recurso para sua própria sustentação no poder, ele procurou reaproximar as FFAA do poder. De fato, a participação dos ministros militares nas decisões de governo, de acordo com o próprio presidente, no cumprimento da nobre missão de "sustentar" a transição e "proteger" a democracia, tornou real a ameaça de uma "tutela militar" sobre a transição.

O que estava em causa, entretanto, não era o risco de ruptura institucional, pois um golpe militar naquele momento produziria um desgaste político que não interessava de forma alguma às FFAA. Era (e não seria ainda?) o risco de estagnação política, ou "morte lenta" (O'Donnell), que ameaçaria a transição brasileira. Evitei, no entanto, uma interpretação estreita da crise político-econômica, procurando entendê-la, na acepção original do termo, como o limiar de transformações mais ou menos profundas no sistema político como resposta às demandas de uma sociedade civil complexa e crescentemente organizada .

Não é possível, portanto, deduzir da crise de legitimidade do sistema político uma necessária ruptura da ordem institucional. Um exemplo disso foi a revitalização do sistema partidário ocorrida nas eleições municipais de 88, menos pela "vitória" das esquerdas em si e mais pelo efeito reorganizador sobre as demais forças do espectro partidário. Como veremos adiante, o "élan" democratizante da transição também acabou influenciando o processo constituinte, transformando a Carta de 88 num inesperado aliado no esforço de consolidação democrática.

Entretanto, muitas questões relevantes para a definição dos padrões de relacionamento entre FFAA e sistema político ainda esperam uma resposta do poder legislativo, por exemplo: que papel terá o Congresso na formulação das políticas de defesa nacional e segurança do Estado, e, caso se decida pela criação do Ministério da Defesa, no quadro da futura revisão constitucional, prevista para 1993, como será tratado o problema do "excesso" de ministérios militares; que peso político, afinal, o Congresso atribuirá à Comissão Permanente de Defesa Nacional, em suma, como se capacitará o legislativo para exercer com eficiência e autoridade a fiscalização e o controle das atividades militares?

O controle político das atividades militares deve constituir um dos objetivos prioritários no processo de transição democrática; é importante observar, no entanto, que um controle

efetivamente democrático pressupõe uma via de mão dupla, ou seja, da mesma forma que o Congresso e o Executivo, também as FFAA devem participar na construção desse espaço institucional para a discussão e formulação das políticas de defesa nacional e de segurança do Estado. Isto significa, em outros termos, que uma solução estável para a "questão militar" exige que se caminhe no sentido da integração institucional das FFAA às regras do jogo democrático, onde todos os interesses particulares encontram, ou devem encontrar, expressão pública por meio de representação político-institucional.

O enfoque político do ensaio torna, pois, necessária uma delimitação mais precisa do tema. A interação entre FFAA e sistema político, como eixo da análise, será estudada sob dois aspectos: primeiro, numa perspectiva histórica discute-se brevemente os traços básicos do processo de autonomização institucional e participação política dos militares durante o período republicano, até 64, ressaltando a grande interação entre militares e sistema político (primeira parte); analisa-se, em seguida, a ruptura deste modelo com o Golpe de 64, as tentativas frustradas de reestruturação do sistema político e o fracasso político-institucional do regime autoritário (segunda parte); ao discutir a participação das FFAA na transição democrática e no processo constituinte procura-se mostrar que o fenômeno da "tutela militar" encontra melhor explicação na crise de legitimidade do

governo do que na autonomia institucional das FFAA (terceira parte), tenta-se, ao final, uma avaliação preliminar das possibilidades de substituição desse padrão tradicional de autonomia institucional e intervenção política por um modelo de controle democrático, etapa inicial do processo de integração das FFAA à ordem democrática (conclusão).

Autonomia Institucional e Participação Militar na Política Brasileira: 1889-1964

Cabem aqui alguns comentários preliminares a respeito da ênfase no aspecto interativo do relacionamento entre FFAA e sistema político em detrimento do aspecto conflitivo da relação. Primeiro,é preciso ressaltar que as FFAA têm sido um ator decisivo na história política do país, i.e., não apenas porque elas sempre participaram de forma intensa do "jogo" político-partidário, como pela sua influência decisiva na estruturação do sistema político-institucional, especialmente a partir de 1946. Segundo, uma ênfase no caráter "dual" do relacionamento FFAA/sistema político tende a reforçar certo tipo de análise que vê nas FFAA um "agente externo" ao sistema político, quando trata-se de explorar justamente essa tensão entre autonomia e participação, constitutiva do relacionamento entre FFAA e sistema político.

Nem poder moderador acima dos conflitos da sociedade nem "cão de guarda" dos interesses da burguesia, as FFAA compõem uma organização complexa, muitas vezes contraditória, com uma larga experiência de participação na vida política do país. Esse "interesse" das FFAA pela política, não se tratando, obviamente, de uma aberração política nem de uma deformação de "caráter" própria dos nossos militares, deve encontrar explicação nas características

específicas do sistema político que permitiram o desenvolvimento da autonomia institucional e estimularam a participação política dos militares.

Participação política e autonomia institucional, são, portanto, os traços básicos da história das FFAA brasileiras. E ainda que analiticamente distinguíveis são, na verdade, aspectos de um processo histórico mais amplo: a formação do Estado nacional. As conveniências de uma análise exclusivamente institucional não devem encobrir o fato de que as FFAA são ao mesmo tempo resultado e agente daquele processo. Somente uma visão a-histórica e formalista pode conceber a luta das FFAA por autonomia institucional desvinculada de uma participação política intensa e sistemática no processo decisório, seja diretamente, na gestão autoritária do Estado, seja indiretamente, buscando a realização dos seus interesses corporativos pelas vias institucionais típicas do regime democrático.

O fato de que as formas de participação política desenvolvidas ao longo destes cem anos de história republicana (1889-1898) tenham contribuido para a construção de uma autonomia militar que de certa forma afetou as condições de estabilidade da experiência democrática pré-64, não deve servir de argumento para uma recusa a priori de toda forma de participação das FFAA no processo político. Assim como o processo de construção

institucional das FFAA não significa necessariamente autonomização do aparelho militar em relação ao Estado, também a participação política dos militares não pode ser reduzida a intervenções e golpes de Estado. Somente a compreenção das condições históricas em que se deu essa participação política pode nos dizer porque as FFAA tenderam e tendem a se autonomizar e projetar sobre o Estado a sua "tutela".

As raízes históricas da intensa participação dos militares na vida política brasileira remontam à própria crise do Império que culminou com a instauração da República (1889). A posição secundária do Exército durante o 2o. Império agravada pela formação de uma elite intelectual "militante" na Escola Militar da Corte, impediu o desenvolvimento de vínculos de lealdade entre os oficiais do Exército e a monarquia constitucional. De fato, a oficialidade formada pela Escola Militar da Praia Vermelha transformou-se num dos mais importante núcleos de oposição política ao Império.

É preciso entender as proporções da crise política da monarquia para aceitar a facilidade com o velho imperador foi destronado. Não houve resistência organizada e nem sequer manifestações significativas de apoio ao Império. O silêncio das classes proprietárias foi a expressão acabada do isolamento a que o sistema político havia chegado. De outro lado, o apoio sistemático

dos grupos republicanos ao Golpe foi decisivo para legitimar a intervenção militar, tão distante da tradição liberal da política monárquica. Por irônico que possa parecer, a teoria que procurava fundar o direito de participação política dos oficiais, na condição de "cidadãos armados", ganhou força nos meios republicanos graças ao empenho decidido de figuras como Rui Barbosa, Aristides Lobo e Quitino Bocayuva. Foi essa elite política e intelectual republicana que legitimou a intervenção militar, justificando o golpe de Estado como um "resgate" dos direitos políticos negados aos "soldados cidadãos", numa sintomática inversão do caráter democrático e civilista dos cidadãos soldados que defenderam as conquistas da Revolução Francesa contra seus inimigos monarquistas.

Quando, pois, a conspiração republicana derrubou o velho imperador, toda aquela retórica sobre as ofensas ao "pundonor militar" não pode encobrir o verdadeiro sentido político do Golpe. A "corrida" aos cargos públicos promovida pelos oficiais do Exército reforça a tese de que a "intervenção" visava uma ampliação na participação política dos militares pela via estatal, em detrimento, mesmo, da integridade institucional das FFAA.

O esforço de sistemático de deslegitimação das instituições políticas do Império, por parte da elite política dissidente, civil e militar, explica em parte o sucesso do Golpe de 15 de Novembro de 1889. Quando o espectro da ditadura se tornou

realidade a reação das oligarquias estaduais e de facções do próprio Exército destruiu as bases de legitimidade do Governo Provisório. Bastou a capacidade de articulação de um político experiente como Campos Salles para tornar clara a fragilidade do esquema de sustentação do governo militar, baseada numa aliança entre a oligarquia cafeeira, os grupos republicanos civis e as lideranças militares. A tentativa de republicanos radicais aliados ao grupo "jacobino" do Exército de hegemonizar o processo político resultou no rompimento da aliança e na derrota política dos militares para as oligarquias regionais.

O fracasso político do governo militar afetou profundamente a integridade das FFAA, a experiência dos anos "caóticos" de 1889 a 1895 pareciam provar que o envolvimento dos militares com a política tendia, no limite, a negar o próprio fundamento das instituições armadas, a hierarquia e a disciplina incondicional haviam sido praticamente abolidas, o nível de capacitação profissional era baixíssimo e o atraso na renovação tecnológica do material bélico era enorme. O movimento de reforma que eclodiu dentro das fileiras do Exército foi uma reação natural àquela situação dramática em que se encontravam as forças de terra após mais de duas décadas de intensa participação na vida política do país.

Após essa primeira experiência significativa de participação política dos militares, encerrada melancolicamente com o triunfo da República Oligárquica, uma segunda onda de agitação política entre os oficiais inferiores, principalmente os tenentes do Exército, eclodiria durante a década de 20. As rebeliões organizadas pelos "tenentes", tal como ficaram conhecidos, inviabilizou o projeto modernizador dos "jovens turcos", líderes daquele movimento que pretendia "profissionalizar" as FFAA. Na verdade, tal reorganização institucional visava mais a substituição do padrão tradicional de fragmentação política por um projeto político-institucional do Exército para toda a sociedade. A crise política provocada pelo movimento tenentista, não apenas enfraquecia as chances do projeto modernizador como trazia de volta o risco de fratura institucional.

A Revolução de 30 é o ponto de inflexão desse processo, superada a fase propriamente militar, quando os combates dividiram a oficialidade do Exército em legalistas e revolucionários, as novas lideranças militares iniciaram um processo de modernização e reforma institucional, que seria aprofundado durante o Estado Novo. No entanto, ao procurar eliminar a política no Exército, reforçando os controles disciplinares, não pôde impedir que o conflito político alcançasse expressão na própria estrutura hierárquica da instituição. De tal modo que, se um tenente, um capitão ou major estava impedido de discutir publicamente ou participar ativamente

da vida política partidária, ele encontrava canais internos de atuação que convergiam sempre para os escalões superiores. No lugar dos tenentes teremos, então, os generais políticos, figuras "anfíbias" que ao longo dos quase vinte anos da República de 46 fizeram carreiras políticas com a mesma desenvoltura com que ascenderam na hierarquia militar.

De fato, o período que vai de 46 a 64 será caracterizado por um ambíguo papel político das FFAA. Esse termo expressa com perfeição os dilemas que marcaram a participação dos militares nessa primeira experiência de democracia de massas no Brasil. A tensão se daria basicamente entre a necessidade de preservar a neutralidade política da instituição e as pressões do sistema político no sentido de uma participação tanto na decisões políticas do Estado como na vida partidária. O resultado dessas pressões contraditórias foi uma identidade cindida entre os oficiais. A dificuldade principal era compatibilizar as exigências do papel institucional com as imposições da atividade política.

As eleições no Clube Militar até 64 serão um exemplo acabado desse dilema; as clivagens intra-corporativas refletirão indiretamente os conflitos e as tendências políticas da sociedade. As correntes nacionalistas e liberais (ou udenistas) demarcariam nitidamente seus espaços dentro da instituição. Cada eleição do Clube era uma "guerra de posições" que indicaria as tendências do

Exército em relação ao governo. Quando Getúlio se elegeu em 1950, lutou para que o setor nacionalista tomasse o Clube Militar e desse o necessário respaldo ao seu governo. Da mesma forma quando os liberais da Cruzada Democrática reconquistaram a presidência do Clube Getúlio viu ruir um importante ponto de sustentação do seu governo.

Outro traço caracterísitico dessa imbricação entre militares e política foi a presença marcante de oficiais generais na vida partidária. A começar pelo Marechal Dutra, ministro da guerra durante o Estado Novo e primeiro presidente eleito sob as regras democráticas da Constituição de 46, a lista inclui ex-tenentes como Juarez Távora, Cordeiro de Farias, o eterno candidato a presidente Brig. Eduardo Gomes, udenista fanático e até mesmo "legalistas" extremados como o Marechal Lott que deu um golpe em nome da própria Constituição (1955), concorrendo em seguida (1960) à presidência como candidato das esquerdas, derrotado por Jânio Quadros.

A experiência política dos militares ao longo da República da 46 não pode ser compreendida através de modelos rígidos. A regra foi sempre a coexistência de práticas diversas, quando não antagônicas, e posições ideológicas as mais variadas. Neste contexto de grande interação com a vida político-partidária, a autonomia adquiriu um sentido fortemente ambivalente. De um lado,

o caráter necessariamente competitivo do sistema político impunha uma estratégia de isolamente institucional, evitando que o pluralismo da sociedade penetrasse a corporação sob a forma de facções; desta perspectiva, autonomia implica restrições à participação política. De outro, pressões internas e externas para que as FFAA interferissem no processo político, induziam uma tomada de posição política da instituição como forma de se antecipar às pressões e também evitar o surgimento de facções internas; deste ponto de vista, a preservação da autonomia exige a participação da própria instituição no processo político.

O dilema histórico das FFAA brasileiras pode ser assim resumido: uma efetiva participação das instituições militares no processo político exige um nível de autonomia que só pode ser mantido à custa de restrições crescentes à própria participação; ou seja, não é possível manter, simultaneamente, um grau elevado de autonomia e integridade institucional num contexto de intensa participação política. Em condições excepcionais de crise do sistema político e crise institucional das FFAA, a manutenção da unidade institucional, pressuposto de qualquer autonomia, com elevado nível de intervenção política é possível. No entanto, logo que o conflito político que fragmentou a sociedade é superado, as tensões geradas pela disputa interna pelo poder tende a colocar em risco aquela integridade institucional necessária à participação coesa da instituição no processo político. As FFAA procuraram

romper este processo perverso em 64, elevando ao máximo sua autonomia e seu grau de intervenção no processo político; o fracasso político-institucional do regime autoritário será analisado, portanto, como expressão concreta desta tensão estrutural que afeta o relacionamento das FFAA com o sistema político.

Herança Autoritária e Fracasso Político do Regime Militar

Os vinte anos de regime autoritário produziram enormes transformações na estrutura social e econômica do país. Não se discutirá aqui os sucessos e os fracassos da política econômica dos governos militares. Procura-se entender o sentido político geral do movimento de 64, segundo suas lideranças militares e intelectuais, e, portanto, o sentido político do fracasso institucional do regime autoritário e suas consequências para o processo de transição. Pretende-se entender como, afinal, o fracasso político do regime militar afetou a capacidade de controle das forças conservadoras sobre o processo de transição. A crise de legitimidade do governo Sarney pode ser compreendida na linha de continuidade da crise político-econômica que impediu o controle total das forças autoritárias sobre o processo de abertura; neste contexto a "tutela" militar é uma consequência natural da fragilidade política do governo de transição e não uma consequência necessária da autonomia institucional das FFAA.

No discurso do movimento de 64 o diagnóstico da crise política que desencadeou o Golpe é muito claro: o sistema político havia falido, as estruturas de poder corroídas, de dentro pela corrupção, o nepotismo e a "politicagem", de fora pelo pelo comunismo que se infiltrou nos sindicatos e na burocracia do

Estado. Na visão dos "revolucionários", as forças armadas não tinham escolhas: ou intervinham ou permitiam o "caos". Essa interpretação da crise sustentou, durante a primeira fase do regime autoritário a idéia de que se fazia imperiosa uma reforma completa das instituições políticas, da burocracia e da própria sociedade.

Esta vontade de reformar o sistema político e o Estado está presente em muitos dos atos do regime militar: a extinção dos partidos, a criação do sistema bipartidário, a estruturação do SNI, a concentração de poderes no Executivo, em detrimento do Judiciário e do Legislativo, a eleição indireta do Presidente da República, o fortalecimento do Conselho de Segurança Nacional, etc.

De fato, mesmo após o "endurecimento" do regime, a partir de 68, manteve-se o ímpeto "modernizador" dos governos autoritários. O período do "milagre" caracterizou-se exatamente por uma grande concentração de poder no Executivo, pelo tolhimento absoluto do Legislativo e por uma considerável perda de autonomia financeira e tributária de estados e municípios. O fracasso na consolidação dessas inovações constitucionais, segundo Roberto Campos, explica-se justamente pela associação inesperada entre estas reformas "modernizadoras" e a radicalização do processo revolucionário.. A resistência do Congresso às medidas limitadoras de seu poder de iniciativa e veto e o surto de agitação sindical e estudantil fortaleceram os setores duros que coagiram Costa e Silva

a editar o AI-5. O que Roberto Campos, como bom "castelista", percebeu rapidamente é que a legitimação das reformas institucionais do governo militar dependia exatamente da associação entre estas e o processo de "descompressão" política.

A promulgação da Constituição de 1967, principalmente sua aprovação pelo Congresso Nacional, seria uma etapa crucial no processo de institucionalização daquele "sistema consensual de democracia participante com Executivo Forte (1), segundo a peculiar definição de Roberto Campos. Eram basicamente três os objetivos dessa estratégia de consolidação institucional: "a redução do coeficiente de arbítrio, pela implantação do estado de direito; o

---

(1) Segundo Campos, o modelo político aprovado pela Constituição de 1967 configurava uma "revolução política" ao eliminar as possibilidades de restauração do "nacional-populismo" pré-64. A nova Carta atribuia imensos poderes ao Executivo e impedia uma participação direta dos "representantes do povo" no processo decisório. Suas principais características seriam:

1) Iniciativa legislativa direta, em matéria financeira e de segurança nacional, e indireta, em virtude de leis delegadas;

2) Exclusividade na orçamentação da despesa e institucionalização do planejamento, cerceando-se, de um lado, pressões inflacionárias da clientela legislativa, e assegurando-se, de outro, observância de orçamentos-programa; ao mesmo tempo, acentuou-se o princípio da competitividade, pois que as empresas públicas ficariam sujeitas a critérios semelhantes aos empresas privadas.

3) Redefinição do federalismo, pela correção da anarquia tributária, pela limitação da liberdade de endividamento dos Estados, e pela ampliação do direito de intervenção federal; em contraquadro, reforçaram-se os recursos financeiros dos Estados e Municípios, pela reforma tributária e através dos Fundos de Participação, ensejando-se-lhes, portanto, maior autonomia administrativa." *A Nova Economia Brasileira*, Simonsen, Mário Henrique e Campos, Roberto de Oliveira, Liv José Olympio Ed., Rio, 1976, p. 241.

disciplinamento do processo de substituição de liderança; a regulação da vida partidária para assegurar representação e legitimidade."(p. 239). A intenção real das forças golpistas, como se pode notar, mais do que suprimir "focos" subversivos ou erradicar a corrupção no serviço público, era instituir uma nova ordem política, formalmente liberal, mas efetivamente centralizadora e intervencionista.

O fracasso desse projeto "liberal-conservador" deu início à desagregação da aliança civil e militar que sustentava politicamente o regime autoritário. A crise de legitimidade foi agravada pelo surgimento de um movimento de resistência nos meios estudantil e sindical que desembocou na luta armada. O período de arbítrio e terror que se seguiu sepultou, junto com as centenas de vítimas da repressão, toda e qualquer perspectiva de legitimação da nova ordem.

A radicalização do processo "revolucionário" obrigou o governo militar a investir na estruturação do aparato repressivo, até então um elemento secundário na sua estratégia política. A segurança do regime, aparentemente ameaçada pelo surto de agitação política e social, sobrepôs-se à necessidade de legitimação das reformas institucionais. O que eles não previram, no entanto, é que o preço deste salto nas trevas seria a destruição das próprias bases de sustentação política do regime.

Segundo Alfred Stepan (2), entre 1967 e 1972, o Brasil assistiu à emergência de inúmeras organizações de inteligência. "Em 1967, em meio ao debate interno sobre o perigo de assumir funções de polícia e de criar cadeias paralelas de comando, o exército criou o Centro de Informações do Exército (CIE) que não era uma parte do Estado Maior do Exército, mas que respondia diretamente ao ministro do Exército. Somente em 1970, em meio à luta anti-subversão, esse centro passou a contar com pessoal e a operar efetivamente.".

O mesmo padrão foi seguido na estruturação dos demais serviços de inteligência das forças armadas (CISA, da Aeronáutica e CENIMAR, da Marinha). O grande problema, no entanto, estava na organização das estruturas "informais" de combate à subversão. A OBAN, por exemplo, surgiu paralelamente às agências oficiais, sustentada por fundos privados e públicos. Em 1970 ela foi integrada ao sistema repressivo sob o controle dos CODI (Centro de Operações de Defesa Interna). De acordo, ainda, com Stepan: "Em cada região militar havia uma repartição com amplas atribuições de integrar as operações de inteligência(...)que sem levar em conta a antigüidade específica dos comandantes do exército, da marinha ou da aeronáutica na região, foi situado sob a jurisdição do comando

---

(2) Stepan, Alfred; *Os Militares: da abertura à nova república*, Paz e Terra, Rio, 1986, p. 37.

regional do exército, tal como o II Exército em São Paulo." (p. 37).

Até então, o regime militar só havia criado um órgão de inteligência, o SNI, cujas tarefas básicas eram vigiar as oposições, reprimi-las se preciso, e controlar as Forças Armadas, de forma a preservar a hierarquia e a disciplina internas da corporação. Segundo o Cel. Cavagnari, depoisa de 1967, a consolidação da comunidade de informações, restringiu sobremaneira as possibilidades de articulação interna dos militares, "a carreira passou a ser toda controlada, os comandos e qualquer coisa que se fizesse" (3). O SNI havia simplesmente criado um canal hierárquico. Todas as informações técnicas e as ordens de comando passavam pelo crivo do "serviço", podiam ser interceptadas e até mesmo alteradas.

A formação de linhas paralelas de comando e a grande autonomia operacional dos agentes era ainda mais evidente nos DOI (Destacamentos de Operações Internas), constituindo a efetiva "vanguarda" no combate à subversão. A heterogeneidade dos seus quadros (o DOI possuia agentes de todos os serviços militares além da polícia) e a "informalidade" da infra-estrutura operacional (já que não usavam uniforme e eram financiados tanto pela iniciativa privada como por fontes oficiais e "oficiosas") asseguravam não

(3) Cel. Geraldo Cavagnari, diretor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas, em seminário realizado no CEDEC, em outubro de 1988.

apenas a impunidade para os crimes mais bárbaros, como ainda ameaçavam a própria base hierárquica e disciplinar das forças armadas. As consequências não se fizeram esperar: a autonomização do aparelho repressivo transformou o combate ao "inimigo interno" no fim último daquele "exército de facínoras", para usar uma expressão da moda (4).

O risco de uma quebra generalizada nas cadeias de comando, e o perigo ainda maior de uma "tutela" da comunidade de informação e segurança sobre as forças armadas alarmaram os setores moderados que passaram a articular uma "retirada" estratégica que salvaguardasse a integridade e a autonomia institucionais da corporação. Curiosamente, a mesma razão alegada pelos setores até então "legalistas" para aderir ao Golpe de 64 (5) .

---

(4) ver Stepan, *Os Militares: da abertura à nova república*..., pp. 37-38.

(5) Golbery do Couto e Silva, em entrevista a Stepan, confirma integralmente essa visão "crítica" dos setores moderados com relação a autonomização do aparelho repressivo. "Essa crescente autonomia e a radicalização ideológica eram, segundo Golbery, desnecessárias e perigosas, no final de 1973. Desnecessária, porque a autonomia e a radicalização das forças de segurança - se continuassem sem controle - apresentariam uma dupla ameaça para os militares brasileiros. A primeira delas era o perigo da fragmentação e argentinização ou, pior ainda, de "centro-americanização" do militares brasileiros. Outra ameaça era o distanciamento cada vez maior entre as forças fundamentalmente moderadas da sociedade brasileira e os militares, se a comunidade de segurança permanecesse dominante." Stepan, Alfred, *Os Militares: da abertura à nova república*, p. 44.

A guinada "liberalizante" das Forças Armadas, portanto, encontra sua explicação no período crítico de 1969 a 1973, quando vigiu em sua plenitude o AI-5. A militarização do regime que atingira níveis alarmantes, principalmente durante o governo da Junta Militar, foi o que permitiu a rearticulação dos "moderados", em sua maioria castelistas. Ela não apenas impediu a ditadura total, como obrigou à realização de "eleições" internas (na verdade, consultas à oficialidade superior), para a escolha do sucessor de Costa e Silva (6).

Da mesma forma que Castelo e Costa e Silva, Médici assumiu prometendo institucionalizar a "revolução" e normalizar o país. Mais uma vez o discurso ficaria longe da realidade e as condições políticas para legitimar a nova ordem política mais precárias. É interessante notar como apesar do período de crescimento intenso, o "milagre" do governo Médici não se

---

(6)"A realização de escrutínio reservado, nas tres armas, para que os oficiais-generais escolhessem o novo presidente (Médici) foi um fato decisivo na aceleração desse processo (de acirramento da luta interna), justamente porque ali se estimulava abertamente a partidarização das Forças Armadas. A transformação da Presidência da República em posto de provimento militar, dependente da votação entre oficiais, siginficava tácita autorização para que se formassem, dentro das Forças Armadas, blocos políticos - ou partidos - para disputar o poder. O episódio da ascensão de Albuquerque Lima, general-de-divisão, é bem expressivo. Contra esse tipo de tenentismo revivescente, levantou-se a hierarquia, elegendo Médici e fazendo lembrar à oficialidade jovem a precedência dos mais velhos."Góes, Walder de e Camargo, Aspásia, *O Drama da Sucessão e a crise do regime*, Ed. Nova Fronteira, Rio, 1984, pp. 128-129.

transferiu para a política. O momento de maior sucesso econômico do regime autoritário foi também aquele de maior repressão e arbítrio, a associação entre a violência institucional da "revolução" e o crescimento econômico maculou irreversivelmente o futuro político do regime.

Além disso, contrariando o senso comum, a prolongada intervenção militar não havia beneficiado especialmente as Forças Armadas. Tanto de uma perspectiva estritamente corporativa como no plano político, os resultados podem ser considerados pelo menos duvidosos. Independentemente do crescimento assustador do aparelho repressivo, cuja atuação era quase clandestina dentro dos quadros militares, o alto comando, assim como toda a oficialidade vinculada aos serviços "regulares", percebeu que a politização da corporação enfraquecia a disciplina e a hierarquia, ao mesmo tempo desviando-a dos assim chamados objetivos "profissionais", estimulando uma visão policialesca do papel das Forças Armadas (7).

Um sentimento generalizado de que a situação era insustentável e criou as condições para uma candidatura moderada na

(7) "Chegando à Presidência, o general Médici tentou reduzir as rivalidades criadas entre os serviços secretos (SNI, CIE, CISA e CENIMAR), baixando atos que deram unidade de comando ao Exército no CODI e no DOI. Os processos de cisão, porém, não foram eliminados, pois já se caracterizava nas Forças Armadas a existência dicotômica de dois grandes setores com interesses diferentes e mutuamnete excludentes e visões de mundo reciprocamente incompatíveis: as Forças Armadas regulares e a "comunidade de segurança", Góes e Camargo, op. cit., p.130.

sucessão do governo Médici, cuja tarefa seria, mais do que liberalizar o regime, interromper o processo de fragmentação da cadeia de comando e reduzir ou controlar os níveis de politização entre os oficiais, restaurando a unidade das Forças Armadas (8).

Stepan reforça esse argumento quando afirma que a unidade corporativa das Forças Armadas não existe quando se trata de governar (9). Os princípios da disciplina e da hierarquia perdem sua capacidade de coesão quando o exercício do poder político transforma-se em atividade militar. O discurso do profissionalismo perde sua objetividade e o fortalecimento da instituição adquire um caráter puramente instrumental. Ele distingue, pois, para efeito de análise, três setores dentro das forças armadas, com interesses diferentes e, portanto, reações diversas frente ao processo de "liberalização": 1) os "militares enquanto governo"; 2) a comunidade de segurança; 3) os "militares enquanto instituição".

---

(8) "O comprometimento da unidade das FFAA, sob os dois ângulos focalizados, é percebido na alta hierarquia como distorção que somente seria eliminada mediante contenção do papel político dos militares. Foi esse um dos sentimentos que, ao se generalizarem, criaram condições propícias à candidatura do General Geisel, comprometida desde cedo com a idéia de aperfeiçoamento do sistema político." Góes, Walder de e Camargo, Aspásia, *O Drama da Sucessão e a crise do regime*, Ed. Nova Fronteira, Rio, 1984, p. 130.

(9) ver Stepan, Alfred, *Os Militares: da abertura à nova república*, cap. III.

A estratégia escolhida por Geisel para conduzir a "distensão" é um indício claro do intenso conflito intra-corporativo entre os setores "radicais" da comunidade de segurança e os setores "moderados" no governo e na instituição propriamente dita (10) . Sua tática consistiu na criação de duas frentes de atividade. De um lado, abrindo espaço às manifestações da sociedade, tentava cooptá-la para seu projeto liberalizante, procurando com isso, simultaneamente, marginalizar as forças de oposição menos "confiáveis" e jogar os setores "duros" numa posição defensiva. De outro, fechava o espaço para manifestações e articulações políticas dentro das Forças Armadas, com o apoio da maioria do alto comando. Punindo severamente os casos de insubordinação e repressão indiscriminada, ao mesmo tempo que demonstrava sua firmeza "revolucionária" reprimindo, também, os "excessos" da oposição.

O êxito político do governo Geisel deveu-se exatamente à capacidade de articular e conduzir a sucessão sem que os "bolsões radicais" conseguissem mobilizar suficiente apoio junto à tropa.

---

(10)"Embora a vitória da candidatura Ernesto Geisel possa ser atribuída, em grande parte, ao patrocínio do ministro do Exército, general Orlando Geisel, seu irmão, ela certamente não se teria tornado viável caso não houvesse nas Forças Armadas a percepção de que chegara a hora de mudar as regras do jogo político. Membro de uma facção militar (o castelismo), adversária da que se instalara no poder com Costa e Silva e Médici, o general Geisel somente se impôs como candidato porque, além de contar com o apoio do ministro do Exército, já se iam tornando evidentes no meio militar os custos crescentes do autoritarismo." Góes e Camargo, op. cit., p. 128.

Nenhum outro general-presidente, até então, conseguira fazer o sucessor. As divisões internas sempre impediram a consolidação de uma hegemonia dentro das Forças Armadas.

A escolha do general Figueiredo, ex-chefe do Gabinete Militar de Médici e chefe do SNI no próprio governo Geisel, desarmou a articulação de setores da tropa com a linha dura contra as supostas intenções "continuistas" do grupo castelista. Como chefe do "Serviço", fortemente identificado à causa "revolucionária", o general Figueiredo reunia as melhores condições para superar as resistências e compor alianças que sustentassem o processo de liberalização. As alternativas a este esquema eram politicamente inaceitáveis: ou o fortalecimento da linha dura e um conflito fratricida nas Forças Armadas ou o esfacelamento do regime e uma derrota generalizada do movimento de 64.

É importante, pois, observar que o processo de distensão/abertura expressava uma estratégia evidentemente defensiva do alto comando militar. O seu objetivo básico era, preservar a coesão institucional das FFAA, ameaçada pelo surgimento de cadeias paralelas de comando que fragmentavam a unidade hierárquica das tropas. Em segundo plano havia, é certo, a preocupação em conservar a posição institucional alcançada pelas forças militares no período autoritário. E, provavelmente em plano secundário, a manutenção do status político vigente.

De qualquer forma, a condução política da abertura pelo governo Figueiredo, bastante complicada pelo terrorismo de direita, consequência direta do isolamento dos setores ligados à repressão, não foi suficientemente competente para garantir a coesão das forças pró-regime, em torno de uma candidatura consensual à Presidência da República. O fracasso do esquema político montado para operar as mudanças "dentro do sistema" não pode, no entanto, ser inteiramente creditado à incompetência do governo Figueiredo, como vimos acima, o desgaste político-eleitoral e a lenta decomposição das forças de sustentação do regime autoritário datam de pelo menos meados da década de 70. Portanto, se o processo de abertura foi bem sucedido na preservação da unidade institucional das FFAA e na manutenção da sua autonomia política, o mesmo não pode ser dito a respeito da legitimação do sistema político projetado pelas lideranças originais do regime autoritário.

Antes, portanto, de aceitar sem mais análises do tipo "abertura-sob-o-controle-do-regime" seria importante, primeiro, entender porque o regime não caminhou simplesmente para a institucionalização da nova ordem, mas, ao invés disso, iniciou um processo de liberalização que diminuiu gradativamente o espaço de manobras do governo até que se consumasse a retirada negociada, sem qualquer estratégia política de longo prazo que não fosse a intocabilidade da autonomia político-institucional das Forças Armadas.

Essa gradativa perda de "fôlego" político do regime pode ser acompanhado pelas alterações no discurso do governo a respeito das perspectivas de institucionalização do "processo revolucionário". Assim, na primeira fase, de evidente ascensão, o governo Castelo Branco falava da "salvação" da democracia, por meio do "saneamento" completo das instituições, falava-se também de legitimação e institucionalização da "revolução". A primeira crise de sucessão e a transição rumo a um governo efetivamente militar, com Costa e Silva na presidência, não alterou essencialmente o intuito reformador e a pretensão de consolidar institucionalmente os "avanços" políticos do regime. A promulgação da Carta de 67, no entanto, não suportaria os tímidos sinais de vitalidade do sistema político e da sociedade civil.

Golpe após golpe a legitimidade do projeto de reforma político-institucional de 64 foi sendo consumida pelas contradições do próprio "sistema". O crescimento do Terror e a autonomização dos seus agentes significou uma espécie de ruptura com o modelo "consensual" do regime autoritário. A euforia do período Médici, deveu-se mais à injeção de "oxigênio" decorrente dos sucessos econômicos circunstanciais, por uma política econômica "milagreira" que logo encontraria o seu fim. A destruição das bases de legitimidade do regime era, então, imperceptível; a desagregação, porém, tornar-se-ia evidente quando o aparato repressivo ameaçou se voltar contra o próprio criador.

A estratégia de Geisel para salvar a "revolução" da própria "revolução" implicou em uma substancial mudança tática, agora que o perigo vinha do "núcleo duro" do regime, era imprescindível o apoio "externo" de setores moderados da oposição. O discurso geiselista transitou sucessivamente de uma ênfase na mudança "dentro do sistema", via "descompressão" ou "distensão", para uma clara concessão às mudanças "no próprio sistema", consubstanciadas no projeto de abertura, chegando, já no fim fdo governo Figueiredo, à negociação da própria mudança de sistema político.

O sucesso político da abertura, do ponto de vista militar, deve, pois, ser relativizado. Os dois últimos governos militares, é certo, puderam conter o ímpeto do aparato repressivo, ao mesmo tempo que mantiveram os setores mais radicais da oposição sob controle. Mas não foram capazes de garantir a eleição de um presidente civil fiel aos ideais do movimento de 64. E, mais importante, não puderam assegurar um mínimo de legitimidade para a reforma conservadora do sistema político-institucional. A transição assinalou, afinal de contas, o virtual abandono do projeto institucional do movimento de 64.

A Crise Política do Governo Sarney e o problema da "Tutela Militar"

O sucesso inicial da transição, com a formação da Aliança Democrática que elegeu Tancredo Neves, deveu-se em parte ao desmoronamento do esquema de sustentação do regime autoritário. A perda de controle sobre o processo sucessório e, portanto, sobre os próprios rumos da transição, não se explica apenas pelo esgotamento do ciclo revolucionário. Ao desgaste político do regime somou-se o inesperado dinamismo da sociedade civil que acelerou consideravelmente o processo de transição ao sair em massa às ruas para exigir eleições diretas para presidente da República. O fracasso do movimento das Diretas se de um lado afetou a legitimidade do governo de transição, negociado com as FFAA, por outro, foi suficiente para isolar os setores mais conservadores do regime autoritário, eliminando qualquer possibilidade de sucesso para o projeto político de mudança "dentro do sistema".

O fracasso político do regime autoritário teve ainda como efeito uma redução do espaço político das FFAA, o desgaste causado pelos vinte anos de ditadura refletiu-se na atuação "discreta" das lideranças militares nos primeiros momentos da transição. Ao negociar sua eleição, Tancredo Neves aparentemente garantiu o afastamento gradativo das FFAA dos centros de poder em troca da preservação da sua autonomia institucional, com a morte do

presidente eleito e a posse do vice, figura menor durante o regime militar, o ritmo e, talvez, o próprio rumo da transição foram consideravelmente alterados.

A falta de legitimidade do governo Sarney e a crise política resultante das pressões pela antecipação das eleições presidenciais de certa forma destruiram as bases do acordo político-militar para a transição, trazendo os militares de volta ao primeiro plano da política nacional. A busca de respaldo militar ao seu governo abriu espaços inesperados para a intervenção dos ministros militares no assuntos da Constituinte, como a extensão do mandato presidencial e o regime de governo. Foi, portanto, o desgaste acelerado do esquema político de transição que projetou as FFAA no centro das decisões do governo Sarney. Essa intervenção "branca" das FFAA sobre o sistema político, menos ostensiva e, portanto, menos desgastante, seria, de acordo com Eliezer Rizzo, a expressão acabada da "tutela militar" sobre o processo de transição.

A "tutela militar" consistiria na convergência de dois processos, de um lado, a autonomização crescente das FFAA em relação ao Estado, de outro a desagregação política do governo Sarney, a ruptura da Aliança Democrática e a perda de controle sobre o processo constituinte. Eliezer é incisivo a este respeito:

"O processo de Transição do autoritarismo de fundo militar para o regime entre nós conhecido por Nova República, tem um saldo remarcável no tocante à presença política do aparelho militar: este saldo consiste na criação das condições internas ao aparelho militar para o exercício de uma função tutelar com relação ao governo, compreendendo apoio, sustentação, delimitação de espaços políticos e preservação de espaços já conquistados." (11).

Não é difícil concordar com o argumento de que a fragilidade do governo Sarney fortaleceu o aparelho militar, projetando os ministros militares, em especial o do Exército, para o centro da arena política. O problema está na determinação das condições políticas que deram espaço ao exercício desse "papel tutelar", pois como o próprio Eliezer reconhece, o projeto original do governo de transição, sob a liderança de Tancredo Neves opunha-se frontalmente a qualquer tipo de tutela militar sobre o sistema político. Citando o presidente eleito, percebe-se o nítido contraste com as "opiniões" do seu substituto sobre o regime militar: "(...)sob o aspecto político, foi um retrocesso. Sob o aspecto político foi, realmente, a usurpação dos direitos, das liberdades democráticas(...) um retrocesso das conquistas

(11) Ver "O aparelho militar: papel tutelar na Nova República", (p. 55) in Rizzo, Eliezer, Moraes, João Quartim de e Costa, Wilma Peres, *A Tutela Militar*, Vértice Ed., São Paulo, 1987.

democráticas que nós tinhamos, até o momento, como conquistas definitivas." (12). Não parece razoável que Tancredo Neves, com todo o apoio político de que dispunha aceitasse submeter-se ao controle dos seus ministros militares e nem estes se mostravam dispostos a uma aventura tão despropositada.

Tudo é diferente com o governo Sarney. Sem condições para formar uma base de apoio parlamentar minimamente estável e sem controle, portanto, sobre o processo constituinte, o recurso extremo aos ministros militares adquire um caráter eminentemente defensivo e restrito à defesa das condições mínimas de sobrevivência do governo. As dificuldades do governo para intervir na luta sucessória revelam não apenas a fragilidade política de Sarney, mas os claros limites da "tutela militar", principalmente num contexto de plena competição eleitoral e direitos políticos totalmente restaurados.

Basta pensar na campanha presidencial, a enorme mobilização política e a força institucional de um presidente eleito com maioria absoluta de votos para começar a relativizar o papel da "tutela militar". É difícil mesmo imaginar quais mecanismos político-institucionais permitirão às FFAA uma

---

(12) Texto de seu pronunciamento na TV Nacional de Brasília, em 17.01.85, p.15) in Rizzo, Eliezer et all. *A Tutela Militar*, Vértice Ed., São Paulo, 1987, p. 74.

intervenção eficiente no processo político, a não ser a mobilização de tropas e a ameaça de golpe que tendem a desgastar muito mais os militares do que o regime constitucional. Claro que numa situação de crise política as forças armadas adquirem um peso extraordinário e podem contar, inclusive, com a legitimidade decorrente do apoio de setores sociais significativos. Inversamente, num contexto de franca liberalização, com o restabelecimento das regras do jogo democrático, uma intervenção sistemática das FFAA na vida política tem que ser mediada pelo sistema político. Isto significa que se as forças políticas decidirem restringir a participação dos militares têm todos os instrumentos legais para isso. Quanto à capacidade do sistema político para sustentar uma posição como esta somente o próprio desenrolar do processo de transição pode decidir.

O peso atribuído à autonomia institucional das FFAA na explicação da "tutela" tende a subestimar a dinâmica do processo político, onde o conflito e o consenso são fatores determinantes e não podem ceder lugar a uma análise institucionalista na qual a organização substitui a capacidade de articulação de interesses e a capacidade de exercer hegemonia sobre o processo político. Corre-se, com isto, o risco de reforçar uma visão estática e bipolarizada do processo de transição. Neste caso, as FFAA seriam instituições sempre coesas e dotadas de uma vontade política coerente, dirigindo o processo político de uma posição superior como se não fossem parte indissociável deste processo.

Parece evidente, portanto, que se a conjuntura de crise política e econômica favoreceu a projeção política dos ministros militares, isto não significa que a tutela tenha se consolidado ou que as FFAA sejam um ator hegemônico no processo de transição. A legitimação do papel tutelar dos militares sobre o sistema político é bastante complicada tendo em vista a dinâmica competitiva do sistema democrático. Nesse contexto as FFAA ver-se-ão compelidas a agir como mais um ator dentro do sistema, pois suas demandas corporativas e interesses políticos deverão passar por uma negociação política no Parlamento, fortalecido pela nova Constituição, ou no Executivo, legitimado pelos milhões de votos que elegerão o futuro presidente

Como não estão dadas as condições para uma intervenção generalizada ou mesmo um golpe, o foco da análise deve se fixar nas perspectivas de interação, e não de conflito, entre FFAA e sistema político. Dentro das regras do jogo democrático os paradigmas são a competição eleitoral, pluralista e a negociação política dos interesses sociais conflitantes. é desnecessário ressaltar o papel fundamental do Congresso neste processo.

Uma análise da conjuntura política deve partir desta constatação básica: o eixo do conflito político foi a disputa entre Executivo e Congresso em torno do controle do processo constituinte. As votações mais polêmicas, não por acaso, foram as

que diziam respeito diretamente aos dois pólos do conflito, a extensão do mandato presidencial e o regime de governo.

Em diversos momentos do processo constituinte o conflito latente entre o Legislativo e o Executivo ameaçou transformar-se numa crise institucional de grandes proporções, como na definição do caráter "soberano" ou derivado da Constituinte. Tendo convocado eleições para a escolha de um Congresso com poderes constituintes, Sarney procurou chamar para si o controle da transição, "órfã" desde a morte de Tancredo. O caráter ambíguo de um Congresso ordinário com plenos poderes para elaborar uma nova Constituição não era fortuito. É fácil perceber como a correlação de forças entre um poder legislativo enfraquecido e um Executivo quase imperial seria desigual. Eleito por um período de 4 anos e completamente vulnerável às pressões políticas da administração federal, o Congresso Nacional deveria ser um "alvo" estático ante a pesada "artilharia" à disposição da Presidência da República

As primeiras ações do novo Congresso, entretanto, mostraram que a lógica da representação tem sua força e o debate a respeito dos limites da soberania da Constituinte tomou boa parte do noticiário político nas primeiras semanas de 1987. As propostas mais radicais chegavam a exigir o total controle do Executivo, inclusive o poder de veto sobre qualquer iniciativa do Executivo. A solução conciliatória do regimento manteve a plena autonomia do

legislativo frente ao governo. A recusa do projeto de Constituição da Comissão Afonso Arinos, convocada pelo presidente, reforçou simbolicamente o caráter soberano da Constituinte. Finalmente, o processo de elaboração do regimento interno, com seu viés "democratizante", deixou claro que as pretensões do Congresso iam além de uma simples reforma da antiga Constituição.

Esta fase preliminar do processo constituinte coincidiu com um relativo distanciamento dos ministros militares das questões mais polêmicas. Até os primeiros sinais de fragilidade política do governo, a postura "discreta" das FFAA correspondia ao roteiro da transição, negociada com Tancredo Neves. A falta de empenho do PMDB no apoio ao governo, o rompimento da Aliança Democrática e o fracasso do Plano Cruzado selaram definitivamente a perda de sustentação parlamentar do governo Sarney, evidenciada pelas votações da Comissão de Sistematização que aprovara o parlamentarismo e o mandato presidencial de 4 anos.

A perda de sustentação parlamentar e a perspectiva de encurtamento do mandato empurraram Sarney para o tradicional jogo de manipulação do Congresso, através da cooptação, da corrupção ou da ameaça aberta. As constantes e fracassadas tentativas de formação de um bloco "governista" afastaram ainda mais as lideranças partidárias do governo.

Com a intensificação da crise política, agravada pela crise econômica, os ministros militares serão cada vez mais requisitados a manifestar suas "opiniões" a respeito da extensão do mandato presidencial, do regime de governo ideal e mesmo sobre os "limites" da Constituinte. A perspectiva de uma crise institucional era cada vez mais nítida e o risco de uma intervenção "branca" fazia parte de todos os prognósticos sobre a transição.

*

A crise política do governo Sarney, com todas as consequências negativas para a transição, não parece ter afetado significativamente a estabilidade política das instituições militares. Como se sabe, uma intervenção militar resulta de uma combinação de fatores externos e internos à corporação. Acima vimos que as condições externas não eram favoráveis a uma intervenção aberta das FFAA. O desgaste político de um golpe contra a nova Constituição e a ausência de uma articulação civil-militar suficientemente ampla para sustentar um governo de "salvação nacional", de certa forma, inibiram a disposição golpista dos nossos militares, ainda que de modo algum constituam um obstáculo insuperável.

Por sua vez, as condições internas de estabilidade política das FFAA desdobram-se em tres níveis: 1) ao nível

institucional, não parece existir nenhum conflito que oponha FFAA e sistema político, também não existe nenhuma restrição do alto comando ao processo de redemocratização; 2) ao nível corporativo, a mobilização da tropa é baixa, apesar dos soldos desvalorizados e, além disso, o alto comando já demonstrou inequivocamente sua intolerância a qualquer forma de insubordinação; 3) por fim, ao nível político propriamente dito, não existe sinal de agitação política e mesmo os setores da "linha dura" não estão encontrando muito espaço para se articular dentro da instituição. O foco das tensões restringiu-se, pois, aos militares diretamente ligados ao governo, os ministros militares, que reagiam motivados por uma dupla "lealdade", enquanto auxiliares políticos do presidente e como chefes hierárquicos da instituição. Esta posição ambígua das lideranças militares explica muito da sua oscilação entre uma postura "intervencionista" e outra "legalista" no curso do processo de transição.

As posições mais "duras" dos ministros militares ao longo do processo constituinte podem ser entendidas como uma tomada de posição política em defesa do governo a que pertencem. Para compreender o empenho dos ministros militares contra a redução do mandato presidencial e a instauração do parlamentarismo basta atentar para o fato de que uma vez exercido o cargo de ministro, ou cargos políticos equivalentes, o militar praticamente encerra sua carreira dentro da instituição.

Também a postura "legalista", com direito às intermináveis juras de amor à democracia, encontra uma explicação bem prosaica nas exigências de estabilidade institucional para a implementação do extenso plano de modernização e capacitação tecnológica em andamento nas três armas (13). Uma intervenção militar, com a inevitável realocação de recursos para a reativação do aparelho repressivo, poria em risco a continuidade do plano tal como definido pelo alto comando

Outra indicação da disposição "legalista" do alto comando foi a resposta do ministro da Exército à insubordinação de oficiais de média patente, supostamente em razão dos baixos soldos, considerada dura por elementos da própria corporação. Um capitão que mobilizou tropas e cercou a prefeitura de Apucarana (PR), em protesto contra a situação de penúria dos seus comandados e dois alunos da Esao, também capitães, que planejavam explodir bombas em diversos quartéis, foram processados em tribunal militar. A indiferença perceptível dos ministros militares em relação ao

---

(13) Apenas os planos de reorganização do Exército, segundo José Murilo de Carvalho, que deverão "custar ao país uns 2 bilhões de dólares até 1990" desdobram-se em tres etapas, com término previsto para o longínquo ano 2015, denominadas FT-90, FT-00, FT-15. Os planos prevêm ainda, maior seletividade no recrutamento, a criação de sete batalhões de aviação equipados com helicópteros, o deslocamento de unidades, a mecanização da cavalaria etc. Nota, por fim, que "a criaçào da aviação do Exército é particularmente significativa, pois torna esta arma menos dependente da aeronáutica para ações políticas internas." in Militares e Civis: um debate para além da constituinte, texto apresentado na ANPOCS, 1988.

processo criminal movido contra o ex-chefe da Agência Central do SNI, general Newton Cruz, pelo assassinato de um jornalista envolvido com o "Serviço", reforça ainda mais a tese de que não existe um clima de conflito ou de prevenção entre a corporação militar e o sistema político.

O delicado processo de desativação do aparato repressivo, montado de forma quase clandestina durante os anos de terror, é um outro importante sinal de que as FFAA, de alguma forma, procuram adaptar-se às mudanças políticas produzidas pela transição. A substituição gradativa das SOP (Subunidades Operacionais), herdeiras diretas dos DOI-CODI, por um Núcleo de "guerra revolucionária", estreitamente subordinado à hierarquia do Exército, procura inverter o sentido para-militar, característico do aparelho repressivo montado nos anos 70, reforçando o perfil "profissional" das forças anti-subversivas (14).

O fato de que as FFAA não constituem um obstáculo imediato ao processo de democratização deve ser visto dentro de um contexto político conjuntural, seria ingenuidade afirmar que os militares tem algum compromisso essencial com o regime democrático, o que, aliás, vale também para diversos segmentos do sistema

---

(14) Ver noticiário a respeito das tentativas de redução da autonomia dos órgãos de segurança e repressão, por parte do Ministério do Exército, "Defesa interna muda. Núcleo vai tomar lugar dos DOI-CODI" in Jornal do Brasil, 27.10.87.

político. O argumentação pretendeu sustentar a tese de que uma combinação de fatores estruturais, como a modernização da sociedade, a intensa industrialização e o surgimento de uma estrutura social complexa e estreitamente vinculada ao setor moderno da economia, além, obviamente, do processo de integração da economia mundial e a gradual superação do conflito Leste-Oeste, exigem do sistema político reformas institucionais que favorecem a consolidação de um regime político mais democrático e menos injusto socialmente.

As dificuldades da transição são em grande parte resultado das resistências de um sistema político arcaico e incapaz deresponder às demandas de uma sociedade civil complexa e crescentemente organizada. A necessidade de reformas profundas na estrutura do Estado e de modernização da política já obteve uma primeira resposta nas eleições municipais de 88, com a ascensão de novas forças comprometidas com a moralização da administração pública e o fortalecimento das instituições democráticas. A próxima etapa será a eleição presidencial de 89 quando o sistema político como um todo estará mobilizado em torno de projetos nacionais de reforma social e modernização econômica.

Ao atribuir um caráter conjuntural ao que se denominou de "tutela militar" não subestimo a força política das FFAA e muito menos descarto a possibilidade de um golpe; a mudança de um enfoque

analítico do conflito entre Poder Militar e Poder Civil para uma análise das FFAA como parte constitutiva do sistema político se perde em precisão, no que se refere à determinação dos móveis internos da ação política das instituições militares, ganha em abrangência ao favorecer uma percepção dinâmica do processo político, e a forma de inserção das forças armadas neste sistema.

Como veremos a seguir, a democratização do sistema político afeta diretamente as possibilidades de controle sobre as FFAA. A lógica da competição política induz à ocupação dos espaços públicos pelos partidos políticos, esta, por sua vez, tende a reforçar a "publicização" do processo administrativo, pois um sistema partidário consolidado, onde cada agremiação age como fiscal da administração dos adversários e constitui alternativa real de poder, acaba por impedir ou, pelo menos, dificultar a "privatização" do processo decisório. Os efeitos da democratização do sistema político sobre as FFAA, na medida em que estas são, por excelência, um ator político, serão analisados no último segmento deste ensaio.

Controle Democrático ou Tutela Militar: limites e possibilidades da integração das Forças armadas à nova ordem constitucional

A argumento desenvolvido até agora procurou mostrar que os limites da intervenção das FFAA no processo político, quer sob a forma de golpe quer por meio de uma "tutela", estão condicionados pela dinâmica do sistema político. Parece evidente que um agravamento da crise econômica ameaçaria a estabilidade do sistema político, contribuindo para a polarização do sistema partidário, o que, certamente, aumentaria a influência das FFAA no processo político.

Importa assinalar, no entanto, que o peso político das instituições militares, decisivo nos momentos de crise, não deriva apenas do seu caráter autônomo e "deliberante", estas são condições necessárias, mas não suficientes, o fundamental é a legitimidade que setores significativos do sistema político atribuem à intervenção militar. Stepan mostrou com detalhes como uma articulação entre grupos civis e militares é decisiva para o sucesso de qualquer golpe ou intervenção mais extensa das FFAA no sistema político (15). Não se discute a capacidade militar das FFAA para depor um governo, deste ponto de vista seu poder é incontrastável, o que importa saber é se estas dispõem de

---

(15) Ver Stepan, Alfred, *Os Militares na Política*, Ed. Artenova, Rio, 1975.

legitimidade suficiente para governar. A ciência política já demonstrou à saciedade que o poder político não se funda apenas na força. O monópolio da força, a coesão organizacional ou a autonomia institucional só adquirem sentido político dentro de uma análise global do sistema político.A hegemonia das FFAA é, neste sentido, um fenômeno integralmente político.

Assim, as condições políticas para a consolidação de mecanismos institucionais de controle das atividades militares vinculam-se estreitamente às perspectivas de efetiva democratização da sociedade. Alguns fatos justificam um moderado otimismo quanto ao sucesso deste processo. Primeiro,a complexidade da estrutura sócio-econômica, produto de quase vinte anos de acelerado crescimento industrial, pressiona em favor de uma ampla reestruturação do sistema político, o que, aliás, começou a ocorrer já nas eleições municipais de 88. Também a organização sindical, principalmente no setores assalariados urbanos, torna cada vez mais plausível a institucionalização do conflito social, A predominância de padrões "profissionais" de negociação entre sindicatos e empresas soma-se a uma vinculação mais estreita entre centrais sindicais e partidos políticos para reforçar os elos de ligação entre sistema político e sociedade civil.

A nova Constituição refletiu, em larga medida, essa tendência de fortalecimento institucional do sistema político. A

"vitória" militar quanto à definição do papel constitucional das forças armadas não altera o sentido geral da nova ordem política. Certamente, ela significou uma concessão aos setores conservadores que, unidos aos militares, exigiram a manutenção de "salvaguardas" institucionais para o caso de um colapso do sistema político. Os "avanços" constitucionais no se refere aos direitos sociais e a extensão dos poderes do Congresso, por exemplo, influenciam mais fortemente o perfil geral da nova ordem política do que dispositivos pontuais que se pretendem garantias contra os riscos, cada vez menos prováveis, de um "assalto ao poder" promovido por grupos "subversivos".

Por sua vez, um grande número de inovações constitucionais procuram fortalecer o sistema representativo, as liberdades civis e os direitos sociais, ao mesmo tempo que contribuem para restringir o espaço de atuação política das FFAA. Dentre as mais significativas, podemos citar, a transferência real de poder para o Congresso e o fortalecimento político do Judiciário. O legislativo federal pode não apenas fiscalizar as atividades do Executivo, como modificar totalmente o orçamento da União, incluindo os itens referentes à defesa nacional e segurança do Estado, tem poderes para criar comissões de inquérito com poderes judiciais, e as Comissões Permanentes sairam grandemente fortalecidas. Quanto ao Judiciário, duas inovações terão consequências políticas consideráveis: primeiro, este passa a

elaborar seu próprio orçamento, o que reforça sua autonomia e a criação do Supremo Tribunal de Justiça, com poderes equivalentes ao da Suprema Corte americana, aumenta bastante a influência do poder judiciário na mediação dos conflitos sociais e políticos, disputando às FFAA o papel auto atribuído de poder "moderador".

A garantia do direito à intervenção das FFAA, para a defesa da lei e da ordem, é certamente uma ameaça à consolidação do regime democrático, mas como instrumento defensivo ele tem pouca efetividade fora das situações de crise político-institucional. Como, certamente, não se pretende que o desenvolvimento da democracia leve necessariamente à crise política, a eficácia jurídica deste instrumento repressivo dependeria justamente da falência do processo democrático e, portanto, só tenderia a bloquear a democratização quando a própria sociedade se mostrasse incapaz de superar os obstáculos "naturais" deste processo. Concretamente, isto significa que, se as crises puderem ser resolvidas dentro dos limites do próprio sistema político, a intervenção militar tende a tornar-se desnecessária, perdendo gradativamente a legitimidade de fato, ainda que continue legítima de jure.

Caso sejam superados os problemas conjunturais que afetam a estabilidade política do regime, o poder público, legitimado por uma sequência de eleições nacionais, estará em

condições favoráveis para iniciar, através da instituição de mecanismos de controle político, a integração das FFAA ao regime democrático. Como já foi observado, o processo de integração institucional não pode se limitar ao estabelecimento unilateral de instrumentos de controle sobre as atividades militares, é fundamental que as FFAA disponham de canais político-institucionais para expressar suas demandas e negociá-las com o poder público. O isolamento político dos militares não apenas fortalece o seu preconceito em relação aos civis, como estimula a formação de alianças anti-democráticas entre os setores "duros" das FFAA e as forças conservadoras da sociedade civil. Integração significa, portanto, que os militares continuarão a ter um papel considerável no sistema político, condizente, aliás, com a sua importância na história política do país, mas somente poderão exercê-lo dentro dos canais institucionais criados para esse fim específico. Neste caso, espera-se que a participação política dos militares venha a fortalecer as instituições democráticas e não tutelá-las.

De qualquer modo, as forças políticas empenhadas na integração dos militares à ordem democrática podem iniciar, paralelamente ao processo de institucionalização do novo regime, iniciar as negociações no Congresso e no Executivo para a implantação dos mecanismos institucionais de controle das atividades militares. Podemos desdobrar em pelo menos dois níveis esse processo, o primeiro restringe-se às instituições políticas,

especialmente o Executivo, o Congresso e os partidos políticos, o segundo inclue a sociedade política no sentido lato, partidos, associações civis e a opinião pública:

> 1) a formulação das políticas de defesa nacional e de segurança do Estado deve ser acompanhada de perto pelos órgãos técnicos do Congresso Nacional, da mesma forma, as Comissões Permanentes precisam capacitar-se para fiscalizar todas as atividades direta ou indiretamente vinculadas às FFAA, desde a formação profissional e doutrinária dos militares até o desenvolvimento tecnológico da indústria bélica nacional. Além da atribuição de poderes efetivos para fiscalizar e reformular a política geral de defesa nacional, as Comissões Permanentes devem receber técnicos competentes e infra-estrutura adequada para a realização de suas novas funções. Ainda assim, será preciso fortalecer politicamente esse controle institucional estimulando a participação de representantes dos partidos nos conselhos de assessoria criados pela nova Carta, especialmente, nos importantes Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional.
>
> 2) a discussão e a formulação da política de defesa nacional não deve se limitar ao Executivo nem mesmo ao Congresso Nacional, é fundamental que os partidos,

enquanto organizações da sociedade civil, formem suas assessorias especializadas e preparem-se para discutir com a opinião pública (através dos meios de comunicação) as alternativas de política de defesa nacional. é igualmente importante estimular a formação de instituições de estudos estratégicos e militares, independentes do Estado, para formar um público capaz de entender a importância da política de defesa nacional. Discutindo ativamente os problemas que interessam diretamente às FFAA, os partidos e a sociedade civil começariam a superar os preconceitos que separam civis e militares. Pretende-se, com isso, evitar que o controle democrático sobre as instituições militares crie atritos insanáveis que acabem por impedir a integração definitiva das FFAA ao regime democrático.