

Eliézer Rizzo de Oliveira

De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia

Tese apresentada ao concurso de Livre Docência na área de
Instituições Políticas Brasileiras do Departamento de Ciência
Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,
Universidade Estadual de Campinas.

2º semestre de 1993

UNICAMP
Biblioteca - IFCH

Eliézer Rizzo de Oliveira

De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia

Tese apresentada ao concurso de Livre Docência na área de *Instituições Políticas Brasileiras* do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

2º semestre de 1993

UNICAMP
Biblioteca - IFCH

Dedico este trabalho a Maria Evelynna, minha mulher, e aos nossos meninos Camilo, Daniel e Caio;

Adalberto (em memória) e Irahny, meus pais;

Renato e Evangelina;

Lélia, Irandy, Irandy e Irandy.

Agradecimentos

Este trabalho é um resultado da minha atividade docente no Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e das pesquisas que realizei no Núcleo de Estudos Estratégicos e Núcleo de Estudos Constitucionais. Através da Iara Bonelli e Margareth Moraes agradeço o apoio dos colegas destes núcleos. Na pessoa do Sebastião Rovaris, agradeço o empenho dos funcionários do IFCH para a tramitação a contento deste concurso e para a sua reprodução gráfica. Jadison Freitas, como sempre, guiou-me nas aventuras através da computação. E Adriana Aparecida Marques, com uma bolsa do Serviço de Apoio ao Estudante, elaborou sob minha orientação uma competente cronologia político-militar a partir do *impeachment*, de grande valia para as partes finais deste trabalho.

Do ponto de vista institucional, o apoio inicial veio da FINEP - Financiadora de Pesquisas, em 1985, para um projeto sobre intervenções militares. Da FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, obtive bolsa de estudos para um programa de pós-doutorado no CEDSI - Centro de Estudos de Defesa e Segurança Internacional, na Universidade de Ciências Sociais de Grenoble, no ano escolar 1990-1991, cujo diretor, professor J-F. Guilhaudis, acolheu-nos, a mim e à minha família, com uma excepcional generosidade.

Em momentos diferentes pesquisei nos arquivos do jornal O Estado de São Paulo. O mesmo ocorreu no DEDOC da Editora Abril, onde minha amiga Suzana Camargo me acolheu com afetuosa atenção e muita competência. Do escritório da Unicamp em Brasília, Ester Marinho enviou-me regularmente material de imprensa da capital federal sobre a vida castrense ao longo de vários anos.

O coronel PM-MG José do Espírito Santo ajudou-me no tocante à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. O mesmo tem feito o deputado federal José Aníbal (PSDB-SP), amigo de muitos anos, membro da referida Comissão. Devo aos almirantes Mário César Flores e Othon Luiz Pinheiro da Silva a amizade e a atenção com que me atendem sobre temas militares. Em particular, o almirante Flores ajudou-me a conhecer as dimensões militares dos problemas nacionais, com documentos e conversas sucessivas e muito agradáveis. Também o general Gleuber Vieira e o coronel Marco Antônio Sávio Costa, do Estado-Maior do Exército, atenderam-me com esclarecimentos na etapa final da redação.

Sou muito grato a todas essas pessoas.

Com Evê, minha mulher, e os nossos meninos vivi intensamente as circunstâncias nas quais elaborei esse trabalho, incluindo a inesquecível estadia em Grenoble.

Prefácio

«As instituições armadas não apresentam os mesmos problemas de definição que os estratos e as classes sociais, mas as forças e sua expressão sociopolítica, o militarismo, constituem um tema difícil de apreender com serenidade e um mínimo de rigor. Os observadores tendem a emitir juízos de valores, favoráveis ou condenatórios, sobre a ação extramilitar das Forças Armadas. Alguns tratam de encontrar os responsáveis ou culpados da usurpação militarista. Ao considerá-la uma patologia da vida política, uma anomalia em relação ao bem supremo da democracia pluralista, a impaciência indignada tende a desculpir explicações globais, inclusive a chave única desse fenômeno, em lugar de descrevê-lo e compreendê-lo. Por isso multiplicam-se as interpretações instrumentais e aproximativas em tal número que não se pode passá-las pelo alto. Tanto mais que somente é lícito interessar-se pelos militares como tais se essas visões metafóricas do militarismo, que atribuem a hegemonia marcial de um "mais além" histórico, geográfico ou social e consideram os exércitos como indecifráveis "caixas pretas", resultam questionáveis e mesmo errôneas».

Alain Rouquié (1)

Esta tese, a terceira que dedico às relações entre o aparelho militar e o sistema político brasileiro, recobre vinte anos da história política recente. É bastante evidente o grau de dificuldade que o tempo histórico assim tão presente acarreta. Talvez nos próximos anos arquivos de instituições e atores políticos venham a abrir-se, possibilitando luzes novas sobre as questões que enfrento neste trabalho. Em todo caso, algumas dificuldades serão recorrentes ainda que sob melhores condições de pesquisa, posto que decorrentes de fatores que se abrigam enraizadamente na sociedade brasileira: uma atitude de superioridade dos partidos e da própria sociedade com relação aos temas militares, um desligamento que beira à irresponsabilidade política no tocante à defesa do país. Estou convencido de que a democracia não se consolidará sem que haja resolvido o enquadramento da instituição

(1) Alain Rouquié, *Extremo Occidente. Introducción a América Latina*. Buenos Aires: Emecé, 1990, pg. 177.

militar ao poder político civil que se funda na cidadania e se expressa em instituições sociais e estatais de representação política. Ora, como em toda relação social ou política, a presença militar tem mais de um polo, explicando-se por referência aos traços mais notáveis da instituição castrense e também às características na nossa organização societária. O que não convém preservar, de um lado ou de outro, é o sentimento de superioridade que alimenta o desprezo pelo outro em detrimento da própria democracia.

Minhas pesquisas abriram-me muitas portas na instituição militar. Aí tive ocasião de conhecer profissionais competentes, patriotas, responsáveis pelo desempenho de uma profissão que, como o sacerdócio, se crê fundada numa vocação e numa missão. As portas abertas significaram, dentre outras coisas, convites para a apresentação de palestras na Escola de Guerra Naval, o intercâmbio intelectual, o reconhecimento recíproco da importância social das nossas instituições universitárias e militares, o incremento da cooperação institucional.

Na Parte 1 (*Estado, política e força militar*) procurei circunscrever as relações entre força e política que, no regime democrático, equacionam-se mediante a subordinação da primeira à segunda. Daí a incursão em Maquiavel, Clausewitz, Weber e nos pensadores franceses, geralmente militares, que tipificaram a guerra revolucionária numa teoria política autoritária. Minha intenção foi voltar ao princípio do caminho que trilhei para estudar a Doutrina de Segurança Nacional na dissertação de Mestrado e em um ensaio posterior, já que os militares brasileiros foram inspirar-se mais na derrocada do sistema colonial francês do que no pensamento estratégico norteamericano. O que foi apenas uma intuição no trabalho de doutorado, penso haver agora consolidado e talvez isso me leve de novo a estudar a Escola Superior de Guerra.

O estudo da guerra do Golfo, empreendida pelos Estados Unidos e seus aliados sob a égide da ONU contra o Iraque, forneceu-me uma excelente ocasião de analisar os dois termos (política e força) numa situação de conflito nos primórdios de uma nova ordem internacional, decorrência ao mesmo tempo da supremacia do Ocidente e de seu sistema social e do desmoronamento do sistema soviético. Este estudo não se relaciona cronologicamente mas tematicamente com o que vem em seguida. Reconheço que ele poderia acomodar-se também na parte final da tese, num alargamento do campo político do governo Collor.

Sumário

Parte 1: Estado, política e força militar	1
Capítulo 1: A política e a força na constituição do Estado	2
1. Guerra e Direito	5
2. Maquiavel: a secularização da política e a força como fundamentos do Estado	10
3. Clausewitz: a guerra como instrumento da política (ou a subordinação da guerra à política)	19
4. Conclusões	32
Capítulo 2: A Guerra Total	34
1. A submissão da política à guerra	36
2. Guerra revolucionária e guerra total	41
3. O inimigo interno e a ampliação do campo militar da política	50
4. O contexto da Guerra Fria	53
5. Conclusão	56
Capítulo 3: A Guerra do Golfo e a nova ordem internacional	59
1. A natureza da nova ordem	63
2. O jogo estratégico do Iraque	70
3. O jogo diplomático do imediato pós-guerra	81
4. Conclusão	89
Parte 2: Poder político e poder militar no processo de distensão	95
Seção 1: Condicionantes militares da distensão política	96
Capítulo 4: Regime autoritário e contradições do aparelho militar	97
1. Autonomia militar na ação política	97
2. Aparelho militar e dominação política	101
3. Contradições do regime militar no aparelho militar	107
4. Coesão institucional e conflito político	110

XII

De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia

Capítulo 5: O projeto de distensão	114
1. A crise do partido militar	116
2. A legislação autoritária e a concentração do poder militar	120
3. O regime militar e as eleições	126
4. O sentido político da distensão	131
Seção 2: Geisel, De Gaulle e o poder militar	140
Capítulo 6: Os atores	141
Capítulo 7: As concepções de auto-legitimação	151
1. A legitimidade pessoal	152
2. A legitimidade pela recuperação ou a legitimidade dos fins	155
Capítulo 8: A política e o poder militar	161
Capítulo 9: O balanço da força e da política	168
Seção 3: Da distensão à tutela militar	172
Capítulo 10: A natureza política e a função intelectual da profissão militar	173
Capítulo 11: Da distensão à tutela militar: a saída pelo centro	183
Parte 3: As Forças Armadas e a Constituinte	193
Capítulo 12: Constituinte, Constituição e consolidação da democracia	195
Capítulo 13: As demandas das Forças Armadas à Constituinte: o modelo da autonomia militar	203
1. Função constitucional	208
2. Defesa externa e defesa interna	210
3. Polícias Militares	214
4. Conselho de Segurança Nacional	215
5. Ministérios militares	217
6. Justiça Militar	220
7. Serviço militar obrigatório	221
8. Direitos políticos dos militares	225
9. Outros temas	227
Capítulo 14: As teses da Constituinte sobre as Forças Armadas	229
1. A participação das Forças Armadas e da sociedade civil	231
2. A confirmação da função interventora	253
Capítulo 15: A Lei Complementar sobre as Forças Armadas	263

Parte 4: As Forças Armadas no governo Collor	267
Seção 1: Forças Armadas e regime político	268
Capítulo 16: Distensão, abertura, transição e consolidação democrática	269
Capítulo 17: Aparelho militar e sistema político	273
Capítulo 18: A inserção das Forças Armadas no processo democrático: o enfrentamento da tutela militar	278
1. A quebra do pedrão da tutela militar	282
2. O discurso presidencial aos militares	289
3. O discurso dos ministros militares	292
4. O comportamento político dos ministros militares	295
Seção 2: A crise política: natureza e dinâmica	298
Capítulo 19: A guerra dos Poderes	299
1. Os significados políticos do plano econômico	300
2. Isolamento político e corrupção	306
3. A crise do <i>impeachment</i> do presidente Collor	311
Seção 3: A crise da identidade militar	323
Capítulo 20: A revisão de convicções arraigadas	324
1. O perigo vem do norte. A percepção da ameaça na nova ordem internacional	326
2. O sentimento de rejeição social e de perda de poder político	335
Capítulo 21: Os projetos militares: dois estudos de caso	348
1. O submarino nuclear	350
2. O Projeto Calha Norte	355
Capítulo 22: A polêmica amazônica	363
1. A interlocução e a legitimidade	364
2. Acerca da soberania	368
Capítulo 23: A instituição militar e o movimento social militar	376
1. As tensões em torno dos salários	376
2. O caráter disfuncional dos imóveis funcionais	384

Seção 4: A conjuntura pós-Collor	388
Capítulo 24: Os riscos de instabilidade militar	389
1. Conflitos que sugerem novo quadro de tutela militar	390
2. O ministério de Defesa	394
3. A crise da segurança pública	398
4. A visita aos porões do regime militar	401
Conclusão	405
Fontes, documentos e bibliografia selecionada	408
1. Livros e ensaios	409
2. Artigos e entrevistas	415
3. Documentos	417
4. Revistas	418
5. Jornais	419
6. Bibliografia selecionada	420

PARTE 1

**ESTADO, POLÍTICA
E FORÇA MILITAR**

«O Diabo não é necessário: não se precisa de guerras e de violências, em nenhum caso. Não existem problemas que não possam ser resolvidos em torno de uma mesa, desde que haja boa vontade e recíproca confiança; ou até medo recíproco».

«As guerras são detestáveis, são um péssimo modo de resolver as controvérsias entre as nações ou entre facções, mas não se podem definir como inúteis: visam a um objetivo, quem sabe iníquo ou perverso. Não são gratuitas, não se propõem infringir sofrimentos; os sofrimentos existem, são coletivos, dilaceradores, injustos, mas são um subproduto, um acréscimo»

Primo Levi (1)

«A arte da guerra é de importância vital para o Estado. É uma questão de vida ou de morte, um caminho tanto para a segurança como para a ruína. Assim, em nenhuma circunstância deve ser negligenciada»

Sun Tzu (2)

(1) Primo Levi, *Os afogados e os sobreviventes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990, pg. 124 e 63.

(2) Sun Tzu, *A arte da guerra*. Adaptação e prófácio de James Clavell. 12ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1983, pg. 17.

Capítulo 1

A política e força na constituição do Estado

A guerra tem-se constituído num tema importante da literatura universal ao longo dos séculos. Escritos religiosos, relatórios de viagens e uma literatura especificamente voltada ao tema, como é o caso de *A arte da guerra*, escrita no século IV AC, refletem sobre a guerra na vida das sociedades do Ocidente e do Oriente, ora sob o ângulo dos feitos excepcionais de alguns poucos heróis, ora destacando o vínculo estreitíssimo entre a guerra e a sorte dos povos, a conquista ou a submissão, a sobrevivência ou o desaparecimento. O primeiro enfoque alimenta mitos e mitologia ao passo que o segundo atribui ao conflito e à guerra um carácter efetivamente histórico.

Tipologias foram elaboradas com o propósito de compreender e explicar o fenómeno da guerra na busca de relações entre as modalidades de guerra e as estratégias correspondentes. De qualquer modo, guerra e estratégia concebidas como partes essenciais da vida dos Estados (3).

Da caracterização e da importância da guerra como fato social decorrem dois fatores muito relevantes para a política: de um lado, a importância dos aparelhos militares, que dependem económica, demográfica e tecnologicamente dos produtos gerados pela sociedade, mas que se distinguem sociologicamente do restante da sociedade, por vezes agindo sobre ela no sentido da sua mudança ou da sua conservação; de outro lado, o papel político dos condutores da guerra, dos profissionais das armas, que Maquiavel considerou indispensáveis (porque o poder político não pode ser desarmado) e ao mesmo tempo perigosos (porque o seu fracasso deixa o Príncipe indefeso e o seu sucesso pode competir

(3) A propósito, ver o importante compêndio de estratégia militar organizado por Gérard Chaliand, *Anthologie mondiale de la stratégie. Des origines au nucléaire*. Paris: Robert Laffont, 1990, 1526 páginas.

com o poder do soberano) para o poder do Príncipe. Em outras palavras, o controle das armas faculta a exorbitância da função militar: *«O príncipe em pessoa é quem deve constituir-se capitão, a república deve mandar para esse posto um de seus cidadãos e, quando for infeliz na escolha, deve logo substituí-lo. E, se revelar um homem de valor no seu posto, deve a república assegurar-se mediante leis, contra o capitão, para que não exorbite ele das suas funções»* (4).

Dois pilares do pensamento de Maquiavel, que examinaremos com mais detalhes adiante, dizem respeito ao poder político que não pode subsistir se encontrar-se desarmado; de outro lado, tanto a política e a força aparecem tão indissociavelmente integradas que elas constituem as bases do Estado. Para conquistar ou preservar o Estado, *«é necessário a um príncipe estabelecer sólidos fundamentos; sem isso, é certa a sua ruína. E as principais bases que os Estados têm, sejam novos, velhos ou mistos, são boas leis e boas armas. E como não podem existir boas leis onde há armas boas, e onde há boas armas convém que existam boas leis, referir-me-ei apenas às armas»* (5).

A tensão entre a necessidade do Estado organizar e manter uma força armada e a possibilidade da força militar impor-se sobre o príncipe percorre o pensamento político sem respeito às fronteiras culturais. Ainda em Maquiavel não se dispensa ao Príncipe o conhecimento e o cultivo da arte da guerra e o estar presente nas lides guerreiras: *«o estar desarmado te obriga a ser submisso, e isso é uma das infâmias de que um príncipe deve se guardar»*. (E mais) *«um príncipe que não entenda da milícia, além de outras infelicidades, como se disse, não pode ser estimado pelos seus soldados nem ter confiança neles»* (6).

Nem deveria o Estado dispensar ao seu aparelho militar um tratamento normal, isto é, corriqueiro e semelhante ao que dispensa aos demais setores da sua administração. As virtudes da política civil não são aplicáveis diretamente no meio militar. Ao contrário, elas podem acarretar infortúnio se o soberano procurar *«comandar um exército da mesma forma que administra o reino, ignorando as condições que prevalecem no exército. Isto provoca inquietação na mente dos soldados. Humanidade e justiça são os princípios com os quais se governa o Estado, mas não o exército; oportunismo e flexibilidade, por outro lado, são virtudes militares em vez de civis»* (7).

(4) Nicolau Maquiavel, *O Príncipe*. 4a ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987 (Os pensadores), pg. 49.

(5) *Idem*, pg. 49.

(6) *Idem*, *idem*, pg. 59.

(7) Sun Tzu, obra citada, pg. 27.

Parte 1: Estado, política e força militar

Mais recente do que ambos os autores, e ocupando-se muito mais do equilíbrio dos poderes do Estado-nação do que dos temas castrenses, Montesquieu sugere que a força armada deve prestar contas e obediência exclusivamente ao poder executivo (8). Isto é, prestar contas ao executivo, não ao parlamento do qual o primeiro deriva.

Tanto mais complexa a guerra entre os Estados-nação, já que ela tende a ser massiva, envolvendo não somente os excedentes da população, mas os mais capazes; não mais os diletantes da nobreza, mas os profissionais da guerra. O exército não apenas torna-se profissional, permanente e estatal como também a encarnação burocrática da idéia de nação. Este é o modelo francês, segundo Jouvanel, das relações entre exército e nação: *«A valorização moral do "Exército" ressalta no fato de que sua intervenção em matéria civil (...) já não provoca choque, ao contrário do que aconteceu com a operação militar de 11 de julho de 1789. O exército passou a encarnar, de certa forma, a idéia de "nação". O mesmo fenômeno de valorização pode ser observado na última década, na grande quantidade de "novos Estados", como costumam ser chamados»*. (Quanto aos novos profissionais das armas) *«uma palavra de conotação tão pejorativa como o termo «excedentes» corresponde perfeitamente aos sentimentos que prevaleciam durante o século XVIII em relação aos soldados, já que a tropa era formada por homens que não tinham encontrado outro lugar na sociedade. (...) Assumia-se essa condição (de soldado) por não ter encontrado outra, por estar colocado fora da sociedade. Os soldados eram mal vistos pela população, que os julgava incapazes de qualquer coisa assim que escapassem a uma disciplina rígida. (...) Antes da Revolução, o adjetivo «militar» tinha um sentido pejorativo. Mas tão logo a «Grande Nation» se encontra em guerra com as monarquias da Europa, as coisas serão diferentes»* (9).

Teremos ocasião de examinar as influências deste modelo de construção na idéia de nação nos militares brasileiros a partir dos meados do século passado. Por ora, convém destacar três conceitos que lhes parecerão essenciais: em primeiro lugar, a indissociabilidade da política e da força na sustentação do Estado, que Maquiavel afirma com grande ênfase; em segundo lugar, encarnando o exército a nação, a participação militar no campo propriamente político deve constituir uma situação corriqueira, ou melhor, constitui a condição essencial da definição dos interesses da nação (uma inspiração encontrada na república produzida pela Revolução Francesa); em terceiro lugar, da mesma fonte, o

(8) *Do espírito das leis*. 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985, pg. 161.

(9) Bertrand de Jouvanel, *As origens do Estado Moderno. Uma história das idéias políticas do século XIX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, pg. 121-122.

postulado da cidadania integral composta pelos lados militar e civil, que encontramos também em Maquiavel.

O Estado-nação segundo o modelo francês comporta a intervenção da *armée* na vida política. De certo modo, a organização administrativa do Estado aos moldes militares (isto é, moldes do exército profissional resultante das guerras napoleônicas), nos quais a igualdade de oportunidades em função do recrutamento (tendencialmente) universal e a promoção na carreira fundada no mérito ajuda a estabelecer a igualdade política dos cidadãos, base do Estado-nação. De um lado, o exército exerce uma forte influência sobre a organização administrativa do Estado. De outro lado, ao mesmo tempo em que o exército recruta seus quadros na nação, esta (a totalidade da população) - em decorrência do caráter profissional dos exércitos e do caráter massivo das guerras modernas - passa a constituir a reserva do próprio exército. Jouvencel sugere que se leve na devida conta, isto é, se leve a sério a vinculação entre exército e igualdade política, entre militarização organizativa do Estado e a diminuição dos privilégios: *«Costuma-se ouvir a queixa de que o uniforme e a disciplina militares foram introduzidos nos liceus. Mas será que há algo de mal em propagar na nação o espírito militar, que desperta as paixões mais nobres, a honra, o desinteresse, o amor à pátria, e que incute nos homens os hábitos da ordem, da regularidade e da obediência? O espírito militar só se torna perigoso quando se transforma no apanágio exclusivo de uma casta»* (10).

1. Guerra e Direito

A atenção que as Ciências Sociais têm dispensado à questões bélicas no Brasil não corresponde em absoluto à importância da guerra na vida das nações e dos Estados. A desatenção da intelectualidade civil, em particular dos cientistas políticos e dos juristas brasileiros, contrapõe-se à cuidadosa elaboração teórica e histórica dos fenômenos militares e bélicos em outras partes do mundo.

Mesmo sem entrar no campo da estratégia é possível encontrar contribuições relevantes, até mesmo em autores que, ao longo de sua obra, não se credenciam como

(10) Luis Napoleão, *Des idées napoléoniennes*. Citado por Bertrand de Jouvencel, obra citada, pg. 123.

especialistas das questões militares. Norberto Bobbio, a quem as ciências políticas e filosofia devem uma sólida produção nos últimos 50 anos, afirma que *«a guerra é um dos problemas centrais do nosso tempo; há quem afirme que é o problema central»* (11). Considerando-se a situação mundial, Bobbio tem razão. Talvez tivesse ainda mais razão se colocasse a guerra é o problema central do nosso tempo, mesmo considerando que a possibilidade de uma guerra nuclear encontra-se mais afastada hoje do que há cinco anos. Em todo caso, a guerra continua no centro dos processos mundiais na exata medida em que estados continuam surgindo e desaparecendo mediante a guerra, fronteiras são revistas, nações aspiram constituir-se em Estados. É nada disso dispensa a guerra. Ao contrário, a guerra tem sido o meio de definição *in extremis* dos projetos políticos.

Sendo assim, existe uma relação muito estreita entre a guerra e o direito, da mesma maneira que entre a força e a política, o estado de natureza e o estado civil. Ou ainda, entre a guerra e a constituição do Estado. Bobbio o demonstra com uma argumentação arguta, na qual a guerra pode cumprir quatro papéis com relação ao direito: antítese, meio, objeto e fonte. Vamos nos ocupar dos dois primeiros e do último papel.

Guerra antítese do direito

O estabelecimento da paz através de um ordenamento jurídico legítimo, fundado no pacto dos poderes individuais que, por este instrumento, deixam de existir em favor de um poder superior a todos os demais, o estabelecimento da paz, repita-se, só pode derivar do direito. Instala-se assim o estado civil, no qual um sistema de leis válidas faz cessar a guerra de todos contra todos.

A paz como a guerra representam ordenamentos jurídicos. Mas a paz é condição necessária para que se alcancem todos os demais fins políticos. Portanto, a paz é o fim do direito. Diz Bobbio: *«Se aceitamos a definição comum de guerra como violência organizada e de grupo, a antítese com o direito aparece com toda clareza: com efeito, o direito em sua acepção mais ampla pode definir-se como a paz organizada de um grupo»* (12).

(11) Norberto Bobbio, *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Gedisa, 1982, II - *Derecho y guerra*, pg. 95.

(12) Norberto Bobbio, pg. 97.

No nível em que Bobbio desenvolve seu argumento, a antítese guerra-paz existe na passagem da ausência de Estado para a existência do Estado, não se tratando portanto da guerra entre estados.

Guerra-meio

Ao contrário da situação anterior, parte-se aqui da realidade estatal. A definição aplica-se aos grupos sociais organizados no interior de um Estado, os quais podem valer-se da guerra - como violência organizada - para fazer valer suas pretensões. *«Na perspectiva da guerra-meio o problema de fundo é estabelecer se existem justas pretensões de um estado frente a outro, ou seja, pretensões cujas satisfação constitua um ato que tem como resultado a restauração ou a insaturação de um direito, e quais são»* (13).

Um problema novo apresenta-se aqui, qual seja, o da legitimidade de origem (não necessariamente de procedimento) da guerra. Bobbio transita entre as teorias pacifistas (toda guerra é injusta) e as teorias belicistas (toda guerra é ato soberano, portanto lícita) no sentido de apontar as teorias da guerra justa como situações intermediárias.

Guerra-fonte

Neste caso, a guerra é considerada como expediente não para a preservação mas para a fundação de um novo direito. Trata-se assim de situação revolucionária no sentido técnico-jurídico, ou seja, de *«um conjunto de atos coordenados e organizados com o objetivo de instaurar um novo ordenamento jurídico»* (14). A pretensão ao estabelecimento de um novo direito funda-se geralmente num ideal de direito ou numa espécie de direito natural. Podem assim ser consideradas as guerras de libertação nacional fundadas no direito à autodeterminação dos povos.

(13) Norberto Bobbio, pp. 98.

(14) *Ibidem*, pp. 104.

Guerras revolucionárias ou golpes anti-revolucionários têm assumido o sentido de mudanças abruptas pelo estabelecimento de sistemas políticos de inspiração socialista e de movimentos igualmente abruptos de reação a tais propósitos. Os dois tipos de movimentos políticos geralmente combinam a guerra com a política. Assemelham-se ainda, além das concepções totalitárias de que são portadores, em função de idêntica expectativa do direito à criação do direito a partir da guerra como fonte. Num primeiro momento, a própria vitória militar do movimento revolucionário ou contra-revolucionário constitui a fonte do direito de legislar em nome do todo ou da nação até mesmo para limitar os direitos irrestritos de que disporia. O Ato Institucional nº 1, de 10.3.64, é exemplar a este respeito. Conceituando o movimento militar como uma autêntica Revolução, diz o documento: «*A Revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação. A Revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional. Este se manifesta pela eleição popular ou pela Revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do poder constituinte. Assim, a Revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima a si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas, sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da Revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. (...) A Revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização, a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe. (...) Fica, assim, bel claro que a Revolução não precisa legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação*» (15).

Este Ato Institucional contém elementos que acrescentam fortes razões à tipologia formulada por Bobbio. O primeiro elemento é que a Revolução representa a nação e, segundo elemento, investe-se do poder constituinte (o fundamento nacional do direito), equiparando-se portanto ao povo. O particular (a Revolução vitoriosa), por ser idêntica ao povo, exerce o poder constituinte. Em outras palavras, a Revolução, a guerra vitoriosa fundamenta o novo direito que cumpre, inclusive, a finalidade de limitar os direitos ilimitados

(15) Ato Institucional nº 1 de 9.4.1964. *Constituições do Brasil*. 7ª ed. Adriano Campanhole e Hilton Lobo Campanhole (compilação, revisão, atualização e notas). São Paulo: Atlas, 1984, pp. 313-314..

(porque constituintes) da Revolução. Os poderes da República deixam de fundar-se na Constituição de 1946, passando a legitimar-se no direito da Revolução.

A preservação deste direito passa a constituir em si mesmo um grave problema político que é considerado em outros Atos Institucionais: «A autolimitação que a Revolução se impôs no Ato Institucional de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que, tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento. (...) A Revolução está viva e não retrocede. (...) Não se pode desconstituir a Revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional» (16).

Este exemplo tomado dentre inúmeros outros sugere também que um movimento social ou movimento militar vitorioso aparece, para as forças que representa, como meio e ao mesmo tempo como fonte de direito. As situações concretas não se limitam a nenhum esquema conceitual. Elas dificilmente podem explicar-se pela aplicação exclusiva de um destes tipos. É necessário combiná-los até porque dois contendores seguramente justificam sua disposição à guerra (numa situação colonial, por exemplo) com o emprego de teorias distintas. Guerra-fonte para o movimento de libertação nacional, guerra-meio para o estado colonial, ambas as partes considerando-se fundadas numa noção de guerra justa.

As considerações que aparecem a seguir não pretendem em absoluto cobrir o vasto conjunto de autores e obras vinculados ao tema no pensamento político clássico ocidental. Trata-se de uma referência selecionada de autores a partir dos temas que encontramos em suas obras, temas que anos ajudam ainda hoje a compor um referencial teórico da natureza e do lugar da força e da guerra na vida do estado.

(16) Ato Institucional nº 2, de 27.10.1965. Idem, pp.317.

2. Maquiavel: a secularização da política e a força como fundamentos do Estado

Política e força

Os homens estão destinados uns a mandar e outros a obedecer, sendo da natureza humana que a ninguém é dado escapar da realidade da dominação. Isto é, da realidade da política na qual o dominado deseja a dominação e o príncipe não pode dela escapar. A ética possível é a do exercício do poder, mais precisamente a do construtor do Estado. Os limites do poder fundam-se na vontade do príncipe mais do que no ordenamento que ele eventualmente tenha estabelecido. Deste modo, o poder de Estado funda-se no terror, no medo que impõe ao dominado, na força militar que o Príncipe aplica conforme sua sagacidade com o propósito de manter o poder e preservar o Estado. (17).

As regras básicas da política adiantadas por Maquiavel aparecem com recorrência ao longo de *O Príncipe*. Em quase todas elas aparece (de forma clara ou subentendida) a integração da política (vontade e direção, negociação) com a força. Estas regras podem resumir-se em: (a) organizar colônias ou destruir cidades; (b) fomentar novos poderosos para contraporem-se aos antigos dominadores, em aliança com o novo Príncipe; (c) abater os antigos poderosos e suas linhagens; (d) elaborar novas leis; (e) governar mediante dosagem de «*coisas boas*» e «*coisas más*»; (f) organizar o governo segundo o modelo de descentralização, com os nobres, ou governo centralizado, com novos servidores; (g) emprego de milícias próprias (do próprio Estado), sob contrato (mercenárias) ou por empréstimo (auxiliares) e do terror (18).

(17) Luciano Gruppi, *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre, L&PM, 1980, pp. 10-11. Apoiei-me substancialmente em outras obras das quais destaco: Norberto Bobbio, *A teoria das formas de governo*. Brasília: UnB, 1980 (capítulo VI: «Maquiavel», pp. 73-84); M. Merleau-Ponty, *Sinais*. Lisboa: Minotauro, s/d (XI - «Nota sobre Maquiavel», pp. 321-340); G. Mocca e G. Bouthoul, *História das doutrinas políticas*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1968 (XVI - «As condições políticas da Europa Ocidental e particularmente da Itália, no fim do século XV», pp. 93-123) e Isaiah Berlin, «O problema de Maquiavel». *Textos de aula*. Centro de Documentação Política e Relações Internacionais. Brasília: UnB.

(18) Nicolau Maquiavel, *O Príncipe*, pp. 12.

Maquiavel combina de maneira inescapável a política e a força. Ao governante não é dado deixar de ocupar-se de ambas se o seu objetivo é preservar o poder. Deve, mais ainda, ocupar-se das coisas corriqueiras da força e da milícia, tratando de criar condições para o sucesso militar. Obtido este objetivo, cabe-lhe acautelar-se contra o sucesso do chefe militar, cuja força poderá sobrepujar-se à política facultando ao general empregar suas armas em benefício próprio, opor-se ao soberano e até mesmo substituí-lo. O exercício previdente do poder político não pode dar-se sem uma reflexão sobre as forças militares, seu preparo permanente do ponto de vista material e - muito importante - da lealdade do chefe militar ao Príncipe de modo a evitar o perigo da força demasiada do primeiro e a incúria do despreparo militar do segundo.

Dal derivam duas qualidades políticas do Príncipe. Em primeiro lugar, a coexistência da provisão e da previsão: governar significa atender as necessidades presentes e futuras da dominação, prevendo-se os perigos e antecipando-se a eles. Previsão, portanto, ou antecipação em particular no tocante à guerra: *«Assim se dá com as coisas do Estado; conhecendo-se os males com antecedência, o que não é dado senão aos homens prudentes, rapidamente são curados; mas quando, por se terem ignorado, se têm deixado aumentar, a ponto de serem conhecidos de todos, não haverá mais remédio àqueles males»* (19).

Em segundo lugar, ainda que persiga a paz, não deve o Príncipe fugir à guerra se esta for necessária, pois ela será um mal ainda maior se realizada em época errada: *«não se deve consentir em um mal para evitar uma guerra, pois não se evita esta e sim apenas se adia, para própria desvantagem»* (20).

O soberano e a força militar

O tema do emprego da força aparece de duas maneiras principais. A primeira diz respeito à política no interior do estado e a segunda aplica-se na relação com outros estados. Política que combina crueldade e benefícios para a implantação e preservação da autoridade. É bastante conhecida a fórmula segundo a qual *«as injúrias devem ser feitas todas de uma vez, a fim de que, tomando-se-lhes menos o gosto, ofendam menos»*, ao

(19) Idem, pg. 12.

(20) Idem, pg. 14-15.

passo que os benefícios *«devem ser realizados pouco a pouco, para que sejam mais bem saboreados»* (21).

Os temas propriamente militares são tratados como parte da capacidade que deve ter o Príncipe para a defesa de seu principado. Capacidade que deve fundar-se preferencialmente num exército organizado e mantido pelo próprio Príncipe, condição essencial para que a força armada lhe seja fiel e para que o Estado seja soberano. O apoio do povo, a quem o governante deve garantir trabalho e alimentos, constitui o segundo elemento da capacidade de defesa do principado. Até porque, na ausência deste apoio, o Príncipe poderá vir a ter contra si o povo, neutro numa disputa de poder ou francamente favorável aos adversários do seu soberano.

Dentre as diversas possibilidades do Príncipe garantir-se a força armada (contratando, emprestando ou criando as próprias), somente as próprias poderão mantê-lo efetivamente no poder. A razão é simples: o Príncipe detém o comando político das milícias próprias e não o detém quanto às demais. As milícias mercenárias, a serviço de um príncipe, serão seguramente fiéis aos seus comandantes ou ao estado de onde provêm. Em resumo, Maquiavel alerta o Príncipe: *«enfim, as armas de outrem ou te caem pelas costas ou pesam sobre ti, ou ainda te sufocam»* (22).

Sem armas próprias não há preservação do poder de Estado: *«concluo, pois, que, sem possuir armas próprias, nenhum principado está seguro, antes, está à mercê da sorte, não existindo virtude que o defenda nas adversidades»*. Isto é, forças militares do próprio Estado, forças próprias porque *«compostas de súditos ou cidadãos, ou de servos teus; todas as outras são mercenárias ou auxiliares»* (23). Em outras palavras, só pode existir plenamente o Estado que mantém forças militares próprias.

Além de organizar e manter armas próprias, o príncipe deve ocupar-se permanentemente delas. A existência da força armada é condição para a existência do estado e do poder do príncipe: *«o estar desarmado te obriga a ser submisso, e isso é uma das infâmias de que um príncipe se deve guardar (...) Um príncipe que não entende de milícia, além de outras infelicidades, como se disse, não pode ser estimado pelos seus soldados nem ter confiança neles»*.

(21) *Idem*, pg. 38.

(22) *Idem*, pg. 57.

(23) *Idem*, pg. 57 e 58.

A capacidade de previsão ou de antecipação, valor destacado na política, ou seja, a capacidade de previsão no interior dos processos políticos aparece como valor ainda mais relevante no domínio das questões da milícia pelo Príncipe: *«enfim, formulava todas as hipóteses que podem ocorrer em campanha (...) quando estava à frente do exército, nunca surgia um acidente que ele já não tivesse previsto e para o qual, portanto, não tivesse remédio»* (24).

Maquiavel viveu a experiência do dilaceramento (em alguns casos do desaparecimento) de cidades-estado italianas, fortes no comércio e nas artes, frágeis na extensão do território e na organização e preparo bélicos. Ele não desculpa os governantes. Ao contrário, condena-os pela falta de sabedoria e preparo. Em particular, culpa-os por não proverem seus Estados de armas próprias, isto é, de exércitos estatais. Como sabemos, as milícias próprias constituem um dos três tipos possíveis de força armada. Maquiavel examina os inconvenientes das armas auxiliares e das mercenárias, concluindo que o verdadeiro príncipe - o Estado plenamente constituído - que busca incansavelmente a sua própria preservação não pode alcançar este objetivo senão mediante o concurso de forças militares organizadas e mantidas por ele mesmo, que lhe sejam leais e às quais ele dedique atenção, estímulo, competência e uma política específica.

Maquiavel não desculpa a imprevidência no plano militar da constituição do Estado. *«Boas leis e boas armas»* significa a integração da política à força na qual encontra o fundamento e a condição de seu exercício e continuidade. Fora disso, não há estado em sua conceituação moderna que envolva, a exemplo do Império Romano, uma longa continuidade através do tempo. *«Os príncipes contemporâneos e as repúblicas modernas que não dispõem de soldados próprios, para o ataque ou para a defesa, deveriam corar, vendo, no exemplo de Tulo, que esse erro não pode ser atribuído à falta de homens capacitados para a guerra; a culpa é exclusivamente dos governantes, que não souberam treinar seus cidadãos como soldados. (...) Se faltam soldados onde há homens, a culpa disto é exclusivamente do príncipe, não do país ou da natureza - esta é uma das verdades mais bem provadas»* (25).

Se a política e a força mantêm relação tão estreita a ponto de uma não poder ser compreendida sem a outra é porque elas são igualmente indispensáveis para o Estado. Da mesma forma, devem sê-lo para a sociedade. Na verdade, este é um dos pilares de A arte da

(24) *Ibidem*, pg. 60.

(25) Nicolau Maquiavel, *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. 2ª ed. Brasília: Editora da UnB, 1982, capítulo 21º, pg. 83.

guerra: «muitos já defenderam e defendem ainda hoje a opinião de que não há duas coisas mais diferentes, nem menos compatíveis entre si, do que a vida civil e a militar. Por isso, muitas vezes, se alguém deseja seguir esta última, muda não só vestimenta mas também hábitos, costumes, voz e todas as características do estilo civil. (...) Se considerássemos a Antiguidade, porém, não encontraríamos coisas mais relacionadas, conformes e necessariamente adequadas uma à outra. Com efeito: todas as artes praticadas na sociedade em função do bem comum, todas as instituições nela fundadas mediante o respeito às leis e o temor de Deus seriam vãs se não se preparasse igualmente a defesa, a qual, se eficaz, permite mantê-las, mesmo quando imperfeitamente estruturadas. Mas sem o apoio militar as boas instituições não podem subsistir em boa ordem (...) Se em qualquer outro aspecto da vida das cidades e dos reinos se empregava toda diligência para que os homens se mantivessem fiéis, pacíficos e tementes a Deus, nas organizações militares esse esforço se redobrava. Na verdade, em quem encontrará a pátria té mais firme do que naquele que prometeu morrer por ela?» (26).

As relações entre a política e a força são mais do que estreitas. Segundo Maquiavel, o poder militar tem um papel específico a exercer na vida política de tal maneira que esta (o sistema político, na linguagem de hoje) deveria adaptar-se às dimensões do poder militar. Segundo Felix Gilbert, analista perspicaz de Maquiavel, o pensador florentino «*havia observado o papel decisivo que jogava o poder militar sobre a política e havia concluído disto que a existência e a grandeza de um Estado não seriam possíveis a não ser que o poder militar tivesse seu lugar próprio no sistema político*» (27).

Ora, sendo o campo da política histórico e social, também o é o campo da força militar, da arte da guerra, da estratégia e da organização da força armada. Neste particular, a contribuição de Maquiavel é essencial para a teoria política porque rompe com a doutrina cristã da legitimidade do poder e do Estado cuja origem divina se deduz de um conhecido trecho da carta de Paulo aos Romanos: «*Todo homem se submeta às autoridades constituídas, pois não há autoridade que não venha de Deus, e as que existem foram estabelecidas por Deus. De modo que aquele que se revolta contra a autoridade, opõe-se à ordem estabelecida por Deus. E os que se opõem atrairão sobre si a condenação. Os que governam incutem medo quando se pratica o mal, não quando se faz o bem. Queres então*

(26) Nicolau Maquiavel, *A arte da guerra. A vida de Casruccio Castracani*. Belfagor, o Arquidiabo. O Príncipe. 2ª ed. Brasília: Editora da UnB, 1982, pg. 17.

(27) Felix Gilbert, *Machiavel: la renaissance de l'art de la guerre*. Edward Mead Earle, Les maîtres de la stratégie. vol. 1. De la Renaissance à la fin du XIX^e siècle. Paris: Flammarion, 1990, pp. 13 (traduzido por mim).

não ter medo da autoridade? Pratica o bem e dela receberás elogios, pois ela é instrumento de Deus para te conduzir ao bem. Se, porém, praticares o mal, tome, porque não é à toa que ela traz a espada: ela é instrumento de Deus para fazer a justiça e punir quem pratica o mal. Por isso é necessário submeter-se não somente por temor do castigo, mas também por dever de consciência. É também por isso que pagais impostos, pois os que governam são servidores de Deus, que se desincumbem com zelo do seu ofício. Dai a cada um o que lhe é devido: o imposto a quem é devido; a taxa a quem é devida; a reverência a quem é devida; a honra a quem é devida» (28).

Segundo a doutrina da Igreja, encarregada ela mesma da investidura dos príncipes e do poder temporal, Deus se encontrava na origem do poder político, do Estado e da hierarquia política e social. Maquiavel se afasta deste fundamento teológico da política. Ele a seculariza, retira-a da esfera do sagrado (que ele sabia tratar-se da esfera eclesiástica, portanto histórica) ao concebê-la como parte da natureza humana e da história. A legitimidade do soberano não deveria mais advir da bênção da Igreja mas das qualidades, da sabedoria, da fortuna (conjugação favorável de oportunidades) e da força do Príncipe, as quais são permanentemente testadas no campo dramático da política. Se em Deus residia a fonte da política e do Estado na sociedade medieval, a guerra também era concebida do ponto de vista religioso. Sendo a política dessacralizada, como postulava Maquiavel, também a guerra sofreria a mesma secularização: *«A história das instituições militares não pode ser separada da história geral da época. A organização dos exércitos da Idade Média fazia parte integrante do mundo medieval e declinou assim que a estrutura social medieval se desintegrou. Do ponto de vista moral e também do econômico, o cavaleiro era produto da Idade Média. Numa sociedade onde Deus era considerado como o ponto mais elevado da hierarquia, cada nível devia desempenhar uma função religiosa e toda atividade laica tinha recebido uma significação religiosa. O dever da cavalaria era proteger e defender o povo de um país; fazendo a guerra, o cavaleiro servia a Deus. Ele colocava seus talentos militares à disposição do seu soberano ao qual a Igreja havia conferido a direção das atividades laicas. Além deste aspecto espiritual e religioso, o vínculo militar entre o vassalo e o soberano tinha igualmente um lado jurídico-econômico. O cavaleiro recebia deste a terra, o feudo e, ao aceitá-lo, ele se engajava num serviço militar por conta do soberano em tempos de guerra. Era uma troca de bens e de serviços de acordo com a estrutura agrária e do sistema senhorial da Idade Média. Um conceito da guerra como o de justiça, a limitação do serviço militar a uma classe de cavaleiros proprietários de terra e um código ético-jurídico que*

(28) Romanos 13,1-7 conforme a A Bíblia da Jerusalém. São Paulo; Edições Paulinas, 1980.

constituía o principal fator de união do exército são elementos que determinavam as formas da organização militar e também os métodos de guerra medievais. Não se podia reunir este exército senão em caso de conflito bem definido; o exército era chamado para uma campanha precisa e não permanecia formada senão durante o conflito. O caráter puramente temporário do serviço militar e a igualdade de posição dos combatentes tornavam difícil, senão impossível, uma disciplina rigorosa. Uma batalha fazia freqüentemente nascer conflitos entre cavaleiros e a saída destes combates singulares entre chefes tinha um papel decisivo. Porque a guerra representava o cumprimento de um dever moral e religioso, as batalhas tinham a tendência a seguir as regras fixas de um código estabelecido» (29).

Este comentário é bastante feliz ao destacar alguns elementos decisivos do pensamento de Maquiavel. Em primeiro lugar, a relação muito estreita entre força militar (organização militar e conceito orientador da guerra) e o sistema político. Em segundo lugar, o militar como produto de sua época. Em terceiro lugar, a secularização da política reclamada (e proclamada) por Maquiavel passa a fundar o Estado não mais na vontade soberana de Deus mas na vontade política do soberano.

Se o estado *religioso* usava preferencialmente os exércitos mercenários, cujos capitães - senhores de uma mão de obra específica, os soldados - realizavam de preferência a guerra longa de poucas batalhas e muitas campanhas (30), de alto custo e baixos resultados, o Estado de poder secularizado modificaria por completo estas relações. Antes de tudo, deveria organizar o sistema político conforme seu poder militar de modo a poder perseguir o objetivo da guerra que é a destruição do Estado inimigo. Em seguida, pressionado pela necessidade de combinar adequadamente a força e a política, o soberano deveria criar exército próprio como condição da preservação do poder e do próprio estado. Segundo Maquiavel, *«a vida política era uma luta para sobreviver em meio a organismos em expansão e em crescimento. A guerra era natural e necessária, ela diria qual país sobreviveria e ela decidiria entre a destruição e a expansão. Por conseqüência, a guerra devia ser decisiva e a batalha era o melhor meio de chegar a uma decisão rápida já que ela colocaria o país vencido à mercê do vencedor. (...) Era ainda necessário que as instituições políticas, no seu espírito como na sua forma, estejam de acordo com as necessidades militares» (31).*

(29) Felix Gilbert, *Machiavel: la renaissance de l'art de la guerre*, pg. 15.

(30) Felix Gilbert, pg. 23.

(31) Felix Gilbert, pg. 33.

Outro elemento de destaque quanto ao papel do exército tendencialmente profissional (ainda se está longe do sentido moderno deste termo) organizado pelos Estados diz respeito ao fato de que somente ele pode ser instrumento da guerra e da paz, sob condições de autonomia do soberano. Os exércitos mercenários, ensina Maquiavel, têm sua própria lógica e suas próprias necessidades, as quais (dentre elas o saque e a repartição da pilhagem) exigem que as armas estejam em constante atividade. Isto é, em guerra. Não a guerra direta, intensa e rápida porque engajada em batalhas decisivas, mas a guerra longa, cujos engajamentos pouco efetivos encontram maior explicação na necessidade de preservação da vida dos soldados (o capital humano do «condottieri») do que nos interesses do estado. Em outros termos, dado que da ocorrência de guerra depende a sua subsistência, a força mercenária é intrinsecamente contrária à paz.

A saída para o exército estatal é o recrutamento mais extensivo na população masculina adulta. Em decorrência, as forças estatais devem ser treinadas em exercícios permanentes, sendo impedidas de cultivar outra lealdade que não ao soberano e ao estado.

Esta estreitíssima relação entre estado e guerra constitui o cerne da contribuição que retiramos do pensamento de Maquiavel. Como vimos, ele reitera argumentos nesta direção, tal como o que citamos para encerrar esta parte: *«Deve, pois, o príncipe não ter outro objetivo nem outro pensamento, nem ter qualquer outra coisa como prática a não ser a guerra, o seu regulamento e a sua disciplina, porque essa é a única arte que se espera de quem comanda. É ela de tanto poder que não só mantém aqueles que nasceram príncipes, mas muitas vezes faz com que cidadãos de condição particular ascendam àquela qualidade. Ao contrário, vê-se que perderam os seus Estados os príncipes que se preocuparam mais com os luxos da vida do que com as armas. «A primeira causa que te fará perder o governo é descurar desta arte e a razão de poderes conquistá-lo é o professá-la» (32).*

A profissionalização dos exércitos segundo o modelo contemporâneo será uma obra da Revolução Francesa no sentido de constituir-se um resultado histórico das mudanças sociais e políticas decorrentes do fortalecimento do Estado nacional francês, das guerras napoleônicas e das diversas recomposições entre as potências européias. Todavia, Maquiavel já havia apontado uma tendência nesta direção na medida em que o Estado - tendo em vista a sua preservação - organiza serviços públicos profissionais inclusive no domínio militar, diminuindo historicamente o peso e a função dos exércitos mercenários.

(32) Nicolau Maquiavel, *O Príncipe*, pg.59.

Deste ponto de vista, a guerra cumpre a função de preservação dos Estados e eventualmente de sua expansão. Do ponto de vista da sociedade, o exército cumpre outras funções: aparelho de manutenção da ordem política, serviço militar como parte dos direitos e obrigações da cidadania e, finalmente, área de envolvimento profissional como parte do mercado de trabalho.

De certo modo, o Estado somente existe plenamente configurado, se nos colocarmos na perspectiva de Weber, quando modernamente ele organiza exército permanente e profissional. Não pode existir instrumento mais eficiente para o exercício legítimo da força no seu território. A especialização do profissional militar na direção da sua efetiva profissionalização constitui assim o gérmen do monopólio da força.

Finalmente, cabe lembrar que o aparelho militar cumpre diversas outras funções nos campos da ideologia, da história, da pesquisa científica e da indústria de armamentos, as quais respondem pelo grau de autonomia que alcançam em diversos Estados.

3. Clausewitz: a guerra como instrumento da política (ou a subordinação da guerra à política)

«A política é a inteligência do estado personificado».

«A guerra é um instrumento da política é a continuação da política por outros meios».

Clausewitz

Maquiavel refletiu sobre a dispersão da nação italiana numa pluralidade de pequenos estados distribuídos pelo território que havia sido outrora o núcleo central do Império Romano. Propugnou a unificação destes estados a partir da clarividência e da ação oportuna do «príncipe» habilidoso na conjunção da política e da força. Oficial do exército germânico durante quarenta anos a partir da última década do século XVIII, Clausewitz (33) refletirá sobre a natureza histórica e social da guerra a partir principalmente das profundas modificações introduzidas pelas campanhas napoleônicas no que havia sido até então a história militar ocidental. Assim, segundo Maquiavel, a política e a guerra deveriam integrar-se para a unificação ou mesmo para a constituição ou expansão de estados que até então haviam existido efemeramente. Correspondendo ao contexto cultural do Renascimento, sua inspiração político-militar advém da era clássica da Grécia e Roma. Correspondendo ao momento histórico da unificação de diversos estados europeus no caso de Clausewitz, a guerra de massas e o desenvolvimento dos armamentos, sepultando as batalhas ritualizadas das guerras medievais comandadas por representantes mais das nobrezas do que propriamente dos estados, traduzem-se no caráter horripilante e dramático das batalhas decisivas, e passam a condicionar a sobrevivência dos estados assim como as suas políticas de poder.

(33) O general Karl von Clausewitz nasceu em 1780, filho de um família nobre sem maiores recursos, e morreu em 1831. Iniciou a carreira militar aos doze anos e, aos vinte e um, foi admitido como cadete na Escola de Guerra de Berlim. Lutou contra as tropas napoleônicas e foi prisioneiro na França. Havendo discordado dos acordos assinados pela Prússia e França, foi oficial do exército russo contra as tropas francesas em 1812. A partir de 1815, reintegrou-se no exército prussiano onde exerceu funções de alto comando sem jamais haver ele mesmo sido comandante. Estas poucas indicações podem ser completadas com a leitura de G. Chulliard e H. Rothfels nas obras indicadas logo abaixo.

De certo modo, Maquiavel privilegiou o elemento da força na constituição do poder de Estado, muito embora a força devesse servir como instrumento ou meio da vontade política do príncipe. Sem vontade política, a força não contribuiria para os fins políticos, ou seja, a preservação do poder e do próprio Estado. De seu lado, Clausewitz colocou-a no lugar central da política do Estado com relação a outros Estados. De tal maneira se aproximam neste particular que Raymond Aron, cuja análise de Clausewitz constitui um referência indispensável aos nossos estudos, considera que o autor alemão é de fato um discípulo de Maquiavel (34).

Clausewitz não foi o primeiro pensador a estabelecer vínculos tão estreitos entre a política e a força na constituição, preservação e sobrevivência dos Estados. Outros pensadores retomam os traços centrais de seu pensamento, de tal forma que a obra de Clausewitz supera largamente a sua própria época histórica. Trata-se de uma era marcada por dois fatores essenciais no contexto europeu: em primeiro lugar, pelos conflitos em torno da Revolução francesa e da nova ordem que o império napoleônico tentou impor à Europa; em segundo lugar, pela vigência de um sistema de disputa de liderança e hegemonia fundadas em alianças em torno das rivalidades e dos objetivos nacionais da França, Prússia, Inglaterra e Rússia. As guerras de massa ocorridas no século XIX decorrem precisamente deste quadro de poder internacional no qual se desenvolvem nacionalismos de diversas inspirações. Enfim, «*o mundo ocidental entra num processo de efervescência*», nas palavras do historiador G. Barraclough: «*O modelo francês iria influenciar as instituições de toda a Europa. Nos Países Baixos, nos países do Reno e no nordeste da Itália, a sociedade passa a ser fundada desde então sobre a fortuna e o talento, em detrimento dos privilégios. A própria Prússia se lançou em reformas para enfrentar o desafio francês. A geografia política da Europa encontrou uma coerência. O Estado nacional moderno tinha nascido*» (35).

É assim fundado o estado nacional, mediante guerras que mantiveram a Europa sob fogo durante quase um século.

(34) Raymond Aron, *Pensar a guerra, Clausewitz: a era europeia*. Volume 1. Brasília: Editora da UnB, 1986, pg. 16.

(35) Geoffrey Barraclough, *Le petit Atlas de l'histoire mondiale*. Paris: Albin Michel, 1984, pg. 91. Ver, em especial, as seções com os títulos de: *Le temps des révolutions* (pg. 88/89), *L'Europe de Napoléon* (pg. 90/91), *L'économie mondiale* (pg.108/109). Sobre as disputas entre as grandes potências europeias, ver o excelente livro de Paul Kennedy, *Ascensão e queda das grandes potências*. 5a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989, especialmente os capítulos 3 (*As finanças, a geografia e a vitória nas guerras, 1660-1815*) e 4 (*A industrialização e os instáveis equilíbrios globais, 1815-1885*).

A construção dos conceitos

Os comentários sobre o pensamento de Clausewitz decorrem de uma leitura parcial de sua obra. Parcial em dois sentidos. Não conheço toda a sua vasta produção e concentrei minha leitura naquelas partes de sua obra principal que contém aplicações diretas e decisivas sobre a política. Trata-se de um procedimento que contém seus riscos, mas que não é de todo injustificável. Mesmo porque em *Da Guerra* encontram-se os elementos teóricos mais decisivos, cujo Livro I e capítulo 1 Aron considera como a obra-prima de Clausewitz. Assim, não dedicarei atenção aos seus aspectos propriamente militares e estratégicos. Este propósito não está isento de riscos. A começar pelo risco de privilegiar as relações conceituais entre a política e a força quando o propósito de Clausewitz parece ter sido a estratégia (36). Em outros termos, o autor poderia qualificar-se hoje mais como estrategista do que como filósofo ou pensador político. Contudo, são inegáveis e de grande valor os elementos propriamente políticos de sua reflexão. Fortemente influenciado pelos desafios que o seu tempo lhe impunha no plano político e militar, Clausewitz criou uma obra que ultrapassa duplamente a ambos (autor e tempo). Parece-me legítima a tentativa de destacar destes escritos de natureza militar algumas contribuições relevantes para o campo da teoria política, até porque, como veremos em outras seções, seus conceitos centrais sobre a política e a força foram apropriados (e modificados) por Lenin e Mao Tse Tung (37) com conseqüências efetivamente importantes para a história mundial. Ainda, porque a sua vasta obra transformou-se em referência teórica no campo da estratégia, servindo de parâmetro para os conceitos de guerra total e de guerra nuclear.

(36) Conforme a primeira das três notas com que Clausewitz introduz o seu *Da Guerra*. As citações são retiradas da edição publicada em 1977 pela Editora da Universidade de Brasília e Martins Fontes, na qual deve ser ressaltada a qualidade do Prefácio de Anatole Rapoport.

(37) Trabalho com a hipótese de que Lenin e Mao não apenas invertem a fórmula de Clausewitz (a política como outra forma da guerra, no caso de Lenin; a supremacia da guerra sobre a política, no caso de Mao), como ainda colocaram a guerra de classes e a classe operária no lugar ideal (no sentido da concepção hegeliana do Estado) no qual Clausewitz parece haver entronizado o Estado e a política. Enquanto para Clausewitz a política ocupava maior espaço social do que a guerra, que ela subordinava (dando-lhe objetivos e limites), para Lenin e Mao a guerra ocupa este lugar privilegiado e predominante, já que a normalidade das relações sociais não se funda apenas nas contradições, nos conflitos e no antagonismo, mas na guerra propriamente dita. Lembremos que a guerra envolve necessariamente a destruição ou, no mínimo, o desarmamento do inimigo, jamais a sua aceitação como parceiro social.

Uma avaliação bastante pessimista sobre Clausewitz encontra-se no prefácio da edição brasileira de que me sirvo para estas notas. Numa evidente polêmica com estrategistas da guerra nuclear como contenção do comunismo (particularmente Raymond Aron e Herman Khann), afirma Anatole Rappoport: *«no patriotismo de Clausewitz, a liberdade e a identificação com o poder de Estado eram parcelas de um caráter harmonioso. Clausewitz Não tinha necessidade de recorrer a sofismas nem de levantar uma barreira entre o seu intelecto e a humanidade. Pode ter venerado uma entidade do mal, mas venerou-a com todo o seu ser. Em resumo: em retrospectiva podemos vê-lo como uma figura sinistra mas nobre no desenrolar duma tragédia. É difícil prever um papel semelhante aos seus discípulos de hoje. Sabem muita coisa que o seu mestre ignorava, incluindo os frutos do militarismo europeu, a natureza ilusória da segurança através do poder e os absurdos obscenos da guerra total. (...) Com efeito, Não existe praticamente nada nos paroxismos contemporâneos da destruição que se assemelhe de qualquer modo àquilo que Clausewitz descrevia como sendo a guerra, cuja «verdadeira natureza» ele se supôs ter descoberto. Nenhum chefe de Estado ousa agora justificar o início duma guerra «de modo a impor a nossa vontade ao adversário» (e) é nos mais elevados pináculos do estado e do poder militar que a guerra é solenemente considerada o flagelo da humanidade. No entanto, os neo-clausewitzianos continuam a adotar as máximas de Clausewitz: o mundo é um conjunto de estados, cada qual com uma lei para si próprio. O objetivo da política internacional é o poder. O poder é obtido e conservado por meio da violência» (38).*

Aron responde a Rappoport negando que Clausewitz tenha promovido a inversão da subordinação da guerra à política, fonte geradora do militarismo, do chefe de estado ao comandante militar. Do mesmo modo, Aron condena a confusão entre a guerra absoluta (ou guerra total, como pretende Rappoport) - irreal, abstrata e conceitual, segundo Aron, e as guerras efetivamente verificadas na história. Sendo que a história é o principal elemento a impedir a tendência aos extremos da violência (como se verá, esta tendência constitui um dos elementos conceituais mais relevantes de guerra absoluta). Aron discorda da tese segundo a qual os interesses do Estado (da política) e do exército (da força) são necessariamente coincidentes no pensamento de Clausewitz: *«Creio ser esta interpretação, bastante propagada na Inglaterra e nos Estados Unidos, incompatível com os textos, com a lógica do pensamento de Clausewitz, com tudo que sabemos sobre sua filosofia política. A subordinação do chefe militar ao gabinete ou ao soberano se justifica com efeito, principalmente, por considerações pragmáticas; o chefe militar é um especialista, o homem*

(38) Prefácio, Da Guerra, pg. 59.

interesses entre estados cujo ato coletivo de violência jamais obterá resultados inteiramente satisfatórios nem totalmente conformes aos objetivos de cada adversário: «os interesses, conflitantes, objetivos, recursos e mudanças - nos quais consiste a guerra - estão sempre se afetando mutuamente; em particular, as contínuas tentativas das duas facções para esconder suas intenções, enganar, surpreender e manobrar o oponente para, no ponto mais crucial da luta, sobrepujá-lo com força. Considerando estes fatos, assim como a inevitável escassez e imperfeição de real informação na guerra (Clausewitz conclui) que é uma completa ilusão o ideal de uma «solução» definitiva e satisfatória para qualquer problema bélico» (41).

Estas considerações preliminares à leitura mais extensiva de Clausewitz podem servir como conclusões antecipadas sobre a natureza da guerra, a qual examinaremos percorrendo o caminho teórico escolhido por Clausewitz, ainda que não repetindo a seqüência de seus passos. Deste modo, a leitura corresponde a uma reordenação, à uma seleção de seus conceitos mais significativos.

Clausewitz compara a guerra à luta (jogo violento submetido a regras definidas) e ao duelo (luta que envolve a possibilidade da morte dos adversários). Enfim, a uma relação de força, a um ato de violência por intermédio do qual um sujeito político (um estado) visa impor a sua vontade a outro sujeito político. A guerra é portanto um instrumento (como o é também a diplomacia) da imposição de uma supremacia estatal. Enquanto duelo, não há limites conceituais ao emprego da violência e o jogo (a estratégia) de cada contendor define-se com relação ao jogo (a estratégia) do adversário, fazendo com que a violência tenda ao emprego extremo: «a guerra é um ato de violência e não há nenhum limite para a manifestação desta violência. Cada um dos adversários executa a lei do outro, donde resulta uma ação recíproca (a primeira ação recíproca) que, enquanto conceito, deve ir aos extremos» (42).

Recorramos novamente a Aron: «Raciocinemos primeiramente segundo os conceitos clausewitzianos. O que é guerra senão a luta (kampf)? Os Estados se opõem uns aos outros, ao modo dos lutadores. Ora, os Estados que fazem a guerra, por definição, possuem forças armadas. O choque das forças armadas a que chamamos de combate constitui então o meio por excelência, o meio único, se preferirmos, da guerra. Por que o meio único? Porque as forças armadas são feitas para combater e todo o resto - o recrutamento, as

(41) W. B. Galle, obra citada, pg. 51.

(42) Da Guerra, pg. 75.

vestimentas, a organização, o reabastecimento, as fortificações - não têm sentido, ou melhor, fim, senão com relação ao combate» (43).

Vale indagar por que razões as guerras que efetivamente ocorrem limitam a violência abaixo da sua intensidade máxima concebida no plano teórico. Enfim, onde se localizam e como se explicam os fatores que as refream. Eles são de natureza cultural, econômica, militar, etc., dizendo respeito às condições sociais e históricas em que as guerras particulares (reais) são realizadas. Porém, no plano do conceito, não existe elemento moderador da violência, pois ele constituiria um absurdo do ponto de vista lógico (44). O que limita a guerra real, fazendo com que ela jamais seja idêntica ao conceito, é precisamente a história. Ou seja, o conjunto de interesses sócio-políticos com relação aos quais os Estados recorrem aos instrumentos políticos (a diplomacia, por exemplo), dentre eles a guerra, de modo a perseguirem os objetivos políticos que elas colocam-se para si mesmos.

No pensamento de Clausewitz não haveria lugar para o questionamento da legitimidade da vontade política que define os objetivos e conduz a guerra nem dos propósitos das forças sociais que impulsionam a guerra. Todavia, trata-se de um fator moderador ou mesmo de um fator condicionante da coesão social em torno da guerra, como o demonstram inúmeras experiências históricas. Além disto, trata-se de fator que pode atuar sobre o moral das tropas, refletindo-se na sua determinação para ao combate. Neste sentido, maior clareza advirá quando da consideração do sujeito político da guerra, que é o estado. Fique porém claro que Clausewitz não coloca tais questões como essenciais à compreensão da natureza da guerra.

As forças contendoras são forças vivas capazes de impor a vontade à outra enquanto não se encontrar destruída: *«Enquanto eu não abato o meu adversário, posso temer que ele consiga destruir-me. Eu não sou dono de mim próprio, visto ele me ditar as suas leis, assim como eu lhe dito as minhas. Tal é a segunda ação recíproca que nos conduz ao segundo extremo» (45).*

Em outras palavras: o fim (objetivo político) da guerra é a imposição da vontade ao inimigo. A força física, a violência, a capacidade de destruição constituem o meio para a

(43) Raymond Aron, obra citada, volume 1, pg. 166.

(44) Da Guerra, pg. 74.

(45) Da Guerra, pg. 76.

Parte 1: Estado, política e força militar

realização daquele fim. «A guerra nada mais é do que um duelo a uma mais vasta escala (cujo) objetivo imediato é o de abater o adversário a fim de o tornar incapaz de toda e qualquer resistência. A guerra é pois um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade».

Submeter o adversário à sua vontade constitui o objetivo político da guerra para cada um dos Estados que a ela recorrem. Desarmar ou destruir o inimigo constitui objetivo das operações militares propriamente ditas, da guerra em operação. A submissão do adversário (elemento a) e a destruição do adversário (elemento b) constituem níveis de uma escala crescente em direção ao emprego máximo e irrestrito da violência (46). E dependem da vontade política que dirige a guerra, já que conquistar um território, obter um aliado e destruir um estado são respostas diferentes que se explicam pelas relações que mantêm com os objetivos políticos da guerra.

O meio específico da guerra é a violência física traduzida nos instrumentos bélicos e na arte da guerra. Seu emprego orienta-se pela ausência de limites à brutalidade, cuja moderação advém apenas da inteligência e do cálculo das situações reais, consideradas as condições históricas que funcionam igualmente como contextos moderadores. Daí a tendência ao emprego máximo das forças de ambos os contendores (o que constitui a terceira lei recíproca): «Se se quer vencer o adversário, deve-se proporcionar o esforço à sua força de resistência. Esta é o produto de dois fatores inseparáveis: a extensão de meios de que dispõe o adversário e a firmeza da sua vontade. É possível calcular a amplitude de meios de que ele dispõe (...); já assim não sucede no que se refere à firmeza da sua vontade, a qual só pode medir-se aproximadamente segundo a força do motivo que a inspira. Supondo que a nossa estimativa sobre o poder de resistência do inimigo se ajusta mais ou menos à realidade, podermos então adequar proporcionalmente os nossos esforços a tal poder, intensificando-os de modo a assegurar o nosso domínio ou fazer o melhor possível, se não dispusermos dos meios necessários para isso. Mas o adversário atua de maneira idêntica; donde resulta uma nova competição que, em teoria pura, implica uma vez mais um impulso para os extremos» (47).

Clausewitz avança neste conceito um elemento de grande importância para as situações concretas das guerras que é o valor moral dos combatentes. Em sua análise das

(46) A adoção de um princípio da política enquanto guerra realizada por outros meios, própria de Lenin e Mao Tse Tung, acarrete a ideia de destruição do inimigo (classe social antagonista) no processo de luta/guerra política.

(47) Da guerra, pg. 76.

guerras napoleônicas, ele encontra na democratização do exército, decorrente da Revolução francesa, o fundamento da identificação de cada soldado com os objetivos políticos das guerras estendidas para a maior parte da Europa. Por outro lado, como apontam diversos historiadores e analistas, também nos exércitos adversários de Napoleão passaram a imperar situações sociais similares às vigentes na França, incidindo igualmente na organização de exércitos nacionais de massa (48).

O moral das tropas, o caráter nacional do exército e o recrutamento universal que decorrem da superação dos exércitos mercenários pelos exércitos de massa, tais são alguns dos elementos de fortuna com que o desenvolvimento da arte da guerra aparece na teoria de Clausewitz. De guerra ritualizada na Idade Média, particularmente de um jogo bélico quase restrito aos nobres no tocante à Cavalaria, as guerras européias do século XIX deixam *«de ser assunto das dinastias para sê-lo das nações. Abre-se assim, por um século e meio, a era que Clausewitz denomina «guerras com fim absoluto» e que gradualmente nos temos chamado guerras totais»* (49).

Introduz-se assim o elemento moral na preparação das tropas, no sentido preciso de sua identificação com a nação e de sua disposição de empregar-se, ao risco da vida de cada combatente, na defesa da nação e do Estado. Não mais em defesa da religião, da dinastia, da figura do príncipe, mas do Estado. Este fruto histórico da Revolução francesa se imporá na Europa na primeira década do século XIX, de modo que se estabelece a tendência inescapável da ampliação da violência, da superação da distinção entre alvos civis e militares, do envolvimento direto da população civil e das carnificinas de guerras de duração relativamente curta.

Analistas dividem-se quanto à paternidade de Clausewitz daquilo que veio a ser conceituado como guerra total (50). Passamos rapidamente pela polêmica de Rappoport e Aron. No tocante aos limites destes comentários, a guerra total envolve as características apontadas no parágrafo anterior, acrescidas da subordinação da ordem política aos objetivos militares da guerra. Clausewitz identifica nas guerras napoleônicas a essência absoluta da

(48) H. Rothfels, *Clausewitz*, in Edward Mead Earle, *Los maîtres de la stratégie*, volume 1. Paris: Flammarion, 1987, pp. 118-121.

(49) Gérard Chaliand, *Anthologie mondiale de la stratégie*. Introdução: *Guerras et cultures stratégiques à travers l'histoire*, pp. L.

(50) Os já citados Gérard Chaliand e Anatole Rappoport, por razões diferentes, identificam guerra absoluta com guerra total, ao passo que Rothfels enxerga no conceito de guerra absoluta uma forma de pensamento, uma elaboração teórica, não um tipo histórico de guerra.

guerra. Tendo participado destas guerras como oficial dos exércitos germânico e russo (tendo sido inclusive prisioneiro de guerra na França), havendo presenciado as tragédias humanas e as destruições materiais, ele seguramente inspirou-se nelas para a elaboração do conceito de guerra absoluta.

Ao meu ver, este procedimento teórico aproxima-se da construção do tipo ideal weberiano. Esta afirmação pode apoiar-se no livro VIII do seu *Da Guerra*, em especial no capítulo II, dedicado à guerra absoluta e guerra real. Poderia alguém duvidar da essência da guerra absoluta, diz o autor, «se não tivéssemos visto nos nossos dias a guerra real na sua perfeição absoluta. Depois da curta introdução da Revolução francesa, o impiedoso Bonaparte depressa a conduziu até a esse ponto. Com ele, a guerra era conduzida sem perder um momento até o esmagamento do inimigo, e os contragolpes sucediam-se quase sem remissão. Não é natural e necessário que este fenômeno nos tenha reconduzido ao conceito original da guerra com todas as suas rigorosas deduções? (...) Temos, pois, de os preparar para construir a guerra, tal como ela se apresenta, não segundo o seu puro conceito, mas admitindo nela todos os elementos de natureza estranha que com ela estarão envolvidos e dela dependerão (...) Teremos de admitir que a guerra, e a forma que lhe damos, procede das idéias, sentimentos e circunstâncias dominantes do momento; e, se quisermos ser totalmente sinceros, teremos de admitir que foi esse o caso mesmo quando ela ganhou o seu caráter absoluto, ou seja com Bonaparte» (51).

A maneira como Napoleão conduziu suas guerras, a intensidade da violência e as conseqüências para a sobrevivência de diversos Estados aproximam estas guerras do conceito de guerra absoluta. Todavia, dado que as guerras são históricas, sofrendo portanto as restrições de diversas ordens à plena configuração de seu caráter absoluto, o mais provável é que as guerras francesas aproximam-se da forma pela qual, no plano conceitual, a guerra (como forma de ação social) deveria ser compreendida: a forma absoluta. «Clausewitz usou este princípio metodológico em todas as etapas de sua teoria (...) a fim de diferenciar a guerra de outras formas de organização social; e o resultado foi a sua idéia de guerra absoluta. Considerando que a guerra distingue-se de outras formas de ação social, pela forma como emprega a violência, então esse uso da violência deve inicialmente ser compreendido em sua forma absoluta, sem nenhum traço de acordo, persuasão ou pressões militares de qualquer espécie. E isto significa o emprego da violência para a vitória completa

(51) *Da Guerra*, pg. 708-709.

a qualquer custo, ou seja, para a completa destruição ou desarmamento das forças do inimigo» (52).

Galle estabelece uma diferença entre guerra absoluta (cujos elementos compõem a «coerência íntima do funcionamento da guerra») e guerra/instrumento político (cujos elementos denotam sua «intrínseca função social»). O comentarista cita diversas passagens de Clausewitz que, em resumo, enquadram-se da seguinte maneira; (a) a «coerência íntima» da guerra absoluta encontra-se no caráter de ato de violência com a finalidade de submeter o adversário, desarmá-lo ou destruí-lo, de tal maneira que as leis de ação recíproca acarretam o emprego máximo da violência; (b) a guerra como instrumento político deriva na medida em que ela dá continuidade à política sob outras formas, sem poder jamais tornar-se coisa independente da política que incide sobre seu desenvolvimento (53).

A guerra total parece decorrer do conceito de guerra absoluta. Contudo, são conceitos inteiramente distintos. No primeiro caso, a força subordina a política ao passo que no segundo a política subordina a força. O adjetivo absoluta parece emprestar à guerra a sua tonalidade máxima e totalizante. Daí talvez uma fonte de confusão no sentido de fundar o conceito de guerra total em Clausewitz. Trata-se de uma interpretação falsa, segundo Aron: «*Todo aquele que afirma a autonomia do cálculo militar, todo aquele que recusa a intervenção da política na conduta das operações, todo aquele que assimila guerra absoluta e guerra total, todo aquele que apresenta a guerra absoluta como um ideal a ser atingido, não interpreta, falsifica*» (54).

Segundo ainda a interpretação de Aron, o conceito de guerra absoluta corresponde ao conceito em estado puro. Portanto, a guerra absoluta é irreal ao passo que a guerra real é histórica (55).

Uma dupla vinculação da política com a guerra: a política fornece as motivações e os objetivos, e participa da condução da guerra; a guerra é um instrumento da política. Diversas

(52) W. B. Galle, obra citada, pg.60.

(53) Idem, pg. 57.

(54) Raymond Aron, obra citada, volume 1, pg. 25.

(55) «...a guerra absoluta responde ao conceito, à natureza, à verdade da guerra enquanto tal, em outras palavras, da guerra separada de suas origens e de seus fim, portanto separada de sua política enquanto condição ou finalidade. Nesse sentido, ela conserva, mesmo no capítulo I, uma primazia, o caráter de uma noção fundamental, de uma necessidade que se deduz abstratamente da ação recíproca das vontades que se afrontam. (...) Não há guerra absoluta na realidade, apenas no mundo do conceito, do ideal. Por outro lado, as guerras próximas à guerra absoluta não são guerras portadas em oposição às guerras imperfeitas, misturadas à política». Raymond Aron, obra citada, volume 1, pg. 115.

passagens reiteram estes vínculos, em especial o muito conhecido conceito segundo o qual a guerra, por outras formas, dá continuidade a relações políticas (ou à própria política). Vale a pena recorrer a algumas citações que ajudam inclusive a compreender a divisão entre guerra absoluta e guerra/instrumento apontada por Galle: *«a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios. O que se mantém sempre característico da guerra, releva puramente da especificidade dos meios que ela põe em prática»*. Ou ainda, *«a guerra é pois, de certa maneira, uma pulsação regular da violência (devendo) permanecer submetida à vontade de uma inteligência condutora. Assim, se pensa que a guerra resulta de um desígnio político, é natural que este motivo inicial de que ela é o resultado continue a ser a consideração primeira e suprema que ditará sua condução»*.

Nada mais alheio a Clausewitz do que a ideia de uma separação prática entre guerra e política: elas se interpenetram e por vezes se misturam: o objetivo político não é um *«legislador despótico; terá de adaptar-se à natureza dos meios de que dispõe, o que leva, freqüentemente, à sua completa transformação»*, sem contudo deixar a política de *«introduzir-se inteiramente no ato de guerra, exercendo uma influência constante sobre ela na medida em que a natureza das forças explosivas nela empenhadas assim o permitam»* (56).

O significado da política

Estes comentários nos ajudam a compreender o significado de política no pensamento de Clausewitz, de forma que possamos também aferir suas relações com a guerra. O Estado é a o ponto alto do desenvolvimento da história e a política, por sua vez, a personificação da inteligência do próprio Estado. Política é o ponto de vista mais alto na *«qualidade de representante de todos os interesses da comunidade inteira»*. Deste modo, a política condensa interesses e atos, vontades e resultados. Ela representa o interesse do Estado e da comunidade nas relações com outros Estados e outras comunidades: *«une e concilia todos os interesses da administração interna, assim como aqueles da humanidade e*

(56) Da guerra, pp. 87.

de tudo aquilo que o espírito filosófico pode conceber de diferente, pois ele em si não é mais que o representante de todos esses interesses face aos outros estados» (19).

A política aparece como representação dos interesses sociais no Estado e, como consequência, o interesse de um Estado com relação a outros. Resulta daí que a guerra faz parte das relações políticas, não lhes sendo portanto independente. A política define os objetivos da guerra e passa a manter com os condutores militares, em geral, relações tensas do mesmo modo como são tensas as relações entre a política e a força no interior de um estado. De qualquer maneira, Clausewitz nega qualquer possibilidade teórica de subordinação da política à guerra: *«A subordinação do ponto de vista político ao da guerra seria absurdo, visto que foi a política que preparou a guerra; a política é a faculdade intelectual, a guerra só é o instrumento, e não o inverso. Subordinar o ponto de vista militar ao ponto de vista político é, portanto, a única coisa que se pode fazer. (...) torna-se então perfeitamente claro e certo que o ponto de vista mais elevado da condução da guerra, de onde derivam os caracteres dominantes, só pode ser o da política» (58).*

A guerra é tão intrinsecamente vinculada à política e à história que, na verdade, ela as reflete na sua própria condução: *«As transformações da arte da guerra são, pois, uma consequência das modificações da política, e longe de ser um argumento a favor da sua separação, elas representam, pelo contrário, a prova, bem sólida, da sua íntima conexão. Por conseguinte, uma vez mais: a guerra é um instrumento da política; ela traz necessariamente a marca desta política; ela deve avaliar tudo à imagem da política. A condução da guerra é, pois, nas suas grandes linhas, a própria política, que agarra na espada em vez da pena, sem deixar por isso de pensar segundo as próprias leis» (59).*

Clausewitz encaminha este raciocínio - a subordinação da guerra à política da qual é um instrumento - com um exemplo prático. Embora a formação militar possa ser relevante para o exercício da função de um ministro de estado (ele refere-se seguramente ao ministro encarregado dos assuntos de defesa), esta formação não constitui uma condição necessária, suficiente ou indispensável. O mais relevante é o lado político da função. Diz ele: *«noutros termos, não queremos dizer que este conhecimento de questões militares seja a principal qualidade de um ministro de Estado; uma força de caráter e uma cabeça notáveis,*

(57) *Da guerra*, pg. 739.

(58) *Da guerra*, pg. 739.

(59) *Da guerra*, pp. 743.

superiores, tais são as qualidades essenciais que ele deve ter; o conhecimento das coisas da guerra ser-lhe-á fornecido duma maneira ou doutra» (60).

4. Conclusões

1. Dificilmente se poderia encontrar afirmação mais categórica da supremacia da política sobre a guerra, ou da política sobre a força no Estado. De resto, uma afirmação talvez surpreendente caso Clausewitz fosse tomado como um pensador apenas militar. Contudo, ele é também um pensador político, cujos traços gerais vale resumir neste momento:

- a guerra constitui um instrumento da política, a qual não deixa de existir ao se iniciar a guerra. Ao contrário, a política define os objetivos políticos que o Estado nacional persegue com o concurso da guerra e da diplomacia (e de eventuais outros instrumentos políticos). Enfim, pelo meio específico da violência estatal, a guerra dá continuidade à política que só pode ser expressão do Estado;

- do ponto de vista teórico, isto é, em estado puro, a guerra constitui um jogo, um meio para atingir um objetivo político. Um jogo que reflete a política e as condições históricas que funcionam como condições moderadoras (isto é, como condições reais e concretas) da tendência ao emprego da violência absoluta. Assim, todas as guerras são reais e históricas, devendo ser estudadas *«dentro do seu contexto histórico particular»* (61). Esta observação vale também para as forças armadas e para as instituições políticas.

- o Estado é o sujeito histórico da política e da guerra: em razão deste fato, a guerra nunca constitui um ato isolado, mantendo conexões com *«a vida anterior do Estado»* (62).

Em outros termos, os elementos conclusivos aqui apontados correspondem à última parte do capítulo I do Livro I de *Da Guerra*, na qual Clausewitz apresenta (talvez a título conclusivo, também) a tríade que se tornou passagem tão citada pelos estudiosos: a guerra é *«uma surpreendente trindade em que se encontra, primeiro que tudo, a violência original*

(60) *Da guerra*, pp. 742.

(61) W. G. Galle, obra citada, pp. 66.

(62) *Da guerra*, pp. 77.

do seu elemento, o ódio e a animosidade, que é preciso considerar como um ego impulso natural, depois, o jogo das probabilidades e do acaso, que fazem dela uma livre atividade da alma, e, finalmente, a sua natureza subordinada do instrumento da política por via da qual ela pertence à razão pura. O primeiro destes três elementos interessa particularmente ao povo, o segundo ao comandante e ao seu exército, e o terceiro releva sobretudo do governo» (63).

São três elementos do próprio conceito de guerra e ainda das guerras históricas que, como vimos, afastam-se do conceito de guerra absoluta. O primeiro elemento é a violência, da destruição e da morte. A exemplo de diversos outros escritores militares, Clausewitz parece-nos por vezes tão estreitamente ligado ao seu objeto de estudo (que, no caso, confunde-se com a motivação central de sua vida) que nos dá a impressão de elevar a guerra à condição de realização suprema do homem, de ideal a ser intensamente procurado. O contrário, todavia, está mais próximo da verdade. A guerra é uma manifestação da violência social, um instrumento da vontade política. Ela está longe de um objeto a ser venerado pela sua beleza plástica. Mais próxima está de ser temida pela tragédia inescapável de sua natureza. Não são de um crítico de Clausewitz, mas dele mesmo as palavras que fazem a tragédia saltar aos nossos sentidos: *«A guerra é o reino do perigo, assim como a coragem é a virtude guerreira por excelência. (...) A guerra é o domínio do esforço e do sofrimento físicos. Para poder resistir é preciso uma certa força física e moral que, inata ou adquirida, nos torna indiferentes a estes sofrimentos» (64).*

Este elemento de violência diz respeito portanto ao povo que participa da guerra e que sofre as suas conseqüências. O segundo elemento refere-se à condução militar da guerra, ao seu comando no campo de batalha onde a incerteza e o acaso geralmente prevalecem sobre o planejamento e o domínio dos acontecimentos. Perigo, sofrimento, incerteza e acaso são indissociáveis da guerra. O terceiro elemento da tríade diz respeito aos objetivos políticos da guerra, os quais pertencem exclusivamente ao campo da política e do Estado, ao domínio dos governantes.

(63) Da guerra, pg. 89.

(64) Da guerra, pg. 106.

jamais inteiramente reunidas. A sorte das nações não se joga um só momento. As intenções do inimigo, em caso de vitória, não acarretam nunca um desastre irreparável ao vencido» (65)

Convém fixar este aspecto central: os objetivos da guerra vão até o limite da preservação do adversário enquanto Estado e o Estado é o sujeito da guerra. Esta é a interpretação de Aron sobre os pontos acima destacados. A pluralidade das situações onde se desenvolvem as guerras sugere, como afirma De Gaulle com maior realismo, que elas fazem nascer e morrer os Estados (67). E que portanto uma força política não-estatal (ou ainda não estatal) poderá ser o sujeito da guerra, a exemplo das guerras de libertação nacional, guerras de resistência à ocupação estrangeira, etc.

1. A submissão da política à guerra

Os fundadores do marxismo trazem para a política no interior dos Estados nacionais o conceito de guerra de Clausewitz, invertido pela fórmula de Lenin (68) que faz da política a continuidade da guerra. Mas, ao contrário do que pensava Clausewitz, Lenin não abre espaço para a paz na medida em que a guerra e a política se identificam. Se a guerra é a política, a política é a guerra. A bi-polaridade da sociedade entre classe dominante e classe dominadas, capital e trabalho, burguesia e proletariado, ponto central da concepção marxista da história, torna a política idêntica à guerra na medida em que é um campo de imposição da força sobre o adversário que não tem o direito da continuidade histórica. Isto é, o direito à auto-preservação e à reprodução social enquanto classe. Política e guerra se misturam, se confundem e se identificam. De igual modo, a democracia burguesa é a ditadura contra o proletariado e a democracia (ditadura) do proletariado é a ditadura contra a burguesia. Em razão destas identidades há autores que identificam no marxismo a origem do conceito de

(66) Raymond Aron, *Paix e guerra entre les nations*. 8ème édition. Paris: Calmann-Lévy, 1984, pg. 34, 35 e 36.

(67) Charles De Gaulle, *Mémoires d'espoir*. Tome I, *Le renouveau*, 1958-1962. Paris: Plon, 1970, pg. 177.

(68) «As considerações estratégicas encontram-se no cerne das teorias políticas dos revolucionários em meados do século XIX. Não é exagerado afirmar que os escritos de Marx e Engels ganham um significado e em perspectiva à medida que se clarificam e se revelam completamente a forma e os problemas da guerra no século XX. A justo título, pode-se chamar Marx e Engels de pais da guerra moderna total. (...) o pensamento militar dos socialistas revolucionários passa por uma nítida evolução (aproximando-se dos) modelos da guerra total moderna». Sigmund Naumann, *Engels et Marx: concepts militaires des socialistes révolutionnaires*, in Edward Mead Earle, *Les maîtres de la stratégie*. Paris: Berger-Levrault, 1981, pg. 181 e 183-184.

guerra total. E não apenas pelo que já foi comentado aqui, mas ainda porque a guerra é o instrumento da construção de uma escatologia, de um fim pré-determinado em direção ao qual a história evolui necessária e inescapavelmente.

A diferença essencial entre o conceito de guerra total e o conceito clausewitziano de guerra é que o primeiro funda-se na *destruição do adversário* para a imposição de um novo domínio, ao passo que o segundo limita-se à *destruição dos meios de força* de modo a impor-lhe uma determinada vontade (isto é, uma determinada paz). Outra diferença deve ser destacada no conceito de guerra total. Esta não se realizaria apenas através dos aparelhos especializados no exercício da violência, isto é, os exércitos organizados e mantidos pelos Estados, mas pelos povos; da mesma forma, a guerra total é improfundida pelo conjunto dos territórios do adversário, posto que seu objetivo não é jamais limitado, precisamente por ser total.

O general alemão Erich Ludendorff constitui uma das referências mais importantes acerca do conceito de guerra total (69). Em sua obra *La guerre totale* (70) ele reflete sobre sua experiência de chefe militar na I Guerra Mundial, afirmando o caráter autônomo da guerra com relação à política que se expressa por uma forma política totalitária, correspondente à natureza *total* da guerra.

As teses de Ludendorff sobre a guerra total resumem-se, segundo Speir (71), nos seguintes pontos: (a) inexistência de distinção entre alvos civis e alvos militares, englobando-se as populações inteiras na guerra que se desenrola na totalidade dos territórios; (b) as populações participam dos esforços de guerra em todos os níveis, do econômico ao demográfico, passando pelo político, ideológico, etc.; (c) a propaganda desempenha um papel decisivo para o desenvolvimento da moral da tropa e da consciência política da população; (d) a autoridade suprema deve conduzir, ao mesmo tempo, a guerra e a política, de modo a subordinar a política às necessidades da guerra.

Estas distinções estabelecidas por Speir são pertinentes. Mas valerá a pena seguir mais de perto o pensamento de Ludendorff: mais do que uma teoria da guerra, o general

(69) O general Erich Ludendorff (1865-1937) serviu na I Guerra Mundial como general de brigada, tendo participado das negociações que levaram ao Tratado Brest-Litovsk assinado com a Rússia soviética. Apoiou Hitler no golpe fracassado de 1923, tendo sido eleito deputado ao Parlamento em 1933 pelo partido nazista. Gérard Chahund, *Anthologie mondiale de la stratégie. Des origines au nucléaire*, Paris: Robert Laffont, 1990, pp. 1215.

(70) General Erich Ludendorff, *La guerre totale*. Paris: sem data. 140 páginas.

(71) Hans Speir, *Ludendorff: la conception allemande de la guerre totale*, in Edward Mead Earle, obra citada, pp. 31-48.

alemão elabora uma teoria racial e racista do povo e do Estado alemães, deixando de vigorar em seu conceito de guerra total as distinções que haviam prevalecido anteriormente entre os conceitos de *Estado* e de *nação* no tocante ao fazer a guerra. Ele considera Clausewitz ultrapassado no tocante à subordinação da guerra à política. Com efeito, Ludendorff parte do conceito leninista da política como continuidade da guerra para chegar aos seguintes pontos: (a) a política deve ser colocada a serviço da guerra; (b) a guerra não pode ser limitada; pela sua própria natureza, a guerra é total, geral e permanente; (c) a paz não existe; existem momentos de preparação para a guerra, os quais, mesmo que não conheçam enfrentamentos entre exércitos, constituem partes da guerra; (d) a guerra total é o instrumento da supremacia racial do povo alemão sobre seus inimigos mundiais, a saber, o capitalismo internacional, os judeus, os maçons, a Igreja Católica, os demais Estados europeus e os Estados Unidos.

Assim, a I Guerra Mundial teria revelado a verdadeira natureza da guerra: *«de um caráter sem precedente foi a guerra mundial que rompeu com todas as formas de hostilidades conhecidas há cento e cinquenta anos. Não somente as forças armadas dos Estados beligerantes, perseguindo sua destruição recíproca, conduziam as operações, mas os povos eles mesmos se viam tomar parte na ação. (...) era impossível distinguir onde começava a força armada propriamente dita, onde parava a do povo. Povo e forças armadas eram um»* (72). Deste modo, como já foi indicado, os povos - e não mais os Estados - são os sujeitos da guerra: *«a guerra total não é somente assunto das forças armadas, mas toca assim a vida imediata e a alma de cada membro dos povos beligerantes»*. Os objetivos militares e civis passam a fazer parte de um conjunto indiferenciado de alvos: a ética incorpora a retaliação e lhe atribui um lugar de excelência: *«olho por olho, dente por dente», tal será a verdadeira divisa da guerra total»* (73). Por conseqüência, a destruição das populações civis deixa de ser um acidente das operações militares e passa a constituir um objetivo permanente, visto que é parte da natureza da guerra total: *«o bombardeio dos centros industriais e da população do país inimigo será uma das tarefas especiais da força aérea ...»* (74).

As armas passam a depender do povo como não haviam dependido até então. Ludendorff atribui um caráter *popular* aos exércitos que convém esciarecer. O povo fornece às forças armadas os meios materiais e os homens, e sofre os efeitos da guerra estejam ou

(72) General Erich Ludendorff, obra citada, pg. 7.

(73) Idem, pg. 8.

(74) Idem, pg. 95.

não as pessoas sob uniforme. Todavia, se o povo *faz a guerra* nestes termos, ele não a dirige. A direção da guerra cabe ao exército (ou melhor, ao aparelho militar) que se torna a base do poder político em razão do caráter totalizante da guerra. Assim, as armas dependem do povo (*«o povo deveria compreender que lhe seria necessária, com toda a coesão, sacrificar até a última coisa para o exército e para si mesmo»*) (75), de sua coesão e de sua capacidade guerreira (*«não se pode separar as forças do povo e do exército, tão intimamente misturadas. A capacidade guerreira dos exércitos perante o inimigo, dependendo diretamente da capacidade guerreira do povo ...»*) 76.

Assim, a guerra total exige tudo do povo, mas não pode exigir-lhe a autonomia já que, submetido à guerra total e à política igualmente total, o povo é desprovido de autonomia. A relação entre as totalidades da guerra e da política reafirma a sobrevalência da primeira, de modo que a guerra total somente se torna possível quando a sobrevivência do povo está ameaçada: *«a guerra e a política servem à conservação do povo, mas a guerra continua sendo a expressão suprema da vontade da vida racial. É por isso que a política deve servir à guerra»* (77).

Ludendorff volta com frequência ao componente racial e à *«força anímica»* do povo. Esta força não se dirige a um projeto de futuro claramente fixado, mas decorre de uma espécie de instinto de sobrevivência de caráter comunitário, quer dizer nacional e racial: *«a política total não é somente a política de guerra; mas pura e simplesmente a política racial que, para ser eficaz, não deve somente agir em caso de guerra mas deve criar uma base: a formação da vida comunitária segundo o conhecimento racial de Deus»* (78). Todavia, deve-se perguntar se finalmente não haveria um objetivo final a sustentar *animicamente* a guerra total. Certamente haverá, seja o reerguimento da Alemanha seja a sua expansão territorial e política na direção da Europa central e do leste, como se verá nos comentários sobre Hitler para quem, tanto quanto para Ludendorff, a raça ariana - cristã, anti-semita e anti-maçônica - estaria destinada a comandar os destinos do mundo, fundada sobre *«a coesão anímica de um povo, que é e que continua sendo a base necessária na condução da guerra total»*, coesão anímica que *«não se poderia obter senão por um acordo de fundo racial e pela*

(75) *Idem*, pg. 11.

(76) *Idem*, pg. 13.

(77) *Idem*, pg. 14.

(78) *Idem*, pg. 32.

crença religiosa, pela observação conscienciosa das leis biológicas e psíquicas e pelas características deste fundo racial» (79).

A consequência mais relevante do que examinamos até aqui refere-se ao fato de que o conceito de guerra total corresponde a uma negação ontológica da democracia, pois não deixa espaço possível para a representação política livre, fundada no conceito democrático de cidadania, a qual é execrada como impossível e indesejável, fruto de uma raça como afirma o nazismo, resultado de uma classe como postula o marxismo.

A vida política deveria portanto resumir-se aos aspectos favoráveis à realização da guerra total. A coesão, a disciplina e a concentração absoluta do poder são os instrumentos pelos quais a guerra total subordina todas as esferas da vida em sociedade: *«a guerra total englobando todos os domínios da vida, a ação do chefe deverá ser decisiva em todos os domínios e sua vontade aí será autoridade» (80).* Esta subordinação integral da política aos interesses, às necessidades e à lógica da guerra total fundamenta a concentração do poder político e do poder militar na pessoa do comandante da guerra: *«o general-em-chefe deve contar somente consigo mesmo (...) ser-lhe-á necessário abraçar o conjunto de todos os domínios da vida militar e comunitária e penetrar a fundo estes domínios que se encontram (...) na base mesma da guerra total» (81).* O comandante da guerra *«estabelecerá as diretrizes às quais a política deverá conformar-se no interesse da guerra total» (82).* Em resumo, o chefe militar deverá exercer um poder que, a exemplo da guerra, será também total, pois lhe caberá *«assegurar a direção da política estrangeira e econômica da nação e também da propaganda (...). Assim, na guerra total, Ludendorff não atribui nenhum lugar ao homem do Estado civil. O general é a autoridade suprema» (83).*

Talvez a relação mais essencial do conceito de guerra total com uma concepção totalitária da política é o aniquilamento, que a *guerra total* promove inescapavelmente, da política enquanto competição pela representação social e pelo exercício do poder. Neste sentido, a natureza e o campo da política se restringem. Mas, ao negar a política em geral, Ludendorff afirma a política totalitária em particular. O *poder absoluto* é uma decorrência da guerra total, não mais em razão da origem divina do poder e dos monarcas, mas pelo fato de fazer a paz submergir na guerra e a política na força (guerra, igualmente). A preparação da

(79) *Idem*, pg. 26.

(80) *Idem*, pg. 123.

(81) *Idem*, pg. 131.

(82) *Idem*, pg. 133.

(83) Hans Speer, obra citada, pg. 44.

guerra (o estado de guerra permanente) submete todos os aspectos da vida social à perspectiva da guerra entre Estados e no campo propriamente político no interior de cada Estado.

Desta maneira, e em consequência da sobrevalência da guerra, a política é retirada da sua condução. Como é impossível que isto ocorra no plano da história, pois sempre haverá alguma política a conduzi-la, ainda que uma política-força, o que se verifica é a militarização da política, seja na preparação, realização e condução da guerra, seja no processo político propriamente dito. Quando a política é assim colocada à margem da guerra, esta torna-se total num sentido ainda mais profundo: o da auto-alimentação da guerra. Isto se passa na medida em que, dado que a condução da guerra não é submetida a qualquer controle político, a não ser aquele que eventualmente resulte da competição intermilitar pelo acesso aos centros de poder, a continuidade da guerra, ainda que artificial (com relação aos objetivos dos adversários e às efetivas condições de cada um para continuar realizando-a), passa a constituir uma condição para o acesso, o exercício e a preservação do poder.

Os estadistas que enfrentaram a tentação (ainda que ideológica) ou a realidade (mesmo que parcial) da guerra total sob a forma de guerra anti-insurrecional, como foram os casos de De Gaulle e Geisel, recolocaram a política na condição de supremacia em relação ao *poder militar*. Eles recuperaram a política como condição indispensável ao controle político da guerra, tornando-a (a guerra) clausewitziana. Uma medida sábia pelo seu longo alcance histórico e político. Um contumaz crítico da Doutrina de Segurança Nacional brasileira, seguramente uma expressão do conceito de guerra total prevalente na conjuntura da Guerra Fria, lembra que uma *sabedora tradicional* aponta precisamente nesta direção: «*é a submissão absoluta, total, incondicional dos cidadãos ao Estado engajado numa tal guerra. (...) a sabedoria tradicional (afirma) que toda guerra é limitada e determinada por fins políticos. Por consequência, toda guerra (...) é sempre subordinada à uma deliberação, a uma escolha e a um engajamento limitado. (...) A guerra não pode jamais escapar a um julgamento político*» (84).

(84) Joseph Comblin, *Le pouvoir militaire en Amérique Latine. L'idéologie de la sécurité nationale*, Paris: Delango, 1977, pp. 162.

2. Guerra revolucionária e guerra total

A guerra sofreu diversos tipos de influência em razão da reorganização político-estratégica decorrente da II Guerra Mundial. O conceito de guerra total passou então a funcionar como uma referência central para a compreensão das relações entre os blocos ocidental e soviético. Como se verá oportunamente, este período corresponde a um conjunto de estruturas políticas, econômicas, ideológicas, culturais e militares que cada bloco utiliza para expandir-se em detrimento do outro. É um período e uma situação histórica onde diversos movimentos de emancipação nacional foram estimulados pelos blocos competidores, por motivos geralmente antagônicos.

A independência nacional constitui uma aspiração tão profunda nas vidas dos povos que ela configura uma dos direitos mais reivindicados da história contemporânea: a autodeterminação dos povos. Embora não se deva explicar os movimentos de libertação nacional exclusivamente em função da Guerra-Fria, a verdade é que tais movimentos submeteram-se à sua lógica, até porque seria impossível que eles não fossem avaliados por esta ótica, inquestionavelmente predominante no pós-guerra. Assim, os direitos dos povos à autodeterminação constitui um componente ideológico importante do mundo ocidental, a começar pela revolução da independência americana.

A I Guerra Mundial já havia estimulado diversas nações a constituírem-se em Estados independentes. Conseqüentemente, o mapa da Europa do pós-I Guerra é bastante distinto do anterior à guerra. As potências vencedoras (Inglaterra e França) ampliaram sua influência sobre a África, Ásia, Oriente Médio e Indochina. Três décadas mais tarde, as tensões entre nacionalidades e a situação colonial explodem em diversas guerras anti-coloniais que alteram em profundidade o equilíbrio geopolítico herdado da II Guerra Mundial (85).

A perda das colônias indochinesas constitui a primeira derrota do colonialismo europeu para movimentos de libertação nacional fundados em concepção de guerra total de base comunista. Os Estados daí resultantes passam de imediato a gravitar na órbita de

(85) René Remond, *Introduction à l'Histoire de notre temps*. Tomo III. Le XX^{ème} siècle. De 1914 à nos jours. Paris: Seuil, 1989.

preservação do sistema colonial; (d) solução da questão colonial pela força das armas, devendo-se excluir qualquer apreciação político-diplomática; (e) reorganização das áreas de informação e repressão (Forças Armadas e polícia) e administração colonial; (f) adoção de nova legislação repressiva; (g) definição do inimigo interno à nação. Enfim, trata-se praticamente de um programa político para uma ditadura militar que estes militares desejavam implantar na França de forma a aparelhá-la para derrotar o *inimigo invisível*.

Mais do que uma plataforma, contudo, estes militares franceses elaboraram uma reflexão política sobre o que havia sido perdido e que deveria ser preservado, expressando ao mesmo tempo um sentimento de perda de poder e uma crise militar que se desenvolvia no interior do regime liberal, ele mesmo em crise. De um lado, oficiais que haviam passado pela experiência da Indochina afirmavam que a novidade da guerra revolucionária era a *agressão permanente*. Girardot traduz assim este sentimento dos militares franceses: «o bloco ocidental deve portanto enfrentar uma agressão permanente, multiforme, total e de dimensão universal» (88). Os militares franceses achavam-se divididos em grupos e correntes, o que não constitui uma novidade. De fato, como temos afirmado em diversas passagens, o aparelho militar raramente constitui um bloco coeso em torno de um monolitismo político e ideológico. Orientações conflitantes convivem geralmente no meio militar. O que constitui efetivamente novidade é a disposição de atuar sobre o campo político, cujos dirigentes os militares responsabilizavam pelas incertezas do futuro e os erros do presente acerca da guerra colonial. Este sentimento atingia em particular estratos jovens da oficialidade, os quais «*tendem a associar numa mesma recusa a ordem política estabelecida e as estruturas presentes do corpo militar, a condenar solidariamente os depositários do poder e alguns de seus chefes*» (89). De uma forma ainda difusa, este sentimento contradiz a noção tradicional de *armée obéissante*, colocando-se inicialmente em questão os *limites da obediência*, para em seguida *negar a obediência em si mesma*.

A questão da obediência constitui portanto o ponto central da atitude deste aparelho militar em crise. Um antecedente importante lhe servia de base e estímulo. Pois, se a França havia subsistido como nação, e especialmente como Estado pertencente ao grupo dos vencedores da II Guerra, a explicação se encontrava num ato de desobediência do general De Gaulle que não aceitara a capitulação ao invasor alemão, proclamando a *nation profonde* à resistência. O passo seguinte e provável é o questionamento da heteronomia. Perante a

(88) Raoul Girardot, obra citada, pg. 177.

(89) Idem, pg. 167.

crise do regime parlamentar, estes setores militares dispostos à preservação do que restava do antigo império colonial passam a orientar a sua ação de modo a tornar o aparelho militar uma «força revolucionária capaz de ameaçar a ordem estabelecida» (90).

A crise colonial é assim identificada como crise do sistema político. Lembre-se que as operações militares da Frente de Libertação Nacional da Argélia haviam começado em novembro de 1954. E os militares que se debruçaram sobre a guerra revolucionária reconheceram logo que este movimento se alimentara da falência da administração colonial que não havia conseguido assegurar à população nativa o desenvolvimento econômico e a justiça social. As propostas militares assumem um forte tom reformista por se fundamentarem neste dois pressupostos: desenvolvimento econômico e justiça social, acoplados indissociavelmente à preservação da Argélia como parte da França. O que mais os inquieta é o despreparo do exército francês, incapaz de derrotar o movimento guerrilheiro então incipiente e frágil. Preparado para um determinado tipo de guerra, era obrigado a realizá-la sob outras condições como indica Robert Aron: «organizados e preparados em vista do combate no teatro de operações europeu, estes corpos de tropa são inadaptados ao restabelecimento da ordem» (91).

Forças Armadas dispostas a desempenhar um novo papel na vida nacional, nas condições ideológicas já assinaladas, porém despreparadas para vencer a guerra da Argélia. Desenvolvendo-se num espaço político que amplia efetivamente a autonomia militar, este paradoxo somente será resolvido por De Gaulle, que promoveu a descolonização e definiu uma nova estratégia de defesa. E, portanto, uma nova missão para o aparelho militar. Missão e identidade, uma equação que poderia passar pelo estabelecimento de um regime militar com o objetivo de adequar o regime político às necessidades da guerra colonial. Esta parece ter sido a orientação de setores relevantes das Forças Armadas francesas: «a imagem clássica do braço armado da espada, submisso em todas as circunstâncias à direção de uma cabeça civil, a única apta a pensar politicamente um conflito, podia ser republicamente reconfortante (rassurante); ela (a imagem) jamais poderia ser contestada». De tal modo que a neutralidade militar, sem deixar de ser um ideal político e uma imagem da instituição castrense, passa a constituir sobretudo um mito: «Forças Armadas que são feitas de homens vivos e pensantes, que não se pode reduzir à condição de máquinas e robôs. (...) As Forças Armadas não poderiam servir a nação sem se fazerem uma certa idéia da nação,

(90) Idem, pg. 171.

(91) Robert Aron e outros, *Les origines de la guerre d'Algérie*. Paris: Fayard, 1962, pg. 309. Ver ainda: HISTOIRE, Número especial: *Le temps de l'Algérie française. De la prise d'Alger à l'indépendance*, n° 140, janeiro 1991.

o que, pouco a pouco, implica uma doutrina da História, do mundo e do homem». De certo modo, se o aparelho militar avança sobre o campo político, é porque foram (ou assim se sentem) abandonadas pela nação. Descontentes, seu movimento de sobrevivência traz consigo o risco da ditadura: «As Forças Armadas foram freqüentemente abandonadas à sua própria inspiração e sem receber do Estado, da opinião pública e de outras forças vivas da nação o impulso e a orientação que não lhes teriam faltado se as Forças Armadas e a nação tivessem tido inteligência uma com a outra. (...) As Forças Armadas tornando-se uma força revolucionária, a guerra civil e o golpe de Estado eram desde então possíveis» (92).

Com efeito, a partir de 1954 o Exército joga um papel ao mesmo tempo militar, político, administrativo, cultural e ideológico em vista de preservar a Argélia francesa. Não que se substitua inteiramente ao Estado, mesmo porque as estruturas governamentais continuam em função. Mas o Exército dispõe de tais estruturas, quando não compete com elas, pois os sucessivos governos ampliaram a tal ponto as atribuições militares que o Exército para a representar o Estado. Na Argélia, a política passa a ficar ao seu serviço, como diria o general Ludendorff.

Os militares em ação opunham-se tanto à independência quanto à associação, caso em que a Argélia, Estado independente, seria associada à França numa relação econômica privilegiada, e dependente no tocante à defesa e à política externa. O conflito se reduz rapidamente à polaridade contraditória entre independência argelina e unidade francesa. O exercício dos vastos poderes coloniais torna o aparelho militar uma espécie de partido político e, «com seus jornais, suas escolas, seus quadros, suas equipes de assistentes sociais, suas associações de juventude e seus clubes de mulheres, as Forças Armadas tentavam fazer figura de verdadeiro partido de enquadramento, exercendo em algumas regiões da Argélia o quase monopólio da força política» (93).

Afim de cumprir a estratégia da IV República que consistia em derrotar a qualquer custo a Frente de Libertação Nacional argelina, a estratégia militar se aplica em dois pontos táticos que negam em boa medida a experiência colonial ao afrontar interesses econômicos metropolitanos e ao gerar resistências nas áreas políticas: as Forças Armadas francesas propugna a plena igualdade cívica da população argelina com relação à população metropolitana e um programa de reformas econômicas e sociais.

(92) Raoul Ranzand, obra citada, pg. 7 e 8.

(93) Raoul Girardet, obra citada, pg. 190.

Ora, a estratégica militar não corresponde estritamente à estratégia política, denotando desde então que a aspiração ao direito ao julgamento torna-se já uma realidade política. A *obéissance réflexie* é certamente um tipo de obediência. Mas, diferentemente da *obediência passiva*, possibilita a desobediência e o veto: «*obediência refletida com relação ao poder, isto é, obediência revogável, obediência condicional*» (94). Na aplicação da obediência condicional, a guerra integra-se à política de modo que o aparelho militar constitui-se num estado-dentro-do-Estado e a intervenção militar na direção dos negócios coloniais (assim como a possibilidade de intervenção sobre o regime político) passa a ser concebida como condição indispensável à unidade francesa e à unidade das Forças Armadas, os destinos de uma e outra sendo inteiramente associados. Neste sentido, ao fazerem a guerra da Argélia nestas condições, decorrentes ao mesmo tempo da estratégia política e da autonomização militar, as Forças Armadas vivem uma confrontação com a IV República e com parte importante da população francesa (95).

Fica assim montado o cenário da tendência à submissão da política à força militar a partir de uma crise do Estado colonial francês confrontado com manifestações da guerra total. Assim é que a percepção dos processos políticos a partir do *conceito de guerra revolucionária acarreta a noção de uma agressão externa, total e permanente, realizada de forma indireta no interior do Estado e da nação*. Isto é, uma guerra empreendida pelos associados internos do inimigo estratégico. Este conceito figura entre as orientações mais recorrentes nas doutrinas militares latinoamericanas e, em particular, do Brasil. A aproximação paulatina a este tema vai provocar referências novas às considerações sobre a guerra revolucionária, o que procurarei fazê-lo de modo a não tornar repetitivo o texto com relação ao que já se viu até aqui.

A pergunta básica que militares franceses se fizeram é a seguinte: por que Exércitos poderosos não conseguem vencer guerrilhas primitivas através das quais o comunismo soviético se expande continuamente? As respostas operam em diversos níveis conceituais, correspondendo a enfoques parciais das relações entre a política e a força no interior de uma crise do Estado francês.

Em primeiro lugar, seria necessário às Forças Armadas metropolitanas impor aos inimigos anti-colonialistas o tipo de guerra que lhes fosse mais favorável. O general L. M.

(94) Raoul Girardet, obra citada, pg. 203.

(95) Claude D'Abzac Epezy, *La société militaire, de l'ingérence à la dignité* in Jean Pierre Rioux, *La guerre d'Algérie et les français*. Paris: Fayard, 1990, pg. 248.

Chassin afirma: «A característica do tempo atual é que ele deixa face a face dois extremos. De um lado, uma elite de sábios capazes de fabricar os mais terríveis engenhos de morte, tendo ao seu lado uma pequena corte de cavaleiros modernos - os aviadores - encarregados de colocá-los em ação; de outro lado, uma massa de loucos fanatizados, não dispendo dos mesmos meios científicos, mas cujas qualidades de rudeza e de coragem, aliadas ao número, riscam de colocar em xeque os primeiros se estes não chegarem a impor sua lei tão rapidamente quanto necessário. (...) E, esta é a suprema lição, de ser capaz de impor ao adversário a forma de guerra que nos é favorável, o que não fizemos nem na Coreia nem na Indochina» (96). Para vencer a guerra colonial seria preciso adaptar as Forças Armadas ao novo tipo de guerra, empregando o poder de destruição que lhes é favorável: a bomba atômica. Seria necessário jogar ao máximo a diferença tecnológica, sem levar em conta qualquer outro aspecto que não o da adequação dos meios aos fins: «(aplicar) a carta técnica, sem levar em conta qualquer consideração de ordem metafísica. As armas que se encontram na ponta da técnica são atual as de destruição massiva(...). Ora, nem na Coreia, nem na Indochina estas armas foram empregadas. Seria bem procurar as razões disso» (97). O próprio general Chassin indica estas razões: o não emprego da arma por excelência de destruição massiva explica-se efetivamente pelo receio de uma guerra generalizada com a União Soviética. Contudo, do ponto de vista moral «o emprego da bomba A nada tem de mais moral do que o emprego do lança-chamas, roquete (rockets), bombas incendiárias, torpedos acústicos ou minas de efeito retardado» (98).

Em segundo lugar, as guerras localizadas (tais como as guerras de libertação nacional) correspondem a enfrentamentos parciais no interior do equilíbrio estratégico entre os dois blocos que, porque possuem capacidade de se destruírem mutuamente, evitam o início de uma conflagração geral. As *guerras da selva*, guerras de guerrilha, seriam assim o grande risco para os Estados do Ocidente, «guerras que perderemos se não nos precavermos» (99). Guerra desigual, como já se viu, onde um dos lados mune-se do que há de mais avançado na tecnologia militar e bélica, ao passo que o outro lado realiza uma guerra primitiva. Guerra equilibrada, a despeito de tudo, encontrando-se o fator de equilíbrio no plano psicológico. Se a superioridade tecnológica está com o Ocidente, falta-lhe no entanto a motivação essencial para lutar, ou seja, uma convicção ideológica de caráter

(96) General L. M. Chassin, *Réflexions stratégiques sur la guerre d'Indochine* in REVUE DE DEFENSE NATIONALE, Dezembro 1954, pg. 521.

(97) Idem, pg. 508.

(98) Idem, pg. 512.

(99) Idem, pg. 513.

quase religioso que não tem faltado aos seus inimigos: *«se nós não conseguirmos encontrar as razões para nos bater até à morte, quer dizer, um ideal válido; enquanto permaneceremos mergulhados num baixo materialismo, enquanto nos colocarmos acima de todo o nosso "conforto", nós correremos o risco de sermos vencidos em guerras localizadas por inimigos mais rudes, talvez menos civilizados, mas mais corajosos que nós, sobretudo se nós nos proibimos o uso da nossa superioridade técnico-científica»* (100).

Os pontos frágeis do Ocidente nesta guerra de forças desiguais em natureza e potência seriam precisamente a ausência de um ideal mobilizador e a incapacidade de gerar no povo a vontade de vencer. Ao mesmo tempo, estes pontos frágeis decorreriam da imprevidência do Ocidente que, desde há longo tempo, não teria tomado medidas que se prenunciavam como indispensáveis: *«falta de dinamismo, recusa de promover as reformas sociais necessárias (...), incapacidade de insuflar ao povo o desejo de vencer, doutrinação absolutamente nula; propaganda mal feita, tudo isto em face de um sistema baseado no nacionalismo, na xenofobia; a realização de reformas espetaculares e sobretudo a esperança astuciosamente propagada de uma renovação social e de instauração rápida de uma idade de ouro proletária»* (101).

Para ganhar esta guerra que se desenvolvera primeiro na Ásia, depois na África e que se destinava a ganhar o Ocidente, far-se-ia necessário conquistar o apoio do povo, voluntariamente ou pela coerção (*«o apoio - voluntário ou forçado - da grande maioria do povo»*) e, mais, ganhar a guerra o mais rápido possível. Duas linhas de ação perseguiriam este objetivo: primeira, *«é necessário evitar o método dos pequenos pacotes (petits paquets) e, desde o início, colocar em ação meios poderosos»* da guerra; segundo, *«sendo a arma científica e técnica a nossa arma decisiva, é-nos necessário possuir uma arma suficientemente possante para desencorajar rapidamente os rebeldes»* (102). Mais do que armamentos, por sofisticados que sejam, é preciso recorrer a outro tipo de arma: o *soldado-militante*, quadro político similar ao revolucionário (nacionalista ou comunista). Um político e soldado ao mesmo tempo. Esta seria a condição para que a superioridade material se traduzisse na conquista dos corações e mentes das populações sujeitas à guerra revolucionária. De outro modo, não haveria vitória possível: *«o soldado não pode, portanto, vencer a rebelião mediante procedimentos e meios exclusivamente militares; ele deve ser,*

(100) Idem, pg. 513.

(101) Idem, pg. 515.

(102) Idem, pg. 516-517.

ele também, um "militante" e ele deve prestar uma colaboração íntima em todos os níveis com as autoridades civis» (103).

Neste ponto da exposição convém resumir, com o risco de uma repetição desagradável, os elementos centrais da reflexão francesa sobre a guerra revolucionária, a derrota na Indochina e a guerra então em curso na Argélia:

- *do ponto de vista estratégico*: a guerra revolucionária seria um componente da confrontação Leste/Oeste, (a) expressando o expansionismo soviético; daí o apoio que lhe emprestam os Partidos Comunistas dos países ocidentais, sem o qual suas chances de êxito seriam reduzidas; (b) a guerra revolucionária orienta-se pelos princípios da *dispersão de forças e da integração entre a política e a ação militar sob o comando unificado de um partido revolucionário comunista*; (c) a guerra de libertação nacional tem o objetivo de tomar o poder, revolucionar a ordem social e erigir um novo Estado na condição de *satélite da URSS*

- *do ponto de vista tático*: a guerra revolucionária corresponde a uma mudança na arte da guerra ao menos em quatro aspectos: (a) na definição das fases de seu desenvolvimento, as quais vão da implantação do movimento revolucionário (fase inicial) à tomada do poder (fase final); (b) o *inimigo invisível* evita o combate e domina a relação espaço/tempo de modo a reverter em seu favor a relação entre o fraco e o forte; (c) combinação de diversas formas de ação violenta (guerrilha, força regular e terrorismo); (d) dispersão do comando operacional e concentração de forças em cada ação particular.

Assim, no confronto entre forças armadas nacionais e movimento de libertação nacional, duas estratégias entram em confronto. As forças nacionais procuram o engajamento imediato e decisivo nos moldes tradicionais, tendo em vista uma guerra rápida, a mais possível. O comando revolucionário orienta-se em sentido contrário pela guerra de longa duração, adaptada às condições do terreno, mesclada na história do povo: *«a arte militar combine portanto uma estratégia de dispersão das forças e uma tática de concentração das forças; a estratégia (revolucionária) espalha as forças para permitir o jogo do tempo; ao passo que a tática utiliza a concentração que triunfa sobre os destacamentos*

(103) Comandante Jacques Hogard, *Guerre révolutionnaire e pacification* in REVUE MILITAIRE D'INFORMATION, nº 280, janeiro de 1957, pp. 79.

isolados, de modo a não deixar o adversário à vontade para reunir suas próprias forças» (104).

3. O inimigo interno e a ampliação do campo militar da política

Guerra pela conquista do mundo ocidental e cristão, guerra permanente e total: «a guerra tornou-se permanente, universal e verdadeiramente total» (105). Ao contrário das guerras clássicas, é no interior das sociedades ocidentais e dos respectivos Estados que se encontra o inimigo cuja ação torna efetivo o caráter geral da guerra revolucionária: a conquista do mundo. «Se o comunismo não provocar um terceiro conflito mundial, (...) ele poderá no entanto vencer (...) se ele se dedicar a seguir passo a passo a via que está traçada, fazendo saltar cada "ferrolho" um após o outro, seja por uma "guerra revolucionária" seja por uma guerra clássica local (...) A guerra revolucionária permanente e universal do comunismo se traduz assim por "guerras revolucionárias" locais (que) são miniaturas da grande e que não podem ser compreendidas sem estas referências» (106). Encontrando-se todos os países ocidentais ao menos na fase inicial de agitação e propaganda da guerra revolucionária, o desarmamento é desaconselhável porque impossível. Uma guerra interna e subversiva estaria ocupando o primeiro plano mundial desde os anos 50: «seria mais exato falar de guerra no interior do que guerra interna, e, se se preferir uma imagem bastante chocante, uma guerra "sem fronteira e sem frente de batalha"» (107).

A expressão *inimigo interno* deriva portanto do conceito de guerra interna, e por ela as doutrinas militares passaram a significar o ator político revolucionário cuja ação, orientada pelo processo de expansão do bloco soviético, obedece às leis da guerra revolucionária. *Interno* porque no interior da nação, na medida em que não se trata de uma agressão direta que geralmente caracteriza as guerras tradicionais.

As conclusões dos militares franceses sobre as chances de vitória neste tipo de guerra indicam o caminho que pode ser assim expresso: empregar as mesmas armas do

(104) Leo Hamon, *La stratégie contre la guerre*. Paris: Grasset, 1966, pg. 173.

(105) Comandante Jacques Huguier, *Guerra révolutionnaire et révolution dans l'art de la guerre* in REVUE DE DÉFENSE NATIONALE. Dezembro de 1956, pg. 1498.

(106) Idem, pp. 1508-1509.

(107) Ecole Waritz, *L'art de la guerre*. Tomo III. Paris: Editions Gerard, 1968, pp. 243.

inimigo, adaptar o Estado e as Forças Armadas às condições desta guerra. Pessimista do ponto de vista das possibilidades de vitória militar, a resposta se constrói em três etapas: a guerra psicológica, a ação militar propriamente dita e a adaptação do Estado. Tal resposta parte do pressuposto de que a vitória militar completa sobre o *inimigo invisível* é impossível. Toda e qualquer ingenuidade deveria ser abandonada, pois os meios militares seriam sempre insuficientes. Em que residiria então a chance de êxito? Residiria exclusivamente nas *«faiblesses de la doctrine ennemie»*, devendo o combate ser sobretudo ideológico: *«a estratégia do Kominfor, a qual se fixou como objetivos sucessivos a Ásia, a África e depois a Europa (...) e então a América (que ele atacará sem dúvida pelo seu ponto mais frágil, o sul), não nos permitirá nenhum repouso enquanto os métodos da guerra revolucionária permanecerem eficazes (...) Esta solução, nós podemos encontrá-la tão somente nas fraquezas da doutrina inimiga»* (103).

O primeiro passo para a vitória seria constituído pela *guerra psicológica*, na condição de que fosse realizada com a mesma competência e habilidade do adversário. Enfim, tratar-se-ia de combater o ideal revolucionário com a arma dos códigos éticos, políticos e religiosos do Ocidente. O segundo passo seria a *pacificação*, isto é, o enquadramento político e demográfico das populações e o mais estrito controle social. Das vitórias obtidas nestes dois passos dependeriam as chances de vitória militar no conjunto da guerra revolucionária, sendo indispensável e mesmo inevitável a ampliação do campo político da ação militar: *«o único método de pacificação que possa levar ao sucesso repousa portanto sobre a integração dos nossos esforços em todos os domínios e sobre um vasto emprego da arma psicológica, tendo em vista destruir radicalmente a estrutura de base que faz a força dos nossos inimigos (...) em estreita colaboração com as autoridades civis, o chefe militar deve procurar por todos os meios possíveis, políticos, administrativos, econômicos, sociais, culturais e militares não essencialmente a destruição das unidades inimigas, impossível apenas pelas armas, mas a destruição da organização político-militar rebelde e a conquista psicológica da população, para obter que ela se organize e tome ativamente parte na luta ao nosso lado»* (109).

A ampliação do campo político da ação militar traduz o conjunto de medidas legais que o aparelho militar francês adotou na Argélia, em seus próprios termos, o *«emprego das*

(103) Comandante Jacques Hogard, *Guerre révolutionnaire e pacification*, pg. 14.

(109) Comandante Jacques Hogard, *idem*, pg. 14.

armas do inimigo», incluindo o terrorismo urbano, as punições exemplares, as execuções sumárias, a retaliação, as técnicas *sofisticadas* de tortura, etc.

As técnicas de combate à guerra de libertação nacional resultam de deliberações políticas, não podendo, em particular ou em seu conjunto, tais técnicas resolver, por si mesmas, a complexa situação político-militar que é a guerra. Assim, as referências ao emprego destas técnicas não dispensa o exame da natureza política do processo anticolonial no quadro de uma crise do Estado francês no contexto da Guerra Fria. De fato, militares franceses embevecidos pelas possibilidades de emprego da psicologia e da propaganda no controle social e na repressão política, justificaram tais técnicas no interior de uma doutrina ao mesmo tempo política e militar, voltada para a identificação e a destruição do *inimigo interno*, isto é, o inimigo do Estado nacional. Os conceitos basilares de *guerra revolucionária* e *inimigo interno* predispoem, ou ainda, reforçam a predisposição do aparelho militar em atuar diretamente sobre o sistema político de modo a estabelecer limites para a ação dos grupos e classes sociais, sindicatos e partidos políticos. Nesta situação, o aparelho militar funciona também como uma espécie de partido militar, como já tem sido indicado anteriormente, e sua ação visa sobretudo alterar o quadro de crise governamental através da erupção do poder militar.

O conceito de *inimigo interno* abre portanto a porta para o autoritarismo nas democracias ocidentais, seja o comunismo durante a Guerra Fria, seja o inimigo racial na Alemanha nazista. Vale destacar, no primeiro caso, as estruturas clandestinas e ilegais no seio da OTAN, estruturas estatais de terrorismo destinadas a evitar a ascensão do Partido Comunista italiano ao poder pela via eleitoral. E, ainda, os processos de *caça às bruxas* nos Estados Unidos nos anos 50.

Finalmente, valeria tornar claramente formulada a contradição entre regime democrático e o conceito do inimigo interno. O emprego de métodos terroristas e ilegais no combate ao *inimigo interno* introduz inevitavelmente a prática autoritárias nas estruturas democráticas. Disse-o muito claramente Raoul Girardet: «*não seria necessário utilizar métodos idênticos, quer dizer, praticamente trair, pelo estabelecimento de um totalitarismo de fato, os valores morais que se pretende defender?*». Seria inevitável atuar através de um sistema totalitário não oficial para obter êxito contra «*um outro sistema político e ideológico de caráter igualmente global?*» (110). O conceito de *defesa nacional* cede espaço ao

(110) Emile Wauty, obra citada, pg. 181.

conceito de *segurança nacional* cujo sentido corresponde à mobilização permanente das Forças Armadas, das elites e da nação inteira para a guerra que se teria tornado permanente. Alarga-se assim tão definitivamente o espaço político do aparelho militar que fica difícil estabelecer com clareza as suas delimitações com relação ao sistema político: «*não é mais possível delimitar suas competências recíprocas, de definir o que pertence a um e a outro*» (111).

A possibilidade de uma ditadura militar foi efetivamente forte durante a guerra da Argélia (112) e suas idéias fundadoras seriam aproximadamente as mesmas de outras ditaduras militares: (a) a intervenção para a salvação pública já que o regime democrático seria ineficiente para garantir a unidade nacional; (b) a pretensa superioridade dos métodos militares com relação aos governos civis no tocante à eficiência e operacionalidade; (c) o aparelho militar expressaria a nação ao passo que os partidos políticos expressariam tão somente interesses particulares e contraditórios. Em outros termos, intervenção militar contra o vazio político (113).

4. O contexto da Guerra Fria

Os países aliados que derrotaram o Nazifascismo estavam destinados a empreender uma férrea disputa pela influência mundial, para além dos acordos assinados ainda durante o conflito, destinados estes compromissos a reger suas relações no pós-guerra. A competição entre as duas grandes potências não garante lugar a uma cooperação fundada na confiança, sobre a qual se pudesse estabelecer uma paz duradoura. Ao contrário, a Guerra Fria vai caracterizar-se, do ponto de vista ideológico e militar, como um confronto global entre duas forças antagônicas que se negam reciprocamente o direito à existência.

As tensões que se manifestariam claramente no pós-guerra já se encontravam inscritas na aliança circunstancial que derrotou Hitler. Estados Unidos e URSS aliaram-se para derrotar o inimigo comum, mas já se consideravam inimigos destinados ao confronto

(111) *Ibid.*, pp. 18-1.

(112) Charles De Gaulle, obra citada, 1970, pp. 24.

(113) A propósito, em especial acerca da natureza das ditaduras, ver Maurice Duverger, *Dictatures et légitimité*. Paris: PUF, 1982.

global no futuro imediato. A questão sobre o que fazer da Alemanha dividia estes parceiros ocasionais desde o início da sua colaboração. De outro lado, diversas tensões tomaram corpo no interior da aliança ocidental, particularmente com relação ao papel do general De Gaulle e à posição que deveria a França ocupar no pós-guerra.

Do ponto de vista estratégico, os Estados Unidos plantam as raízes das alianças regionais (OTAN, OEA, etc.) que serão criadas poucos anos depois, e ao mesmo tempo dão início aos acordos que levarão à criação da ONU em substituição à falida Sociedade das Nações. A lógica da potência mundial e do Estado hegemônico aparece no discurso do presidente Truman logo após a explosão da bomba atômica sobre Hiroshima: *«podemos dizer-nos que saímos desta guerra como a nação mais forte do mundo, a nação talvez a mais forte da história»* (114). Do ponto de vista soviético, o pós-guerra abriria uma nova fase para as revoluções socialistas. Porém, num primeiro momento a questão decisiva seria assegurar o domínio sobre os Estados que o Exército Vermelho libertara do domínio direto de Hitler, tais como Polônia, Checoslováquia e outros.

As tensões inscritas na fase de cooperação traduzem-se numa linguagem de competição e de confronto, apontado claramente para uma situação de preparação para uma guerra entre ex-aliados. De Gaulle tinha consciência desta tendência: *«o futuro nos prepara duas fases: a primeira será o salvamento da Alemanha pelos aliados; quanto à segunda, temo que seja uma grande guerra entre russos e americanos»* (115). Churchill também manifesta inquietação quanto ao futuro imediato do pós-guerra; emprega o termo *cortina de ferro* que passa a ser a palavra-chave da visão predominante no Ocidente sobre a URSS: *«em breve, nossa potência militar se dissipará, limitados os efetivos relativamente reduzidos que permanecerão para ocupar a Alemanha. Que se passará neste tempo do lado da Rússia? Minha inquietude diz respeito às interpretações equivocadas dos acordos de Yalta pelos russos, de sua atitude com relação à Polónia, da influência predominante que eles exercem nos Balcãs, exceto na Grécia, as dificuldades que eles provocam a propósito de Viena (...) Qual será a situação em um ou dois anos?»*. Segundo Churchill, as forças armadas dos Estados Unidos e Inglaterra não se terão recuperado integralmente, as francesas não se terão reorganizado em grande escala, ao passo que *«a Rússia poderá decidir conservar*

(114) André Fontaine, *Histoire de la Guerre froide*. Tomo I: *De la Révolution d'Octobre à la guerre de Corée / 1917-1950*. Paris: Points, 1983 (1ª ed: Paris: Fayard, 1965), pp. 313.

(115) Colonel Passy, *Deuxième bureau*, Londres. Monte Carlo: Raoul Solar, 1947. pp. 236.

duzentas ou trezentas divisões em atividade. Uma cortina de ferro abateu-se sobre suas linhas. Nós ignoramos tudo que se passa por detrás» (116).

Cortina de ferro e guerra fria são conceitos pares para a visão predominante do Ocidente acerca do conflito latente entre os dois grandes blocos erigidos ao final da II Guerra e das estruturas nacionais e internacionais que lhes são condizentes. Não nos interessa neste momento entrar na questão da influência da Guerra Fria nos processos nacionais, influência seguramente existente. Há um outro aspecto que procuro destacar. Em que pese o conflito latente e os conflitos localizados mediante os quais as grandes potências mantiveram ou ampliaram seus domínios, há quem negue pura e simplesmente a existência da Guerra Fria: «a guerra fria jamais existiu; é um falso conceito que exprime falsamente uma conjuntura internacional. (...) Entre os dois grandes, há uma rivalidade e antagonismos que se exprimem de diversas maneiras. Há também acordos implícitos e explícitos, convenções táticas, formas de colaboração. Há pontos de fricção e zonas neutras, terrenos competição e terrenos de entendimento. (...) De modo algum se poderá figurar suas relações como uma rivalidade total e implacável na qual cada um se lance com todo seu peso (...) Não somente a guerra fria não existe mas ela não pode existir» (117). Assim, mais do que uma situação que dá origem a mitos, a Guerra Fria seria ela mesma uma mistificação. Outros, a exemplo dos estrategistas geopolíticos de ambos os grandes blocos, atribuem-lhe a referência essencial e o peso decisivo qualquer que seja a conjuntura internacional.

O conceito de Guerra Fria tem servido para justificar ações tipicamente imperialistas, restringir e reprimir processos de mudança social, reforçar a dominação econômica e limitar a liberdade política. Sem desconsiderar o que há de mito, é necessário partir do que há de efetivo: a Guerra Fria corresponde à natureza e ao sentido do confronto global dos dois blocos organizados e dirigidos pelos Estados Unidos e URSS com o objetivo de ampliar sua própria influência e de restringir a influência de seu grande adversário. O confronto assume em geral a forma de conflito, sem excluir por completo a cooperação, até porque a cooperação consiste também em reconhecer ao outro lado o *direito de império*. Os mesmos componentes político-ideológicos orientam as duas potências, porém com sinal trocado, se se pode dizer assim: uma potência nega à outra senão o direito da existência, ao menos o direito da continuidade histórica enquanto formação social. O conflito de dimensão planetária fundamenta a preparação para a guerra considerada inevitável. Ora, os

(116) Claude Dalmas. *Armement nucléaire et Guerre froide*. Paris: Flammarion, 1971, pg. 119-120.

(117) Joseph Comblin, 1977, pg. 163-164.

armamentos cada vez mais possantes dão aos contendores a certeza da destruição recíproca; restando a determinar (ou melhor, a aguardar e a torcer ...) a dimensão das perdas catastróficas. A corrida aos armamentos passa a ter o sentido de dissuasão do primeiro ataque da parte da outra potência, que não o faria por receio da represália de igual porte. O equilíbrio sempre instável é avaliado pelos armamentos e pelas zonas de influência onde os Estados hegemônicos usufruem do direito à intervenção.

A situação de confronto bipolar gera um conjunto de estruturas que traduzem a competição, outras que controlam a corrida aos armamentos, outras finalmente que canalizam a cooperação em diversos domínios. Tal situação é sem precedentes na história mundial, visto ser da dimensão global. A nenhum Estado ou movimento político no interior de uma nação é dado desconhecer este jogo bipolar do qual poderá tirar proveito ou sofrer danos. Inúmeros Estados foram constituídos neste período, em praticamente todos os continentes. Cada bloco enfrentou contestações no seu interior, ao passo que a França adotou uma estratégia nuclear distinta dos dois blocos.

5. Conclusão

Do que foi examinado convém roter o essencial: a Guerra Fria corresponde ao confronto global de *«dois sistemas antagônicos (que) se edificam em todos os planos»* (118). Uma conseqüência das mais importantes é que a Guerra Fria simplifica o mundo pelo empobrecimento das alternativas, já que se tornam previsíveis tanto o comportamento dos blocos quanto dos países no interior das respectivas alianças. Corresponde assim a uma visão conservadora da História, como se o poder planetário não se tivesse fundado em revoluções políticas e sociais: no Brasil como na Hungria, as políticas reformistas são apreciadas sob a *ótica do império*. O anti-capitalismo soviético e o anti-comunismo ocidental são elevados à categoria de fundadores da legitimidade da dominação no interior de cada uma destes blocos. No que diz respeito ao Ocidente, *«fundado sobre a dominação nuclear e econômica do pós-guerra, o império americano jamais soube criar uma outra fonte de legitimidade política que o anticomunismo. A defesa da democracia passa para segundo lugar; as ditaduras militares anticomunistas foram sempre bem-vindas na Aliança atlântica. A*

(118) René Remond, *Introduction à l'Histoire de notre temps*, pg. 177.

democracia e os direitos do homem, o socialismo democrático são (...) valores antes de tudo europeus» (119).

Pólo angular das doutrinas de segurança nacional, a Geopolítica fornece à Guerra Fria os conceitos centrais para a interpretação do mundo desde os anos 50. Seu caráter prescritivo é essencialmente autoritário: segundo a Geopolítica, não é a vontade política fundada na cidadania, mas a inserção estratégica que deve determinar as políticas dos Estados. A perspectiva da Geopolítica é a conquista, o domínio e a hegemonia no plano mais adequado da relação território nacional/mundo.

Uma palavra ainda se faz necessária sobre a *simplificação* que aludimos acima. A Guerra Fria simplifica o mundo e a situação particular de cada país através de dois mitos que devem ser compreendidos um em relação ao outro. O primeiro mito é o da homogeneidade do Ocidente capitalista, cristão e democrático, em cuja direção os Estados Unidos deveriam (e poderiam) encontrar o caminho para o seu desenvolvimento e segurança. As diferenças e conflitos entre os países subalternos e o Estado hegemônico não condenariam um país ao subdesenvolvimento que, em todo caso, seria preferível à mudança da sua inserção no mundo. O segundo mito é a revolução socialista, dado que somente o socialismo seria capaz de resolver as contradições do capitalismo e promover as potencialidades de uma sociedade.

Ambos os mitos são frutos históricos da situação mundial geradas pelas grandes guerras do século XX, pela Revolução russa e pela Guerra Fria, traduzindo exemplarmente a aplicação do conceito de guerra total na esfera política nacional e internacional. O sistema democrático lhes é incompatível. E é precisamente com relação à democracia que eles demonstram as suas semelhanças: ambos elegem um instrumento da construção da nova ordem (o partido comunista, o aparelho militar), ambos idolatram o Estado e o planejamento que faz da política uma quase-ciência-exata. Por serem autoritários, ambos os mitos se referem a uma escatologia, assim como ao inimigo que pode impedir sua realização.

São bastante evidentes as relações com a Doutrina de Segurança Nacional e com a orientação comunista que, contudo, não desenvolvemos neste ensaio. Ambas contradizem a democracia em dois outros sentidos. Em primeiro lugar, ao lhe atribuírem um caráter tático: artificial e perigosa, é indefesa perante o comunismo; sem deixar de ser a ditadura da

(119) Alain Joxe, *Le cycle de la dissuasion (1945-1990)*. Essais de stratégie critique. Paris: La Découverte/Fondation Pour les Études de Défense Nationale, 1990, pg. 10.

burguesia, é um instrumento maleável para a revolução socialista. Segundo as duas perspectivas, a democracia não é um valor mas uma circunstância. Em segundo lugar, ambas contêm uma visão da mudança sob a direção necessária de uma vanguarda que conduz o povo-massa ao seu destino de redenção. É preciso acrescentar que ambas as posições se negam mutuamente, assim como negam a possibilidade de terceiras posições (o não-alinhamento, o nacionalismo, o eurocomunismo, o gaullismo, a social-democracia). Vale para elas aquilo que Schooyans afirma sobre apenas uma delas ao interpretar o pensamento de Golbery de Couto e Silva: *«o Oriente comunista interpela o Ocidente cristão; ele o ameaça do interior e do exterior. Como o perigo é multidimensional, o confronto é total. As ilusões sobre qualquer "terceira posição" estão fora de questão; os ressentimentos entre nações ocidentais devem ficar fora de propósito. O diagnóstico determina uma relação de circularidade entre política e estratégia e os deveres recíprocos entre países desigualmente desenvolvidos. A solução dos problemas nacionais é função da solução dos problemas internacionais e reciprocamente (...) o bipolarismo joga um papel determinante nos problemas geopolíticos e estratégicos do Ocidente ...»* (120).

(120) Michel Schooyans, *Destin du Brésil. La technocratie militaire et son idéologie*. Gembloux: Duplat, 1973, pg. 58.

Capítulo 3

A Guerra do Golfo e a nova ordem internacional

«Se Saddam Hussein queria se retirar do Kuwait, porque não aproveitou o encontro entre Terak Azis e James Baker ou o seu "tête à tête" com Javier Perez de Cuellar para anunciá-lo? Porque o Iraque recusou a proposta francesa, sempre preferível ao resultado final? Ele superestimou sua força militar e cometeu o erro de não acreditar na guerra».

Ghazi as Saedi, membro do Conselho Nacional Palestino (121)

A Guerra do Golfo Pérsico constitui um teste importante para a nova ordem mundial. Cabe verificar qual é o sentido e quais são os limites deste nova ordem e se o teste não teria o caráter de uma crise precoce, matriz de outras crises. Ou se, a exemplo da Guerra Fria, esta também não seria uma ordem em crise permanente.

Há indícios fortes de uma nova regulamentação dos fatores estratégicos de poder nas relações entre as duas super-potências. O Pacto de Varsóvia deixou de existir sem que a defesa da Europa tenha avançado um passo sequer na direção de uma alternativa à OTAN. A unidade econômica européia não tem sido capaz de produzir uma política externa (diplomática e comercial) comum. Na falta desta, é pouco provável que se defina uma política de segurança européia, seja no plano nuclear, seja no plano convencional.

(121) *Libération*, 11.3.91, pg. 11.

Há igualmente resistências no interior de cada campo que não deixarão de contar para o desenvolvimento do quadro internacional. É o caso da resistência oferecida pelo governo de Israel às negociações com a OLP, ao que tudo indica almejadas inclusive pelos Estados Unidos. É o caso igualmente da oposição do aparelho militar a Gorbatchev ao longo da guerra contra o Iraque. As relações entre os dois campos e a Europa estão longe de serem regulamentadas, não estando ainda claro se a Europa Ocidental construirá seu próprio instrumento de defesa coletiva. Em caso afirmativo, que relações manterá com a OTAN e com os países que deixaram de ser socialistas?

Que a produção e o comércio de petróleo exercem uma influência importantíssima na economia mundial, é inegável. O que é discutível é a explicação da guerra pela referência solitária ao petróleo. Assim, não faltaram referências à *guerra das multinacionais*, *guerra do petróleo* e outras expressões similares. De fato, tanto é certo para as partes em conflito que o petróleo constituía e continua constituindo uma questão econômica e estratégica de extrema relevância que Saddam Hussein pretendia controlar seu preço e sua produção mediante o controle da economia petrolífera do Kuwait. Todavia, a guerra não se restringe a este fator, como este ensaio pretende demonstrar. As relações de poder incluem o petróleo - e as armas, entre outros itens - sem se limitar a ela. Ele também não é suficiente para explicar as mudanças em curso na região, a começar pelo processo de democratização, ou de alargamento do campo político das monarquias do petróleo.

O rearmamento jogará um papel central no pós-guerra. Ele fora incluído na pauta de negociações em curso, mas o verdadeiro jogo será o rearmamento seletivo sob controle das principais potências, com o objetivo de construir um novo equilíbrio que inclui, desde já, o enfraquecimento militar prolongado do Iraque e uma competição aguda das empresas de diversas nacionalidades pelo comércio fabuloso das armas. O mesmo se pode afirmar a respeito da reconstrução do Kuwait, com base em contratos expeditivos com empresas norte-americanas e um papel menos relevante destinado às empresas francesas, por exemplo.

A guerra do Iraque inova em diversas direções. Em primeiro lugar, o conceito de *nação árabe* deixa de ter um sentido fundador de alianças automáticas entre países que se reivindicam participantes de uma mesma raça e de uma mesma cultura, sedimentadas pelo fenômeno religioso islâmico. Não constitui uma novidade a ocorrência de guerras entre nações árabes, algumas das quais, recentes das quais, recentes e complexas como foi a guerra Irã-Iraque, não chegaram a um acordo final entre os beligerantes. Exceptuando-se a

ação conjunta franco-britânica-israelense no Suez (1956), o conflito envolvendo os curdos (desde 1961) e as guerras entre árabes e Israel (1948, 1956, 1967 e 1973), os 21 conflitos intra e inter-estatais da região compreendida pelo norte da África e Oriente Médio opõem, praticamente desde o final da II Guerra Mundial, países e nações árabes entre si. Deste modo, a participação da Arábia Saudita, Egito, Síria, Kuwait, Marrocos, Paquistão, Oman, Emirados Árabes Unidos Bangladesh e Bahrein ao lado dos Estados Unidos e, na verdade, da OTAN contra o Iraque decorre de conflitos econômicos e político-diplomáticos anteriores que não foram solucionados pela guerra. Por outro lado, constituindo-se esta região a maior produtora mundial de petróleo e um entroncamento geo-político e estratégico, a regulamentação dos diversos conflitos também não está inscrita na lógica desta guerra.

Os países árabes da região têm uma religião comum. Têm também o petróleo, presente de maneira desigual em seu subsolo. Seus regimes políticos são diversos (repúblicas, monarquias, emirados, reinos) assim como seus sistemas sociais, alguns se reivindicando socialistas.

O traço comum a quase todos eles é o superarmamento. No seu conjunto, nos anos 80, os países árabes gastaram em armamentos e despesas militares 13% de seus PNB contra 5% para a Ásia, 4% para os países industrializados, 3% para a África do Sul, 2% para a África ao sul do Saara e 1,8% para a América Latina. Os dois maiores beneficiários da assistência militar dos Estados Unidos encontram-se nesta região: Israel e Egito. O primeiro recebeu 29,5 bilhões de dólares entre 1945 e 1990 (média de 1,8 bilhões a partir de 1985) e o segundo, 13,3 bilhões (média de 1,3 bilhões a partir de 1985).

O Oriente Médio, incluindo Israel e Irã, é o principal comprador de armas nos anos 80 com 38,8% do comércio mundial, seguido da OTAN/Pacto do Varsóvia (22%), Japão e restante da Ásia (13,1%), África (12,1%), Ásia do Sul (10,1%) e América Latina (8%) (122). Alguns fatores que se encontravam na origem dos conflitos anteriores permanecem sem solução no imediato pós-guerra contra o Iraque: a desigualdade dos recursos naturais (petróleo, água e terras agricultáveis), demografia e produto nacional, regimes políticos, ditaduras militares, conflitos sobre fronteiras, etnias e religião. Sobretudo, o estado de guerra potencial é alimentado pelo não-reconhecimento recíproco entre os países árabes e Israel, exceção feita ao Egito.

(122) Rafic Boustani e Philippe Fargues. *Atlas du monde arabe. Géopolitique et société*. Paris: Bordes, 1990, pp. 111-113. Verificar «Ásia do Sul» ou «África do Sul».

Este capítulo é um reflexão sobre a guerra do Golfo Pérsico. Não me detenho no desenrolar da guerra do ponto de vista militar, mas sim nas orientações diplomáticas e estratégicas de cada parte do conflito. Destaco a condução política que orienta e submete a ação militar. Considerando plausível a afirmação atribuída ao general Norman Schwarzkopf, sua proposta de aniquilamento total das forças militares iraquianas não teria sido aceita pelo presidente George Bush, o qual - tendo em vista a construção de um novo equilíbrio estratégico na região - teria preferido manter o Iraque íntegro territorialmente, porém com Saddam Hussein enfraquecido na política e no poder de suas Forças Armadas.

A *alternativa do aniquilamento* poderia criar um cenário de parcelamento territorial e político do Iraque, de desaparecimento de Hussein e do partido dirigente, de fortalecimento desmesurado do Irã e de problemas com a Turquia. Enfim, poderiam ser criadas as condições para uma nova desestabilização, indesejável tanto para os Estados Unidos quanto para a URSS. Desestabilização inaceitável ainda para a Síria, o Egito e a Arábia Saudita, que veriam aumentar a ameaça iraniana. Seria inaceitável para os membros-permanentes do Conselho de Segurança da ONU cuja decisão de intervir contra o Iraque, o presidente francês repetiu reiteradamente durante a guerra, não implicaria a destruição do Iraque mas sim a sua retirada do Kuwait.

As forças aliadas, afirmou Schwarzkopf, estariam a ponto de aniquilar as forças iraquianas que já não mais lutavam. Neste ponto preciso a sua ação foi ultrapassada pelo domínio da política pois o aniquilamento poderia despertar um descontentamento nas populações árabes de modo a desestabilizar seus regimes políticos. Ora, esta desestabilização havia sido precisamente a esperança (ou um objetivo político de guerra) de Saddam Hussein ao disparar mísseis contra Israel. Mais ainda, havia sido um eixo importante de sua estratégia fracassada. Além da decisão da ONU não o haver contemplado, o aniquilamento não interessaria aos Estados Unidos. Bush não quis dar a Saddam Hussein a chance de, por um erro americano na condução da guerra, aspirar para o pós-guerra uma condição política que não correspondesse à sua derrota nos campos de batalha.

As razões da decisão de Bush (não-adoção da alternativa do aniquilamento) derivam da política e da estratégia, campo sobre o qual o general Schwarzkopf, na sua função de comandante militar, não tem a última palavra. Ainda que eventualmente o futuro venha a reconhecer-lhe razão: «minha recomendação a Bush tinha sido a seguinte: ... continue a marcha adiante. Quero dizer que nós havíamos derrotado as forças iraquianas e teríamos podido continuar a lhes infringir grandes destruições. Teríamos podido fechar-lhes

completamente toda saída e realizar uma batalha de aniquilamento. E o presidente tomou a decisão de nos fazer parar numa determinada hora, num determinado lugar, que lhes deixavam certas rotas de retirada. Estimo que foi de sua parte uma decisão muito humana e muito corajosa. De toda evidência, muitos dos que escaparam não teriam podido fazê-lo se a decisão de nos interromper onde estávamos não tivesse sido tomada» (123).

1. A natureza da nova ordem

Em novembro de 1990 existia uma grande expectativa em torno da construção de uma nova ordem internacional. Os êxitos nas negociações sobre o controle de armamentos e as revoluções políticas em curso nos países socialistas do leste europeu fundamental tal expectativa.

Afinal, de que se trata a nova ordem mundial? *Trata-se de uma situação internacional na qual os dois principais contendores da Guerra Fria, Estados Unidos e União Soviética, encontram-se na condição de parceiros e co-responsáveis pela equação, senão dos problemas mundiais, ao menos das estruturas em que as suas soluções serão buscadas.* De um lado, a nova ordem é herdeira de estruturas montadas durante a Guerra Fria, em especial no campo da segurança e da cooperação militar. De outro lado, a nova ordem se distingue substantivamente da Guerra Fria porque a guerra nuclear total e ineludível entre os dois grandes sistemas mundiais perdeu o sentido que a situação anterior lhe emprestava. Além do confronto considerado inevitável, a preparação para o cataclismo apocalíptico teve a função de construir e de preservar a coesão no interior de ambos os sistemas segundo a lógica que submetia cada um dos seus membros aos dois Estados hegemônicos: a impossibilidade de deixar o campo que o final da II Guerra Mundial lhes havia imposto. Enfim, a imensa dificuldade em manter-se neutro.

A nova ordem mundial em construção não afasta definitivamente a possibilidade de uma guerra mundial nem de guerras de menor intensidade entre os ex-membros do Pacto de Varsóvia e os membros da OTAN. Mas o fim do primeiro sistema e a crise do sistema soviético abrem a possibilidade de conflitos entre antigos parceiros no interior do mesmo

(123) *Le Monde*, 28.3.91, pg. 42.

sistema, enquanto que a OTAN começa a resistir à idéia de que deixou de ser necessária face à falência de seu homólogo.

*A nova ordem mundial se fundamenta na supremacia de um sistema social e econômico sobre outro, do capitalismo sobre o socialismo. O trânsito do capital vai do Ocidente para o oriente, da Ásia e da Europa capitalista para a Europa socialista. A profundidade e a duração desta situação estão em aberto. A supremacia capitalista não dá fim às contradições do capitalismo nem às contradições do socialismo agonizante. Não é a vitória da justiça nem se vislumbra um tratamento inovador das velhas questões como a dívida externa do Terceiro mundo. A inovação vai na direção Norte-Leste, ou seja, dos países do Primeiro mundo aos países ex-socialistas que constituíam o *sub-sistema terceiro mundista* do sistema socialista. É este o sentido do fluxo de capitais e de tecnologia, principalmente sob a forma de empréstimos, investimentos, bens de capital e produtos ligados ao nível de vida da população. Não é outro o sentido do perdão do governo americano de cerca de 70% do que lhe devia a Polônia. Trata-se de uma compensação às mudanças arrasadoras na economia, na sociedade e na política deste país cujo projeto capitalista depende em boa medida de relações privilegiadas com os grandes centros desenvolvidos. A condição da estabilidade política polonesa é o crescimento capitalista, sendo que o mesmo problema se coloca para a Hungria e Checoslováquia. De fato, os (antigos) países socialistas abrem suas portas à economia de mercado, ao passo que nos países capitalistas o pensamento e os partidos de orientação marxista experimentam eles também uma crise existencial. Não deixa de ser simbólica, neste particular, a radical transformação do Partido Comunista Italiano que, depois de modificar profundamente sua orientação ao longo de vários anos (em particular o abandono da tese da ditadura do proletariado), trocou de nome e deixou de ser comunista.*

Estados Unidos e Europa: uma parceria desigual

A expectativa de novembro de 1990 parecia justificada. Trinta e quatro países-membros da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) firmaram naquela ocasião a Carta de Paris na qual saudavam o fim da *era de confronto e de divisão*, formulando o compromisso de edificar a democracia como *único sistema de governo*. O espírito deste documento é o espírito da nova ordem em construção: o confronto global deve dar lugar à negociação e à cooperação.

As declarações de princípios às vezes antecedem as novas realidades sociais, freqüentemente as acompanham. Mas nunca conseguem impor-se a elas pois a política é sobretudo vontade e ação no interior de estruturas de relações sociais ao nível nacional e internacional. Os discursos saúdam o fim do confronto e a adoção da democracia, mas não contemplam o fim das desigualdades entre os parceiros mais importantes; antes, sugerem que a instabilidade e a desigualdade marcam este imediato pós-Guerra Fria. Desta forma, a nova ordem não cria o paraíso, não impõe a democracia e a justiça nem reparte os fatores estratégicos de poder. A estratégia nuclear continua sendo um assunto de deliberação exclusivamente nacional, uma expressão do poder de um determinado país. Afinal, a potência não se reparte.

A crise do Golfo Pérsico ganhou contornos de guerra em agosto de 1990 quando o Iraque invadiu o Kuwait. A guerra tornou evidentes alguns das dificuldades que se interpõem à nova ordem e também destacou as suas potencialidades. Em particular, um papel ampliado poderá caber ao Conselho de Segurança da ONU, palco privilegiado de um momento especial da hegemonia estratégica americana no mundo ocidental e no leste europeu *ocidentalizado*. Se não se poder afirmar categoricamente que o Conselho de Segurança foi fortalecido, como sugerem alguns analistas, também é temeroso colocar-se do outro lado da questão, afirmando-se a sua debilidade.

A primeira das dificuldades da nova ordem consiste, no plano europeu, na diferença existente entre as palavras e a ação. Passar de umas para a outra constitui em si mesmo um processo complexo e lento. A CSCE ainda precisa definir-se sobre questões preliminares, tais como: os países europeus estão dispostos a criarem uma estrutura comum de defesa ou

continuarão sob a égide dos Estados Unidos na OTAN (onde a hegemonia americana é contestada)? Na ausência de uma tal estrutura de defesa europeia, o peso diplomático da Europa dos 12 foi nulo ao longo da guerra, como reconhece Jacques Delors, presidente de seu organismo político, a Comissão Europeia (124). A segunda dificuldade está em definir se a nova ordem tratará prioritariamente de gerir uma fase de ausência de confronto global ou se igualmente criará condições para enfrentar o pesado dossiê das relações Norte-Sul, e particular a dívida externa.

Os países aliados em torno dos Estados Unidos e da ONU participaram da guerra do Golfo com pesos diferentes e vão pesar diferentemente nas negociações do pós-guerra. Os Estados Unidos são os grandes vencedores pois obtiveram a rendição incondicional do Iraque e a sua submissão integral às deliberações da ONU. A regulamentação dos problemas de segurança no Oriente Médio, através do reconhecimento recíproco entre os estados árabes e Israel, parece hoje mais possível do que antes da guerra.

A hegemonia americana no plano europeu não é menos importante. De fato, a OTAN, estrutura por excelência da defesa americana na Europa, foi duplamente reforçada. Em primeiro lugar, porque a vitória dos aliados inviabiliza politicamente uma decisão de curto prazo sobre uma estrutura europeia de defesa estratégica. Ao menos a Inglaterra não vai abrir mão da OTAN, onde seu peso é forte e sua voz é expressiva. O mesmo não aconteceria numa estrutura europeia de defesa, onde o peso da Alemanha corresponderia ao peso da sua potência econômica. A Alemanha não tem interesse imediato nesta estrutura alternativa, pois a ampliação do seu papel na ONU, através do assento permanente no Conselho de Segurança, depende dos Estados Unidos em grande medida. De outro lado, a Alemanha dispõe de um grande trunfo que é a sua moeda, podendo dispor-se a trocá-lo pelo fortalecimento da moeda europeia somente no caso da França mudar radicalmente sua defesa estratégica. Em segundo lugar, a OTAN foi reforçada porque o Pacto de Varsóvia deixou de existir. Mais ainda: a exemplo da solução encontrada para a Alemanha unificada, outros países que haviam participado do Pacto de Varsóvia deverão, num futuro breve, se associarem à OTAN até mesmo em consequência de um eventual ingresso na Comunidade Econômica Europeia.

Assim, a Europa ocidental continua dependente dos Estados Unidos em matéria de segurança e esta situação dificilmente mudará a curto prazo. Neste caso, as dificuldades

(124) *Libération*, 11.3.91.

econômicas americanas não serão determinantes para esta mudança. Os países europeus realizam um esforço financeiro importante em matéria de defesa e a Alemanha demonstrou que pode financiar ainda mais: com o Japão, Arábia Saudita e Kuwait, pagou a conta da guerra contra o Iraque. Outra coisa, porém, é construir e gerir uma estrutura europeia de defesa. A Europa ajuda financeiramente a URSS, que ajuda politicamente a Europa a se descartar da tutela americana. Afinal, na ausência do Pacto de Varsóvia, a existência da OTAN continua justificada? No entanto, não existem ainda as condições necessárias a um novo arranjo no domínio da segurança. O grande poder de dissuasão nuclear se concentra ainda nos Estados Unidos e na URSS.

Alguns números sobre a guerra do Golfo evidenciam a dependência europeia aos Estados Unidos no plano militar. Os soldados da Inglaterra (36.000), França (15.600), Itália (1.300), Bélgica (400), Espanha (500), Holanda (400), Grécia (200), Dinamarca (30), Checoslováquia (200), Hungria (40), Polônia (130), Suécia (525) e Romênia (520), totalizando *55.846 militares europeus*, lutaram ao lado das forças americanas (510.000 homens) e árabes (123.900), das quais as mais importantes são da Arábia Saudita (67.500), Egito (35.600) e Síria (20.800) (125). Isto se traduziu na direção da guerra cujo comando, orientação e estratégia foram definidos pelos Estados Unidos, que traduziram na guerra a sua autonomia estratégica.

Além da dependência, a Europa viveu uma situação constrangedora, pois a França, cujo contingente representa menos de 3% dos efetivos americanos, contribuía com cerca de 15% do poderio militar iraquiano, a quem fornecera a capacidade nuclear, e a Alemanha a capacidade no campo da guerra química.

O Iraque mobilizou *690.000* homens, contando com 480.000 reservistas e 850.000 na milícia popular. É possível que estes números tenham sido superestimados pela imprensa, políticos e militares ocidentais. Na verdade, houve forte controvérsia, até porque os serviços de inteligência foram colocados em questão por não haverem definido com precisão o perfil militar iraquiano (126).

Os meios de destruição guardam uma estreita relação de grandeza com os recursos humanos mobilizados. Tomando-se apenas alguns tipos de armamentos para uma

(125) *Le Monde*, 24-25.2.91, pg. 3.

(126) *Les démocrates mettent en cause l'efficacité des services de renseignement*. *Le Monde*, 27.3.91, pg. 4.

comparação do conjunto França/Inglaterra perante os Estados Unidos e o Iraque, destaca-se nitidamente a diferença de poder militar no teatro de operações (127).

A guerra do Golfo traduz uma diferença de escala e de qualidade (no plano do avanço tecnológico) entre o poderio militar da Europa e dos Estados Unidos. Os armamentos americanos são extremamente sofisticados em relação aos europeus, principalmente na aviação, no emprego de mísseis, na guerra eletrônica e na vigilância por satélites. Segundo especialistas, nenhum sistema anti-míssil é comparável ao *Patriot*. O diferencial é tão acentuadamente favorável aos Estados Unidos que somente este país poderia empreender esta guerra sozinho, do ponto de vista estritamente militar. Ele recorreu a uma coalizão para legalizar e legitimar a guerra do ponto de vista diplomático, através da ONU, mas a coalizão não correspondeu a um imperativo militar.

A Alemanha e o Japão contribuíram com 11,9 bilhões de dólares para o financiamento da guerra. Contribuição direta ao governo americano (128). A participação militar direta, ainda que simbólica, lhes seria de grande importância pois representaria a primeira mudança da situação de perdedores da II Guerra Mundial que restringiu seu poder militar. Foram forçados a manter-se ausentes, contra o seu grado, e esta situação vai perdurar até que consigam obter a cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Quem dentre os grande não pode fazer a guerra, pagará para que outros a façam. O que foi uma circunstância da guerra do Golfo poderá vir a ser um princípio da nova ordem mundial.

Vale lembrar ainda a participação simbólica, no campo aliado, de países que acabaram de deixar o sistema soviético de defesa e de economia: Polônia, Hungria, Checoslováquia e Romênia. É provável que buscassem três objetivos: o primeiro, marcar seu afastamento da URSS que não teve papel militar na guerra, tendo contudo desempenhado

(127) Os dados do quadro abaixo denotam a enorme diferença existente entre o poder militar dos Estados Unidos e da França/Inglaterra na guerra do Golfo:

	EUA	FA	Iraque
Carros de combate	1.000	210	4.200
Veículos blindados	2.000	300	2.700
Aviões de combate	1.300	122	520
Helicópteros	1.500	120	300
Navios de guerra	49	27	
Porta-aviões	6		

Fonte: *Vingt neuf pays face à une forteresse*. Le Monde spécial, Golfo. La guerre, Fevereiro de 1991, p. 34.

(128) Le Monde, 30.3.91, pg. 3.

um papel diplomático relevante; segundo, habilitar-se politicamente à nova parceria econômica com a Europa e os Estados Unidos na implantação das suas economias capitalistas (comércio, investimentos, tecnologia); terceiro, iniciar uma cooperação militar que os ajude a reestruturar suas forças militares, organizadas segundo padrões soviéticos para a guerra terrestre européia.

A guerra do Golfo é contemporânea de revoluções políticas que se desenvolvem no interior da URSS (Letônia, Lituânia e Estônia), de países que deixaram o bloco soviético (Iugoslávia) ou que tentam reformar o sistema socialista (Albânia). Com um pequeno recuo no tempo, ela é contemporânea da grande revolução social do século 20 cujo símbolo é a destruição do muro de Berlim: a introdução da economia capitalista na URSS, a reunificação alemã e o desligamento da Hungria, Polônia, Romênia e Checoslováquia do sistema soviético. Neste sentido, 1991 não pode ser entendido sem 1989. A URSS mudou de atitude com relação aos processos de desestabilização da federação soviética: aplicação dos meios militares nos países bálticos e o recurso ao referendo no conjunto das repúblicas sobre a permanência de cada uma delas na federação. Enquanto que a violência militar aplicada contra os países bálticos se configura como guerra civil no plano do reconhecimento informal das relações de força, a guerra do Golfo é realizada em nome da ONU, decorrente que foi de uma decisão unânime do Conselho de Segurança cujos membros permanentes são China, Estados Unidos, França, Inglaterra e União Soviética.

2. O jogo estratégico do Iraque

«É claro que a partir do momento em que serai atacado (pelos Estados Unidos), eu atacarei Israel. O engajamento israelense no conflito mudará os pontos de vista e a posição do mundo árabe, e esta agressão contra o Iraque será então percebida como um complô americano-sionista. Diversos países, notadamente o Egito e a Síria, que apóiam atualmente os Estados Unidos, mudarão de atitude tão logo constatarem que Israel está engajado na guerra».

Saddam Hussein, presidente do Iraque (129)

Cinco meses e meio foram dedicados às tentativas de solução diplomática da invasão e anexação do Kuwait pelo Iraque. Duas variáveis estavam em jogo além do controle iraquiano da produção kuwaitiana de petróleo. O equilíbrio militar da região passava por um momento de mudança. O Iraque rearmara-se rapidamente após a guerra com o Irã e este país buscava um novo relacionamento com o Ocidente. A Turquia, aliada segura dos Estados Unidos através da OTAN, empenhava-se na construção de uma nova expressão regional. De fundamentalmente novo, o fato de Saddam Hussein procurar organizar - melhor dizendo, impor pela chantagem da ameaça militar contra os países árabes - a hegemonia na região em nome da destruição de Israel.

Uma a uma, Hussein desperdiçou todas as oportunidades de resolução diplomática, oferecendo aos Estados Unidos a possibilidade de endurecer paulatinamente as suas posições traduzidas nas deliberações da ONU. O dirigente iraquiano tornou inviáveis os esforços dos chefes de Estado e de governo dos países-membros da Liga Árabe, jogando uns contra os outros e desacreditando os mais dispostos à mediação, como o rei Hussein da Jordânia. O *jogo dos reféns* estrangeiros - que Saddam Hussein certamente empregou para mobilizar o nacionalismo primário e emocional de boa parte da população árabe - produziu um efeito de mobilização da opinião pública ocidental em torno de seus dirigentes, traduzindo-se num apoio que nem Bush nem Mitterrand haviam tido até então.

Os aliados não haviam conseguido estabelecer uma visão comum sobre as condições que poderiam evitar a guerra, mesmo quando a operação militar já garantia o embargo no

(129) Pierre Salinger e Eric Laurent, *Guerre du Golfe. Le dossier secret*. Paris: Olivier Orban, 1991, pg. 215.

golfo Pérsico. Mitterrand afirmou na Assembléia Geral da ONU (130) que a simples intenção de Hussein de retirar as tropas iraquianas e a efetiva libertação dos reféns seriam suficientes para a abertura de negociações (que poderiam incluir posteriormente a questão palestina), ao passo que a retirada preliminar era exigida pelos Estados Unidos e Inglaterra como a única medida que evitaria a guerra.

Ao que tudo indica, Saddam Hussein caiu na sua própria armadilha. Pois é bastante provável que ele tenha usado a invasão do Kuwait, preparada com antecedência, para mobilizar e controlar a população do seu próprio país onde os sinais de empobrecimento, destruição e descontentamento - portanto, de instabilidade política - já eram acentuados. Outros sinais apontavam para o recrudescimento da repressão política que vitimou inclusive generais que se destacaram na guerra com o Irã, desaparecidos em acidentes aéreos bastante suspeitos (131).

O exame do jogo diplomático, envolvendo uma pluralidade de atores e de iniciativas, inclusive as Resoluções adotadas pela ONU, serve para tornar clara a estratégia iraquiana de realizar a guerra. Algumas manobras de Hussein sugeriam um recuo que, sempre postergado, finalmente não ocorreu. Além de deixar passar todas as chances diplomáticas e de recusar todas as saídas - pois recuou apenas no tocante à libertação dos reféns estrangeiros, decisão que ele lamentou mais tarde - Saddam Hussein deixou claro que o seu objetivo era realizar a guerra que ele concebia como meio indispensável à construção de uma hegemonia pan-árabe que ela havia buscado antes e durante a guerra contra o Irã. De fato, em fevereiro de 1980 ele propôs que todos os Estados árabes assinassem uma carta de princípios, pois eles se encontrariam ameaçados tanto pelas iniciativas americanas (acordos de paz com Israel e Egito) quanto pelas soviéticas (invasão do Afeganistão). Este princípio se vinculariam à auto concepção de Hussein enquanto *«rassembleur du monde arabe, défenseur du Golfe»* (132).

(130) Realizada em 24.9.90.

(131) Alain Gresh, *Les ambitions de M. Saddam Hussein*. Le Monde Diplomatique. Proche Orient; une guerre de cent ans. Manière de voir, n° 11, pp. 25.

(132) Jean-Michel Cadiot, *Quand l'Irak entra en guerre. La Qadissiyah de Saddam*. Paris: L'Harmattan, 1989, pp. 104.

RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

O Conselho de Segurança da ONU tomou 12 deliberações antes da guerra, das quais as mais relevantes são as seguintes:

Resoluções relativas à invasão, anexação e emprego da força militar

662 (9.8.90) Determina o retorno à situação anterior (*«a anexação do Kuwait pelo Iraque, quaisquer que sejam as formas e o pretexto, é nula»*)

665 (25.8.90) Autoriza o uso da força naval para fazer respeitar o embargo contra o Iraque.

667 (16.9.90) Condena o Iraque pelos *«atos agressivos contra os locais e o pessoal diplomático»* no Kuwait.

678 (29.11.90) Autoriza os *Estados membros que cooperam com o Kuwait a usar todos os meios necessários* se as forças iraquianas não deixarem este país até 15 de janeiro de 1991.

Resoluções relativas ao embargo econômico

661 (6.8.90) Determina o boicote financeiro, econômico e militar do Iraque.

666 (13.9.90) Determina que a ajuda humanitária ao Iraque e Kuwait seja encaminhada através da ONU e de entidades internacionais, em especial a Cruz Vermelha.

670 (25.9.90) Estende o embargo ao tráfico aéreo.

Porque poucos países aceitaram esta declaração de hegemonia iraquiana, ele permaneceu letra morta. Seus conceitos mais relevantes são os seguintes:

(a) a declaração de princípios deveria tornar-se uma carta de princípios dos países árabes, de engajamento da nação árabe com relação aos vizinhos;

(b) *«recusar a presença de tropas militares e de toda força e base estrangeira na pátria árabe; jamais facilitar tal presença quaisquer que sejam seu pretexto e sua forma. Excluir todo regime árabe que não respeite este princípio, boicotá-lo política e economicamente, confrontar sua política por todos os meios possíveis»;*

(c) *«impedir as forças armadas de não importa qual Estado árabe de atacar não importa qual Estado árabe, resolver os litígios dos países árabes por meios pacíficos»;*

(d) proibição do emprego da força militar para a regulamentação de conflitos entre países fronteiriços, exceto em caso de legítima defesa ou de ameaças à segurança dos países árabes;

(e) «*todos os países árabes devem unir-se contra toda agressão de uma parte estrangeira à soberania regional de uma país árabe ... Neste caso, os países árabes devem fazer fracassar esta agressão por todos os meios, inclusive a ação militar*»;

(f) «*os países árabes devem afastar-se dos centros de conflito internacionais e devem engajar-se numa firme neutralidade (...) exceto si um dos beligerantes viole a soberania árabe e os costumes (...)*». (133)

Houve analistas que afirmaram que Hussein não acreditava que a guerra viesse a ocorrer. No entanto, suas atitudes sugerem que ele acreditava na guerra. Uma guerra *limitada ao nível tecnológico-militar iraquiano, prolongada e sobretudo terrestre* desde o início (como ele havia conseguido empreender contra o Irã). Guerra na qual ele aplicaria a *defesa em profundidade* no interior de seu próprio território, situação que poderia provocar perdas humanas superiores ao cálculo e à disposição dos aliados.

Desacreditando do emprego tático da arma nuclear (excluído por princípio político-militar - a globalização do conflito - o emprego estratégico), ele acenou com a chantagem do armamento químico, particularmente contra Israel, secundariamente contra a Arábia Saudita e Síria. Quatro meses antes de invadir o Kuwait, ele teria manifestado esta decisão: «*... se Israel tentar qualquer coisa contra o Iraque, nós faremos consumir a metade deste país (...)* Os que nos ameaçam com a bomba atômica, nós os extinguiremos com a arma química ...» (134).

No tocante ao contencioso financeiro com o Kuwait, ele recusou toda saída que não fosse a completa capitulação. Ao pressionar este país com a ameaça da guerra, ele procurava o perdão à sua dívida com os países do Golfo, a qual advinha principalmente dos empréstimos obtidos durante a guerra contra o Irã. Deste modo, a ameaça do emprego da força e, a seguir, a invasão e a anexação do Kuwait poderiam estar antecipando o tratamento que o Iraque pretendia dar ao seu contencioso com a Arábia Saudita (135).

Hussein não recuou em sua estratégia de pressão militar nem mesmo quando obteve a garantia de receber 10 bilhões de dólares (9 bilhões como empréstimo do Kuwait, 1 bilhão como doação da Arábia Saudita) com a condição de reconhecer as fronteiras do Kuwait, que ele recusou. Não estava disposto a aceitar nada menos do que a capitulação

(133) *Idem*.

(134) Pierre Salinger e Eric Laurent, obra citada, pg. 33.

(135) 1956-1991. Les conflits du Proche Orient. Les Cahiers de l'Express, n° 8, 1991, pg. 94-97.

deste país e a sua reincorporação ao Iraque, pois parecia estar convencido (ou assim se expressava) de que os Estados Unidos e alguns países árabes realizavam uma guerra econômica com o objetivo de aniquilar o Iraque. Daí o seu direito a realizar a guerra *tout court*.

CRONOLOGIA DIPLOMÁTICA / 1990-1991 (136)

Agosto/90

2. na noite do dia 1º para 2 de agosto, tropas iraquianas compostas de 100.000 homens invadem o Kuwait. A reação internacional imediata determina o congelamento dos bens iraquianos e kuwaitianos na maioria dos países ocidentais, ao passo que os Estados Unidos anunciam o boicote econômico, o bloqueio aeronaval dos dois países e a ampliação de suas forças militares na região. De sua parte, a URSS, principal fornecedor bélico do Iraque, decide suspender toda entrega de novos armamentos.
3. o governo de Bagdá anuncia para o dia 5 a retirada incondicional de suas tropas.
 - em Moscou, James Baker e Edward Shevardnadze apelam à comunidade internacional a tomar medidas práticas contra o Iraque.
 - numa votação bastante dividida, o Conselho ministerial da Liga Árabe condena a invasão.
4. A Comunidade Econômica Europeia decide suspender toda importação de petróleo proveniente do Iraque e Kuwait.
 - A França decide suspender as ligações militares com o Iraque e participar das pressões internacionais.
5. Um governo revolucionário composto por militares se forma no Kuwait.
 - o Japão adere ao boicote econômico.
7. Os Estados Unidos organizam a expedição militar que segue para o Golfo com o apoio da OTAN.
8. Bagdá anuncia a *fusão total e irreversível* do Kuwait e ameaça os países árabes que apoiarem os Estados Unidos.
9. Iraque fecha as fronteiras e determina a saída das representações diplomáticas até o dia 24. Milhares de estrangeiros são retidos como reféns, sendo alguns transferidos para locais estratégicos como fábricas de armamentos e unidades militares.
10. Saddam Hussein apela à *guerra santa dos muçulmanos de todo o mundo* afim de libertar os lugares santos que se encontram na Arábia Saudita.
11. O Conselho Árabe condena a agressão iraquiana e determina o envio de tropas de países árabes para a Arábia Saudita, o que é cumprida pela Síria, Egito, Marrocos, Paquistão e Bangladesh.
12. Saddam Hussein preconiza uma solução global para a região, no que é contestado pelos Estados Unidos, URSS e Irã.

23. Hussein aparece na TV ao lado de reféns estrangeiros, inclusive crianças.
24. Tropas iraquianas cercam cerca de 30 embaixadas de países que se recusaram a retirar suas representações diplomáticas do Kuwait.
25. O presidente da Áustria, Kurt Waldheim, visita o Iraque e obtém a liberação de 95 reféns austríacos. A partir de então, Hussein recebe diversos políticos estrangeiros com o objetivo de dividir a coalizão ocidental ou de desmoralizar seus governos junto às opiniões públicas.
28. O Conselho da Revolução do Iraque decreta que o Kuwait passa a ser província deste país.

Setembro

1. Cerca de 3.000 reféns ocidentais e japoneses são autorizados a deixar o Iraque.
6. Em Moscou, Tarek Aziz encontra-se com Gorbachev, que apoiara na véspera a proposta de uma conferência sobre o Oriente Médio. O ministro iraquiano admite a existência de divergências profundas com Gorbachev.
10. A Liga Árabe transfere sua sede da Tunísia para o Cairo.
21. O governo francês expulsa 11 diplomatas iraquianos.
- Bagdá expulsa os adidos militares dos 12 membros da CEE, Estados Unidos e Egito.
23. Hussein ameaça levar a guerra a toda a região, destruir Israel e os poços de petróleo no caso de asfixia econômica ou de guerra contra o Iraque.
24. Mitterrand propõe na ONU uma saída mais suave: *«que o Iraque anuncie a intenção de retirar suas tropas, que libere os reféns e tudo será possível»*. Ele não exclui a possibilidade de convocação de conferência internacional sobre o Oriente Médio.
25. Chevardnadze declara que a URSS poderia participar de uma ação militar contra o Iraque decidida pela ONU.

Outubro

1. Do presidente Bush, na ONU: a retirada incondicional das tropas iraquianas poderá facilitar a resolução do conflito que opõe Israel e os países árabes.
8. A Marinha americana bombardeia um petroleiro iraquiano que forçou as linhas do embargo naval. Fato idêntico ocorrerá dia 22.
29. Em Paris, Gorbachev afirma que uma solução militar é inaceitável e sugere uma conferência inter-arábica para solucionar a crise.

Novembro

11. O rei do Marrocos apela para a realização de uma conferência árabe como última chance para uma solução pacífica.
12. Ao receber novamente Tarek Aziz em Moscou, Gorbachev endurece suas posições e incita o Iraque a *«evitar o pior»*. No dia seguinte, a Arábia Saudita divulga a concessão de empréstimo de 4 bilhões de dólares à URSS.
30. Bush convida Tarek Aziz a visitar os Estados Unidos dentro de 15 dias e sugere a Hussein receber James Baker (os dois governos trocarão acusações sobre intenções e responsabilidades pelo desacordo sobre datas e temas).

Dezembro

9-10. Ponte aérea inicia a retirada dos reféns de Bagdá.

18. CEE rejeita a proposta iraquiana de um diálogo independente do previsto entre Iraque e Estados Unidos.

19. Num discurso à Nação, Mitterrand afirma que a França apóia a ONU mas não é «suiviste» dos Estados Unidos. E que as tropas francesas não atacarão o Iraque («ne participera à une opération militaire que pour libérer le Koweït»).

20. Conselho de Segurança da ONU adota uma resolução relativa à segurança dos palestinos nos territórios ocupados e outra sobre a necessidade de uma conferência internacional sobre o conflito árabe-israelense.

21. Em Roma, o presidente argelino Chadli Bendjedid afirma que o Iraque está decidido a pagar um *certo preço* pela paz.

23. O secretário de Defesa Richard Cheney afirma que a resposta americana será *massacrante e devastadora* no caso do Iraque empregar armas químicas e de destruição massiva. Hussein declara que Israel será o primeiro alvo no caso de guerra, ainda que ele não participe dela. As forças militares de Israel encontram-se em prontidão máxima.

25. Conselho de Cooperação do Golfo, reunido em Qatar, não faz concessão ao Iraque, responsabilizando-o inteiramente por uma solução pacífica ou bélica para a crise.

26. Hussein declara-se pronto para «um diálogo sério e construtivo» com os Estados Unidos.

- as defesas iraquianas no Kuwait seriam formadas por mais de 500 mil homens, 4.000 tanques, 2.500 veículos de transporte de tropa e 2.700 peças de artilharia.

27. Bush reafirma que não fará qualquer concessão ao Iraque.

31. O ministro luxemburguês das Relações Exteriores anuncia que a CEE está pronta a negociar com o Iraque, em razão do fracasso das negociações americanas-iraquianas.

Janeiro

3. Os Estados Unidos propõem um *encontro de última chance* entre James Baker e Tarek Aziz.

6. Bagdá não aceita a proposta da CEE.

8. Gorbachev afirma ser contrário a qualquer adiamento do ultimato da ONU para a liberação do Kuwait.

9. Fracasso total do encontro Aziz/Baker em Genebra.

- sem mandato do Conselho de Segurança, mas com o apoio de diversos países, inclusive os Estados Unidos, o Secretário Geral da ONU, Perez de Cuellar, decide entrevistar-se com Hussein em Bagdá.

- Mitterrand afirma à Nação francesa que perseguirá a solução diplomática até o *último minuto*. E que, em caso de fracasso, participará da guerra.

13. O ministro sírio das Relações Exteriores, Farouk Al Chareh, declara a James Baker que seu país mudará de campo se Israel atacar o Iraque, mesmo que em resposta a uma agressão iraquiana.

- o parlamento iraquiano decide apoiar Hussein no sentido de excluir qualquer concessão sobre o Kuwait.

- a França apresenta ao Conselho de Segurança da ONU um plano de 6 pontos, com parecer contrário da Inglaterra e Estados Unidos.

15. Saddam Hussein reafirma que não fará qualquer concessão e que *o Kuwait é do passado*.

- expirado o ultimato da ONU.

16. Mensagem de Mitterrand à Nação: *«salvo acontecimento imprevisto, as armas vão falar (...) a Nação inteira deve sentir engajada»*.

17. Início da guerra com bombardeios intensivos de Bagdá e de objetivos no Iraque e Kuwait.

Do ponto de vista diplomático, Hussein orientou-se por um primarismo que dispensa adjetivos. Pretendia apossar-se dos bens financeiros do Kuwait, mas estes foram imediatamente congelados nos principais mercados mundiais em seguida à invasão. Pretendia utilizar a arma do petróleo contra o Ocidente, mas isto lhe foi impedido pelo fechamento dos oleodutos que passam pela Turquia e Arábia Saudita. Justificou a intervenção como o atendimento solitário a um *chamamento que teria sido feito por jovens revolucionários* que teriam tomado o poder no Kuwait ... Face à pressão internacional e à posição comum da URSS e Estados Unidos, Hussein anexou definitivamente - *eternamente* - o Kuwait e retirou a questão de qualquer agenda de negociação, inclusive na Liga Árabe. A última atitude fechou-lhe a porta a qualquer solução diplomática pois os governantes árabes que ainda se empenhavam em encontrá-la, buscavam uma solução árabe para o conflito. A posição da Liga Árabe passa a identificar-se com as já definidas pelos Estados Unidos e URSS. A reação de Hussein à mobilização militar americana, aliada e árabe foi no sentido e na direção de reforçar as chances concretas da eclosão da guerra.

A diplomacia iraquiana foi estanque. Exceto o acordo final com o Irã (em troca da neutralidade deste país), a única iniciativa de Hussein foi propor uma *solução final* para a região, o que lhe dava a chance de vincular a invasão e anexação à causa palestina. Mesmo depois do Conselho de Segurança da ONU ter autorizado o uso da força e de Bush haver proposto discussões bi-laterais, Hussein tornou a guerra inevitável.

Hussein fracassou na diplomacia inter-árabe, cuja opinião pública ele procurou mobilizar contra a guerra que os aliados estariam a ponto de realizar para garantir os interesses das grandes companhias de petróleo. Evidentemente, o petróleo constitui um item central do jogo estratégico na região. O Iraque não teria como fugir desta realidade, até porque, controlando o Kuwait (detentor de aproximadamente 20% da produção mundial), o

Iraque passaria a ter um peso decisivo na OPEP. No seu julgamento, este seria um passo na direção da hegemonia regional, a qual incluiria a posse da bomba atômica.

Saddam Hussein não controlava as variáveis tecnológicas no plano militar. E nem poderia, tendo em vista a disparidade tecnológica entre o material bélico americano e o material soviético que equipava o Iraque. O prestígio militar obtido na longa guerra contra o Irã pode ter fundamentado uma superestimação - tanto dos seus adversários quanto do próprio Hussein - da efetiva capacidade iraquiana para esta guerra (137). O Iraque seria capaz de realizar uma guerra moderna em termos de estratégia, organização, homens e material. Por razões que derivam da organização do poder no Iraque, onde as alternativas ao seu presidente são geralmente aniquiladas por meio de expurgos, a liderança de Saddam Hussein não encontrou obstáculos eficazes para realizar a sua estratégia catastrófica.

De toda evidência, ele menosprezou a capacidade bélica dos aliados e interpretou de modo equivocado a estratégia que adotariam. Acreditava poder ganhar politicamente ao custo de uma destruição limitada de suas próprias forças, mas ao custo político - para os Estados Unidos e Israel - do esfacelamento da coalizão da ONU. Embora não lhe fosse inteiramente favorável, este cenário não fecharia definitivamente a porta para o seu projeto de hegemonia regional. Das iniciativas diplomáticas que poderiam ter-lhe assegurado ao menos algum peso na regulamentação posterior dos conflitos regionais, conservada a sua força militar, econômica e política, as que foram empreendidas pelo Secretário Geral da ONU e pela URSS foram desprezadas de modo a estreitar definitivamente o campo de manobras de Hussein. A URSS se empenhara em preservar o aparelho militar iraquiano que seus conselheiros orientavam há muitos anos. No entanto, a proposta soviética padeceu de um grave defeito: num momento impróprio - a passagem da fase aérea para a fase terrestre da guerra em curso - ela ofereceu ao Iraque a vitória política de uma guerra que ele estava perdendo.

Apresentada por volta da quinta semana da fase dos ataques aéreos (que se realizou a um ritmo de aproximadamente 3.000 vôos por dia), propunha a retirada incondicional das tropas iraquianas a contar do segundo dia do cessar fogo, não prevendo o prazo para a conclusão da retirada. A proposta soviética correspondia assim a uma inversão da posição americana, segundo a qual a retirada total se realizaria em 48 horas como condição para o

(137) Sobre a guerra Iraque-Irã, e particularmente sobre o emprego de armamentos de alta sofisticação, ver: Daniel Hermant, *La guerre Iran-Irak: une guerre familière?* in Paul Tavernier (ed), *Aspects de la guerre du Golfe*, Cahiers du Cedsu, 11, 1990, pg. 17-24.

cessar fogo. A segunda proposta soviética foi apresentada em decorrência da negativa dos Estados Unidos e previa que a retirada se iniciaria no dia seguinte ao cessar-fogo, devendo durar 21 dias, sob a supervisão e países não beligerantes indicados pelo Conselho de Segurança da ONU. Tal como a anterior, esta proposta pretendia evitar o início da fase terrestre. Ambas padeciam do mesmo defeito, pois permitiam ao Iraque retirar seu equipamento militar com relativa tranqüilidade, preservando-o para emprego futuro. Além da libertação dos prisioneiros e do acatamento integral de todas as resoluções da ONU, os Estados Unidos exigiam do Iraque a cessação de todas as atividades bélicas, a retirada desarmada em direção ao Iraque sob controle aéreo aliado e iniciar-se em 48 horas e a terminar em uma semana (138).

Saddam Hussein errou na avaliação estratégica da guerra e da diplomacia. A disposição de retirar suas tropas foi apresentada como contrapartida da retirada simultânea de Israel dos territórios ocupados e da Palestina, de modo a cumprirem-se as resoluções 242 e 338 da ONU; os países aliados deveriam retirar-se da região, comprometendo-se a reconstruir o Iraque arrasado por um mês de guerra aérea; as resoluções da ONU deixariam de ter aplicação e os países do Golfo se comprometeriam a manter a região sem qualquer presença militar estrangeira.

Seu erro de avaliação estratégica foi profundo. Ele teve que se retirar do Kuwait, abrir mão de toda e qualquer reivindicação territorial sobre este país e acatar todas as resoluções da ONU. Ele forçou a realização da guerra de tal modo que a destruição do Iraque (que avaliações preliminares qualificaram de catastrófica) só foi interrompida no momento em que, isolado até do apoio diplomático soviético, suas forças deixavam o Kuwait em debandada ou se rendiam em massa e desorganizadamente. Uma retirada desorganizada e desprotegida, sob bombardeios, combatida em terra pelo avanço das tropas aliadas que ocuparam uma parte do sul do Iraque, abstendo-se todavia de dirigir-se a Bagdá. O Iraque passa a ser considerado devedor de um montante correspondente a 20 anos de sua produção de petróleo a título de indenização de guerra. Não tendo recuado pela via da negociação, o Iraque capturou sem a menor compensação.

Saddam Hussein estava seguro de que faria a guerra pan-árabe contra Israel. Mas ao quebrar o princípio da integridade territorial, como fizera ao invadir o Irã, deu aos seus vizinhos árabes (que temiam viver o mesmo problema) a oportunidade de destruí-lo em

(138) O Estado de São Paulo, 23.2.91, pg. 6.

aliança com os Estados Unidos. Seu contencioso financeiro com o Kuwait serviu como disfarce de um projeto de potência nuclear regional. Com a bandeira da destruição de Israel, Hussein contava intimidar e prevenir as reações da Síria, Arábia Saudita, Irã e Egito. Seu messianismo árabe e muçulmano, circunstancial de toda evidência, mostrou-se disfuncional (porque desestabilizador de uma região já cheia de instabilidades) ao invadir um país árabe.

Desde o início do conflito Saddam Hussein desenvolveu a estratégia de forçar Israel a entrar na guerra, bombardeando seu território com mísseis soviéticos *Scud*. Contava minar e inviabilizar a coalizão da ONU mediante a desestabilização dos governos árabes e pela quebra da neutralidade militar israelense. Contudo, o *pan-arabismo*, um conjunto pouco estruturado de idéias religiosas e políticas contrárias ao Ocidente, ao cristianismo e a Israel, tem servido para estimular a identidade de populações e movimentos políticos, mas tem sido negado sistematicamente nas relações entre Estados árabes. De fato, se Israel entrasse na guerra, as populações muçulmanas tenderiam a forçar seus governos a lutarem contra Israel, abandonando a coalizão contra o Iraque. Saddam Hussein não conseguiu este objetivo. Israel não respondeu aos ataques iraquianos, as forças árabes compuseram a linha de frente dos ataques aéreos e terrestres.

Pelas razões expostas, os Estados Unidos queriam empreender esta guerra para quebrar a espinha dorsal do Iraque cuja capacitação no campo nuclear estaria a ponto de traduzir-se em capacidade nuclear no domínio militar e estratégico na região do Oriente Médio. Em outros termos, a exemplo dos demais países árabes da região e de Israel, os Estados Unidos não aceitariam esta hegemonia regional. Mas só puderam combatê-la pela guerra porque Saddam Hussein criou a ocasião propícia e os motivos suficientes. A guerra tornou assim irrecusável e legítima do ponto de vista do Direito legitimado pela ONU.

Derrota da estratégia iraquiana na guerra, derrota da sua perspectiva no pós-guerra. Paradoxalmente ou contraditoriamente, a guerra aproximou os grandes inimigos da véspera. Há indícios de que diversos países árabes tendem a reconhecer Israel como condição para a regulamentação da questão palestina com a qual eles mantêm uma relação plena de imprecisões, de conflitos e de interesses contraditórios. Assim, diversos países ganharam esta guerra no interior da coalizão, não se podendo saber ao certo o quanto ganharam em relação aos seus interesses vitais. O único resultado líquido e certo no balanço da guerra diz respeito ao país derrotado: o Iraque de Saddam Hussein.

3. O jogo diplomático do imediato pós-guerra

Não deixa de ser paradoxal o resultado diplomático da guerra nas relações entre os países árabes e Israel, já que o reconhecimento de Israel e as negociações (inclusive territoriais) entre a OLP e os Estados Unidos estão mais próximas de se efetivarem do que no período anterior à guerra. De outro lado, existem condições mais efetivas para o cumprimento das resoluções da ONU relativas aos territórios ocupados por Israel (139), que até então não haviam sido atendidas por nenhuma das partes.

As condições da ONU para o cessar-fogo

A Resolução 687, aprovada em 3 de abril de 1991 pelo Conselho de Segurança da ONU, define as condições (140) draconianas impostas ao Iraque cujo cumprimento condiciona o cessar fogo definitivo. A condição preliminar é o reconhecimento do *«restabelecimento da soberania, da independência e da integridade territorial do Kuwait, assim como do retorno do seu governo legítimo»*, ao mesmo tempo em que confirma as resoluções anteriormente adotadas. Seus pontos principais são os seguintes:

Fronteiras

- a regulamentação definitiva das fronteiras entre Iraque e Kuwait será supervisionada pelo ONU, assim como a sua inviolabilidade; os dois países devem *«respeitar a inviolabilidade da fronteira internacional e a atribuição das ilhas fixadas na ata do acordo entre o Estado do Kuwait e a República do Iraque»* de 1963. No prazo de um mês, com base

(139) A Resolução 242 e 238 afirmam o direito palestino à criação de seu próprio Estado, determinando a desocupação dos territórios e o reconhecimento de Israel pelos árabes: «... o respeito e (o) o reconhecimento da soberania, da integridade territorial e da independência de cada Estado da região e de seu direito de viver em paz no interior de fronteiras seguras e reconhecidas ...». *Libération*, 8.3.91, pg. 2.

(140) Adotadas por 12 votos favoráveis, o voto contrário de Cuba e as abstenções do Yamen e Equador.

no traçado de 1963, o Secretário Geral prestará contas ao Conselho de Segurança da sua «delimitação exata»;

- deslocamento imediato de um grupo de observadores militares da ONU encarregados de supervisionar uma zona desmilitarizada formada por 10 km no interior do Iraque e 5 km no interior do Kuwait: o prazo para a apresentação deste plano é de 3 dias (141).

Desarmamento nuclear e químico

- o Iraque é convidado a «reafirmar incondicionalmente que ele respeitará as obrigações que lhe impõe o protocolo de Genebra sobre a proibição do emprego em guerra de gases asfixiantes, tóxicos ou similares e de meios bacteriológicos (assim como sobre) a fabricação e estocagem de armas bacteriológicas ou tóxicas e sobre sua destruição» (142).

- o Iraque «deve aceitar incondicionalmente que sejam destruídos ou neutralizados, sob supervisão internacional», todos estes engenhos, os mísseis balísticos com alcance superior a 150 km e os componentes e instalações de sua fabricação (143). O prazo de 45 dias é fixado para a apresentação do plano do Secretário geral relativo a estas medidas.

- o Iraque «deve se comprometer incondicionalmente a não empregar, desenvolver, fabricar nem adquirir» tais artigos, ficando sujeito à supervisão internacional, em particular da Agência Internacional para a Energia Atômica. O plano do Secretário Geral será elaborado em 45 dias (144).

- todos os Estados continuarão impedindo a venda ou o fornecimento ao Iraque de «armas e materiais militares de todos os tipos», tecnologia, treinamento e pessoal, visando a fabricação e a manutenção de material bélico, independente dos contratos em vigor (145).

(141) Artigos 2 e 5 da Resolução 687.

(142) Artigo 7 da Resolução 687.

(143) Artigo 8, idem.

(144) Artigos 10 e 13

(145) Artigo 24.

Renúncia ao terrorismo

- o Iraque deve renunciar formalmente a qualquer prática de terrorismo e a toda vinculação e apoio a organizações terroristas, que não mais deverão atuar em seu território (146).

Dívidas, restituições e responsabilidades por danos de guerra

- em virtude do Direito internacional, o Iraque é responsável por todos os danos e perdas, inclusive ambientais (147).

- são invalidadas as decisões iraquianas sobre o não pagamento da dívida externa, pela qual sua responsabilidade é impositivamente reafirmada (148).

- criação de um fundo de indenização (com recursos advindos das exportações iraquianas) e de uma comissão encarregada de gerenciá-la. Prazo para apresentação do plano: 30 dias (149).

Repatriamento

- sob supervisão da Cruz Vermelha Internacional, o Iraque garantirá o repatriamento de todos os kuweítianos e demais estrangeiros que se encontram em seu território (150).

O cumprimento pelo Iraque de todas estas exigências é a condição para o cessar-fogo definitivo. As condições humanitárias vigentes no Iraque serão verificadas a cada 60 dias, uma referência direta à repressão contra os movimentos xiita e curdo que a França

(146) Artigo 32.

(147) Artigo 16.

(148) Artigo 17.

(149) Artigos 18 e 19.

(150) Artigos 30 e 31.

pretendeu, sem sucesso, incluir na Resolução. As medidas que comprometem o Iraque são de mais fácil verificação e comportam uma obrigação mais constrangedora do que as decisões sobre a responsabilidade dos Estados acerca do desarmamento destes país (151) e sobre a criação de uma «zona isenta de armamentos de destruição massiva», mísseis, vetores e armas químicas no Oriente Médio.

Dois problemas poderão confrontar de imediato esta Resolução. O primeiro diz respeito à responsabilidade dos países que fabricam e/ou fornecem armamentos ao Iraque. Considerando a competição e os recursos envolvidos, além do papel diferenciado que lhes tem cabido até aqui, é de se supor que encontrarão fórmulas para burlar seu engajamento sem que a ONU tenha condições de impedir sua ação. O mercado de armamentos do Golfo é seguramente o mais importante, excluído aquele constituído pelas grandes potências. O não cumprimento - provável, aliás - deste compromisso comprometerá a credibilidade do Conselho de Segurança. Enfim, trata-se de uma medida de pouca possibilidade de aplicação, inclusive para os membros permanentes do Conselho de Segurança, todos eles grandes fabricantes de armamentos.

O segundo problema diz respeito ao controle de armamentos da região. A menos que se modifique radicalmente a relação entre os países árabes e Israel, este controle simplesmente não se concretizará. O desarmamento poderá se traduzir no controle do mercado de armamentos, com uma competição acirrada pelo fornecimento a estes Estados; é preciso lembrar que ele envolve negociações lentas e um grau de confiabilidade, a exemplo da experiência de controle de armamentos entre Estados Unidos e URSS.

As condições para a paz

Como se viu, a guerra constituiu um instrumento a que Saddam Hussein recorreu para implantar uma hegemonia político-militar do caráter regional. Derrotado do Iraque e destruída uma parte importante do seu poderio econômico-militar, os Estados Unidos tomaram a iniciativa diplomática a partir das Resoluções que Israel sempre recuseu-se a cumprir. Perante o Congresso americano, Bush definiu quatro objetivos para a região que

(151) Artigo 25.

parecem contar com o apoio soviético. De todo modo, Estado Unidos e URSS pareciam aliviados por terem conseguido preservar o nível das suas relações diplomáticas durante a guerra, quando as alianças que cada qual mantinha anteriormente na região sugeriam precisamente a complicação das relações bilaterais.

Os objetivos definidos por Bush (acordos de segurança, controle de armamentos, paz e estabilidade e desenvolvimento econômico) (152). Durante visita a Moscou, após um giro pelas principais capitais do Oriente Médio, James Baker recebeu do governo soviético a seguinte pauta para o pós-guerra: (a) os Estados da região deverão desempenhar um papel relevante nas negociações de modo a evitarem a constituição de blocos que sugiram novos antagonismos; (b) controle de armamentos, em especial dos de destruição massiva (incluindo o nuclear e o químico); (c) a presença militar estrangeira deve retroceder à situação existente na véspera da invasão do Kuwait pelo Iraque. Caso seja necessário o apoio militar externo, caberá este papel à ONU; (d) cooperação econômica e reconstrução dos países da região; (e) ativação do papel da ONU, talvez através do seu comitê militar; (f) regulamentação do conflito árabe-israelense e constituição de um sistema de segurança na região.

Estes pontos foram divulgados pelo embaixador soviético na ONU no final de março de 1991, sugerindo que a *«presença militar estrangeira não ultrapasse a do dia anterior à guerra»* e que, se necessário, se faça recurso às *«forças de paz das Nações Unidas»* sob cuja bandeira *«uma força naval poderá garantir a navegação»* em caso de ameaça na região. Sugere-se ainda a *«valorização do comando militar da ONU»*, que se encontraria desprestigiado senão desativado, acrescentando que *«os países da região tem um papel indispensável a cumprir»*. Finalmente, alerta-se para a *«necessidade de uma redução equilibrado da venda e da compra de armas»* na região (153).

(152) *«devemos trabalhar juntos para celebrar acordos de segurança mútua (...); devemos agir para controlar a proliferação das armas de destruição massiva. Até que o Iraque convença o mundo de suas intenções pacíficas (...) ele não deve ter acesso aos instrumentos da guerra (...); Israel e diversos países árabes enfrentaram pela primeira vez o mesmo agressor. A partir de agora, é preciso ficar claro para todas as partes que fazer a paz no Oriente Médio exige compromissos (...). Uma paz global pode ser fundada sobre as resoluções 242 e 339 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e sobre o princípio do território em troca da paz. O princípio deve ser elaborado para assegurar a segurança e o reconhecimento de Israel e ao mesmo tempo os direitos políticos legítimos dos palestinos. (...) O momento é chegado de colocar fim ao conflito israelense-palestino»*. Libération, 8.3.91, pg. 2.

(153) O referido documento tem o título de *Algumas observações sobre a regulamentação da situação na região do Golfo Pérsico. Moscou propõe sa vision de l'après guerre*. Le Monde, 27.3.91, pg. 7.

Não existindo neste imediato pós-guerra uma divergência significativa entre os vencedores da guerra acerca destes objetivos, o problema diz respeito a como implementá-los. Mas não existe igualmente um engajamento que se identifique como política de Estado. Israel reagiu de imediato contra o princípio da troca de territórios pela paz, mas é pouco provável que consiga preservar uma posição de intransigência. A oposição trabalhista e a esquerda israelense apóiam esta proposta e o governo conservador e religioso não tem o que perder com a sua aceitação e as outras três forem concretizadas. O governo se escuda no combate à OLP na qual não reconhece a representação palestina. Assim, a questão mais relevante é a resistência do governo israelense. Se ele recebeu garantias extraordinárias dos Estados Unidos para não ingressar na guerra, estas garantias não poderão sobrepor-se à possibilidade que se abre de negociação regional sob a direção mesma dos Estados Unidos e da ONU.

Todavia, mesmo que o presidente Bush se aproxime desta posição para efeitos internos nos Estados Unidos, é pouco provável que alguma iniciativa possa ter resultados positivos sem a OLP. Shimon Peres, ex-primeiro-ministro trabalhista, é mentor da necessidade de negociação com base na tese da troca de territórios pela paz: *«podemos admitir uma divisão territorial, com Israel de um lado e uma federação palestino-jordaniana do outro. Considero ainda a hipótese de uma federação entre a Jordânia, Israel e os palestinos, ou apenas israelense-palestina. A devolução, porém, deve implicar o desarmamento dessas regiões»* (154).

O general Aharon Yariv, ex-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas de Israel, defende a tese da negociação entre os países árabes e Israel com base no seguinte raciocínio: (a) a OLP deve ser reconhecida como interlocutora à condição *«que ela renuncie solenemente às cláusulas de sua carta que prevêem a destruição de Israel»*; esta posição corresponde à preliminar exigida também pelo governo israelense; (b) pontos de negociação: com base em garantias preliminares recíprocas que combatam *«a inquietude que fará nascer em Israel a perspectiva de um Estado palestino»* e assegurem direitos palestinos antes da constituição de seu Estado, seriam tomadas algumas medidas:

- *«... melhorar as condições dos refugiados palestinos pelo fechamento dos campos e a reabilitação dos refugiados nos países árabes, como na Cisjordânia: no total, mais de 2*

(154) *Armas não são tudo*. Veja, 20.2.91, pg. 6.

milhões de pessoas que continuam a viver numa situação de precariedade inadmissível. Para tanto, a ajuda internacional será necessária;

- engajar uma dupla negociação. Em primeiro lugar, com a Síria, a Jordânia e o Líbano, mas também com o Iraque e a Arábia Saudita - o conjunto dos países do campo de batalha - para se chegar a tratados de paz baseados no princípio da "paz pelos territórios". Depois, concretizar o direito dos palestinos à autodeterminação, em aplicação do princípio da "paz contra os territórios"...

- colocar-se de acordo com os vizinhos (principalmente a Síria e a Jordânia) sobre a questão da água, que se tornou vital para toda a região e, que se não se tomar cuidado, poderia conduzir a uma nova guerra ...

- lançar as bases de uma cooperação econômica, de um verdadeiro mercado comum, sem o qual os acordos políticos serão frágeis, entre Israel, o novo Estado palestino, mas também a Jordânia e o Líbano.

- organizar a segurança coletiva da região, graças a acordos sobre o controle de armamentos e a instalação, nos países em questão, de dispositivos de alerta, e prever nestes mesmos países um direito de voo para assegurar a aplicação dos acordos ...» (155).

A aludida *precariedade inadmissível* dos palestinos nos campos de refugiados configura algo semelhante aos guetos nos quais as populações judias foram enclausuradas e reprimidas pelo nazismo. Este é um dos pontos de conflito do Estado de Israel com a sua opinião pública progressista, tendente à negociação embora minoritária, além de constituir um elemento de desgaste de suas relações com os Estados Unidos e Europa.

A proposta francesa de realização de conferências regionais está sendo aprimorada de modo a reforçar o papel do Conselho de Segurança da ONU que o presidente Mitterrand quer ver transformado, no tocante ao pós-guerra do Golfo, em fórum de chefes de Estado. O presidente francês a formulou da seguinte maneira:

- soberania, reconhecimento recíproco, identidade: «Israel deve realmente dispor de fronteiras seguras e reconhecidas e dos meios de sua segurança; os palestinos devem possuir sua identidade como povo, sua pátria, seu Estado; o Líbano deve exercer livremente sua soberania; e não esqueço a integridade do Iraque nem as aspirações do seu povo».

(155) *Cinq étapes pour la paix. Le Nouvel Observateur*, n° 1377, 28.3/3/4/91, pg. 57.

- papel da ONU: *«porque não almejar reunir, pela primeira vez desde a sua criação, o Conselho de Segurança das Nações Unidas ao nível dos chefes de Estado e de governo? Isto não foi possível enquanto os aliados da segunda guerra permaneceram desunidos. Bem, isto se encontra agora ao nosso alcance»* (156).

Em outros termos, o Conselho de Segurança funcionaria como árbitro de uma negociação israelense-árabe em torno de uma pauta diplomática. A posição do governo francês, que Mitterrand abordou com ênfase nas vezes que se dirigiu à opinião pública durante a guerra do Golfo, parece bem resumida por Serge July: *«o direito de veto exercido durante anos pelos Estados Unidos e União Soviética, de maneira quase alternativa, havia transformado a máquina planetária surgida nas conferências do fim da Segunda Guerra mundial, e principalmente de Yalta, em "engenho" de impotência. Doravante, os cinco membros permanentes que governam as Nações Unidas votam com a preocupação da harmonia»* (157).

O imediato apoio da OLP à tal idéia pode deixar o governo israelense em situação desconfortável. Referindo-se à proposta de Mitterrand, Yasser Arafat afirmou: *«aceito a proposta do presidente Mitterrand de ver o diálogo israelense-palestino se fazer sob os auspícios do Conselho de Segurança (...) aceito dialogar com os israelenses na presença dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança na mesa de negociações (...) Pois eu quero uma garantia e tenho necessidade depressão dos cinco grandes sobre Israel (...) eu não peço que os israelenses aceitem a idéia dum Estado para começar a discutir com eles. Peço que a base das discussões sejam as resoluções da ONU. (...) É o próprio presidente Bush quem diz: "a paz contra os territórios", apoiando a resolução 242. Não sou eu quem coloca condições, é Shamir»* (158).

(156) *Le Monde*, 5.3.91, pg. 6.

(157) *La grande dévotion mondiale. Le nouvelle planète*. Libération, dezembro de 1990, pg. 3.

(158) *Le Figaro*, 18.3.91, pg. 10.

4. Conclusão

1. A guerra que acabamos de analisar em algumas de suas variáveis diplomáticas e estratégicas decorre de uma situação de conflito global no interior de uma região vital para o equilíbrio mundial, situação de conflito que é, ela mesma, herdeira de processos de descolonização relativamente recentes. Um *estado de guerra permanentes* visando a destruição de Israel caracteriza a posição oficial dos países árabes, exceto o Egito (acordos de Camp David). Na verdade, estes Estados só tem de verdadeiramente comum o conflito com Israel. Síria, Iraque e Egito (de Gamal Abdel Nasser) mantiveram relações privilegiadas com a URSS, ao passo que Jordânia, Arábia Saudita e Egito (a partir de Anouar el Sadate) são aliados dos Estados Unidos. Quanto ao mais, suas diferentes vão do petróleo à diplomacia e à competição militar. O fato de pertencerem ao mesmo campo não dissipou as tensões entre Síria e Iraque, de um lado, nem entre Jordânia e Egito de outro.

O *compromisso com a causa palestina* representa para alguns Estados (em particular o Iraque) o instrumento fundamental da luta contra Israel, enquanto para outros esta questão restringe-se ao apoio financeiro à OLP (Arábia Saudita e Kuwait), sem exclusão da repressão aos movimentos armados palestinos (Jordânia, 1970). Causa palestina e pan-arabismo, denominadores de situações nacionais díspares, não têm, por isso mesmo, a força capaz de cimentar uma unidade interestatal que no entanto é reiteradamente postulada no plano ideológico e religioso. Os Estados continuam sendo, como sempre foram, aliados ou adversários, jamais *irmãos*.

Uma *liderança providencial e unificadora* tem sido procurada e, ao mesmo tempo, ténida e negada. De Nasser a Saddam Hussein, passando por Kadhafi, os governantes contradizem a esperança das ruas. O culto à nação árabe talvez não seja mais do que uma busca de uma identidade religiosa e política acima da realidade dos *estados-irmãos*, que lhes conferte o subdesenvolvimento, a riqueza estupidamente desigual, o passado glorioso e o futuro incerto, o presente pobre e autoritário. A *identidade pela negação* é mais fácil de ser construída do que a *unidade pela cooperação e pluralismo*, já que seria preciso, em primeiro lugar, reconhecer a diversidade vigente nas estruturas sociais, econômicas, políticas, estatais e militares destas sociedades.

Jean Daniel aborda esta questão com dureza. A existência do mundo árabe seria um mito que lideranças políticas, geralmente carismáticas, tentam reativar em busca de uma unidade supraestatal: *«cada um quer a unidade, mas de preferência em torno de si mesmo (...) pode-se observar que o mundo árabe não esperou a anexação do Kuwait para encontrar-se dividido (...) A noção de "mundo árabe" é ao mesmo tempo a transposição do conceito de "nação árabe" e de "umma" islâmico (unidade). Foi introduzido nos nossos costumes e na nossa semântica ao mesmo tempo por uma cristandade que recusava distinguir entre as multidões estrangeiras e por orientáistas que terminaram por esposar o desafio essencial da civilização árabe colocando-a no coração. É um conceito que cobre às vezes uma nostalgia (a do idade de ouro), às vezes um projeto, raramente, e por isso mesmo, uma realidade»* (159)

2. Esta guerra provavelmente não teria ocorrido se o presidente iraquiano não a houvesse buscado com tamanha deliberação, não se tivesse orientado pela noção do tudo-ou-nada, a mesma idéia força com que conduz a repressão e a recuperação do poder na guerra civil em curso contra xiitas e curdos. O tudo-ou-nada fundamentou-lhe a decisão de permanecer no Kuwait quando foram tantas e tão diversas as iniciativas que garantiriam a integridade do Iraque ao preço do recuo. O argumento do governo iraquiano, segundo o qual, face às dificuldades econômicas, a sua população não aceitaria o recuo parece destituído de qualquer fundamento plausível. Até porque Hussein não se orienta pela vontade política da população (cujo nível de vida foi sensivelmente melhorado pelas políticas sociais do regime baasista) mas por uma lógica de potência regional militarizada, civil na fonte de poder, que buscou o superarmamento, dada a sua disposição de empreender a todo custo uma *guerra de reparação contra a humilhação árabe*.

O sentimento de humilhação da nação árabe perante o Ocidente colonizador e dominador configurou durante a guerra uma explicação mágica, uma espécie de medicamento de emprego geral. Hussein não se conteve na exploração deste sentimento ao qual ele atribuiu, de modo oportunista, a motivação principal do seu projeto de redenção árabe sob a hegemonia iraquiana. Ao contrário, procurou ampliar-lhe as dimensões de modo a mobilizar as populações árabes contra seus diversos governos, num incitamento à uma espécie de *revolução permanente*, não trotskista, evidentemente, mas árabe e muçulmana.

(159) *L'heure du choix. Le France et les arabes. Le Nouvel Observateur*. Collection Dossiers, n° 5, pp. 6-7.

Mussein soube explorar o paradoxo da incorporação da religião por governos religiosos e leigos, conservadores e progressistas ávidos de uma estabilidade que nem mesmo a restrição da arena política e dos mecanismos de acesso ao poder têm conseguido assegurar. É sintomático que esta região, formada por um número relativamente pequeno de Estados, tenha sido palco de tantos golpes militares e de tantos expurgos no interior dos grupos dominantes.

3. Do ponto de vista ideológico, a guerra tem o significado de uma negação do pan-arabismo assim formulado, cujas conseqüências virão com o tempo. De certo modo, a guerra não inova neste particular. Ela segue um caminho traçado pela guerra Irã-Iraque, ao final da qual o Irã (fonte por excelência da revolução de caráter político-religioso) passou a colocar num lugar de menor importância a idéia e a estratégia da *revolução permanente*, abrindo vias de comunicação com o mundo capitalista e com o mundo socialista. A neutralidade não impediu o Irã de agir diplomaticamente com sagacidade. Seu papel não foi ainda maior porque correspondeu à sua própria dimensão estatal.

As fronteiras do capitalismo e do socialismo também foram contestadas nesta guerra. Árabe e nacionalista, o Iraque não obteve apoio do bloco socialista (até porque ele estava deixando de existir), nem mesmo de Cuba que não votou contra as resoluções do Conselho de Segurança que condenaram a invasão e anexação do Kuwait.

4. Do ponto de vista do Direito, esta condenação foi freqüentemente associada à negação do Direito verificada em outras invasões como a do Panamá e Granada pelos Estados Unidos, Hungria, Checoslováquia e Afeganistão pela URSS. Segundo esta crítica, medidas similares às tomadas pela ONU contra o Iraque deveriam ser aplicadas contra Israel.

A argumentação não pode ser simplesmente negada. Há porém que ser qualificada. Recorro aos argumentos expostos num artigo de autoria coletiva que, parece-me, abordou o tema nas suas devidas proporções: *«É falacioso negar à coalizão internacional o direito de agir em nome do Direito, sob o argumento de que, antes do Iraque, todos seriam culpados de não cumpri-lo (...) Da exigência de defender o direito sempre e em todos os lugares, se chegaria a proibir de aplicá-lo em qualquer lugar sob o pretexto de que nenhum estado é moralmente digno de combater em seu nome (...) Pode-se certamente duvidar que a*

intervenção contra o Iraque não perturbará o jogo de equilíbrios regionais e não agravará a crise que ela se dispõe a resolver. Seja o que for que se pense deste jogo, não se deve esquecer que, com a invasão do Kuwait e a recusa de Saddam Hussein a toda negociação, a comunidade internacional viu-se confrontada a um fenómeno político sem precedentes. No mundo do pós-guerra fria, a anexação pura e simples de um estado por outro estado inaugura uma nova espécie de crise. Pois esta anexação promete outras, ela obedece a uma lógica de conquista: a avidez de Hussein ameaçava a Arábia Saudita, ela teria ameaçado a Jordânia e, a curto prazo, Israel. Este projeto expansionista pode tentar não importa qual estado desde que ele não é contido pelos interesses de uma ou de outra superpotência. Não se quebra uma lógica pelo simples protesto - seja de princípio ou acompanhado de um embargo. A intervenção militar internacional é a única maneira de interrompê-la» (160).

5. Do ponto de vista da *natureza dos conflitos* com maior probabilidade de ocorrência na situação que se segue à Guerra Fria, é plausível que o modelo desenvolvido pelos Estados Unidos se oriente pelo emprego militar contra potências regionais dos países em desenvolvimento. Entre a guerrilha e a guerra nuclear, a *guerra de média intensidade* prevê o emprego de armas químicas e nucleares táticas. A questão estratégica define-se da seguinte maneira: *«no coração da doutrina (da guerra de média intensidade) se situa a crença de que a perenidade do estatuto de grande potência repousa sobre as capacidades dos Estados Unidos de enfrentar e derrotar as potências hostis no terceiro mundo»* (161).

Na verdade, as Malvinas haviam aberto a porta para este novo tipo de guerra.

6. Embora reiteradamente abordado nas instâncias governamentais e diplomáticas, parece uma veleidade a construção imediata de uma sistema europeu de defesa. Na verdade, é impossível afirmar que existe um ponto de vista europeu a este respeito. Há no mínimo dois. A Inglaterra co-patrocina com os Estados Unidos a tese de uma força militar ágil, pequena e potente, a ser construída no interior da OTAN em decorrência de uma retirada das forças terrestres americanas; a França reitera sua ausência de comando militar deste

(160) A. Finkelskraut, E. de Fontenay, J.F. Lyotard, J. Rogozinski, K. Ryck, D. Sallanave, P.A. Taguaff e A. Touraine, *Une guerre requise*. Libération, 21.2.91, pp. 12.

(161) Michael Klare, *«Au banc d'essai des stratégies américaines»*, Le Monde Diplomatique, Proche Orient: une guerre de cent ans, pp. 19.

organismo, concordando com a tese americano-britânica desde que se trate de uma força européia, sem a participação dos parceiros americanos (Estados Unidos e Canadá). Não vale analisar aqui as tensões propriamente européias que estas duas teses subentendem, tais como as *ameaças do sul* (países árabes do norte da África com relação aos países do Mediterrâneo; ou ainda o Terceiro Mundo tomado genericamente). De outro lado, ainda não se estabeleceu uma política comum sobre o apoio financeiro e econômico à URSS: em que pesem os sucessos obtidos nas conferências de desarmamento e controle de armamentos, a OTAN somente tem sentido de continuar existindo se a URSS continuar sendo definida como inimigo estratégico. Se não mais do ponto de vista ideológico, seguramente do ponto de vista de potência militar.

7. A potência alemã ajudou a financiar a guerra mas a sua condição de perdedora da II Guerra continua inalterada. A Inglaterra saiu grandemente reforçada como o parceiro estratégico por excelência dos Estados Unidos. Não lhe interessará certamente aumentar o peso europeu no interior da OTAN (em benefício da França e Alemanha) e ela combaterá a idéia de uma estrutura européia na qual os Estados Unidos não guardem a liderança e a capacidade estratégica. A França dedicou-se a tomar iniciativas diplomáticas que desencantaram os Estados Unidos, a Inglaterra e Israel mas que demonstraram que Mitterrand tem uma grande capacidade de iniciativa, sustentada pelo melhor nível de apoio da opinião pública francesa. Sua atuação imediata buscará reforçar o Conselho de Segurança, uma posição de grande habilidade na medida em que diminui o peso das relações bilaterais sempre difíceis no tratamento dos conflitos da região, ampliando o âmbito dos temas e o trânsito da política externa francesa. É o caso específico e bem-sucedido da tese da *ingerência humanitária*, acolhida pelo Conselho de Segurança, fundamento da intervenção militar aliada no norte do Iraque com a finalidade de socorrer a população curda.

8. Mais do que em momentos anteriores, o Conselho de Segurança configura o fórum privilegiado das grandes potências que pesam de modo quase exclusivo (num monopólio compartilhado ...) nesta ordem mundial substituta da Guerra Fria. Por essa razão, é de se esperar que elas venham a reforçar os instrumentos de controle sobre a ONU e sobre o sistema de relações internacionais. Estados Unidos e URSS, grandes gerentes da

nova ordem mundial, certamente co-patrocinarão iniciativas importantes na resolução de conflitos, da qual as suas relações bilaterais dependem em alguma medida.

PARTE 2**PODER POLÍTICO
E PODER MILITAR
NO PROCESSO
DE DISTENSÃO**

Seção 1

Condicionantes militares da distensão política ⁽¹⁾

(1) A primeira versão desta parte, jamais publicada, foi apresentada no I Congresso Ibero-Americano de Sociologia Militar, patrocinado pelo CIFAS - Comité de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad. Madrid, 16 a 19 de setembro de 1985. Agradeço a participação de Suelly Avilez e Maria Raquel de Brito na pesquisa que fundamentou esta parte.

Capítulo 4

Regime autoritário e contradições do aparelho militar

1. Autonomia militar na ação política

O processo de distensão/abertura, auto-definido e auto-comandado pelo setor castelista do aparelho militar, chama a atenção pelo grau elevado de autonomia - com relação às demandas da sociedade - com que definiu seus objetivos e escolheu os meios que possibilitaram a sua implementação. As motivações políticas que devem ter-se encontrado na origem deste empreendimento de distensão constituem, em si mesmas, uma tema polêmico entre os analistas. Talvez não falem razões àqueles que, a exemplo de Wálter de Goes, não incluem entre as motivações militares um apelo ao sentimento ou a convicções democráticas; teria prevalecido um cálculo político dos custos (de diversas ordens) derivados da presença do aparelho militar no núcleo do poder do Estado. Esta percepção dos custos do autoritarismo não teria sido impedida nem mesmo pelos êxitos obtidos pela ditadura na economia (os elevados índices de crescimento durante os anos do *milagre brasileiro*) e na ação militar contra os movimentos armados de esquerda (2).

Acredito que este cálculo sobre os custos da continuidade do autoritarismo tenha de fato orientado a ação política dos militares que promoveram o processo de distensão. Mas acredito igualmente que, ainda que valores democráticos não tenham penetrado profundamente a vida castrense, também o autoritarismo não conseguiu fazê-lo no tocante a muitos setores que viveram contradições com o próprio autoritarismo em seu labor militar.

(2) Wálter de Goes, *A crise do regime e a sucessão de 1995* in Wálter de Goes e Aspásia Camargo, *O drama da sucessão e a crise do regime*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985, pg. 126.

São tais contradições que procuro analisar neste ensaio. Procuro também descobrir resistências ao autoritarismo que efetivamente ocorreram no meio militar. Se elas tiveram caráter individual ou se marcaram experiências de grupos, se foram circunstanciais ou profundas, não me atrevo a omitir opinião. Todavia, há fortes evidências da sua existência. E estas resistências ao autoritarismo provavelmente representaram uma parte importante das condições para que se efetivasse o processo de distensão. Na ocasião em que este ensaio estava sendo escrito, enquanto setores ponderáveis do poder de Estado filiavam-se à tese da ampliação do mandato do presidente João Figueiredo (em particular, o ministro do Exército general Walter Pires e o chefe do Serviço Nacional de Informações, general Medeiros), oficiais que haviam sido influenciados por valores pluralistas ao longo de uma década de distensão mostraram-se dispostos a acelerar a volta aos quartéis como meio de institucionalização do poder e de recuperação dos valores morais militares.

Tendo estes elementos como pano de fundo, o propósito deste ensaio é relativamente simples. Trata-se de perseguir empiricamente, e de os recompor analiticamente, os mecanismos militares, os conflitos e alianças, os projetos e mentalidades que possibilitaram a decisão e o empreendimento de uma política de distensão do regime militar, a partir de iniciativas originárias de grupos bem definidos no interior das Forças Armadas. Deve-se ainda levar em conta que o processo de distensão configura uma modalidade de intervenção militar na vida política do país, com efeitos positivos para a ampliação do espaço político. De fato, as intervenções militares (ao contrário do que decreta o senso comum) não querem dizer tão somente golpes militares. Elas podem ser apreendidas enquanto modalidades de ação do aparelho militar sobre o regime político e (de modo mais velado e não menos eficiente) sobre o campo das lutas sociais que se manifestam nos diversos planos do Estado.

AS FORÇAS ARMADAS E AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

1ª Constituição, 1824, Artigo 147: «A força militar é essencialmente obediente, jamais poderá reunir-se, sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima».

2ª Constituição, 1891, Republicana, Artigo 14: «As forças da terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior, e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais».

3ª Constituição, 1934 (3), Artigo 162: «As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei».

4ª Constituição, 1937, Artigo 161: «As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do presidente da República».

5ª Constituição, 1946, Artigos 176 e 177: «As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem».

6ª Constituição, 1967 (4), Artigo 92: «As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem».

7ª Constituição, 1969, Artigos 90 e 91: «As forças armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. As forças armadas, essenciais à política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem».

O projeto de distensão teve que tornar-se viável mediante uma candidatura presidencial (general de exército Ernesto Geisel) num momento (o governo do presidente Garrastazu Médici) em que maior e mais profunda era a predominância do aparelho militar nos destinos do Estado e, por consequência, menores e mais difíceis as condições de resistência ao autoritarismo de base militar. O projeto da distensão conseguiu impor-se não apenas porque prevaleceu a candidatura do general Ernesto Geisel sobre os interesses dos esquemas de informações e de repressão. Geisel criou as condições militares essenciais ao seu projeto, tornando-o viável, aproveitando-se precisamente das contradições geradas pelo

(3) Esta Constituição cria o Conselho Superior de Defesa Nacional, posteriormente Conselho de Segurança Nacional, o qual passa a expressar o poder político do aparelho militar de forma permanente: «Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender as necessidades da mobilização» (Artigo 159).

(4) Além de preservar a definição e os papéis do Conselho de Segurança Nacional (Artigos 90 e 91), esta Constituição introduz a responsabilidade das pessoas naturais e jurídicas pela Segurança Nacional, em consonância com a Doutrina de Segurança Nacional. De outro lado, a Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei 314 de 13.3.67) amplia o âmbito e a natureza destes delitos e cria o foro militar para o julgamento de civis (Artigo 44). Um ano e nove meses depois, o AI 5 eliminará o *habeas corpus*. O Decreto-lei 340 de 4.1.68 amplia ainda mais as funções do CSN, atribuindo-lhe praticamente todos os assuntos da vida nacional. Ver: Hélio Bicudo, *Segurança nacional ou submissão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, pp. 154-164.

autoritarismo no próprio aparelho militar. A tal ponto agiram tais contradições que, segundo a opinião (e a ação política plena de riscos, como veremos adiante) de militares castelistas (dentre eles, Ernesto Geisel, Golbery do Couto e Silva, Octávio Costa, Reinaldo de Almeida e Dilermando Gomes Monteiro) era indispensável a promoção do retorno programado e seguro das Forças Armadas às suas atividades constitucionais, abandonando o exercício direto do poder de Estado.

Note-se que as funções político-constitucionais do aparelho militar são extremamente abrangentes na tradição constitucional brasileira. Tem prevalecido o princípio segundo o qual as Forças Armadas, instituições nacionais permanentes (isto é, não sendo passíveis de dissolução e desaparecimento - um receio presumível dos fundadores da República), respondem pela manutenção das instituições, da lei e da ordem. Elas devem obediência ao presidente - isto é, ao chefe de Estado, chefe de Governo e comandante supremo das Forças Armadas no regime presidencialista brasileiro - *nos limites da lei*.

Na verdade, este é o conceito da obediência condicional das Forças Armadas ao poder político-civil. A autonomia política conquistada ao longo da República reforçou de tal maneira o papel dos militares que o preceito da obediência condicional torna evidente que (a) as instituições políticas são potencialmente tuteladas pelo aparelho militar, pois, não prevendo elas mesmas seus próprios mecanismos de conservação e mudança, a garantia dos poderes constitucionais (ou constituídos, conforme a Constituição de 1967, repetido em 1969) corresponde a uma tarefa militar; (b) a obediência dentro da lei abre enorme espaço ao ator político que julga quais são estes limites e em que condições obedecerá; (c) em consequência, a manutenção da lei e da ordem - que deve constituir função do poder político que dispõe do poder e dos instrumentos de polícia - mantém o aparelho militar em permanente situação de intervenção, qualquer que seja a forma que esta venha a assumir. Sobretudo a intervenção por meio da força militar no poder político sem a qual os grupos dominantes, frágeis na articulação da hegemonia e do consentimento, enfrentam dificuldades de toda ordem para desenvolver e manter a sua dominação.

Intervenção, igualmente, que correspondeu em vários momentos à aspiração política de grupos sociais subalternos na recente história republicana, seja nas campanhas nacionalistas (pelo monopólio da exploração do petróleo e de outros minerais), seja na luta contra o nazi-fascismo europeu, seja na luta anti-imperialista dos anos 50, seja na extrema politização do Clube Militar numa sociedade de industrialização recente e de extensa mobilidade social.

2. Aparelho militar e dominação política

Há muito de verdadeiro nas afirmações de que a sociedade brasileira é desarticulada e que esta desarticulação tem sido responsável pelo espaço político preenchido pelas intervenções militares. Haverá outros elementos a destacar, como o frágil liberalismo institucional, o profundo autoritarismo das relações sociais, o amplo emprego da repressão em lugar do recurso à construção dos espaços de consenso político, a prevalência histórica dos interesses conservadores no Estado nacional.

Vale ainda destacar um elemento que tem sido pouco notado e, conseqüentemente, pouco analisado. Trata-se da função organizativa dos militares no quadro da dominação política que não se restringe ao período aberto com o golpe de 1964, quando então esta função tornou-se mais destacada. De fato, durante o regime de base militar (de 1964 até a edição do AI 5) e a partir da clara configuração da ditadura militar, os altos comandos das Armas demonstraram às largas uma grande capacidade de organização política no sentido de garantir a função de segurança e repressão como parte de uma aliança (centrada nas lideranças do aparelho militar) com setores multinacionais, empresários nacionais e dirigentes de empresas estatais, fundadores de um bloco de poder cujo apoio parlamentar encontra-se principalmente nos representantes das oligarquias nordestinas.

Os rumos autoritários efetivamente percorridos pelo regime político a partir do golpe de 1964 não se encontravam presentes nos projetos políticos dos castelistas que conseguiram impor-se aos demais aspirantes civis e militares à presidência em abril de 1964. O mais provável - e há elementos de convicção que apontam nesta direção - é que este setor pretendesse implantar um período de saneamento autoritário da vida política nacional, de modo a afastar o que considerava ser o grande perigo para a sobrevivência das instituições e da dominação política, ou seja, o perigo da República sindicalista (que seria fundada numa aliança entre o PTB e o Partido Comunista). Durante o período de *autoritarismo saneador* o funcionamento regular do Congresso lhe aportaria a necessária margem de legitimidade, devendo a política exterior alinhar-se à linha política dos Estados Unidos enquanto Estado hegemônico, inclusive naquilo que viesse a representar um esfriamento (o mesmo o rompimento) no plano das relações com os Estados socialistas. Enfim, após dois ou três anos (lembra-se que o presidente Castelo Branco pretendia

preservar o calendário eleitoral que previa eleição presidencial em 1965), as Forças Armadas se retirariam desta função saneadora para retornar ao padro moderador que, conforme acreditavam os castelistas, seria a característica da presença política do aparelho militar.

Presença política que representa o exercício da função político-intelectual da organização da dominação e do poder de Estado, sendo de menor relevância a questão da intencionalidade desta ação. De fato, esta função de organização da dominação revela-se atuante em situações de base constitucional e, principalmente, nos períodos de maior ocupação dos espaços políticos estatais. De qualquer modo e em qualquer circunstância, não se trata de uma função casual mas sim conquistada e devidamente programada; não se trata também de uma função esporádica mas sim de uma função com caráter institucional. Com efeito, dado que a vida política existe entre nós sobretudo no nível estatal, é mais direta (do que se verifica em sociedades dotadas de níveis intermediários de vida política) a relação entre o aparelho militar e a política. Com relação a outras forças políticas, o aparelho militar dá mostras de uma muito bem desenvolvida capacidade de antecipação na definição de seus interesses, das linhas tendenciais de desenvolvimento político e, por conseqüência, das linhas preferenciais de apoio ou de oposição a temas de extrema atualidade. Tais escolhas tendem a pesar sobre as possibilidades de atendimento de interesses em jogo na cena política e - ainda mais importante - no desenvolvimento institucional do regime político. Podemos recorrer a dois exemplos, talvez de menor importância. Apesar da resistência da Associação Rural Brasileira, o ministro do Exército teria afirmado que o Exército apoiaria o projeto governamental de reforma agrária pois esta representaria uma necessidade para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. O mesmo ministro manifestou-se contrário à extensão do direito de voto aos soldados e sub-oficiais pois, na sua opinião, colaboraria para a politização (leia-se partidarização) da vida dos quartéis. Neste caso, a posição do ministro foi acolhida pela Comissão interpartidária encarregada de definir as reformas que antecedem a convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

A função política e intelectual de organização da dominação funcionou no interior do regime autoritário no tocante às alternativas de seu desenvolvimento institucional. Em outras palavras, na direção da sua preservação ou da sua mudança. O regime militar havia desenvolvido uma estabilização conservadora e coercitiva em resposta a uma crise da dominação burguesa (5). O autoritarismo reforçou-se a cada conjuntura de crise, numa

(5) A propósito do regime político durante a ditadura militar, apoiou me principalmente em João Quartin de Moraes, *Quem tem medo da Argentina*, Proença, n.º 2, fev. 84, pp. 19-22; Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975 e ainda *Da caracterização dos regimes autoritários na América*

situação de perene instabilidade em que os duros de uma situação, havendo afastado os liberais num momento anterior, viam-se confrontados por pressões ainda mais radicais pelo fechamento do regime. Mas não foi senão com o AI 5, editado em 13 de dezembro de 1968, que se configurou plenamente o quadro jurídico ditatorial, abandonada portanto uma situação de legalidade constitucional precária e limitada (porque obrigada a conviver com Atos Institucionais legitimados na força da revolução vitoriosa).

Todavia, resistências difusas ou organizadas foram oferecidas no interior do aparelho militar a cada avanço do autoritarismo. Trata-se de uma resistência pouco conhecida em razão da censura que prevalecera naquelas conjunturas. Em decorrência de entrevistas tive a ocasião de realizar com militares, pude constatar exemplos de resistência que expressam sentimentos profundos contra o autoritarismo. Lembre-se o caso do general de exército Peri Constant Bevilacqua, ex-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas do governo Goulart: por haver manifestado sua dura oposição ao julgamento de civis pela Justiça Militar e ao emprego da violência contra presos políticos, foi cassado com humilhação, tendo-se-lhe sido retirados comendas e condecorações, símbolos da honra e do reconhecimento militares. Apesar da sua idade avançada, o general Bevilacqua participou da luta pela anistia nos anos seguintes. Um major disse-me ser inteiramente contrário à violência contra presos políticos e, tendo desqualificado moralmente a tortura e o torturador e lamentado a participação do aparelho militar nesta prática, afirmou que jamais torturaria, ainda que tivesse de colocar a sua carreira em jogo. Há ainda um exemplo bastante conhecido. Um oficial do Parasar (serviço de salvamento) da Força Aérea, capitão Sérgio, recebeu ordens de um brigadeiro para seqüestrar políticos (como Carlos Lacerda), militares (como o general Bevilacqua) e religiosos e atirá-los de avião ao mar, além de fazer explodir estações de eletricidade e de gaz na cidade do Rio de Janeiro. A recusa valeu-lhe a expulsão da Força Aérea, a cassação de sua licença de piloto e uma perseguição sistemática movida por autoridades militares contra suas tentativas de arranjar trabalho. (6).

Esta resistência quase sempre difusa, mas concreta, de que citamos poucos exemplos responde parcialmente pelas dificuldades que o regime militar encontrou para desenvolver toda a sua potencialidade repressiva e para expandir, num limite superior ao que

Latina in David Collier (org), *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, pp. 41-62. Nesta mesma obra encontra-se o ensaio *Tensões do Estado Autoritário-Burocrático e a questão da democracia*, pp. 267-296.

(6) O Supremo Tribunal Federal determinou a Força Aérea Brasileira a reintegração do capitão Sérgio no posto de brigadeiro (sem a volta ao serviço ativo) e o pagamento de indenização.

foi efetivamente atingido, a institucionalização do arbítrio. Caso contrário, não se poderia imaginar que oficiais conservadores, oriundos da Escola Superior de Guerra (como o são Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva) se dispusessem a iniciar a auto-reforma do regime. É que para tanto tivessem que viabilizá-la durante o Governo Médici, cujo ministro do Exército era o general Orlando Geisel (irmão do futuro presidente) ao qual coube a formulação estratégica da política de repressão na qual «a tortura foi utilizada sistematicamente para aniquilar os que se ergueram contra o regime, muitos dos quais ano empunharam armas» (7).

De outro lado, houve resistência ao aviltamento da condição militar, contra a estrutura de suspeição político-ideológica que, implantada nos quartéis, empobreceu intelectual e moralmente a experiência de vida de cada um e do conjunto dos oficiais, já que o pensar de maneira diferente implicava em ser colocado sob a suspeita da toda-poderosa comunidade de informações.

Muitos militares tiveram suas famílias atingidas pela tragédia da repressão política. O aviltamento moral da condição militar, em razão da violência e da tortura que mancharam a farda, levou o general Cordeiro de Farias a empenhar-se na política de distensão como a última das suas missões, em razão de sua idade avançada. E a fazer a seguinte afirmação, que diz por si mesma: «... tenho-me preocupado com outra distorção da função militar: o Exército está-se transformando em polícia. Ora, o Exército precisa pairar sobre todas as forças a fim de se resguardar para suas grandes e insubstituíveis funções. Mas ser polícia? Invadir casas à noite e prender pessoas não é função do Exército. Isso o desgasta profundamente. Ele perde o caráter sadio de sua personalidade e transmite um exemplo negativo às novas gerações, inclusive às que vão formar os futuros militares. Hoje, dentro desse panorama, eu preferiria não ser militar» (8).

Cordeiro de Farias manifestou seu inconformismo com a violência repressiva do regime militar de uma forma talvez ainda mais grave e triste: «Pela leitura do arrazoado de Niná que ela faz sem adjetivação nem comentários, eu me pergunto se os soldados,

(7) João Quartim de Moraes, *Quem tem medo da Argentina*, Presença, nº 2, lev. 84, pp. 22.

(8) Aspásia de Camargo e Wálder do Goes, *Meio século de combate. Diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981, pp. 610-611.

quaisquer que sejam seus postos, que a Lúcia Maria fizeram tais barbaridades, serão na realidade brasileiros ou simples encanações dos nazifascistas ou comunistas» (9).

Levando em consideração o que foi analisado até aqui, trabalho com a hipótese de que a política de distensão (10) origina-se na resistência que setores militares ofereceram ao autoritarismo de base militar e vincula-se ao papel de intelectuais da dominação que os oficiais militares exercem na condição de funcionários das superestruturas com o propósito de «reduzir a zero os fatores imponderáveis» (11). Segundo Gramsci, as superestruturas das sociedades modernas funcionam como trincheiras de luta política e ideológica e isto aplica-se particularmente ao papel dos militares brasileiros: trincheira defensiva do capitalismo contra as possibilidades (remotíssimas, em que pesem os avisos em contrário) do socialismo; mentalidade organicista conservadora que propugna a ordem como fator de organização e de mudança da sociedade e que encara o conflito social como artificial e, por princípio, manipulado pelos inimigos do capitalismo. Mas capaz, este aparelho militar, de conter no seu interior contradições com o próprio autoritarismo e de propiciar a emergência de uma ação política racional com o objetivo de reorganizar a vida institucional do país.

Os militares que conceberam a política de distensão agiram, em seu início, com grande autonomia relativamente aos movimentos sociais, inclusive daqueles que se inscreveram no campo democrático e que, portanto, opunham-se à ditadura militar. Associações representativas da grande burguesia eram claramente favoráveis à continuidade do arbítrio, sendo que apenas indivíduos isolados (e à título pessoal) deixaram de comprometer-se com esta posição geral de classe. Movimentos sindicais encontravam-se sob estrito controle repressivo, valendo o mesmo para os partidos clandestinos. A oposição consentida e legal (Movimento Democrático Brasileiro, partido de oposição no sistema bipartidário criado pela extinção dos anteriores partidos políticos através do A1 2 de outubro de 1965), embora tendendo a ganhar espaços políticos mediante o crescimento do número de prefeituras sob seu controle e ainda pelo crescimento de suas bancadas legislativas, contava muito pouco para os rumos do regime político, pela razão de que a via do poder lhe estava fechada. Apesar disto, o MDB demonstrou pouca capacidade de negociação a partir

(9) O trecho citado faz parte de uma carta dirigida por Cordeiro de Farias ao general Rodrigo Octávio Jordão Ramos, ministro do Superior Tribunal Militar, no dia 15.4.74 (um mês após a posse do presidente Geisel), relativamente a violência cometida contra pessoa de suas relações. *Obra citada*, pg. 730.

(10) Ver ainda meu ensaio *Conflitos militares e decisões políticas sob a presidência do general Geisel (1974-1979)* in Alain Rouquié (ed.), *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1992, pp. 114-153.

(11) Antônio Gramsci, *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968, pg. 117.

das contradições militares. Ele não percebeu o significado da proposta de distensão e, talvez por esta razão, deixou de apoiá-la mesmo sabendo que a alternativa representava o aprofundamento do autoritarismo. Os setores sociais de classe média, relativamente fortes enquanto opinião pública, tenderam a tirar proveito das oportunidades que o crescimento econômico lhes oferecia e a apoiar passivamente o regime militar. As votações obtidas pela ARENA tiveram também este significado e a diminuição de sua expressão política, resultado primeiro da política de distensão, colocará novos problemas para os condutores da saída do autoritarismo. Algumas entidades importantes da vida política brasileira mantiveram-se conectadas com o ideal da reconstrução democrática, entre elas a Igreja Católica, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa, além da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, todas elas vítimas da violência do Estado militarizado.

A ação política destinada a promover a distensão antecipou-se ainda com relação às manifestações da crise econômica que se abre em 1973-74, vinda a público pela elevação dos preços do petróleo e pelos frutos sociais do milagre brasileiro (em particular o aumento da pobreza e a concentração de renda). Finalmente, mas longe de constituir o fator menos importante, os castelistas antigos e novos tiveram que vencer fortíssimas resistências militares e ainda as resistências oriundas da tecnocracia civil para avançar na política de distensão, cuja característica mais relevante, com relação ao aparelho militar, é a de dotá-lo da previsibilidade de ação, da recuperação das normas burocráticas de funcionamento típicas das instituições militares; e, simultaneamente, a de afastá-lo do exercício direto do poder, preparando-o para o desempenho de novos papéis políticos (dentre os quais poderá incluir-se a intervenção correta, conforme analisado acima).

Em suma, o golpe militar de 1964 (contrariamente ao que propugnavam seus intelectuais orgânicos) implantou a lógica do autoritarismo e do fechamento paulatino do regime político. Toda unidade militar construída em torno dos rumos do regime político tenderá a constituir-se em unidade precária e provisória, traduzida na substituição de grupos dirigentes e na acomodação dos perdedores a posições de menor importância, visto que não terem sido excluídos dos círculos de poder e de decisão.

No plano do regime político, a ditadura significa a derrota da resistência democrática da sociedade mas também da resistência que se desenvolveu (talvez sobretudo desarticuladamente, como sugerimos acima) no interior das Forças Armadas. Processo de forte traço voluntarista (no sentido de fundar-se na vontade política e na ação racional de um pequeno grupo), a distensão política nasce nas entranhas da ditadura na medida em que

esta corresponde à negação da democracia enquanto processo de articulação de interesses sociais e políticos. Neste sentido, a distensão não é apenas uma via que leva a alguma forma de democracia, que seria de fato restritiva se dependesse tão somente dos seus idealizadores. A distensão expressa - fundamentalmente - o reconhecimento de que a ditadura, na avaliação do grupo castelista, era uma forma circunstancial de dominação política e de organização do Estado.

A distensão terá objetivos e instrumentos políticos e militares. Cada um dos seus movimentos táticos atuou sobre a sociedade civil, de modo que a distensão foi obrigada a ceder no tocante a vários de seus postulados (anistia, AI 5) em decorrência de fortes movimentos sociais. Mas o que mais nos interessa neste ensaio são as contradições que a distensão procurou resolver no interior da Forças Armadas e no plano do Estado nacional.

3. Contradições do regime militar no aparelho militar

Daqui para a frente procuraremos demonstrar a existência de algumas contradições entre o aparelho militar e o regime autoritário, cuja necessidade de solução motivou o projeto de distensão política. A primeira contradição nasce no momento da vitória do golpe militar de 1964. A assunção do general Castelo Branco à presidência inaugura uma tensão permanente entre dois níveis da vida estatal: na medida em que o general Costa e Silva garantiu-se a indicação para o Ministério do Exército, em representação dos «duros» (cuja força manifesta-se especialmente na condução dos Inquéritos Policiais-Militares, ritos sumários destinados a fundamentar cassações de mandatos políticos e suspensão de direitos civis e políticos), abriu-se um campo de conflito entre a presidência da República, nível mais elevado da função política do Estado, e o Ministério do Exército (por vezes o Alto Comando do Exército), instância mais articulada do poder militar, isto é, da função repressora do Estado. Esta contradição reveste-se do conflito de lideranças, enquanto sua real dimensão é o conflito de instâncias do poder de Estado, capazes de iniciativas relevantes para os destinos do regime político (12). Trata-se de uma contradição jamais resolvida até o final do governo Médici, a qual impulsionou reiteradamente as Forças

(12) A propósito, ver Alfred Stepan, *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Aracajuva, 1975, especialmente o capítulo 12: *Os militares como instituição vs os militares como governo*.

Armadas a implantar o autoritarismo fundado no AI 5, traduzido no terrorismo de Estado e em suas práticas aviltantes dos presos políticos.

A predominância da presidência sobre o aparelho militar obtida pelo presidente Geisel tampouco solucionou definitivamente esta contradição entre dois níveis distintos do poder de Estado. Tal predominância apenas inverteu os sinais da contradição, sinais que voltaram a equilibrar-se no início do governo Figueiredo (até maio de 1981, com o episódio da bomba do Rio Centro). No seu período final, o governo Figueiredo conheceu uma situação inusitada. O Alto Comando do Exército deu mostras de sofrer uma influência mais acentuada do ex-presidente Geisel do que do presidente Figueiredo ou do ministro do Exército no tocante aos rumos do regime político e à possibilidade de eleição de um presidente pela oposição.

A contradição que estamos examinando transformou a presidência no último posto militar na medida em que a condição de general-de-exército tornou-se exigência formal e política para o seu exercício, visto que a presidência passou a representar a base militar do autoritarismo político. Os embates acirrados e por vezes violentos entre diversos setores militares encastelados nos aparelhos do Estado, orientados pela disputa pela presidência, impulsionaram a militarização do Estado e a implantação de um controle repressivo e abrangente sobre a sociedade civil. Setores militares ocuparam a área econômica estatal, seja em razão do seu preparo específico em alguns casos, seja em especial pelo tráfico de influência, pela acomodação funcional (compensações de natureza política) de oficiais que tiveram suas carreiras prejudicadas, pelo acesso privilegiado aos meios de poder ou, ainda, pura e simplesmente pelas oportunidades de corrupção.

A propósito, dizia-se durante o governo Médici (e a referência aparece aqui tão somente a título de ilustração) que o Ministério da Educação estava cheio de Brigadeiros, enquanto que os Coronéis do Exército ocupavam empresas estatais. As razões podem ser diversas e haverá certamente outras além das citadas. Todavia, a lógica política é apenas uma: a militarização do Estado como forma de controle social e político. Também neste plano surgem contradições especificamente militares. Nas palavras do jornalista Arnaldo Pedroso d'Horta, *«a tessitura dessa rede fardada que se vai sobrepondo à antiga máquina civil está, inclusive, conduzindo a quebras de tradicional normal militar, qual seja a subordinação dos superiores a inferiores»* (13).

(13) Arnaldo Pedroso d'Horta, *Os militares no poder*, Jornal da Tarde, 9.10.67. O autor refere-se ao coronel Jarbas Passerinho, ministro do Trabalho, que tinha como assessor em São Paulo o general Moacyr Galia.

Todavia, a expansão da presença militar deu-se principalmente nas áreas mais diretamente ligadas ao exercício do poder político: a estrutura de informações, as polícias militares estaduais que passaram a ser subordinadas ao Estado-Maior do Exército ao final do governo Castelo Branco, o comando destas polícias por oficiais superiores do Exército, o exercício da função de Secretário de Segurança dos Estados por oficiais militares, etc. Tal expansão da presença militar corresponde a um mais alto patamar de mobilização política dos quartéis e ainda ao comprometimento da funcionalidade (e também da previsibilidade, características das instituições burocráticas) da cadeia de comando, proporcionando o surgimento de uma nova e muito importante contradição na instituição militar. Esta contradição pode ser formulada da seguinte maneira: ao grau cada vez mais elevado de centralização e concentração do poder político no aparelho militar e da expansão da presença política deste aparelho na vida estatal, correspondeu a tendência ao estabelecimento de um grau também elevado de imprevisibilidade das ações desenvolvidas em nome do aparelho militar. Deste modo, e por conseqüência, o aparelho repressivo conseguiu um alto nível de autonomia com relação aos centros formais de decisão militar, chegando a estabelecer-se uma disputa intensa entre aparelho de repressão específicos por verbas e poder político (que geralmente andam juntos). Neste contexto, favorecido pelo funcionamento de comandos paralelos e pela disfuncionalidade implantada na linha hierárquica, o aparelho repressivo teve condições de lutar pela definição dos rumos institucionais do Estado, oferecendo resistência obstinada à política de distensão e integrando-se à mais rasteira estrutura de criminalidade: o tráfico de entorpecentes, a exploração da prostituição e o Esquadrão da Morte (14).

Autonomizado com relação ao comando político do Estado, o aparelho repressivo articulou-se com frequência com comandantes militares pela conquista de espaços decisórios, seja no interior do aparelho militar, seja no regime político. Instrumento e ao mesmo tempo resultado da política repressiva do regime militar, o aparelho de repressão tornou-se durante algum tempo uma fonte de poder no aparelho militar e no Estado. E não lhe faltou o apoio importante de setores empresariais sob a forma de recursos materiais e financeiros, apoio político, prestígio e, ao menos num caso, participação direta na tortura.

(14) Sobre as ligações da repressão militar com o Esquadrão da Morte em São Paulo, ver Hélio Bicudo, *Meu depoimento sobre o Esquadrão da Morte*, 2ª ed., São Paulo: Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 1976.

4. Coesão institucional e conflito político

Muitas atitudes decisivas para os rumos do regime político foram tomadas pelos chefes militares em nome da unidade castrense. Assim foi com a escolha do general de exército Emílio G. Médici para a presidência em detrimento do general de divisão Albuquerque Lima, sobre o qual havia recaído a preferência dos oficiais localizados abaixo do círculo dos generais. Entretanto, o papel organizativo que os militares desenvolveram na construção da dominação política no interior do Estado (com relação aos demais setores do Estado e, particularmente, sobre a sociedade civil) fundamenta-se mais na contradição e no conflito entre setores da instituição militar do que nas raras vezes em que uma unidade (e não uma simples acomodação provisória e circunstancial de interesses) teve condições de estabelecer-se e de orientar a ação política.

Dois momentos distintos demonstram que a afirmação reiterada da unidade política dos militares não tem condição para obscurecer nem para subordinar a efetividade do conflito. O primeiro momento é abril de 1964 quando o Ato Institucional abriu uma temporada de punições (cassações) que atingiram dezenas de oficiais, sub-oficiais, sargentos e soldados. A unidade presumida pela ausência do dissenso (foram cassados os militares nacionalistas) passa a ser negada pelo conflito sobre o que fazer com o regime que o aparelho militar tem condições de influenciar, com a política econômica, com as liberdades políticas. Cada nova resposta faz emergir conflitos também novos, caminhando a instituição militar de forma acelerada para o agravamento da ilegitimidade de sua presença política no centro do poder de Estado. Daí a contradição entre institucionalizar a presença do aparelho militar, ingressando-se num quadro de ações políticas previsíveis e de direitos definidos (ainda que sob controle autoritário, como provavelmente decorreria da reforma constitucional que o presidente Costa e Silva foi impedido de implantar), ou prolongar os períodos e as ondas punitivas. E, por consequência, aumentar a presença militar no controle político da sociedade.

De fato, a unidade a que chega o aparelho militar é sempre precária e de curta duração. A questão ideológica tem um peso importante, sem ser suficiente nem decisivo. É certo que, entre os integrantes da Escola Superior de Guerra e os militares nacionalistas dos

anos 50 há diferenças substantivas sobre várias questões. Até porque sempre se consideraram adversários históricos. Do mesmo modo, vicejou uma oposição entre as identidades político-militares dos esguianos e dos duros alinhados com Costa e Silva. No entanto, a falta de previsibilidade da ação militar, decorrente dos efeitos do regime militar sobre a própria instituição castrense, abre espaço para o valor e o peso das ações e dos acontecimentos no sentido de desloca instâncias de poder ou de reforçar posições de mando.

Devemos ainda considerar que o aparelho militar, confundido com o próprio regime militar, passa a refletir de modo mais direto (praticamente sem mecanismos institucionais de intermediação) as tensões da sociedade civil: as greves, os movimentos estudantis, o empobrecimento acentuado da população trabalhadora, a mudança dos costumes, as formas de resistência democrática, a internacionalização da economia, etc. A identidade instituição militar/regime militar promove à condição de adversários dos militares todos os atores políticos que se opõem ao regime militar. Ora, este tem necessariamente um caráter histórico e transitório, e assim também a separação entre sociedade civil e aparelho militar. Porém, para efeitos dos rumos institucionais do regime político, os adversários são vistos pelos militares como inimigos que eles devem conter e, em algum casos, aniquilar.

Se o aparelho militar encontra-se assim identificado com o instituição governo, e se os movimentos sociais demandam direitos e benefícios que o governo não atenda, tais movimentos passam a ser tomados como alvos a serem destruídos, já que expressam e aumentam a força política dos inimigos dos militares (neste caso, dos atores políticos que são os sindicatos). Inimigos internos na conceituação sociológica e política da Doutrina de Segurança Nacional.

Ora, a maneira pela qual o Estado - isto é, as Forças Armadas em decorrência da identidade auto-assumida - deve relacionar com este campo social de interesses passa a ser geradora, por si mesma, de novos conflitos no interior do aparelho militar: negociação ou negociação, em que escala, com quais mecanismos.

A tal ponto este quadro de conflito cristaliza-se na instituição militar que, após o AI 5, a Junta Militar edita o AI 17 cujo artigo 1º determina: *«O presidente da República poderá transferir para a reserva, por período determinado, os militares que hajam atentado, ou venham a atentar, comprovadamente, contra a coesão das Forças Armadas, divorciando-se,*

por motivos de caráter conjuntural ou objetivos de ordem pessoal ou de grupo, dos princípios basilares e das finalidades precípua de sua destinação constitucional» (15).

Como já se disse acima, as punições atingiram largamente as Forças Armadas. Um levantamento realizado por Maria Helena Moreira Alves demonstra que «6.592 membros das Forças Armadas sofreram alguma forma de coerção direta por suas crenças e opiniões democráticas que divergiam das políticas dos governos do período de Segurança Nacional» (16), ao passo que entre 1964 e 1979 foram cassados 595 mandatos políticos de prefeitos, governadores e parlamentares» (17).

Aplicada como instrumento da unidade militar, a ação punitiva representa, num primeiro momento, a expectativa de purificação ou depuração do sistema político. Mas ela logo passa a representar um instrumento de definição de relação de forças entre setores militares (18). As punições representam ainda tentativas sempre frustradas de solução da falta de legitimidade do regime, seja aplicando-se contra quem teria ofendido a Revolução e as Forças Armadas (19), seja garantindo ao partido governista a maioria do colégio eleitoral que elegeria o governador do Rio Grande do Sul em 1966.

Circunscrito em sua ilegitimidade, o regime militar aponta para o futuro na busca de sua justificativa histórica e política. O Brasil, voiculava a propaganda política, seria uma grande potência no século 21, compensando todas as dificuldades e desigualdades do momento, fossem econômicas ou políticas. Todavia, foram muito escassos os resultados

(15) AI 17 do 14.10.69. As citações da legislação referem-se à obra *Constituições do Brasil*, compilada e organizada por Adriano Campagnole e Hilton Lobo Campagnole, 7ª ed., São Paulo: Atlas, 1984.

(16) Maria Helena Moreira Alves, *Estado e oposição no Brasil (1964-1979)*. Petrópolis: Vozes, 1985, pg. 135.

(17) *Idem*, pg. 133.

(18) O general Jayrne Portella de Mello, chefe da Casa Militar do governo Costa e Silva, relata os mecanismos de decisão sobre cassações em seu livro *A Revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira Editores, 1979. Ver ainda Carlos Chagas, *113 dias de angústia. Impedimento e morte de um presidente*. 2ª ed., Porto Alegre: L&PM, 1979.

(19) O presidente Geisel aplicou o poder fundado na legislação de exceção para suspender direitos políticos e cassar mandatos, em atendimento a pressões militares: 1974: Deputado Federal Chico Pinto (MDB/BA), por haver discursado contra a presença do ditador chileno general Augusto Pinochet na posse do presidente Geisel (prisão e julgamento pela Lei de Segurança Nacional); Senador Wilson Campos (ARENA-PE), Carlos Alberto Menezes e Romero Rego Barros, por corrupção; 1976: Deputados Federais Nelson Fubiano e Marcelo Gatto (MDB-SP) em razão de críticas às Forças Armadas e alegada participação no Partido Comunista; Deputados Federais Nelson Rossetti e Amauri Müller (MDB-RS) e Lysâneas Maciel (MDB-RJ), em razão de críticas ao regime militar; ex-governador José Cortez Pereira, Tarciso P. de Araújo (ex-presidente do Banco do Estado do Rio Grande do Norte e Deputado Federal Ney Lopes de Souza (ARENA-RN), por corrupção; 1977: vereadores Marcos Klassman e Glônio Peres (MDB-Porto Alegre), por críticas ao regime em razão de torturas; Deputado Federal Marcos Tito (MDB-MG), por haver lido discurso correspondendo a editorial de jornal do Partido Comunista; Deputado Federal Alencar Pinto (MDB-PR), por críticas ao regime militar.

desta ação ideológica destinada a construir um apoio político significativo na sociedade civil. Através das escolas (com programas obrigatórios de civismo) e da imprensa, o regime não conseguiu fazer a ideologia da Segurança Nacional penetrar com profundidade na mentalidade política nacional. A dinâmica da violência repressiva estatal, estimulada pela luta armada empreendida por grupos políticos de esquerda, efetivou-se num formidável aparato de repressão e em mecanismos jurídicos ligados ao extermínio das principais lideranças dos grupos armados. Houve, na verdade, uma profunda ofensiva dos setores repressivos contra os mais variados campos da sociedade civil num processo de autoalimentação promovida pelo aparelho repressivos, mesmo quando este - em termos estritamente militares - não teria mais como justificar sua permanência em razão da derrota efetiva dos movimentos guerrilheiros. A certeza da impunidade oferecida pelo AI 5 reforçou a ação autônoma da repressão, um setor especializado das Forças Armadas, estas o verdadeiro Estado dentro do Estado.

De outro lado, o regime militar procurou elaborar fórmulas jurídicas que traduzissem, para o plano das relações entre o Estado e a repressão, as noções básicas da Doutrina de Segurança Nacional que já haviam sido traduzidas em preceitos constitucionais e em normas previstas na Lei de Segurança Nacional. Desta maneira, a Escola Superior de Guerra produziu uma vasta literatura sobre a aplicação, no tocante aos movimentos guerrilheiros, de normas que regulam o direito de guerra entre Estados beligerantes. Esta literatura de caráter político e jurídico não representou senão uma tentativa de justificar, no auge do regime autoritário, o envolvimento do aparelho militar na luta de aniquilamento inimigo interno. Tal esforço de legitimação acabou por circunscrever-se principalmente ao âmbito estatal. Talvez até porque, graças à censura sobre os meios de comunicação, as mortes promovidas pelo aparelho repressivo eram divulgadas de forma branda segundo as versões oficiais (atropelamento, combate, etc.).

Capítulo 5

O projeto de distensão

Trabalharemos nesta parte com a hipótese de que o grupo castelista desenvolveu uma ação política visando assumir o poder e, a partir dele, submeter o Sistema (conforme será definido a seguir) como condição de empreender uma política de distensão. Esta, por sua vez, tem o duplo significado de preservar as Forças Armadas como partido militar apto a exercer o controle social e, no plano da instituição castrense, antecipar-se ao agravamento possível da crise de legitimidade que pudesse acarretar uma situação politicamente incontrolável de explosão social.

A ação política deste agrupamento militar tornou-se possível porque a existência do Sistema não comporta uma estrutura específica, mas um sistema de pressões e contrapressões que transpassa a estrutura militar em todos os sentidos e direções. Resulta desta contraposição entre uma espécie de contra-estrutura e a estrutura militar uma margem elevada de fatores não previsíveis nem submetidos ao controle hierárquico, cuja existência, contudo, incide sobre o funcionamento do conjunto do sistema militar. Portanto, não é sem motivo fortemente definido que a comunidade de informações e o aparelho repressivo fazem o mesmo jogo de solapamento das estruturas militares, já que este jogo configura um meio relevante para a obtenção de um elevado grau de autonomia e de privilégios, estes num patamar superior aos direitos inerentes à função militar.

O setor castelista conseguiu viabilizar-se neste contexto político e militar, tendo adotado o formato (em nível reduzido) da normalidade da instituição militar: sua direção foi composta por oficiais superiores, nem todos da ativa mas sempre dotados de forte prestígio profissional. Seu acesso ao poder deu-se em duas etapas coordenadas. Na primeira etapa,

os castelistas obtiveram a direção do Exército durante o governo Médici, o que representou uma condição essencial para o acesso à presidência na etapa seguinte.

No exercício da presidência o general Geisel concentrou em si os poderes militares e políticos que os seus antecessores não haviam conseguido exercer ao mesmo tempo. Isto é, Geisel reuniu na mesma figura do presidente o chefe de Estado, o chefe de Governo e o comandante das Forças Armadas, empregando um estilo centralizador, formal e cioso da autoridade das funções, recorrendo ainda ao formalismo da linha de comando militar. E foi de fato muito competente nas situações de crise militar, sem que esta competência o diferenciasse de seus antecessores no tocante às negociações e aos recuos decorrentes das pressões militares, os quais acabaram também por condicionar o ritmo do processo de distensão.

A expressão *partido militar* é uma metáfora e, como tal, passível de ser mal interpretada. Não se pretende com ela identificar o aparelho militar como se ele fosse um partido político. São de fato duas instituições com natureza e mecanismos muito distintos. A primeira é o instrumento por excelência de um dos pilares do Estado, qual seja, a violência legitimamente organizada. Os partidos por sua vez desenvolvem o papel de representação da sociedade no outro pilar do Estado, o lado do poder político.

Partindo destas distinções, devemos todavia reconhecer o papel organizativo do Exército no âmbito do Estado e da dominação política com base em interesses sociais que penetram o aparelho militar que os processa, mesclando-os com interesses da corporação e traduzindo-os cultural e politicamente através das linhas do pensamento militar. A noção de partido militar procura destacar, como indica Alain Rouquié, a interconexão entre a política e o aparelho militar: *«A expressão "partido militar", que adotamos e pode parecer inutilmente provocadora, não implica de modo algum o desejo de obliterar a especificidade das instituições armadas, tornando conhecido o desconhecido e confundindo o funcionamento político do braço militar do Estado com o modelo partidário. Essa metáfora não tem outro objetivo, em um primeiro momento, senão o de assinalar firmemente a perspectiva escolhida: as Forças Armadas podem ser forças políticas que desempenham, por outros meios, as mesmas funções elementares que os partidos, e sobretudo que conhecem em seu seio - tanto quanto os partidos, mas segundo outra lógica - processos de deliberação, de tomadas de decisão, e até mesmo de união e articulações sociais. (...) De maneira bastante flexível, o conceito de partido militar enfatiza as situações em que exército e política se relacionam e as instâncias institucionais de inserção da política no aparelho militar (e vice-*

versa). Concretamente: os partidos militares podem ser verdadeiros partidos fundados por militares para agirem na sociedade civil ou a cristalização de tendências que lutam pelo poder no âmbito da instituição militar e em estruturas políticas próprias do exército, e inclusive na organização militar como um todo, quando certos chefes se esforçam por transformá-la em organização política unificada» (20). É portanto como instância de articulação de interesses sociais e de definição de alternativas políticas do Estado que empregamos a noção de partido militar.

1. A crise do partido militar

A expressão *sistema militar* tornou-se conhecida na linguagem jornalística, especialmente entre analistas políticos, como uma referência ao processo de pressão e contrapressão entre diversos níveis do aparelho militar, e, a partir de determinados resultados parciais, das pressões e contrapressões que marcaram as relações entre a instituição castrense e a presidência. Em outras palavras, entre as Forças Armadas e o Estado. Os motivos reais das pressões são por certo variáveis. Ora dizem respeito aos rumos do regime, sugerindo o «aprofundamento do processo revolucionário», na linguagem dos duros, significando freqüentemente a retomada das punições políticas acompanhada do reforço das atividades repressivas. Ora estes motivos relacionam-se com medidas específicas que governos militares foram constrangidos a tomar, como foi o caso da troca de presos políticos como garantia da liberação do embaixador americano, seqüestrado por grupo de esquerda em 1969 (21), quando um certo número de oficiais do Exército recusou-se a participar dos desfiles tradicionais do 7 de setembro e oficiais da Marinha e da Aeronáutica tentaram impedir que o avião que levaria os presos políticos para o exterior (trocados pelo embaixador americano) levantasse vôo no aeroporto do Galeão no Rio de Janeiro.

É relevante para a noção de sistema este conjunto de pressões políticas decorrentes da presença militar no centro do poder político. Estes mecanismos de pressão tenderam a reforçar a crise das relações entre o poder militar e a presidência, tendo geralmente

(20) Alain Rouquié, obra citada, pg. 12-13 (*Os processos políticos nos partidos militares no Brasil. Estratégia de pesquisa e dinâmica institucional*).

(21) General Jaymo Portella de Mello, obra citada, pg. 851.

estimulado um incremento do autoritarismo. As respostas da presidência a tais pressões apresentam-se freqüentemente como tributos à unidade militar. Mas, na realidade, esta unidade foi parenemente abalada durante o regime militar ainda que em alguns momentos os chefes castrenses tenham de fato conseguido construir uma coesão institucional, fundada na acomodação e também na repressão, sobre temas ou problemas específicos.

Vale certamente a pena dar aqui algumas indicações sobre como se constrói a coesão institucional que, longe de expressar uma unidade, reafirmamos, tem a função a colaborar para a recuperação da capacidade de decisão dos altos escalões militares. Em decorrência da doença do presidente Costa e Silva, deveria assumir as funções presidenciais o vice-presidente Pedro Aleixo em setembro de 1969. Todavia, os ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica constituíram-se em Junta Militar, «em nome da unidade militar», numa conjuntura marcada pela quebra radical das normas institucionais militares. O comandante do I Exército, general Sizeno Sarmento, determinara a prisão de políticos (é o caso de Carlos Lacerda) contra a determinação da Junta Militar, censurando ainda as notícias cuja divulgação fora autorizada por ela (22). Talvez ainda mais relevante, os ministros militares foram duramente contestados em sua decisão de constituírem a Junta e assumirem o Executivo (23).

Na verdade, os ministros militares assumiram o poder para aniquilar de vez o trabalho até então desenvolvido pelo presidente Costa e Silva, contra o parecer da maioria dos comandantes militares, no sentido de reformar a Constituição e ultrapassar o AI 5. Enfim, o presidente teria pretendido restaurar uma ordem de base constitucional. O sistema, que não estava disposto a auto-reformar-se, apesar da disposição do presidente, teve que resolver a questão sucessória imposta pela doença de Costa e Silva. E as sucessões sempre constituíram momentos de crise para o sistema. A Junta Militar realizou então um processo difuso de consulta aos oficiais generais em detrimento do general Albuquerque Lima, de orientação nacionalista e autoritária, expressão da linha dura e da jovem oficialidade. Foram considerados apenas os votos dos oficiais generais, processo referendado pelo Alto Comando do Exército e Alto Comando das Forças Armadas. Resultou daí a escolha de um general de exército Emílio Garrastazu Médici, oriundo do Serviço Nacional de Informações, comandante do III Exército. Dentre as manifestações contrárias a este processo, transcrevo parte de um documento - *Apelo ao povo brasileiro e à opinião pública* - cujo autor é o

(22) Carlos Chagas, obra citada.

(23) General Jayme Portella de Mello, obra citada, pg. 851.

almirante Ernesto de Mello Batista: «Esta é a primeira vez, na História do Brasil, em que as Forças Armadas chamam a si a responsabilidade exclusiva da escolha do presidente, por um colégio de generais do Exército, de 107 votantes, cujo resultado é submetido ao arbítrio de 10 homens a organização de uma lista triplíce, restrita a generais-de-exército, que, por sua vez, será depurada para um nome só por um colégio ainda mais reduzido - 7 homens, eventualmente, nos postos do poder militar, mas que nem sempre representam o sentimento de suas classes, pois chegaram aos postos atuais pela decisão política do presidente, pelo processo da antiguidade, e, às vezes, sem ressonância e até contrariamente à vontade de suas corporações. É, pois, um processo eleitoral de todo «sui generis» (... Esta solução) é apenas um golpe militar a frio dado, não pelos que representam a força real e o sentimento das forças armadas, mas através de um processo planejado de domínio hierárquico e eventual - sem qualquer base legal ou moral: não houve consulta ao povo, não foi imposição de grupos representativos do sentimento militar (como nas revoluções), não se pensou numa solução para executar um programa de governo, refletindo as aptidões pessoais do candidato. (...) escolheu-se «tout court» um general, e mesmo nessa eleição, somando-se os votos dados a outros generais, ao que se diz, o escolhido é minoria, isto sem contar com votos dos Almirantes e Brigadeiros, também generais» (24).

Chamo a atenção para o fato de que, mantida e mesmo reafirmada a coesão institucional em torno de uma decisão (qual seja a edição do AI 5 ou a escolha do substituto de Costa e Silva), evita-se o desenrolar incontrolável das ações de níveis intermediários no plano da instituição militar, ao custo de algum processo de acomodação e/ou de punição. Todavia, esta coesão institucional assim obtida em vista de tais finalidades mostra-se passível de alteração radical a curto prazo. Seja porque ela é frágil do ponto de vista político, seja porque mecanismos de natureza militar (como os ligados à renovação dos quadros superiores e à permanência de generais no serviço ativo) determinam que novos chefes militares passem a responder pela continuidade do processo político-institucional.

Assim é que, embora a sua ação seja visível e concreta, o sistema não configura uma estrutura facilmente determinada. Ou melhor, ele expressa o jogo de pressões no interior das Forças Armadas mas não se restringe nem se circunscreve a uma instância específica. Em outras palavras, não tem endereço certo e sabido.

(24) Datado de 2.10.69, documento transcrito em Carlos Chagas, obra citada, pp. 227-228.

PREDOMINÂNCIA E/OU EQUILÍBRIO ENTRE A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E AS
FORÇAS ARMADAS

Governos	presidência	ministro do Exército/Sistema
Castelo Branco	-	+
Costa e Silva		
(a) 1ª fase (25)	+	-
(b) 2ª fase	-	+
Médici		++
Geisel	++	-
Figueiredo		
(a) 1ª fase (26)	+	-
(b) 2ª fase	-	+
(c) 3ª fase (27)	-	-

Ao contrário, todas as instâncias militares - Altos Comandos, órgãos de informações, Serviço Nacional de Informações, Conselho de Segurança Nacional, órgãos repressivos - são geradoras de definições de políticas, de demandas e de exercício do poder político-militar.

Não resta dúvida de que o sistema expressa um pacto de dominação ou uma aliança que empolga o poder de Estado. Mas não apenas isto. No mais das vezes o sistema expressa-se pelos escalões superiores. As pressões podem advir de níveis inferiores e médios. Em todo caso, seu aspecto é difuso: *«o sistema não é palpável, como o governo ou como as forças armadas, e talvez daí redunde a sua força, pois num certo momento pode ser expresso por um consenso ou por um líder militar isolado, por um pensamento defendido por um grupo seletivo de oficiais ou um reclamo espraiado até geograficamente»* (28).

(25) A edição do AI 5 em dezembro de 1968 divide as duas fases do governo Costa e Silva.

(26) A explosão da bomba envolvendo militares no Riocentro, em maio de 1981, encerra a primeira e dá início à segunda fase do governo Figueiredo.

(27) Marcada pelo recuo político tanto da presidência quanto do seu aparato militar, cujos candidatos (general Medeiros e ministro Andraozza) tornaram-se inviáveis eleitoralmente perante a candidatura de Paulo Maluf (PDS). Influenciado pelo ex-presidente Geisel, o Alto Comando do Exército, acompanhando posições anteriormente tomadas pela Marinha e Aeronáutica, fecha o quântico quanto ao cumprimento do calendário eleitoral, afastando a possibilidade de um golpe militar ou de uma prorrogação do mandato do presidente Figueiredo. Tais posições significaram o livre curso institucional da candidatura presidencial de Tancredo Neves.

(28) Carlos Chagas, *Governo, sistema e forças armadas*. O Estado de São Paulo, 27.10.77.

A fluidez institucional do sistema significou para os castelistas uma condição importante para o desenvolvimento do projeto de distensão. Segundo diversas narrativas, apesar das resistências dos setores duros e dos responsáveis pelo aparelho repressivo, além do apoio que lhes emprestou a tecnocracia em torno do ministro Delfim Neto (lembre-se que no início do governo Geisel, parecia ter sido definido para este ministro o destino da prisão, mas ele foi nomeado embaixador em Paris), Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva conseguiram coordenar um esforço político, militar e parlamentar visando a indicação do primeiro para a sucessão de Médici.

Assim, a fluidez institucional abre um importante espaço para a ação política individual ou de grupo. São inúmeros os exemplos de oficiais superiores que se dirigem diretamente aos presidentes Castelo Branco e Costa e Silva para apresentar demandas e pressões, o que é muito difícil de ocorrer em situação de funcionamento previsível da escala hierárquica das Forças Armadas e do regime constitucional. Apesar da concentração do poder militar, o aparelho militar comporta espaço para o imponderável e para a ação voluntarista, seja no sentido de reforçar o autoritarismo seja no sentido contrário, visando a distensão deste mesmo autoritarismo.

2. A legislação autoritária e a concentração do poder militar

A legislação decretada pelo regime militar tendo como fundamento político o *«poder constituinte da revolução vitoriosa»* revela um esforço de legitimação do novo regime político e, ao mesmo tempo, um esforço para responder no plano jurídico às necessidades de implantação, desenvolvimento e defesa deste mesmo regime.

Como veremos a seguir, uma parte deste esforço perene de legitimação do regime coube ao Congresso Nacional, do quais - esforço legitimador e funcionamento do Congresso - os governos militares não puderam abrir mão apesar da existência de setores militares e civis (lembre-se do ministro da Justiça Gama e Silva, do governo Costa e Silva) que defendiam o fechamento integral do regime e a implantação de uma ditadura ainda mais virulenta. O exame dos fundamentos político-ideológicos dos Atos Institucionais, contidos em seus preâmbulos, constitui um caminho interessante para a análise deste esforço de

legitimação. Outro caminho seguramente complementar a este, é a análise dos discursos presidenciais (29).

LEGISLAÇÃO RELATIVA AOS DIREITOS POLÍTICOS, SISTEMA ELEITORAL, PODERES EXCEPCIONAIS DO EXECUTIVO E SEGURANÇA NACIONAL

- AI nº 1 de 9.4.64, prazo de vigência: 31.1.66: (a) a eleição do substituto do presidente deposto João Goulart será realizada por um colégio eleitoral composto pelos congressistas (artigo 2º); (b) os projetos de lei do Executivo serão examinados no prazo de 30 dias. De contrário, serão considerados aprovados. Cria-se a figura jurídica do decurso de prazo (artigo 4º); (c) projetos que criam ou alteram despesas públicas passam a ser de exclusiva prerrogativa do Executivo (artigo 5º); (d) instalam os Inquéritos Policiais Militares (IPMs); (e) Ficam suspensas por esse motivo as garantias constitucionais e legais de vitaliciedade e estabilidade na função pública, prevendo-se punições decorrentes de processos sumários, com recurso possível ao presidente; (f) mantém-se a eleição direta para o próximo presidente a ser eleito para mandato pleno, a ser eleito em outubro de 1965; (g) no prazo de 60 dias a partir da data deste AI o presidente poderá cassar mandatos e suspender direitos políticos por 10 anos.

- Criação do Serviço Nacional de Inteligência (6.6.64).

- Lei Suplicy extingue a União Nacional dos Estudantes e as Uniões Estaduais de Estudantes (outubro) e a Lei nº 4464 proíbe atividades políticas nas entidades de representação estudantil (novembro de 1964).

- AI 2 de 27.10.65, vigência até 15.3.67: (a) modifica a Constituição de 1946, artigo 66, IV e V, no tocante à iniciativa de lei de fixação das Forças Armadas (artigo 4º); (b) o decurso do prazo aplica-se a 90 dias de tramitação entre a Câmara Federal e o Senado (artigo 5º); (c) estabelece a eleição indireta para presidente e o Congresso transforma-se em colégio eleitoral (artigo 9º); (d) previsão de penas, além das cassações de mandatos e de direitos políticos, para pessoas físicas como medidas de segurança, além de novas possibilidades de intervenção nos Estados (artigo 16º); (e) extinção dos partidos políticos (artigo 18º); (f) as cassações passam a ser excluídas da apreciação judicial (artigo 19º); (g) aplicação do foro da Justiça Militar aos civis «para repressão de crimes contra a segurança nacional ou contra as instituições militares» (artigo 2º); (h) fixação da próxima eleição presidencial em 3.10.66 para a qual o presidente Castelo Branco é considerado inelegível (artigo 26º); (i) o presidente passa a poder decretar o recesso parlamentar e a legislar sobre qualquer matéria durante este recesso (artigo 31º); (k) o parlamentar cassado não será substituído por suplente (artigo 15º).

- Ato Complementar nº 4 determina a constituição de dois partidos políticos (29.10.65).

(29) Eu mesmo tive a ocasião de analisar os discursos dos presidentes Castelo Branco e Costa e Silva, os quais confrontei com as diversas conjunturas políticas. Ver o meu livro *Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1965)*. Petrópolis: Vozes, 1976.

Parte 2: Poder político e poder militar no processo de distensão

- AI 3 de 5.2.66: (a) estabelece a eleição indireta para governadores (artigo 10º); (b) cria a sub-legenda nas eleições majoritárias para senador, governador e prefeito (artigo 4º).

- Portaria presidencial extingue a Frente Ampla (5.4.68)

- 68 cidades são enquadradas como áreas de Segurança Nacional cujos prefeitos passam a ser nomeados (17.3.68).

- criado o Conselho Superior de Censura (22.11.68).

- AI 5 de 13.12.68, vigência não determinada: (a) mantém as determinações dos AIs anteriores; (b) *«no interesse de preservar a Revolução»* o presidente pode suspender direitos políticos, remover funcionários, decretar o Estado de Sítio, determinar o seqüestro de bens, decretar o recesso do Poder Legislativo e aplicar diversas outras medidas restritivas aos direitos individuais; (c) suspende o direito constitucional do habeas corpus *«nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular»* (artigo 10º, ficando sua aplicação excluída de apreciação judicial (artigo 11º).

- Decreto-lei ratificado na Câmara estabelece a censura prévia de livros, jornais e periódicos (13.1.69).

- Criada em São Paulo a Operação Bandeirantes, coordenação de diversos órgãos repressivos sob o comando das Forças Armadas (1.7.69). Em maio de 1970 a OBAN é transformada em CODI-DOI.

- AI 12 de 31.8.69: constituída a Junta Militar, os ministros militares assumem o poder Executivo *«em nome do presidente enfermo»* (artigo 1º).

- AI 13 de 5.9.69 cria o banimento de pessoas do território nacional (artigo 1º).

- Nova Lei de Segurança Nacional é assinada pela Junta Militar (18.9.69).

- AI 14 de 14.10.69 institui a pena de morte (artigo 1º).

- AI 17 de 14.10.69 institui a pena de transferência temporária ou definitiva para a reserva de militares que atentem contra a unidade das Forças Armadas (artigo 1º).

- Decretada pela Junta Militar, a Emenda Constitucional nº 1 modifica tão profundamente a Constituição que esta passa a ser conhecida como Constituição de 1969 (17.1.69).

- Decreto concede ao presidente da República o poder de editar decretos secretos (17.11.70).

- Emenda Constitucional nº 2 torna indiretas as eleições para governadores a realizar-se em 1974 (3.4.72).

- Emenda Constitucional nº 7 determina a reforma do Judiciário (abril de 77).

- Ato Complementar nº 102 decreta o recesso do Congresso (1.4.77).

- Emenda Constitucional nº 8 modifica a Constituição de 1969: (a) introduz a eleição indireta para Governador (30); (b) altera o número de deputados federais; (c) estabelece o senador eleito indiretamente; (d) amplia para seis anos o mandato presidencial (14.4.77).

O Ato Institucional de abril de 1964 define o regime constitucional vigente entre 1946-64 como uma situação política que deveria ser superada em nome do povo e com o concurso das Forças Armadas, pois ele abria a possibilidades dos comunistas chegarem ao poder. Este pode ser, em resumo, o ponto de vista decisivo sobre o regime constitucional. O movimento militar auto-proclama-se anti-comunista, anticorrupção e democrata. Assim, este movimento não seria apenas um movimento armado, um golpe ao estilo daqueles vigentes nos países vizinhos, mas uma «autêntica revolução», na medida em que nele «se traduz não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação». Além do reivindicado apoio da Nação, a revolução seria ela mesma «a forma mais expressiva e radical do Poder Constituinte». A legitimidade necessária encontra sua equação na própria «revolução vitoriosa (que), como Poder Constituinte, se legitima a si mesma». E os novos donos do poder alertam: «Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação».

Um sinal de que o movimento militar (seguramente na sua vertente castelista) não tinha um projeto de permanecer durante um tempo prolongado é a data prevista para o seu final: 31 de janeiro de 1966, isto é, nos últimos dias do mandato iniciado em 1961 com o presidente Jânio Quadros. Esta temporalidade será paulatinamente modificada pelo jogo de interesses, traduzido nos sucessivos Atos Institucionais e, muito particularmente, na noção de Brasil potência, alvo que atrairia para a virada do século e entra no século seguinte a condução do país pelas Forças Armadas.

(30) Até este momento a eleição indireta havia feito parte da legislação institucional. Somente agora este estatuto é disposto no interior da Constituição.

Nos seus primeiros tempos, como parte do esforço de autolegitimação (cujas idéias serão reafirmadas nos AIs seguintes), o movimento militar afirma também (a) a sua vontade de institucionalizar-se rapidamente e (b) a decisão de auto-limitar-se em seus poderes. Em resumo, podendo chegar à zona ilimitada do totalitarismo se assim o quisesse, a revolução se restringiria aos moldes do regime liberal fundado, todavia, não mais na vontade popular (traduzida na Constituição de 1946, elaborada por Assembléia Constituinte), na cidadania, mas no fato concreto da vitória contra os inimigos da Nação: *«para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas».*

Este Ato Institucional foi assinado por um comando revolucionário formado pelos general de exército Arthur da Costa e Silva, tenente brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello e vice-almirante Augusto Rademaker Grunewald, quando movimento militar não havia ainda iniciado a sua própria institucionalização, a qual deu o primeiro passo com a escolha e posse do general de exército Humberto de Alencar Castelo Branco para a presidência.

O AI 2 foi adotado pelo presidente Castelo Branco, em outubro do ano seguinte, em decorrência de uma imposição que lhe faziam os duros. O grande tema deste instrumento jurídico é a defesa da revolução: *«não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará»*; *«a revolução está viva e não retrocede»*; *«não se pode desconstituir a Revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional».* Apesar de auto-limitado, como se viu no AI anterior, lembra que, no tocante à revolução, *«o seu poder constituinte não se exauriu»*, reafirmando-se neste AI já que *«o País precisa de tranquilidade para o trabalho em prol do seu desenvolvimento econômico e do bem-estar do Povo, e que não pode haver paz sem autoridade, que é também condição essencial da ordem».*

Enfim, abrindo uma linha que será trilhada pelos demais AIs, o AI 2 é decretado para defender e preservar a Revolução. Parte-se agora daquilo que, negado ideologicamente, constitui o seu grande pressuposto político: o conflito e a profunda distinção entre o regime militar e a sociedade, mesmo entre o regime e as bases políticas que ele procurou efetivamente mobilizar. O ponto alto da concentração do poder militar encontra-se expresso no AI 5. O presidente da República, a partir de então, pode praticamente tudo no tocante à

Federação, ao Legislativo e ao Judiciário, aos Direitos, aos mandatos, ao Estado de Sítio, ao confisco de bens de pessoas acusadas de enriquecimento ilícito. A cada onda de legislação autoritária desenvolve-se correlatamente uma onda de moralismo administrativo que não conseguirá jamais traduzir-se em prática «ilibada». De fato, a corrupção governamental jamais fora tão acentuada quanto no regime militar, ao passo que a sua existência nunca antes havia sido tão veementemente negada quanto pelos governos autoritários.

Além dos principais efeitos apontados no quadro acima, no sentido de promover a concentração do poder político-militar na presidência e nas Forças Armadas, é preciso notar que a Lei de Segurança Nacional foi modificada em 1967 e 1969 de modo de incorporar as penalidades criadas pelos Atos Institucionais, dentre elas a pena de morte. Modificado também foi o Conselho de Segurança Nacional, cujas funções foram ampliadas pelas Constituições de 1967 e 1969 e ainda pelo Decreto-lei 348 de 4.1.68. As Polícias Militares passaram a ser controladas pelo Exército, ao passo que o Serviço Nacional de Informações foi protegido por legislação especial contra qualquer controle externo, do Congresso ou de qualquer outra Instância. Para que a anistia não viesse a ser proposta pelo Congresso, a Constituição de 1969 determinou que a sua iniciativa caberia exclusivamente ao presidente da República (31).

Estabeleceu-se a ordem política da segurança nacional na qual a responsabilidade de todo cidadão é prevista na Constituição a este respeito (32), e na qual o Conselho de Segurança Nacional passa a ser o principal órgão de assessoria presidencial e coordenação de governo, inclusive no tocante a «estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional» (33).

(31) A possibilidade do Congresso deliberar sobre anistia esteve inscrita na Constituição de 1946 (Artigo 5, XIV e 48, VI) e também na de 1967 (artigo 8, XVI e 46, VIII). Somente na de 1969, isto é, nas modificações impostas neste ano pela Emenda Constitucional nº 1, é que a iniciativa da proposição da anistia política passou a constituir uma prerrogativa do presidente da República: Artigo 57: «É da competência exclusiva do presidente da República a iniciativa de leis que: VI - concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional».

(32) «Toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela Segurança Nacional, nos limites definidos em leis». Constituição de 1969, artigo 86.

(33) Idem, artigo 89, I.

3. O regime militar e as eleições

Salvo em situações esporádicas das quais a mais longa foi a correspondente ao período que vai da edição do Aí 5 à posse de Médici - dezembro de 1968 a outubro de 1969 - a permanência e o funcionamento do Congresso Nacional não apenas singularizam o regime militar brasileiro com relação aos regimes congêneres latinoamericanos como ainda cumpriram algumas funções importantes tanto para o regime propriamente dito como para a sociedade civil.

O regime militar não obteve unidade interna no sentido de aniquilar totalmente o Legislativo, convocando-o, na condição de Colégio Eleitoral, para referendar a escolha do representante do aparelho militar na chefia do Estado e do governo. Exceção feita à Junta Militar, todos os demais ocupantes do Executivo tiveram a sua escolha legitimada pelo Congresso.

O regime militar concentrou paulatinamente a escolha dos presidentes, governadores, prefeitos das capitais e dos municípios que se encontravam em áreas que vieram a ser consideradas de segurança nacional, retirando aquela escolha do plano da cidadania direta. Isto é, tais cargos políticos passaram a ser preenchidos mediante eleição indireta por colégio eleitoral (os dois primeiros casos) e através de indicação do poder central (nos dois últimos). Apesar de todos os artifícios adotados para garantir vitórias do partido situacionista, com resultados tendencialmente favoráveis ao partido de oposição, o regime militar preservou a renovação periódica da Câmara Federal, do Senado, das Assembléias Legislativas e das Câmaras dos Vereadores. Fica assim claro que o regime não pode dispensar-se um apoio parlamentar, que foi buscar sobretudo nos Estados menos desenvolvidos e, em razão disto, mais dependentes das regiões norte e nordeste. O regime criou uma relação inversamente proporcional entre a importância do Estado federado (população e eleitores) e a sua representação na Câmara dos Deputados ao determinar o número mínimo (6) deputados e o número máximo (60) das bancadas estaduais. Os Estados das regiões Sul e Sudeste são os que mais contam para a vida do país quanto à população, valor da produção econômica, eleitores e diversos outros parâmetros, mas são os que menos se representam do ponto de vista político.

Dirigindo-se à Nação em 29.12.76 pela TV, o presidente Geisel comentou as eleições realizadas no mês anterior: *«Como quer que seja, vencemos brilhantemente mais uma etapa na vida política da nação. E ao povo, porque ocorreu às urnas com ordeiro e entusiástico ânimo cívico e, ademais, porque deu ampla e indiscutível vitória ao partido do governo, eu sou pessoalmente grato (...). O contato entre candidatos e o eleitorado, face a face, em comícios e outros tipos de reuniões cívicas, animou a campanha e constituiu um fato auspicioso por permitir autenticidade maior da escolha. O mesmo não ocorreu, por certo, nos grandes centros populosos, fazendo-se sentir aí a influência dominante de outros impulsos, menos legítimos por seus fundamentos, na escolha de nomes e sufragar. Estranho é que, em face dessa realidade que salta aos olhos, se queira atribuir significação e autenticidade maiores ao voto nas capitais e grandes centros urbanos»* (34).

Lembre-se ainda o agravante da nomeação de um Senador dentro os três com que cada Estado se representa no Senado. Neste caso, o partido majoritário garante-se necessariamente, e no mínimo, um terço desta representação, já que este senador é indicado pela Assembléia Legislativa, sendo os outros dois eleitos por critério majoritário. Este tipo de senador indicado pelo partido com representação majoritária na Assembléia Legislativa - o senador biônico - foi imposto pelas reformas eleitorais decretadas pelo presidente Geisel em abril de 1977, cujo objetivo era promover a sub-representação política das regiões Sul e Sudeste. O quadro abaixo é ilustrativo (35).

(34) Ernesto Geisel, *Discursos*. Volume III, 1976, pg. 372-373.

(35) Fonte: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1980 e 1983.

Parte 2: Poder político e poder militar no processo de distensão

Regiões	(a) depts. federais	(a)/pop. (milhão hab)	(a)/eleitores (milhão eleit)
Norte	47	8,0	19,0
Nordeste	149	4,3	9,9
Sudeste	169	3,3	6,2
Sul	82	4,3	7,9
Centro-Oeste	32	5,0	9,4
BRASIL	479	4,1	8,2

Embora preservado para exercer este duplo papel legitimador do regime militar - apoio parlamentar e ritualização da eleição presidencial - o Congresso Nacional funcionou também como uma tribuna da sociedade civil contra a concentração de renda, a desnacionalização da economia, o empobrecimento dos trabalhadores, a violência do aparelho repressivo e diversos outros aspectos da vida nacional. Do outro lado, as eleições periódicas forçaram uma renovação constante dos representantes políticos e uma reformulação das estratégias de combate ao regime. Em suma, o Congresso funcionou enquanto ponto mais elevado de um sistema de renovação das elites políticas.

A vida partidária tornou-se extremamente pobre e sem autonomia. Até mesmo o partido do governo tinha dificuldades para exercer o papel para o qual fora criado, o de representar e sustentar o regime no Legislativo. Do lado do MDB, todo tipo de dificuldade foi criada para impedir a sua previsível expansão: *«em síntese, no tocante à estrutura partidária, tem-se que a ARENA caminhou para uma identificação com o papel de instrumento do governo no Legislativo, embora essa função não a satisfizesse inteiramente e, além disso, nem sempre tivesse havido condições de desempenhá-lo com o máximo de eficácia. Quanto ao MDB, sua situação no governo Médici apresentava uma contradição aparentemente insolúvel: se os requisitos indispensáveis à sua sobrevivência raramente lhe permitiam atuar como Oposição efetiva, era quase certo que a adoção de uma linha de atuação mais combativa viesse a implicar riscos insustentáveis. Nesse período, a Oposição não apenas se viu impedida de exercer seu papel, como de resto ficou restrita pelas circunstâncias a um*

desempenho meramente ritual no âmbito do Legislativo» (36). Esta situação levou diversos parlamentares oposicionistas a tentarem a autodissolução do MDB o que foi impedido pela sua direção considerada moderada.

A hipótese da autodissolução do MDB corresponderia ao fechamento ainda mais decisivo do regime militar, em consonância com os setores civis e militares mais identificados com os duros. Em que pese o que está aqui sendo apontado como restrições efetivas ao pleno funcionamento da Oposição, o bi-partidarismo funcionou como um pulmão, ou como um respiradouro estrategicamente localizado nas fronteiras da sociedade civil com o Estado. De um lado, a existência de dois partidos, confrontada com a tradição multipartidária, representa efetivamente um estreitamento das necessidades de organização partidária da sociedade. Mas não estabeleceu o regime militar uma legislação impeditiva do surgimento de novos partidos. Estes foram dificultados pela exigência de votação mínima distribuída em certo número de Estados (37). A Oposição preferiu manter-se unida por cálculo político.

Contudo, a militarização do poder de Estado promoveu a radicalização das exigências apresentadas ao partido do governo das restrições políticas impostas ao partido oposicionista, de tal modo que o Parlamento funcionou mais e melhor no tocante à denúncia sistemática (MDB) e ao apoio indiscriminado (ARENA), não tendo encontrado condições para o desempenho enquanto arena de negociação. A ditadura, por natureza, não convive com a negociação a não ser no interior de seus grupos de apoio.

O regime militar dotou-se de instrumentos que impediram a contestação no seio da própria ARENA. Criou-se assim o voto de liderança (voto do líder em nome da bancada), a fidelidade partidária (obrigação dos parlamentares de seguir a direção partidária sob pena de perda de mandato). Instrumento da ditadura para submeter os parlamentares às orientações majoritárias e minoritárias dos partidos da situação e da oposição, a fidelidade partidária é contudo um estatuto indispensável ao regime democrático. Sem ele, os parlamentares

(36) Lúcia Klein e Marcus Figueiredo, *Legitimidade e coação no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978, pg. 39.

(37) Dentre outras exigências, os partidos políticos deveriam cumprir: *«I - filiação ao partido do, pelo menos, 10% de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; ou II - apoio, expresse em votos, de 5% do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles»*. Constituição de 1969, Artigo 152, §2º.

tornam-se donos de seus mandatos, inviabilizando a responsabilidade partidária sem a qual os regimes democráticos não conseguem encontrar seu próprio equilíbrio e sua eficiência.

Além de majoritário, o partido do governo tornou-se sobretudo um partido obediente e dependente. As vitórias que obteve até 1970 foram apresentadas como consagração plebiscitária do regime militar, a vitória do grande sim sobre o pequeno não. No entanto, as eleições de 1974 significaram uma mudança radical no comportamento dos eleitores e na situação dos partidos e do governo. O MDB lançara-se na eleição presidencial contra o general Ernesto Geisel, no ano anterior, com a candidatura do Deputado Ulysses Guimarães tendo Barbosa Lima Sobrinho como candidato a vice-presidente. Dadas as restrições efetivas impostas ao caminho da Oposição no Colégio Eleitoral sob o poder militar, o MDB apresentou Ulysses Guimarães como uma anti-candidatura: certo da impossibilidade de vencer a eleição para presidente, ele mobilizaria o país contra o regime militar no plano da luta pela democracia. Tendo percorrido o país em sua pregação oposicionista, Ulysses Guimarães alicerçou e fortaleceu a Oposição democrática, agravando para os anos seguintes a questão da legitimidade do regime militar.

No ano seguinte ocorreu uma decisiva manifestação oposicionista nas eleições para o Senado e a Câmara Federal: *«o MDB teve significativamente aumentada sua representação no Congresso Nacional. Em 1970, o partido obtivera 87 cadeiras na Câmara dos Deputados, contra 233 da ARENA. Em 1974, conquistou 161 cadeiras e a maioria da ARENA desceu para 203 cadeiras. Nas assembleias estaduais, a Oposição ganhou 45 das 70 cadeiras do Estado de São Paulo, 65 das 94 no Rio de Janeiro e completo controle das importantes assembleias do Paraná e do Rio Grande do Sul (...) As eleições foram em geral consideradas equivalentes a um plebiscito em que os eleitores votaram antes contra o governo do que na Oposição»* (38).

Podemos dizer com Raymundo Faoro que as eleições de 1974 foram as primeiras a *«demonstrar o repúdio ao sistema militar, de forma clara e nítida»* (39). Inverteu-se assim o caráter plebiscitário. Antes, afirmação do regime militar; agora, repúdio a esse mesmo regime que, por esta razão, rejeitou por sua vez o plebiscito e impôs novas restrições à expressão política nas eleições. Uma nova lei relativa ao acesso dos partidos à TV (a lei

(38) Maria Helena Moreira Alves, *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1985, pg. 139.

(39) Raymundo Faoro, *Constituinte: a verdade e o sofisma em Emir Sadur* (org), *Constituinte e democracia no Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1985, pg. 10.

Falcão) restringiu ao extremo a participação da televisão nas campanhas eleitorais. Não mais o debate político mas a foto dos candidatos acompanhadas de dados pessoais. O regime militar mudou as regras do jogo para evitar que a polarização expressa nas eleições se desenvolvesse ao ponto de minar irredutivelmente suas próprias bases eleitorais.

Considere-se ainda que as eleições representavam para o MDB momentos de unidade possível de seus grupos internos que, de outra forma, tinham poucos elementos de unidade de concepção e de estratégia contra o regime militar. Os resultados obtidos em 1974 mostravam que este partido tinha condições de ganhar os governos de diversos Estados; em abril de 1977 estas eleições passaram a ser indiretas (40). Na verdade, o MDB habilitou-se a canalizar o voto da Oposição porque pronunciou-se «contra a exceção, o arbítrio e os métodos que a Revolução, a partir de 1968, pretendeu tornar permanentes» (41).

4. O sentido político da distensão

Voltamos a lembrar que a presidência da República - sem que esta regra se encontrasse escrita em qualquer lugar - havia sido transformada numa função para a qual tornou-se indispensável a mais alta qualificação militar do serviço ativo (a quarta estrela, a estrela do general-de-exército). Mesmo que, a exemplo do próprio Ernesto Geisel, o postulante já se encontrasse na reserva. Ou ainda, como seu sucessor, João Batista Figueiredo, fosse necessário atropelar as noimas e acelerar os prazos para garantir-lhe a estrela decisiva ainda no serviço ativo.

Por conseqüência das contradições entre a coesão institucional (indissociável do conflito de que ela surge e que ela busca abafar, regular ou reprimir) e a presidência da

(40) A eleição dos governadores se dava através do voto direto e universal conforme a Constituição de 1967, continuada pela de 1969. Como se lembra, esta última é o resultado das mudanças introduzidas na anterior pela Emenda Constitucional nº 1, editada pela Junta Militar com base nos poderes de exceção definidos pelo AI 5. A Emenda Constitucional nº 2 (15.5.72) estabeleceu que a eleição seguinte (no mês de novembro daquele ano) seria realizada através do Colégio eleitoral, preservando contudo a eleição direta para a renovação que se daria em 1978. Será em abril de 1977 que a eleição indireta para governador será estabelecida sem restrição temporal, tendo vigência a partir de então (Emenda Constitucional nº 8 de 14.4.78).

(41) Carlos Chagas, *O ovo de Colombo, O Estado de São Paulo*, 19.6.75. Sobre detalhes das sucessões presidenciais, ver do mesmo autor *A guerra das estrelas*, 2ª ed., Porto Alegre: L&PM, 1985.

República (expressão da presença do aparelho militar no centro do poder de Estado, como já se disse algumas vezes), toda indicação de ocupante da cadeira presidencial expressa a rotatividade institucional do poder, resultando de lutas abertas e veladas por este poder, lutas que apresentam perigo para a manutenção de um mínimo funcional de coesão institucional. Contudo, o aparelho militar não aplicou nestes casos grandes expurgos como as cassações de militares nos primeiros tempos do regime militar. Os conflitos relacionados com as sucessões presidenciais geraram compromissos entre os postulantes acerca da divisão de postos de responsabilidade no aparelho militar e nos diversos órgãos do governo, seja nos ministérios e autarquias, seja nas empresas estatais.

O grupo castelista usou esta situação institucional para manter suficiente capacidade de articulação e pressão com o objetivo de reassumir a presidência que havia sido perdida desta a autoimposição de Costa e Silva para o cargo. A disposição pela disputa permanente pelo poder foi, sem dúvida, favorecida pelos contatos e compromissos dos castelistas que, a partir da Escola Superior de Guerra e de outros níveis do Estado, foram importantes articuladores de apoio político de setores da grande burguesia ao regime militar (42). Importantes quadros militares do castelismo mantiveram-se em posições secundárias, mas de modo algum irrelevantes, nos governos Costa e Silva e Médici: Geisel (Superior Tribunal Militar e Petrobrás), Rodrigo Otávio (Escola Superior de Guerra e Superior Tribunal Militar), Augusto Fragoso (Escola Superior de Guerra e Superior Tribunal Militar), Orlando Geisel (Ministério do Exército). Gulbery do Couto e Silva e Cordeiro de Farias atuaram na área privada.

Durante o governo Médici este grupo atuou de modo a fazer notada a sua ação. Ernesto Geisel presidiu a poderosa Petrobrás onde estabeleceu um grupo coeso e atuante. Augusto Fragoso defendeu no Superior Tribunal Militar o abrandamento e a melhor definição da Lei de Segurança Nacional, ao passo que seu colega Rodrigo Otávio, em críticas mais contundentes e talvez mais profundas, atingia a própria Doutrina de Segurança Nacional. O próprio Superior Tribunal Militar desempenhou um papel liberalizante em relação às penas e procedimentos draconianos das primeiras instâncias da Justiça Militar contra os presos políticos. general Otávio Costa coordenou a Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência, sendo o autor presumível de alguns discursos de Médici que despertaram

(42) A propósito, ver: René A. Dreyfuss, 1964: a conquista do Estado. Petrópolis: Vozes, 1981; Sebastião C. Velasco e Cruz e Carlos E. Martins, «Do Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-história» em Bernardo Sorj e Maria Hermínia T. de Almeida (org), Sociedade e política no Brasil pós-64, 2ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1984, pg. 12-61; no mesmo livro ver, de René A. Dreyfuss e Octávio S. Dulci, «As Forças Armadas e a política», pg. 87-117.

esperanças de distensão e de reorganização política. De todo modo, estes poucos exemplos são indicativos de que, enquanto grupo político-militar, os castelistas mantiveram-se coordenadamente ativos e com possibilidades de influenciar comandos militares e oficiais que chegavam ao generalato.

Este grupo manteve uma importante e estratégica posição no governo Médici: precisamente o Ministério do Exército, cujo titular ao longo de todo o período foi o general Orlando Geisel. A atuação deste ministro merece ser examinada mais de perto. De um lado, tratou-se da coordenação da ação repressiva do Estado numa estratégia vitoriosa contra movimentos armados de esquerda. De outro lado, ele evitou que outra alternativa militar se impusesse no tocante à presidência, garantindo a postulação de seu irmão Ernesto Geisel. Testemunhos indicam que o ministro do Exército praticamente impôs o nome do irmão contra a vontade do presidente Médici e dos setores mais claramente autoritários (tais como o Serviço Nacional de Informações e seu chefe, general Carlos Alberto Fontoura; e ainda o comandante do II Exército, general Humberto de Souza Mallo).

Ao lado da estratégia dirigida a viabilizar o acesso do general Ernesto Geisel à presidência, o grupo castelista centralizou no próprio Geisel e em Golbery a condução da estratégia da distensão: quanto ao ritmo, *«lenta, segura e gradual»*; quanto aos objetivos, sair do autoritarismo sem haver definido com precisão o ponto de chegada, transferindo-se para o mais longe possível as eleições diretas para governador e presidente e a superação das leis autoritárias.

O propósito deste ensaio é precisamente o estudo das motivações da política de distensão. Não nos propomos a estudá-la do ponto de vista de seus mecanismos. Vale contudo aproximar a análise de algumas formulações básicas desta política cujos pressupostos, segundo o general Golbery do Couto e Silva, chefe da Casa Civil do governo Geisel, são: em primeiro lugar, a tese de que a Revolução de 64 não teria pretendido impor o autoritarismo ao país mas que, pressionada pelas circunstâncias, teria aceitado e reafirmado *«propósitos definidos de centralização ou de autoritarismo»*. Em outras palavras, *«a princípio, como simples expedientes temporariamente indispensáveis à própria manutenção da ordem pública recém-instaurada, ao saneamento da economia altamente inflacionada e combatida e, pouco depois, às investidas irracionais de um terrorismo urbano-rural sem compromissos quaisquer com a realidade nacional; lentamente, reinterpretados esses meros expedientes como elementos essenciais à reconstrução nacional e à criação, afinal, da grande potência emergente dos nossos sonhos»*.

Em segundo lugar, a tese de que o Estado deveria dar início a um período de descentralização e de descompressão do poder, com o recurso à seguinte tática: *«evitar deslocamentos no sistema, e o perigo de rupturas, cuidando em que o processo, seja de centralização ou descentralização, Não se retarde em excesso num dos campos qualquer em relação aos demais, aproveitando as linhas de menor resistência, para provocar ou facilitar a progressão, também, em outros campos mais retardados ou resistentes. Quando Não, ao contrário, instituir bloqueios ou balizamentos bem visíveis naquele campo mais permeável, para conter aí forças impulsionadoras de maior pressão que possam resultar desagregadoras ao progresso do conjunto»* (43).

Os discursos presidenciais passaram a constituir fontes de indicações dos propósitos do governo Geisel sobre a distensão. Percebe-se pela sua leitura que (a) não pretendia o governo alterar o quadro jurídico antes que a *«imaginação criadora»* dos políticos tornasse viável um novo ordenamento legal; (b) que o governo buscaria a oportunidade para romper a *«frente oposicionista»* abrigada no interior do MDB, tendo em vista o objetivo de ampliar para si mesmo as alternativas de alianças políticas, buscando *«manter e ampliar uma área central de manobra, essencial à promoção, em tranquilidade e segurança, de nossos objetivos políticos, mediante a aplicação, em sucessão irregular, de golpes inospitados contra as várias frentes circundantes»* (oposicionistas no plano partidário e também na sociedade).

Enfim, segundo o presidente Geisel, *«envidaremos sinceros esforços para o gradual, mas seguro, aperfeiçoamento democrático, ampliando o diálogo honesto e mutuamente respeitoso e estimulando maior participação das elites responsáveis e do povo em geral, para a criação de um clima salutar de consenso básico e a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 64. Os instrumentos excepcionais de que governo se acha armado para manutenção da atmosfera de segurança e de ordem, fundamental para o próprio desenvolvimento econômico-social do país sem pausas de estagnação e, muito menos, retrocessos sempre perigosos, almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou frequente, antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se vejam superados pela imaginação política criadora, capaz de instituir,*

(43) Golbery do Couto e Silva, *Conjuntura política nacional. O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*, 3ª ed. Rio de Janeiro: José Olympo, 1981, pp. 12 e 17.

quando for oportuno, salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto constitucional» (44).

Na área sindical, previa o general Golbery a necessidade de *«liquidar-se um vigoroso movimento grevista que, preferindo a opção revolucionária da confrontação à opção democrática da negociação, extravasasse para a contestação de caráter político, desmoralizando-lhes as principais lideranças e, também os chefes de entidades auxiliares que, saindo de seu campo de ação legítimo e legal, indevidamente se intrometem no episódio» (45).*

Examinando a distensão sob outros ângulos num discurso pronunciado perante o Ministério em março de 1974, o presidente Geisel substituiu *desenvolvimento e segurança*, prevalente até então, pela fórmula *máximo de desenvolvimento possível com o mínimo de segurança indispensável*, dando um sinal evidente da diminuição de ênfase e importância do polo segurança. Por conseqüência, adviria o retraimento da instituição militar, efetivamente responsável pelo provimento da segurança nos termos do regime militar. Geisel afirma a necessidade de um *«consenso básico (para) a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 1964»*. Em suma - e esta será a orientação principal das reformas jurídicas do processo de distensão - *«os instrumentos excepcionais de que o governo se acha armado para manutenção da atmosfera de segurança e de ordem (...) almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou frequente, antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se vejam superados pela imaginação política criadora, capaz de instituir, quando for oportuno, salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto constitucional» (46).*

Do ponto de vista das relações entre a presidência e o aparelho militar, o presidente Geisel impôs o peso e a autoridade do seu posto até mesmo em circunstâncias de possível eclosão de guerra civil, como foi a destituição do general Sílvio Frota do Ministério do Exército em 1977. Geisel impôs ainda a retração do aparelho repressivo - que o desafiou ostensiva e permanentemente ao longo de seu governo. Destituíu espetacularmente (o termo não é exagerado) o general Ednardo D'Avilla Mello do comando do II Exército em cujas

(44) Ernesto Geisel, *Discursos*, volume 1. Brasília: Assessoria de Relações Públicas da Presidência da República, 1975, pg.38.

(45) *Idem, idem*, pg. 33 e 34.

(46) Ernesto Geisel, *Discursos*, vol. 1, 1974. Brasília: AERP/Presidência da República, fev. 1975, pg. 31 e 38.

dependências foram assassinados o jornalista Wladimir Herzog (outubro de 1975) e o operário Manoel Fiel Filho (janeiro de 1976) (47).

De outro lado, Geisel distribuiu os comandos de tal maneira que seus adversários não poderiam empreender golpe militar sem enfrentar sérios obstáculos militares. Tal é o caso da nomeação do general Moraes Rego para comandar a Brigada de Infantaria Blindada de Campinas.

Geisel prestou reverência e tributo às suas bases militares. Saudou a vitória oposicionista em 1974 mas, logo em seguida, mudou o tom e reafirmou o controle sobre o processo político. Dirigiu palavras talvez inesperadas ao MDB: *«Ressentimentos - e não há razões para cultivá-los - não me tohem, nem sinto simples constrangimento - que até seria compreensível - ao registrar que o Movimento Democrático Brasileiro, partido da oposição, alcançou substancial avanço na autenticidade de sua acrescida expressão política. Tanto mais porque soube fazê-lo com comedimento e autodisciplinando-se, no abandono de uma inepta e já superada postura contestatória e voltado agora, como antevejo, para um futuro de maior responsabilidade compartilhada, na tarefa de construção perene da grande nação que o nosso povo merece - livre, poderosa, dinâmica e rica, praticando civismo democrático, na plenitude da justiça social (...). O inagável progresso obtido pelo MDB, sobretudo com a maioria tingida em cinco Assembleias Legislativas - três das quais estão entre aqueles de mais numerosos colégios eleitorais - não lhes deve causar, aos arenistas, desânimo maior. Na verdade, é essa vitória do partido contrário que legitima, sem discussão, a maioria da ARENA, como partido do governo, nas Assembleias de 16 Estados da Federação e, notadamente no Congresso Nacional»* (48).

Em agosto seguinte, em pronunciamento transmitido pela TV, o presidente altera substantivamente o tom de sua análise, dando indícios de que ao MDB não seria permitido desenvolver-se a ponto de aspirar o poder com chances de empolgá-lo: nos meses anteriores, teria se verificado *«uma intensa atuação política, principalmente no confronto entre a Oposição e o Governo e, de certa forma, maior vitalização partidária»*. Apesar da *«ordem e a tranquilidade em todo o país»* (...) *«os órgãos de segurança prosseguiram nas*

(47) Uma vasta e sólida pesquisa patrocinada pela Arquidiocese de São Paulo e Conselho Mundial de Igrejas desenvolveu o esquema de repressão. Ver *Brasil Nunca Mais*. Petrópolis: Vozes, 1985. Prefácios de D. Paulo Evaristo Arns e Rev. Phillip Potter.

(48) Ernesto Geisel, *Discursos*, volume I, 1974, pg. 189-190, discurso pronunciado em 30.12.74 em saudação ao povo brasileiro.

medidas preventivas contra as articulações, inclusive preparatórias, que possam concorrer para a subversão interna. (...) Os serviços de informação acompanham atentamente a infiltração comunista em órgãos de comunicação, órgãos de classe, na administração pública - particularmente na área do ensino - e também nos partidos políticos».

Este pronunciamento foi utilizado para esclarecer o significado do processo de distensão: *«A "distensão" é aí apresentada com a conotação exclusivamente política, visando, pelo que se diz, ao indispensável restabelecimento do chamado "Estado de Direito" mediante a pura e simples revogação do AI 5 e, complementarmente, a revogação do DL-477, a revisão da Lei de Segurança Nacional, a concessão da anistia ampla. Preconiza-se também reforma a Constituição, com a redução dos poderes do Executivo - considerados excessivos - e a ampliação das atribuições do Legislativo. Sente-se nessas proposições um indistigável saudosismo pelo passado não muito remoto (...) Mas a distensão não deve ser apenas política - nem predominantemente política (...) Com este desenvolvimento (integral e humanístico) é que alcançaremos a distensão - isto é, a atenuação, se não eliminação, das tensões multiformes, sempre renovadas, que tolhem o progresso da Nação e o bem-estar do povo».*

Enfim, o alerta de quem está disposto a não abrir mão do poder nem para os que se lhe opõem à direita, em nome dos ideais de 64, nem para os que se localizam nos diversos matizes à sua esquerda: *«o Governo não abrirá mão dos poderes excepcionais de que dispõe, nem admite, sob quaisquer disfarces, pressões de facções ou grupos de interesses visando, artificialmente, a queimar etapas no processo de desenvolvimento político - que se requer, ao contrário, lento, meditado e progressivo para que seja seguro, realmente duradouro, construtivo e socialmente justo»* (49).

As eleições seguintes foram realizadas sob nova regulamentação, restrito o acesso à televisão. O pacote de abril de 1977 visava, de seu lado, garantir a maioria parlamentar ao partido do governo. Geisel concentrou em sua pessoa e na função presidencial o que havia sido contraditório e disperso nos governos anteriores: a Chefia do Estado (e do governo) e o comando supremo das Forças Armadas. Em nome da instituição militar, reagiu às denúncias de violação dos direitos humanos e cassou políticos por esta razão. Impôs o seu sucessor, membro destacado da comunidade de informações, a qual cresceu acentuadamente de importância no seu governo. Limitou, mesmo junto aos seus apoios militares, a crítica ao

(49) Ernesto Geisel. Discursos, volume II, 1975 (discurso pronunciado em 1º de agosto de 1975), pp.150 a 156.

regime autoritário. Cortou o acesso do general Rodrigo Otávio à presidência do Superior Tribunal Militar em razão da sua postura liberal e para evitar uma autonomização deste militar naquela função (50).

Enfim, com seu *estilo imperial* fundado nas prerrogativas de chefe de Executivo ampliadas pela legislação autoritária, Geisel diminuiu sensivelmente o espaço da imponderabilidade e da imprevisibilidade institucional da ação militar, incrementando por consequência o grau de previsibilidade e de ação orgânica das Forças Armadas. Legou ao presidente Figueiredo a condução da continuidade do processo de distensão que significa, do ponto de vista do aparelho militar, a oportunidade para um realinhamento interno, uma correção de rota e o preparo para novas funções. Funções políticas e militares exercidas pelas Forças Armadas sem o ônus extraordinário da existência do sistema.

A análise da concentração do poder político nas Forças Armadas, verificada nos governos dos presidentes Castelo Branco e Costa e Silva, procurou demonstrar alguns elementos que inspiraram a adoção de um projeto de distensão política:

1. o autoritarismo trouxe consigo acarretou um alto grau de imprevisibilidade de ação para o aparelho militar. A imprevisibilidade, expressão da crise de uma instituição fundada na hierarquia e na disciplina, bases da previsibilidade, abre espaço aos grupos que buscam a plena implantação do autoritarismo, mas possibilita contraditoriamente uma ação política seja de resistência, seja de iniciativa de distensão.

2. quanto aos elementos que se encontram na origem da distensão, as motivações de ordem democrática não estão fora de cogitação. Existindo certamente, elas se combinaram com um cálculo político dos custos da preservação do autoritarismo sobre a

(50) O ministro general Rodrigo Otávio Jordão tornou públicas as suas críticas à Doutrina de Segurança Nacional e à Lei de Segurança Nacional, defendendo inclusive a anistia aos presos políticos (exceto aos condenados por motivos morais, corrupção e terrorismo). Propugnou por uma nova Constituição três semanas após a revogação do AI-5. Sua independência provocou a reação do governo Geisel e ele foi impedido de ocupar a presidência do Superior Tribunal Militar a que ele teria direito pelo critério de rodízio. Seus pronunciamentos mais relevantes acerca dos pontos aqui indicados foram feitos nos dias 10.12.76, 12.8.77, 7.12.77, 30.3.78 e 7.2.79. *Brasil dia a dia. Especial Almanaque Abril 1987*, pg. 36, 38 e 39.

sociedade, assim como cálculo dos efeitos contraditórios do poder ditatorial sobre o *ethos* militar.

3. cabe destacar (a) a ação racional e muitíssimo arriscada do grupo castelista para implantar a distensão política, a qual foi preparada durante a fase de ostracismo a que este grupo foi relegado nos governos Costa e Silva e Médici, assim como (b) a elevada capacidade de previsão e de antecipação das Forças Armadas: retirando-se do exercício direto do poder, preservaram uma notável capacidade de pressão, de clareza de objetivos e de definição de instrumentos de ação política.

Seção 2

**Geisel, De Gaulle
e o poder militar**

Capítulo 6

Os atores

Esta parte do nosso ensaio tem o objetivo de analisar o sentido e o desempenho da política de dois presidentes com relação à área castrense, os quais estiveram à frente de seus Estados em conjunturas particularmente importantes de crise política e militar. As minhas hipóteses sobre as razões da transição política brasileira procuram destacar dois elementos muito importantes. Em primeiro lugar, o elevado grau de autonomia política que se inscreve na iniciativa da política de distensão, aliado a um alto grau de conflito no interior do aparelho militar. Em segundo lugar, se é certo que as condições da sociedade e da política foram levadas em conta pelos autores-atores deste processo, afirmo que ele se fundamenta basicamente em contradições desenvolvidas no interior do aparelho militar, tais como uma crise moral vinculada à tortura, uma crise de autoridade vinculada ao desenvolvimento de hierarquias paralelas de informação e repressão. Em particular, o receio de que uma abertura política, considerada inevitável no tempo, pudesse ocorrer sem garantias para a autonomia política da instituição militar.

Estou convencido de que o sentido da ação (o processo de distensão, isto é, a saída ordenada do regime autoritário) denuncia a intencionalidade (o projeto de distensão) que é anterior à eleição do presidente Geisel. O professor Alfred Stepan tem outra avaliação da intencionalidade da ação política que conduziu a distensão. Diz Stepan: *«Para entender o equilíbrio de forças que Geisel e Golbery enfrentaram quando iniciaram a abertura, é importante frisar não haver evidência de que Geisel tenha sido escolhido para realizar um mandato de abertura. Não existe um estudo documentado do processo de eleição»* (51). De

(51) Alfred Stepan, *Os militares: da Abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 45.

minha parte, considero que o projeto de distensão não se fundamenta no plano da economia, mas no campo da política. Sua finalidade não é responder a um desacordo ou a uma contradição entre os dois planos, mas sim a de iniciar um processo destinado a colocar um ponto final na ditadura militar.

É preciso ser ainda mais categórico: a intencionalidade fundamenta a ação complexa e arriscada que garantiu a transformação do prestígio de Ernesto Geisel em força impulsionadora da sua candidatura presidencial junto às estruturas militares formais e informais cuja decisão foi formalizada pelo Colégio Eleitoral.

De Gaulle presidiu o governo provisório formado no imediato pós-guerra; após mais de um decênio de ostracismo, é chamado em 1958 para a função de Primeiro-ministro em decorrência de um golpe branco. Governou com poderes excepcionais e fez adotar mediante referendun a Constituição da V República que ele inaugurou. Eleito pelo Colégio Eleitoral, seu mandato presidencial foi renovado através do sufrágio universal que ele introduziu na Constituição mediante novo referendun, pois vislumbrava no voto da nação o fundamento da legitimidade do chefe de Estado. Derrotado em novo referendun em seguida à crise de 1968, demitiu-se da presidência e se recolheu a concluir suas memórias.

Ernesto Geisel presidiu o Brasil entre 1974 e 1979, tendo anteriormente participado das equipes militares dos presidentes Jânio Quadros, Raineri Mazzili e Castelo Branco. Nestes dois últimos governos, exerceu a função de chefe do Gabinete Militar. Ligado à Escola Superior de Guerra nos anos 50, teve uma participação importante no golpe de 1964. Durante os governos Costa e Silva e Médici, o grupo castelista de que participava ocupou posições subalternas nas composições político-militares. Apesar disto, Geisel foi ministro do Superior Tribunal Militar e presidente da Petrobrás, de onde saiu para o mandato presidencial.

Ambos militares e generais, marcaram seus mandatos pelo modo com que controlaram os fatores de poder. Demonstraram um domínio clarividente dos instrumentos de poder em vista da realização de alguns objetivos bem definidos e publicamente declarados. Souberam forjar alianças para enfrentar situações desfavoráveis. Finalmente, exerceram a autoridade no limite das suas prerrogativas legais, integrando a política e a força, a negociação e a repressão. Dado que os seus objetivos eram conhecidos e que eles dariam ocasião às resistências militares que seguramente se manifestariam, suas ações na

área militar não constituíram propriamente surpresas. Contudo, ambos tiveram como ponto forte, espécie de coluna mestra de seus mandatos, a competência com que enfrentaram os fatores desestabilizadores de origem militar.

Charles de Gaulle e Ernesto Geisel eram bem preparados do ponto de vista intelectual para a ação política que viriam a empreender na presidência, sem deixarem de ser pragmáticos na combinação contumaz da mudança e da estabilidade. O primeiro legou à França uma vasta obra intelectual de grande valor político, em parte memorialista, em parte técnico-militar. Geisel produziu uma coletânea de discursos decorrentes da função presidencial, nos quais o seu projeto político se encontra definido sem que a sua estratégia tivesse merecido igual atenção.

As memórias de De Gaulle recobrem a história política da França até os últimos dias da sua vida. Sua obra política e a França do pós-guerra se encontram tão estreitamente interligadas, e seus resultados se mostram tão decisivos e duradouros, que um forte consenso se manifesta na França, de uns tempos para cá, a respeito do seu papel na elevação deste país à condição de potência mundial. De Gaulle perseguiu uma política de potência; em consequência a França deixou de ser apenas um dos países vencedores da Segunda Guerra com cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU e um império colonial em desagregação. Ela desenvolveu a ciência e a indústria, ampliou sua posição intelectual e desenvolveu uma política externa que, exatamente por não reconhecer o caráter permanente da Guerra fria, não se identificou militarmente com qualquer bloco de poder mundial.

O sentido da obra política do presidente Geisel - a racionalidade de um processo de saída da ditadura militar - aparece de forma menos elaborada nos seus discursos do que na bastante conhecida conferência que o general Golbery do Couto e Silva proferiu na Escola Superior de Guerra em 1980.

Apesar da importância desta obra política que transformou o regime militar, o reconhecimento que os atores e instituições políticas lhe emprestam no Brasil é menor e bem mais acanhado do que o prestígio de De Gaulle na França. Chega a ser impróprio falar de reconhecimento. Quando merecedora de alguma atenção, sua obra é sub-avaliada nas universidades e na imprensa. Diversos motivos contribuem para que isto venha ocorrendo. A origem militar do mandato do presidente Geisel explica em parte este menosprezo. O seu exercício no interior da ditadura também responde por parte da explicação. São razões

vinculadas a um certo tipo de atitude perante o autoritarismo: a militância democrática de um lado, a perspectiva socialista de outro lado.

As razões da(s) direita(s) são evidentemente de outra natureza. A direita militar combateu Geisel porque ele modificou o regime militar a partir de dentro ao passo que a esquerda e os liberais (na falta de melhor termo), não identificando naquela modificação a ruptura democrática, fecharam-se geralmente numa atitude defensiva, negando-se a um diálogo com o governo mesmo quando a crise política poderia ter levado o país a uma situação de autoritarismo e de repressão renovados.

Quanto às esquerdas, elas não estavam totalmente destituídas de razão neste particular, pois a transição não é sinónimo de ruptura nem de democracia. Equivocaram-se contudo ao conceberem a implantação do regime democrático sem algum tipo de transição temporal e ainda no tocante à natureza e aos mecanismos do regime autoritário. A insuficiência política e teórica de sua posição estava portanto fundada em não indagar-se sobre o valor da obra política do presidente Geisel. Na ausência de uma visão clara sobre o real significado do processo de distensão, a oposição orientou ao longo do tempo pela expectativa maximalista, no preciso sentido da derrocada (de uma só vez e num só momento) de um regime autoritário que exigiu alguns anos de conflito social, alimentado pelo confronto armado e terrorista entre aparelho repressivo e guerrilheiros, para configurar-se plenamente.

Decorrente da subestimação do valor e da natureza do processo de distensão que Geisel iniciou e condicionou duradouramente, este menosprezo não encontra paralelo (senão pela contraposição) com o prestígio e o reconhecimento em torno de Getúlio Vargas, que também exerceu a presidência com um fundamento ditatorial. É bastante plausível que esta situação se explique pela identificação de uma fase burguesa do desenvolvimento do Estado brasileiro com a figura histórica de Getúlio. A revolução burguesa não dispensou a ditadura e o terror no caso da França que foi erigido como modelo histórico. E não faltam avalistas e apologistas para o terror da mudança burguesa, isto é, do terror que acompanharia o progresso histórico. Assim, uma grande tolerância se aplica no reconhecimento do lado positivo (o desenvolvimento da indústria) da ação política do ditador do Estado Novo, responsável histórico pelo terrorismo de Estado que é também da natureza da ditadura militar, em especial após o AI 5. Getúlio deu início à auto-transformação da sua ditadura de modo a garantir a si mesmo um mandato presidencial no regime que viesse a substituí-la, seguramente de carácter liberal. De certo modo, ele também empreendeu uma transição que a

conjuntura internacional do final da guerra ajudou a acelerar, fazendo-a ultrapassar os objetivos do presidente. No entanto, ele volta ao governo em 1951 com um mandato popular e constitucional que se encerrou com sua morte em 1954.

Porque a sua participação na fase de contra-revolução constitui um estigma - que deixou de sê-lo para os Senadores Severo Gomes e Teotônio Vilela que se identificaram posteriormente com setores da esquerda - Geisel não tem reconhecido o seu mérito no tocante à autoria e à condução de uma obra significativa, um processo de transformação política de alto risco que acabou por combinar concessão do regime para preservar a autonomia militar, conquista dos direitos democráticos pela sociedade civil, transição lentíssima, conservação e mudança no plano social.

De Gaulle viveu uma situação análoga até pouco tempo. Somente agora, quando se comemora o seu centenário de nascimento, algumas personalidades das esquerdas francesas, como é o caso de Régis Debray (52), reconhecem que tiveram idêntica atitude com relação a De Gaulle: ou seja, um julgamento parcial e imaturo sobre um estadista que abriu espaço para transformações decisivas na a vida do país.

O Primeiro-ministro socialista Michel Rocard faz afirmações muito expressivas a este respeito (53). Cito-o largamente pelo valor político da sua avaliação de De Gaulle:

(a) sobre o Conselho Nacional da Resistência de 1943: *«Eu sabia que à direita como à esquerda se encontrariam homens e mulheres que reconheciam maior preço aos valores que são a liberdade, os direitos do homem, a honra e a fidelidade, que à sua própria vida. E eu sabia que em tempos de paz, como em tempos de guerra, a França teria sempre necessidade daqueles homens, de todas as orientações políticas, sabendo dialogar, se escutar e se unir. Eu o sei ainda»;*

(b) sobre a descolonização: *«como François Mitterrand, Pierre Mendès France e toda a esquerda, deplorei as condições do retorno de De Gaulle em 1958. A absolvição acordada ao golpe de Alger iria pesar muito tanto sobre a solução da questão argelina quanto sobre as relações do general De Gaulle com a opinião de esquerda. (...) De Gaulle soube impor, com risco de vida, a independência do povo argelino àqueles mesmos que haviam provocado o*

(52) Régis Debray, *A demain de Gaulle*. Paris: Gallimard, 1990.

(53) Michel Rocard, discurso de abertura de *Journées Internationales «De Gaulle en son siècle»*. Le Monde, 20.11.90. pg. 10.

seu retorno ao poder com a intenção contrária. Símbolo da liberdade da França, ele veio a ser universalmente um símbolo da libertação dos povos oprimidos»;

(c) sobre a autoridade: «ninguém como ele falou a linguagem do Estado» (Mitterrand). «Restaurar a autoridade do Estado, estabelecendo um executivo forte e conservando ao mesmo tempo um regime parlamentar, este era o objetivo da sua Constituição. Este objetivo foi obtido? Como, hoje, não responder "sim". As regras da V República, aplicadas lealmente, permitiram enfrentar todas as situações de trinta anos para cá. O putsch de 1961, a alternância democrática em 1981, a coabitação de 1986 confirmaram que as instituições, estabelecidas em 1958, funcionam no mais completo respeito da democracia de modo a fazer recuar as suspeitas e os medos»;

(d) sobre a legitimidade e a expressão política: «De Gaulle procurou unir os franceses, sem todavia passar pelos que os representam. (...) Nós perdemos, sem que se saiba a causa exata, muito do que fazia a força, a representatividade, a disponibilidade dos corpos intermediários sem os quais todo choque se torna frontal. A sociedade inteira sofre de uma organização hierárquica muito autoritária. Este modo de organização social torna-se cada vez menos tolerável numa sociedade onde o nível de instrução havia aumentado fortemente. Donde a reivindicação constante e muito generalizada na juventude do direito à autonomia e do direito à palavra que parecia confrontar o próprio sistema de exercício do poder que caracteriza o general De Gaulle e seu governo. É o tributo à concepção que ele tinha da legitimidade. Uma legitimidade na qual a expressão popular era, para ele, um limite intransponível e que ele sempre respeitou escrupulosamente. Mas um limite no interior do qual o princípio parecia ser o próprio general, não enquanto homem mas enquanto fato histórico»;

(e) sobre De Gaulle e a nação: «Acima das gerações, é a uma nação que De Gaulle aspira encarnar e cuja continuidade transcende as épocas. Mas ele reconhece evidentemente ao povo o direito de lhe dar razão ou de lhe negar. Isto teve conseqüências sobre os conflitos que o opuseram à esquerda. Para servir os franceses, ele queria antes de tudo engrandecer a França, ao passo que nós (à esquerda) o criticávamos por ser mais sensível à nação do que aos que a compõem. Negar hoje o desacordo de ontem não seria digno da sua memória nem da nossa. (De Gaulle é ao mesmo tempo) o homem que recusa inclinar-se perante a barbárie triunfante e o homem que decide livremente de se inclinar, sem uma palavra, perante a desaprovação do voto universal».

A preservação do Estado francês a partir de um representante no exílio que não aceitava outra legitimidade que a da França livre; a descolonização; um regime parlamentar de forte tom presidencialista, dado que o parlamento e o executivo são legitimados pela mesma fonte do voto universal e que o presidente da República comanda as Forças Armadas e dirige a política externa; a estratégia nuclear como fonte tanto da autonomia diplomática e militar no plano internacional quanto da profissionalização dos militares e do alijamento das Forças Armadas do núcleo do poder de Estado. São estas as linhas principais do seu legado histórico à França. Adversários de De Gaulle nos anos 60 e das instituições gaullistas nos anos 70, os socialistas que exercem o poder desde 1981 reconhecem neste legado a fonte do papel da França no plano internacional e a condição de governabilidade no plano nacional. Na verdade, os socialistas são hoje mais arraigados do que os gaullistas aos traços institucionais da herança do general, num sinal evidente de que De Gaulle estava historicamente à frente de ambos os grupos (a oposição socialista e os herdeiros do gaullismo) na sua visão do Estado francês.

O presidente François Mitterrand disse a respeito de De Gaulle aquilo de que o acusam os adversários gaullistas de proceder na chefia do Estado: «... o general De Gaulle concebe, medita, decide fora dos precedentes e das jurisprudências, alheio aos diálogos. O chefe de um Estado democrático escutaria seu Parlamento. (De Gaulle) dispõe, graças a um «setor reservado» que a si mesmo se atribuiu colocando-se ousadamente fora da lei, do direito de vida e de morte sobre o futuro de seu povo ...» (54). Contudo, é provável que Mitterrand tenha aplicado mais a fórmula do general do que o próprio autor: « a fórmula do general De Gaulle sobre o chefe que deve preservar para si próprio qualquer segredo aplica-se mais a François Mitterrand que a seu grande predecessor. Em De Gaulle a surpresa vinha das escolhas táticas, a orientação central aparecendo com evidência. Em François Mitterrand, a zona da reserva senão do segredo compreende aspectos essenciais da estratégia em política externa como em política interna» (55).

A terceira via que De Gaulle estabeleceu para a França no plano internacional, condição de autonomia face aos blocos americano e soviético no plano militar, pode ser comparada à política externa do presidente Geisel nos seus conflitos com os Estados Unidos. A comparação mais sugestiva contudo se estabelece com a via de transição do regime autoritário que Geisel abriu no Brasil. De Gaulle criou as condições para a autonomia

(54) Citado em Simone Servais, *Bégarde sur de Gaulle*. Paris: Plon, 1990, pp. 283-284 (traduzido por mim como nas demais citações do livro de língua francesa, quando não houver outra indicação).

(55) Alfred Grosser, *Affaires extérieures. La politique de la France, 1944-1984*. Paris: Flammarion, 1984.

estratégica ao passo que Geisel abriu o caminho para a superação da fonte militar do poder político, ainda que para isto tenha exercido o poder militar com todas as suas prerrogativas e riscos com o objetivo de controlar as forças armadas. A resolução desta contradição, que ultrapassa a obra do presidente Geisel (e foi resolvida por De Gaulle no caso francês), ainda não foi completada seja porque a Constituição de 1988 preserva um espaço de autonomia política às Forças Armadas, seja porque o presidente não exerceu o comando militar com a mesma competência do presidente Geisel (general João Figueiredo), não o exerceu simplesmente aceitando-lhe a tutela (José Sarney) ou não passou de uma situação promissora (Collor).

A estratégia militar francesa herdada de De Gaulle começou a ser colocada em questão em razão da guerra contra o Iraque em 1990-91. Um debate apenas se inicia a respeito, mas já é possível destacar alguns pontos sobre os quais o sistema de defesa francês deverá ser analisado e eventualmente modificado. A capacidade nuclear francesa é pequena com relação à das grandes potências e isto representa uma contradição com o conceito de defesa autônoma. A independência estratégica é fundada no conceito de *«dissuasion du faible au fort»*, isto é, na capacidade nuclear do mais fraco para infringir ao adversário mais forte uma destruição significativamente considerável, a ponto de ser capaz de dissuadi-lo de atacar a França.

A eficácia deste sistema já era questionada antes da guerra contra o Iraque que desnudou a sua fragilidade perante a opinião pública: *«o sistema francês de alerta aéreo, cujo centro fica em Taverny e que é a condição de emprego eventual da força nuclear («force de frappe») nacional, é, com efeito, considerado como estritamente ineficaz se ele não se encontrar subordinado a um sistema de alerta cobrindo o conjunto da Europa ocidental - o que mostra que a vontade de retornar a uma defesa puramente nacional não pode desabrochar a não ser de uma maneira bem fictícia, ainda que as múltiplas controvérsias sobre os objetivos e a estratégia da Aliança (OTAN) estejam longe de serem infundadas»* (56). A segunda linha desta política de segurança é composta pelos armamentos e dispositivos convencionais, disposição estratégica e treinamento voltados para o teatro centro-europeu, palco provável de um confronto entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia.

(56) Charles Zergbibe, *Les relations internationales*. 4^e édition, Paris: Presses Universitaires de France, 1989, pg. 300.

Os aspectos técnicos deste debate não serão aqui mencionados. O debate todavia foi aberto pelo presidente Mitterrand sobre a natureza profissional ou nacional das Forças Armadas. A posição dos comandantes militares no imediato pós-guerra corresponde à necessidade de adaptação dos materiais e da tecnologia e, ao mesmo tempo, da preservação da estratégia nacional francesa separada da estratégia globalizante da OTAN e ao caráter nacional do serviço militar, ao lado de um corpo profissional (57). Vale guardar os problemas até aqui levantados, a partir de dois artigos significativos. O primeiro diz respeito à inadequação da concepção, do preparo e do material para uma guerra de forte intensidade como a do Golfo: *«nossos pilotos, nossos legionários e nossos artilheiros não estão evidentemente em condições de combater da melhor maneira possível num meio ambiente como o da guerra com o Iraque. O dispositivo militar francês é, no plano numérico e tecnológico, dimensionado para a guerra no Tchad»*. O mesmo autor coloca em questão a própria concepção de dissuasão do forte pelo fraco, indicando um virada decisiva do preparo militar nos próximos anos, um reflexo do que vem ocorrendo nos Estados Unidos e na Europa em geral: a necessidade de preparação para a guerra em países e regiões do Terceiro Mundo. A guerra das Malvinas parece ter aberto esta questão no início dos anos 80. Seria preciso então uma atualização do conceito nuclear de modo a completar *«a dissuasão do fraco ao forte (no teatro europeu) por uma dissuasão do forte ao fraco (no Terceiro Mundo)»* (58).

Uma adaptação e não o abandono da herança gaullista na estratégia nuclear é também a tese de outro autor, para o qual a ameaça soviética permanece, embora tenha mudado de natureza com o desaparecimento do Pacto de Varsóvia: *«No Leste, a ameaça mudou fundamentalmente de natureza. Ela não tem mais sua coerência global, o desaparecimento do Pacto de Varsóvia o demonstra. Ademais, a fronteira estratégica recuou 700 quilômetros, alongando consideravelmente os prazos de alerta. A ameaça assume portanto duas formas: a manutenção do poderoso potencial militar soviético (ou russo) cuja existência deve sempre ser tomada em conta, sobretudo numa fase de instabilidade política maior. O outro risco é a desestabilização da orla oriental do nosso continente da qual não podemos evidentemente nos desinteressar. (...) A defesa da Europa. No essencial, ela repousará sobre o nuclear. (...) A arma estratégica é por natureza um instrumento nacional de dissuasão. Ao contrário, a arma pré-estratégica pode participar da defesa comum. (...) A*

(57) *Armées*, nº 158, março de 1991.

(58) Ewen Fautou (pseudônimo de um alto funcionário do governo francês), *La guerre avec l'Irak et la programmation militaire française*. Libération, 23.1.91, pg. 11.

defesa convencional da Europa existe praticamente, o reforço do peso europeu na OTAN é inelutável».

A herança política mais relevante de De Gaulle, o sistema de governo da V República, é também colocado em questão no imediato pós-guerra do Golfo por parlamentares gaullistas que, com boa dose de oportunismo, levantam a bandeira do fortalecimento do Legislativo numa contestação ao estilo gaullista do presidente socialista. Os dois conjuntos de questões exigirão um tempo relativamente grande de maturação a partir da iniciativa do presidente Mitterrand de abrir o debate sobre a circunscrição e o soldado profissional.

Esta mesma guerra coloca problemas novos para o preparo militar brasileiro e para a orientação terceiro-mundista do Itamaraty, enquanto que o novo quadro das relações Leste/Oeste, decorrente da crise do sistema soviético e da superação da Guerra Fria, contesta os fundamentos estritamente anticomunistas da identidade política e estratégica dos militares, segundo os conceitos rigidamente bipolares da Doutrina de Segurança Nacional.

Capítulo 7

As concepções de auto-legitimação

De Gaulle compreendia a crise de identidade das Forças Armadas francesas derrotadas na Indochina e tendentes a se constituírem como «*parti militaire*» que perseguia uma política própria a respeito do futuro do Estado francês. Ele queria fazê-las retornar à «*l'obéissance*». Ambos os generais-presidentes deveram em alguma medida o seu mandato às respectivas Forças Armadas. Todavia, ambos se recusaram a representá-las no poder e o voltaram contra elas, modificando-lhes a relação com o poder político (Geisel) e submetendo-as efetivamente às instituições civis (De Gaulle). Eles as comandaram de forma admirável e exemplar, empregando a força ou a ameaça do uso da força para implantar a autoridade política no meio militar. Souberam também negociar. Se houve exclusão de quadros militares, como os da OAS - Organisation Armée Secrète - houve também ~~existia~~ ou se lhe abriu a porta para a adoção futura. O estilo imperial que os adversários condenavam em Geisel e De Gaulle foi importante para a preservação da autoridade presidencial perante o aparelho militar.

A legitimidade que reivindicavam nem sempre foi reconhecida pelos militares em nome dos quais chegaram ao poder. Ambos os presidentes elegeram fontes de legitimidade e as elaboraram com acuidade nos seus discursos políticos.

1. A legitimidade pessoal

A nação é uma referência importante no tratamento da legitimidade do projeto político (De Gaulle e Geisel) e do mandato presidencial (Geisel). Legitimidade, mandato e projeto são os pilares da ação política na área militar, na qual os dois presidentes encontraram certamente apoio, mas cuja contestação colocou-lhes em risco o poder e a vida.

A relação entre a nação e a sua própria pessoa corresponde a uma linha tão direta e sem equívocos na visão de De Gaulle que ele se concebe como representante, ou melhor, como portador solitário da legitimidade fundada na nação. Referindo-se à si mesmo na terceira pessoa, ele expressou reiteradas vezes a convicção de que somente ele poderia resolver a crise política prolongada que decorria da inadequação da Constituição (equilíbrio paralizante entre o Executivo e o Parlamento), da situação internacional (política de blocos e falta de autonomia estratégica da França) e da questão colonial (derrota militar na Indochina e guerra anti-colonial no Maghreb) (59), elementos que se expressam de forma particularmente grave numa crise militar permanente.

O pensamento de De Gaulle comporta níveis diferentes. No nível mais profundo, tal legitimidade existiria porque o general havia representado a sobrevivência do Estado cujo papel é dar continuidade à nação francesa. As primeiras frases do seu livro de memórias expressam o núcleo do seu pensamento: *«A França vem do fundo dos tempos. Ela vive. Os séculos a chamam. Mas ela permanece ela mesma ao longo dos tempos»* (60).

O Estado só é legítimo se ele se encarregar da herança da nação francesa e dos seus projetos para o presente e para o futuro: *«A menos que se desfça, este conjunto humano, sobre este território, no seio deste universo, comporta assim um passado, um presente, um futuro indissociáveis. Também o Estado, que responde pela França, está encarregado ao*

(59) O Maghreb é formado pelo «conjunto de países da África do Norte (Tunísia, Argélia, Marrocos) aos quais às vezes se juntam a Líbia e a Mauritânia». Dictionnaire en couleurs. Noms propres de la langue française. Ver ainda *L'Afrique du Nord* in Rafic Boustani e Philippe Fargues, *Atlas du monde arabe. Géopolitique et société*. Prefácio de Maxime Rondinson. Paris: Bordas, 1990, pp. 16-17.

(60) *«La France vient du fond des âges. Elle vit. Les siècles l'appellent. Mais elle demeure elle-même au long du temps».*

mesmo tempo de sua herança de ontem, de seus interesses de hoje e de suas esperanças de amanhã» (61). Ora, teria sido precisamente o próprio general De Gaulle quem encarnou a Nação francesa e garantiu a preservação do Estado ao romper com o governo que se rendeu às tropas nazistas. Até o final da sua vida política, De Gaulle reivindicará a autoridade fundada nesta ruptura, a única capaz de unir o povo porque ligada à França profunda. Ele teria garantido ainda esta preservação quando organizou uma parcela importante da resistência no interior e no exterior e o governo provisório do pós-guerra, do qual se afastou porque sua obra não tinha a face institucional que lhe havia pretendido dar.

Esta ruptura abre feridas jamais sanadas entre as Forças Armadas francesas e De Gaulle que sempre afirmou a ilegitimidade do governo Pétain que se submeteu à Alemanha: *«o pecado original foi o armistício de 22 de junho, assinado em nome do Marechal Pétain (foi) a capitulação sobre o terreno de um exército derrotado, a saber a interrupção política de uma guerra nunca perdida, de uma guerra a ser continuada por outros perante uma Alemanha que iria ocupar duradouramente o solo francês»* (62).

Se a ruptura lhe dava a autoridade e a legitimidade com que a opinião pública tendia a concordar, o reverso da medalha era a estigmatização, aberta ou velada, dos militares que não tinham tomado a mesma atitude. Segundo o presidente Eisenhower, ele também general, *«é muito fácil compreender porque De Gaulle era mal visto pelas Forças Armadas francesas. No momento da capitulação da França em 1940, os oficiais que permaneceram nelas haviam aprovado a posição tomada pelo governo, obedecido às suas ordens e deposto as armas. De seu ponto de vista, portanto, se a via escolhida por De Gaulle era justa, cada oficial (...) era um covarde. (...) para eles, De Gaulle era portanto oficialmente um desertor»* (63).

Em segundo lugar, a legitimidade do Parlamento com base no voto universal se diluiria na crise permanente de divisão e ingovernabilidade a qual os partidos políticos teriam enraizado na Constituição da IV República. Essa é a sua visão do governo dos partidos. De Gaulle parece ter convocado a Assembleia Constituinte a contragosto, já que lhe pareceu o meio adequado de enfrentar o partido comunista (*«eu queria afogar no sufrágio universal a ameaça, então imediata e poderosa, do comunismo»*) (64) sem recorrer a uma ditadura

(61) Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir. Le renouveau*. 1958-1962. Paris: Plon, 1989, pp. 9.

(62) Alfred Grosser, obra citada, pp. 20.

(63) Simone Sorvino, obra citada, pp. 148.

(64) *«je voulais noyer dans le suffrage universel la menace, alors immédiate et puissante, du communisme».*

peçoal. Sua apreciação da Constituição é taxativa: *«má (Constituição) que iria ser feita por e para os partidos»* (65). Tendo conseguido introduzir na Constituição da IV República a figura do referendo (66) que ele pretendia usar para *«fundar eu mesmo, um dia, uma boa (Constituição)»* (67), De Gaulle decide retirar-se da vida política até que viesse a ser chamado (ele contava com isto) a sair de sua reserva de legitimidade para resolver a crise a que os partidos fatalmente levariam o país: *«eu deveria, por mais ou menos tempo, deixar o regime de partidos ostentar ainda uma vez a sua nocividade, bom disposto que eu estava a não lhe servir de cobertura nem de figurante. Eu partiria portanto, mas intacto. Assim, chegado o momento, eu poderia ser de novo o socorro, seja em pessoa, seja pelo exemplo que eu teria deixado»* (68).

De Gaulle recorre a estas duas noções (a de nação francesa e a de legitimidade advinda do seu papel na Resistência) como fundamentos de uma autoridade pessoal que ele não vinculava ao exercício de mandato político e, portanto, à representação. Sua legitimidade seria essencialmente pessoal e permanente, ao passo que a autoridade política de um mandato é circunstancial e provisória. Assim, ele não vincula sua autoridade pessoal a um movimento em nome do qual viesse a falar: ele teria (ou melhor, ele seria) uma autoridade exterior e superior ao regime político, a única dentre as autoridades capaz de reunir o apoio da opinião pública para redirecionar o Estado e solucionar a crise do regime político: *«ninguém duvida, na realidade, que a menos de ir à deriva até o desmoronamento nacional, a situação não poderia ter outra saída que De Gaulle»* (69); ou ainda, *«eminente dignidade do chefe, pesada cadeia do servidor»* (70).

Em suma, De Gaulle se concebo como a *«remanação de uma nação unânime. Ele não se resigna de própria vontade - e se pode mesmo dizer que ele jamais se resignará - a aparecer como o chefe de uma maioria»* (71). Decorre daí a sua idéia do referendo como a via mais democrática de relação com a nação francesa.

(65) *«... mauvaise (constitution) qui allait être faite par et pour les partis»* Charles de Gaulle, obra citada, pg. 14.

(66) Sobre a revisão, previa a Constituição da IV República, no artigo 123, que o projeto adotado por maioria conforme lei ordinária seria submetido ao referendo popular: aprovado, seria promulgado pelo presidente da República.

(67) *«fonder moi-même, un jour, une bonne (constitution)».*

(68) Charles de Gaulle, obra citada, pg. 13.

(69) Charles de Gaulle, obra citada, pg. 22-23.

(70) Charles de Gaulle, obra citada, pg. 34.

(71) Jean Touchard, *Le gaullisme, 1940-1969*. Paris: Seuil, 1979, pg. 2EB.

2. A legitimidade pela recuperação ou a legitimidade dos fins

O presidente Ernesto Geisel também reivindica a legitimidade pessoal, em especial na relação com o aparelho militar. Motivos não lhe faltavam ao longo de uma carreira bem sucedida e respeitada, além é claro da participação no golpe de 1964 que constituiu uma espécie de fonte universal de direitos e autoridade no meio militar. Seu ingresso na política deu-se com a Revolução de 1930. Quase duas décadas depois, ele fez parte do grupo de oficiais-intelectuais que criou a Escola Superior de Guerra. Suas ligações com o general Humberto de Alencar Castelo Branco e a sua fama de cultivador da autoridade, ao mesmo tempo que centralizador e de personalidade forte, certamente lhe valeram a aceitação, a acomodação ou o respeito da sua área de maior sensibilidade. Todavia, não será esta a sua fonte da legitimidade reivindicada.

O general Ernesto Geisel já se encontrava na reserva quando impôs sua candidatura ao Exército, que - mais do que as outras Armas - ocupou o poder de Estado na ditadura militar. As relações de força entre os grupos militares nunca deixaram evidente que esta escolha tivesse correspondido à vontade do presidente Médici, a quem sucedeu. Ao contrário, oficiais próximos deste presidente empenharam-se noutras alternativas com o propósito de derrotar no nascedouro a iniciativa de Geisel, que eles identificavam como o instrumento de um abrandamento de inspiração castelista da ditadura militar.

A ditadura militar reivindicava a legitimidade sobre três bases principais: a derrota do comunismo que se encontraria às portas do poder no governo Goulart, a luta contra a corrupção e o projeto de potência. O terceiro elemento foi adicionado aos dois originais como uma legitimação de projeto de futuro. Na verdade, a legitimidade constituiu um problema jamais resolvido, na medida em que os principais construtores deste regime de exceção, os castelistas, sempre mostraram um certo constrangimento com a ditadura que eles não teriam pretendido erigir, mas que aceitavam como imposição do momento. Em todo caso, era inegável que a ditadura resultara de sua ação político-militar. O general Golbery do Couto e Silva se expressa da seguinte maneira na já referida conferência da Escola Superior de Guerra: *«A Revolução de 31 de Março, sem quaisquer propósitos definidos de centralização ou de autoritarismo - ela que, afinal, nem pensava em durar mais que um*

simples instante de redenção - seria gradativamente empurrada a esposá-los, afirmar e reafirmá-los: a princípio, como simples expedientes temporariamente indispensáveis à própria manutenção da ordem pública recém-instaurada, ao saneamento da economia altamente inflacionada e combatida e, pouco depois, às investidas irracionais de um terrorismo urbano-rural sem compromissos quaisquer com a realidade nacional; lentamente, reinterpretados esses meros expedientes como elementos essenciais à reconstrução nacional e à criação, afinal, da grande potência emergente de nossos sonhos» (72).

Ainda que adotando este ideário constrangido do seu grupo de referência, Geisel busca erigir duas fontes de legitimidade que o distinguem do governo anterior e da ditadura militar. Em primeiro lugar, a recuperação dos objetivos do movimento militar: a ditadura não teria feito parte dos objetivos originais, mas ela teria se imposto como contingência que deveria um dia ser superada. E não teriam faltado ocasiões ainda mais propícias do que as vigentes em seu governo. Em segundo lugar, este governo representaria uma mudança no interior de uma continuidade. Não seria o caso de renegar a obra revolucionária, mas de transformá-la através de uma distensão lenta, segura e gradual que a adaptasse aos novos tempos. Uma nova fase de descentralização do Estado, na formulação do general Golbery.

O projeto de distensão introduz a temporalidade no regime militar, configurando-se uma contradição com os setores repressivos (operacionais e de informações) civis e militares que a concebiam como permanente, inclusive em razão dos interesses pessoais e grupais que os vinculavam a esta durabilidade indefinida. Deste modo, apesar da força e dos interesses dos seus setores mais conservadores e duros, o regime militar um dia chegaria ao fim. A propósito, Stepan reproduz o pensamento do general Golbery do Couto e Silva: *«Não havia, para o Brasil, solução autoritária a longo prazo que tivesse legitimidade. Finalmente, deu muita ênfase aos efeitos nocivos da campanha antiguerilha de 1969-1972, que tinham levado à crescente autonomia da comunidade de segurança, tanto no Estado como na própria corporação militar. Essa crescente autonomia e a radicalização ideológica eram, segundo Golbery, desnecessárias e perigosas, no final de 1973. Desnecessárias, porque todos os possíveis adversários armados tinham sido destruídos. Perigosas, porque a autonomia e a radicalização das forças de segurança - se continuassem sem controle - representavam uma dupla ameaça para os militares brasileiros. A primeira delas era o perigo da fragmentação e argentinização ou, pior ainda, de "centro-americanização" dos militares*

(72) Golbery do Couto e Silva, *Conjuntura política nacional e poder executivo*, Revista da Escola Superior da Guerra, ano IV, 2, 1989, pg. 114.

brasileiros. A outra ameaça era o distanciamento cada vez maior entre as forças fundamentalmente moderadas da sociedade e os militares brasileiros, se a comunidade de segurança continuasse dominante» (73).

A temporalidade foi percebida pelos setores duros como um perigo que deveria ser combatido, cerceado e contido, pois significaria «a permissão para o inimigo entrar, em cunhas profundas e talvez definitivas, dentro do campo da Revolução de 64. Por isto está inquietando e pode dividir as Forças Armadas (...) conquanto vinculado a circunstâncias concretas do momento histórico, o Movimento de 64 transcende o instante e se insere no permanente nacional. O que significa, entre outras coisas, que não pode ser negado. Tem que ser aceito. Disto não se pode abrir mão. (...) "Abertura" assim é a permissão para o inimigo entrar, em cunhas profundas e talvez definitiva, dentro do campo da Revolução de 64. Por isto está inquietando e pode dividir as Forças Armadas. (...) Controlar agora a espiral da "abertura" é difícil mas indispensável. Repetimos que possui ela dinamismo próprio, que rompe controles externos. Mas, temporariamente, poderá ficar refreada, contida. E o meio é solene declaração de que o Ato 5 será mantido até que a Nação possua estrutura para assegurar a sobrevivência e a assimilação total do espírito de 1964 (...) O que entende por conter a "abertura" é simplesmente, de início, a aludida declaração, feita de modo bem claro, de que o Ato 5 não será revogado (...) Em síntese, convém colocar a "abertura" sob controle. E a opinião das Forças Armadas seria dada a conhecer ao Exmo Sr presidente, chefe da Revolução. (...) Para o futuro (...) dever-se-ia examinar a hipótese de transformar o Ato 5 numa prerrogativa de um Poder Moderador a ser instituído» (74).

Além da temporalidade, a distensão introduz a condicionalidade: a ditadura teria centralizado o poder como uma reação à «*intoxicação liberal*» da Constituição de 1946 (que explicaria também o golpe de 1964), responsável pela descentralização do poder nacional em benefício dos Estados federados, que paralisava o Executivo sem no entanto dotar o Congresso (por força de um regime presidencialista) dos meios de governo. Assim, um novo ciclo de descentralização se seguiria à ditadura militar.

Tendo restringido o campo de disputa política através da eleição indireta do presidente, dos governadores e dos prefeitos das capitais e das cidades incluídas em áreas

(73) Alfred Stepan, obra citada, pg. 44.

(74) «*Estudo e apreciação sobre a Revolução de 64*», documento do Centro de Informações do Exército, citado em Ailton Belia, *Noe países do SNI. O retrato do monstro de cabeça seca*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1989, pg. 57.

de segurança, mas havendo preservado o poder Legislativo nos três níveis da Federação em cuja disputa se lançavam os dois partidos permitidos, o movimento militar não fechou completamente o regime político, como aconteceu na Argentina e no Chile. Ele ocupou o poder de Estado e condicionou a vida política através da repressão militar, da censura e de outros mecanismos autoritários tais como o controle dos sindicatos e a ampliação dos serviços de informação. Se os setores duros impulsionavam o regime ao fechamento e resistiam a qualquer tipo de abertura ou transição, o fato do regime não haver ocupado todos os espaços de disputa política e, portanto, de exercício do poder político deve ser explicado pela existência e pela atuação de setores militares que impediram o completo domínio castrense sobre o Estado e a sociedade. A distensão se inspira nesta visão, correta aliás, da relação de forças no interior do regime militar. De modo que os duros se constituirão nos seus primeiros e mais importantes adversários.

A distensão política começaria pelo abrandamento dos mecanismos de controle político e não pela ampliação das condições de disputa do poder de Estado. Assim, Geisel introduziu uma nova fórmula na relação entre a segurança nacional e o desenvolvimento. No governo anterior, segurança e desenvolvimento resumia os objetivos (construção de uma potência mundial ao final do século através do desenvolvimento econômico acelerado) e a condição (segurança) da ação militar. Geisel adotou a fórmula da segurança adequada ao projeto de desenvolvimento, a qual implicava a redução do grau excedente de segurança. Este movimento não deixa de ser importante, na medida em que esta redução do grau de segurança foi interpretado - corretamente, aliás - pelos setores de repressão e de informações, como uma política que lhes combatia o poder e a autonomia.

Ora, a ocupação militar do poder de Estado se havia traduzido numa legislação de caráter excepcional que possibilitava o exercício do poder revolucionário além dos limites impostos pela Constituição. E, além de se encarregar diretamente da repressão, o aparelho militar assegurou-se o julgamento dos delitos incluídos no domínio da segurança nacional. Em suma, este domínio incluía de fato todas as esferas da vida política, tais como a vida cultural, sindical, partidária, educacional entre outras.

O primeiro passo do abrandamento dos mecanismos de controle político foi o relaxamento seletivo da censura prévia da imprensa. A sociedade civil se apropriou dos benefícios desta medida que possibilitava uma margem mais ampla de expressão da opinião e do dissenso. O governo Geisel igualmente se beneficiou, na medida em que passou a voicolar - em busca de apoio político - a natureza e os mecanismos do projeto de distensão.

para a oposição. Quando seu governo já enfrentava a questão de eleger com segurança o seu sucessor, e perante a derrota no Congresso de seu projeto de reforma do Judiciário, Geisel impôs mudanças no sistema de representação dos Estados (número de deputados federais e escolha indireta de um dentre três senadores), de modo a garantir a curto prazo o apoio majoritário do Legislativo em abril de 1977.

Esta diversidade de atitudes se explica em boa medida pelas pressões militares dos setores duros no sentido de limitar e mesmo interromper o processo de distensão. O MDB teve uma parte da responsabilidade pela complicação da conjuntura política. Preso à orientação maximalista de derrotar integralmente a ditadura, e não se dispondo a negociar senão a rendição do governo, o partido de oposição colaborou certamente para estreitar a margem de manobra do governo com relação aos seus adversários militares localizados à sua direita, deixando ao presidente a única alternativa de entendimento com a extrema direita militar nos termos que esta lhe impunha: restringir o processo de distensão política. Caso contrário, estes setores militares promoveriam a desestabilização do frágil equilíbrio institucional.

Ao contrário do que ocorreu com De Gaulle cuja referência à nação como fundamento de sua própria legitimidade foi comprovada pelo voto e pelo referendo (inclusive sobre a posição a ser adotada quanto à independência da Argélia), Geisel manteve uma relação difícil com o conceito de nação, visto que ela se associava a uma intervenção militar que seu projeto de distensão pretendia modificar e, no seu limite, interromper. Se De Gaulle pode afirmar que a legitimidade dos seus poderes decorria da expressão da vontade popular, a ausência desta expressão constitui para Geisel um problema para a estabilidade de seu projeto re-estabilizador.

Capítulo 3

A política e o poder militar

Ambos os generais-presidentes enfrentaram crises militares que colocaram em risco os respectivos regimes políticos e as suas próprias vidas, como já foi dito. De Gaulle foi alvo de atentados terroristas empreendidos por grupos paramilitares que não se conformaram com a independência da Argélia. Em outubro de 1977 Geisel exonerou o ministro do Exército em condições tais de conflito que lhe valeram risco de vida. No entanto, do ponto de vista de suas estratégias, ambos foram vitoriosos nos seus embates contra o poder militar. De Gaulle abriu uma fase de profissionalismo e de subordinação institucional ao poder político. Geisel cortou substantivamente a autonomia do setor militar vinculado à repressão, ora destituindo comandante militar ora dispersando pelo vasto país os oficiais que resistiam ao seu comando político. Geisel fechou a torneira do regime militar.

Assim, ambos enfrentaram o envolvimento do aparelho militar na repressão política. Repressão interna no caso brasileiro, repressão contra um movimento de libertação nacional no caso francês, as duas Forças Armadas tinham um traço comum que caracteriza geralmente os regimes autoritários: a atividade repressiva passara a desenvolver-se em estruturas militares que, dotadas de um nível sempre crescente de autonomia, reivindicavam o reconhecimento de seus interesses junto ao poder político. De Gaulle foi contestado por haver decidido aceitar e promover a independência da Argélia, do mesmo modo que Geisel por haver iniciado a distensão política.

O traço que seguramente mais os aproxima diz respeito ao caráter klausewitziano de sua ação político-militar. Ambos impuseram o valor da política sobre as questões de natureza militar. Certamente se pode falar muito sobre Geisel e De Gaulle, como de fato já muito se falou. Mas não se pode dizer que desconheciam o ambiente militar. Ao contrário,

não apenas o conheciam como o incluíram no cálculo das suas estratégias, pois sabiam que os erros do comando político e a ausência da autoridade (ou a falta de autoridade) produziam a desestabilização dos seus respectivos regimes políticos. Foram também seguidores (voluntários ou não) de Maquiavel sob diversos pontos de vista, em especial na combinação do recurso à política e à força e na sagacidade do jogo de poder. A propósito, diz Stepan que manteve um diálogo com o presidente Geisel: *«Ele me perguntou: "Qual é o primeiro princípio de Maquiavel? Que os governos devem lutar para manter o poder. Pessoalmente não disse que queria manter o poder para sempre, mas nenhum governo diz a seus aliados que quer entregar o poder para a oposição". Concluiu dizendo que "não se avançaria sem alguns recuos" mas que durante toda a abertura se preocupava em evitar avanços que obrigassem a recuos irreversíveis»* (76).

Ambos elegeram a vitória no plano militar, após a qual a paz é um problema exclusivo do campo da política, como condição para a subordinação do aparelho militar ao poder político (De Gaulle) ou para a desarticulação do aparelho repressivo (Geisel). De Gaulle deu largo exemplo com relação ao golpe militar dos generais Challe, Zeller, Jouhaud e Salan em abril de 1961. O presidente havia se afastado da idéia-força que motivara diversos oficiais a participarem do golpe branco que o conduziu ao poder: a saber, a preservação da Argélia como parte da França, a Argélia francesa. Em 1961 eles pretendiam forçar De Gaulle a retornar à posição original que ele nunca abraçara mas que nunca descartara com toda a clareza: *«é certo que ele jamais acreditou na Argélia francesa tal como a desejavam aqueles que o conduziram ao poder. É provável que ele pretendesse uma espécie de entidade política específica inserida na Comunidade. Mas o essencial encontra-se talvez em outro lugar. O problema algeriano era também sem dúvida, em primeiro lugar, um componente negativo, esterilizante da política externa a ser praticada para que a França pudesse verdadeiramente desempenhar o papel mundial que ele sonhava»* (77).

A estratégia dos golpistas era produzir um efeito dominó na lealdade das unidades militares ao presidente. Se algumas unidades se sublevassem outras adeririam ao movimento militar de modo a evitar a guerra civil e a obter um resultado a curto prazo. Este teria sido o plano do general Challe: *«de que, primeiro, render Alger, segundo, juntar as Forças Armadas da África, terceiro, terminar a guerra em algumas semanas. Ele prevê em seguida enviar (à Argélia) duzentos mil homens da contingente da metrópole. Salva a Argélia, De*

(76) Alfred Stepan, *Os militares: da Abertura à Nova República*, pg. 47.

(77) Alfred Grosser, obra citada, pg. 163.

Gaulle deveria mudar de política. Se ele se submete, o caso está terminado. Senão, ele deveria demitir-se na legalidade» (78).

A resposta de De Gaulle foi fulminante a partir de um princípio básico: o governo não negociaria com os golpistas que deveriam, sim, ser isolados politicamente e derrotados militarmente. Nas próprias palavras de De Gaulle, *«minha decisão estava tomada. É necessário reduzir a dissidência sem compor, nem adiar, afirmando em todo o seu rigor a legitimidade que é a minha e levando assim o povo a tomar partido pela lei e as Forças Armadas pela disciplina» (79).*

O presidente implantou o Estado de Sítio e outras medidas fundadas no artigo 16 da Constituição (80) e comunicou sua decisão ao povo pela televisão, trajando uniforme militar, com um discurso que constitui uma peça literária e política de grande valor: *«Um poder insurrecional instalou-se na Argélia por um pronunciamento militar. Este poder tem uma aparência: um quarteto de generais da reserva. Ele tem uma realidade: um grupo de oficiais "partisans", ambiciosos e fanáticos. (...) Em nome da França, eu ordeno que todos os meios, eu digo todos os meios, sejam empregados para barrar o caminho a estes homens, esperando reduzi-los. Eu proíbo a todo francês, e em primeiro lugar a todo soldado de executar qualquer de suas ordens. (...) Por aí mesmo (artigo 16 da Constituição) eu me afirmo, para hoje e amanhã, na legitimidade francesa e republicana que a nação me confiou, que eu mantereí, aconteça o que acontecer, até o término de meu mandato ou até que me faltem sejam as forças, seja a vida e da qual (nação) eu tomarei os meios de que ela dispõe atrás de mim. Francesas, francesas! Ajudai-me!» (81).*

(78) Alain Gandy, *Salon*, Paris: Perrin, 1990, pp. 355.

(79) Charles de Gaulle, obra citada, pp. 112-113.

(80) Constituição da V República. Artigo 5º: *«O presidente da República é o chefe das Forças Armadas. Ele preside os conselhos e comitês superiores da defesa nacional»*. Artigo 16 - *«Desde que as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou a execução de seus compromissos internacionais estejam ameaçadas de uma maneira grave e imediata e que o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais é interrompido, o presidente da República toma as medidas exigidas por estas circunstâncias, após consulta oficial ao Primeiro ministro, aos presidentes das Assembléias e do Conselho Constitucional. Ele informa a Nação disto por uma mensagem. Estas medidas devem estar inspiradas pela vontade de assegurar aos poderes públicos constitucionais, nos menos prazos, os meios de realizar sua missão ...»* Les Constitutions de la France depuis 1789. Apresentação de Jacques Godechot, Paris: Garnier-Flammarion, 1979, pp. 423.

(81) *«Un pouvoir insurrectionnel s'est établi en Algérie par un prononciamiento militaire. Ce pouvoir a une apparence: un quarteron de généraux en retraite. Il a une réalité: un groupe d'officiers partisans, ambitieux et fanatiques. (...) Au nom de la France, j'ordonne que tous les moyens, je dis tous les moyens, soient employés pour barrer la route à ces hommes là, en attendant de les réduire. J'interdis à tout Français, et d'abord à tout soldat,*

No plano político, De Gaulle integra o apelo ao povo francês com a mobilização das forças políticas na sociedade e no Parlamento. Sua autoridade aplica de modo incisivo os poderes excepcionais, mas é sobretudo no teatro militar da contestação, isto é, na Argélia que ela se aplica para derrotar os militares golpistas. No plano militar, o monopólio dos meios de violência foi reafirmado contra a Central Geral dos Trabalhadores e o Partido Comunista que reivindicavam a distribuição de armas para a população. A curto prazo, a depuração das Forças Armadas de toda a rede golpista, a dura repressão à OAS, inclusive com recurso à tortura que havia notabilizado a repressão na Argélia, e o fortalecimento da autoridade militar do presidente. A médio prazo, De Gaulle criou a autonomia estratégica nuclear - *«la force de frappe»* - consolidada com a saída da França da organização militar da OTAN em 1966, já que a autonomia estratégica não poderia agasalhar-se neste organismo por excelência da supremacia dos Estados Unidos sobre a Europa ocidental. Condenados à morte ou à prisão perpétua, alguns militares serão anistiados no contexto da crise de maio de 1968.

A solução negociada da independência argelina, o presidente De Gaulle a conduz com o apoio obtido em novo referendo quando a vitória militar francesa está praticamente assegurada. Então, ele associa os resultados obtidos no campo de batalha à vontade política de conceder a independência. A doutrina militar associada à dissuasão nuclear não se funda sobre Forças Armadas desprestigiadas. Ao contrário, De Gaulle as prestigia com o novo estatuto estratégico nacional. Contudo, a solução final é puramente *«gaulliste»*, sem forçar o termo. As Forças Armadas não tem mais voz política, elas submetem-se a uma nova política de defesa, a guerra do passado passa a fazer parte do *«culte d'une légende»*. O resultado é bastante duradouro. Um sinal disto é, como já foi dito acima, que os socialistas no poder desde 1981 abandonam suas teses sobre a defesa francesa e se filiam pura e simplesmente à doutrina militar gaullista. É duradouro sem deixar de comportar tensões, na medida em que a modernização e o profissionalismo se desenvolvem mais rapidamente na Marinha e na Força Aérea, as quais *«são abertas para o exterior, nelas o endorecramento é relativamente baixo, e uma proporção não negligenciável de oficiais fazem uma segunda carreira no mundo civil»* (82).

d'exécuter aucun de leurs ordres. (...) Par là même (artigo 16 da Constituição), je m'affirme, pour aujourd'hui et pour demain, en la légitimité française et républicaine que la nation m'a confiée, que je maintiendrai, quoi qu'il arrive, jusqu'en terme de mon mandat ou jusqu'à ce que me manquent soit les forces, soit la vie, et dont je prendrai les moyens qu'elle de neura après moi. Françaises, Français Aidez-moist. Charles de Gaulle, obra citada, pp. 116-117.

(82) Claude D'Abzac-Epoy, *La société militaire, de l'ignorance à l'ignorance*, in Jean Pierre Fauriol, *La guerre d'Algérie et les français*. Paris: Fayard, 1990, pp. 256.

Em outras palavras, De Gaulle resolveu a crise profunda que minava as relações entre a sociedade francesa e seu aparelho militar, definindo-lhe claramente uma missão. De Gaulle iniciou a transposição do fosso político que separava o aparelho militar do resto da nação. No plano estratégico, De Gaulle fez a França ingressar numa nova fase da sua história, a da dissuasão nuclear. A exemplo da OTAN, a França define então a União Soviética como inimigo estratégico. Diferentemente da Inglaterra, não restringe seus interesses aos estritos limites da potência hegemônica. Alfred Grosser analisa esta situação da seguinte maneira: *«Desde que a independência da Argélia representava uma derrota, desde que a OAS conseguiu destruir a proposta «Franceses da Argélia» dos acordos de Evian, antes mesmo da sua aplicação, a França não conheceu nem a amargura nem a humilhação que se poderia prever. Ao transferir a ambição nacional da dominação à cooperação, ao aceitar - contrariamente aos Estados Unidos na América Latina - sacrifícios econômicos em nome de uma visão política global, o general De Gaulle chegou a uma espécie de reestabelecimento de prestígio. Um prestígio em dimensão moral tanto quanto política»* (83).

Recorremos mais uma vez a Grosser que esclarece adequadamente o significado da estratégia nuclear francesa nos planos militar e diplomático. O sistema nuclear francês é voltado para *«destruir cidades russas e deve portanto dissuadir uma potencial agressão da URSS»* (84). Além de instrumento de dissuasão, a arma nuclear configura um importante instrumento diplomático: *«para o general De Gaulle, a arma atômica é seguramente um elemento chave da política de defesa, mas é também, talvez sobretudo uma carta («atout») diplomática. Face ao adversário potencial, seguramente. Mas também face aos Estados Unidos no seio da OTAN. E sem dúvida perante a potência econômica alemã no seio da Europa. Acima de tudo, ela é sinal de independência. É somente a independência que permite e garante a posição («rang»)»* (85).

As relações internacionais constituem um campo de aproximação da visão dos dois presidentes. Profundamente ligados ao Ocidente, sem que nunca o tivessem negado, eles não se associam aos interesses americanos como se fossem exclusivamente os interesses do Ocidente. Em outras palavras, como se os Estados Unidos fossem o porta-voz do Ocidente. Assim, as políticas externas do Brasil e da França ocupam espaços extra-blocos. É o caso da África, onde Brasil e França preservam relações especiais com ex-colônias

(83) Alfred Grosser, *La France en Occident et en Algérie* in Jean Pierre Rioux, obra citada, pp. 382-383.

(84) Alfred Grosser, *Affaires extérieures. La politique de la France. 1944-1964*, pp. 197.

(85) Alfred Grosser, obra citada, pp. 195.

(França) e com países da mesma cultura lusitana (Brasil). De outro lado, ambos os países incomodam os Estados Unidos no tocante à energia nuclear. Quando decidiu organizar a força estratégica, a França chegou a ser pressionada (segundo acreditavam os insurretos de 1961) a abandonar a estratégia nuclear em troca do apoio à preservação de parte do império colonial, da Argélia em particular. Posteriormente, sua política de cooperação nesta área se orienta pelos seus interesses nacionais, incluindo o apoio do estado às indústrias de armamentos, como é o caso da relação com o Iraque nos últimos 18 anos, que inclui a venda de centrais nucleares e de aviões militares da última geração tecnológica. O conflito de orientação com os Estados Unidos acerca do nuclear se traduz numa divergência duradoura nos processos de negociação e controle de armamentos.

A política externa brasileira sob a orientação do presidente Geisel mantém várias áreas de atrito com os Estados Unidos, das quais as que nos chamam mais a atenção são a nuclear, os direitos humanos, a África, a abertura para o leste e a indústria de armamentos. A decisão de firmar um acordo nuclear com a República Federal Alemã aguçou um quadro de tensões com os Estados Unidos que condenavam o pragmatismo terceiro-mundista com que o Brasil buscava mercados no mundo socialista. Ao final da guerra de independência da Angola, os Estados Unidos pensavam enviar tropas para a região e, por sua vez, a União Soviética ampliava sua presença na área. Neste contexto, Geisel rompeu com o apoio que o governo Médici garantira ao moribundo regime salazarista, aprovisionou Luanda nos últimos tempos da guerra e foi dos primeiros a reconhecer o novo regime socialista. De outro lado, a indústria de armamentos colhia os primeiros resultados de uma política de exportações que, em poucos anos, garantira ao Brasil uma posição relevante neste tipo de comércio.

As pressões do governo americano sobre o Brasil acerca dos direitos humanos derivam de uma nova orientação de política externa, imprimida pelo presidente Carter, mas se explicam igualmente pelas posições do Congresso daquele país no tocante à questão nuclear. Esta é a única questão que compõe o contencioso de natureza estratégica com os Estados Unidos. Conviria verificar duas hipóteses sobre a natureza do programa nuclear brasileiro. A primeira diz respeito à criação de condições que possibilitassem ao país obter o domínio do ciclo nuclear. Trata-se de uma antiga aspiração que se encontra na origem do CNPq. Suas aplicações civis (na medicina, por exemplo) seriam justificáveis e o nível tecnológico das universidades não estaria muito aquém do necessário. Como as universidades e os cientistas foram aliados deste programa, a hipótese da destinação militar do acordo nuclear com a Alemanha foi imediatamente reforçada. Não deixa de ser um

paradoxo o sucesso obtido pelo programa nuclear da Marinha, desenvolvido inteiramente à margem deste acordo (e contra ele, de certo modo), ao passo que os resultados deste último são contestados (Angra I e II, problemas ambientais, problemas na execução, custos, etc). De qualquer modo, o programa nuclear atendia a uma aspiração militar ligada ao projeto de potência.

A segunda hipótese indica que o programa nuclear e a construção de Itaipu se explicariam reciprocamente como estímulos ao maior envolvimento militar em problemas de natureza estratégica no contexto das relações Brasil-Argentina, uma vocação de substituição ao envolvimento direto com a política. Ou ainda um prêmio pelo que já havia sido obtido neste particular, que teria o sentido de reforçar as linhas de apoio à transição política. (86).

(86) Devo estas hipóteses ao almirante Mário César Flores, então comandante da Escola de Guerra Naval. Campinas, 1985.

Capítulo 9

O balanço da força e da política

Merece atenção o fato destes dois presidentes de origem militar terem objetivos claramente definidos ao assumirem o poder. Poucos objetivos, aliás. De Gaulle os resume da seguinte maneira: salvar o país e preservar a República, subordinar o aparelho militar ao poder político e resolver a questão colonial. Em suas palavras, são condições-objetivos: *«a primeira é que, para salvar o país conservando a República, é absolutamente necessário mudar um sistema político desqualificado. A segunda é que as Forças Armadas devem, sem demora, ser conduzida à obediência. A terceira é que somente De Gaulle pode fazer isto e aquilo»* (87).

No tocante a Geisel, na ausência de uma definição precisa do ponto de chegada do processo de distensão, a definição mais clara está ligada à saída da ditadura. Em caso de dificuldades, Geisel faria uso da legislação de exceção (cassação de mandatos, reforma partidária para quebrar a frente oposicionista, fechamento do Congresso, emprego seletivo do poder coercitivo contra o poder sindical) e De Gaulle apelaria diretamente ao povo francês para apoiar suas decisões que confrontavam os interesses dos partidos e *«les émotions de l'armée»* (88).

Muito já se disse sobre o estilo de governo ou o tipo de autoridade que ambos cultivavam. Fechados, sisudos, ególatras, imperiais, os adjetivos abundantes e imprecisos

(87) *«la première est que, pour sauver le pays en conservant la République, il faut absolument changer un système politique disqualifié. La seconde est que l'armée doit, sans délai, être ramené à l'obéissance. La troisième est que seul de Gaulle peut faire ceci et cela»*. Charles De Gaulle, obra citada, pg. 32.

(88) Charles de Gaulle, obra citada, pg. 92.

denotam a dificuldade de definição dos seus estilos e, ao mesmo tempo, a admiração de que foram objeto. Ambos se reservaram o controle da política militar e da política externa. Sobre De Gaulle disse um analista que *«durante onze anos a política estrangeira havia sido concebida e realizada por um só homem, que havia feito dela seu "domínio reservado"»* (89).

Voltando à relação que mantiveram com o aparelho militar, o estilo imperial do presidente Geisel decorre de sua experiência militar (parece óbvio sem ser determinante), sendo bastante funcional para a concentração de uma autoridade presidencial que se exercesse também sobre o aparelho militar. Pela primeira vez desde 1964, o regime adotou uma política para as Forças Armadas que incluía a renovação mais rápida dos Altos Comandos e a responsabilidade dos comandantes junto ao presidente, e não apenas perante os ministros militares. Contra o parecer do ministro do Exército, Geisel destituiu o comandante do II Exército em 1976 após dois assassinatos de presos políticos em São Paulo e reafirmou que o poder militar não ficaria isento do seu controle político. Comandantes de segunda linha de importância (generais de brigada) foram designados por Geisel para impedir golpes de generais de exército. Os exemplos poderiam ser arrolados com abundância. Basta contudo indicar que o exercício imperial da autoridade presidencial confrontou o sistema militar naquilo que este tinha de mais imperativo: até então, o verdadeiro poder se expressava pelo ministro do Exército (principalmente com Costa e Silva e Orlando Geisel, nos governos Castelo Branco e Médici, respectivamente), cabendo ao presidente a intermediação ou moderação dos conflitos. Geisel foi o primeiro presidente a enfrentar esta questão contraditória: a transição, em nome das forças armadas, deveria quebrar a coluna vertebral do poder militar que desejava a continuidade da ditadura.

Ao final do seu mandato, o Brasil não se encontrava ainda institucionalizado do ponto de vista de um estado de direito, mas não se achava mais imerso no abismo institucional da ditadura militar. Ao controlar a área repressiva e ao submeter à sua autoridade os altos comandos militares, Geisel não resolveu a questão da subordinação militar às instituições políticas, mas acionou um processo de mudanças profundas no regime militar. A saída do regime militar empreendida por Geisel passou por provas difíceis no plano castrense. Se ele conseguiu passar ao sucessor um regime que havia transitado a partir do

(89) André Fontaine, *Un cou lit pour deux rêves. Histoire de la «Détente»*, 1961-1981. Paris: Fayard, 1981, pg. 157.

ponto de origem (a ditadura), isto se deve ao fato de ter sabido aplicar a autoridade presidencial na área militar.

Geisel e De Gaulle têm ainda em comum, ao lado do cultivo da realidade e da funcionalidade de sua autoridade, o fato de haverem promovido mudanças fundamentais nos seus Estados no plano jurídico-político. As reformas patrocinadas pelo presidente francês são mais duradouras porque mais adaptadas ao tempo histórico e à sociedade. Aquelas introduzidas por Geisel se revestem de valor não pelo seu ponto de chegada mas pelo de partida e pela porta que forçou para que se iniciasse um projeto de distensão da ditadura militar. Em particular, ao tornar o AI 5 objeto de mudança que certamente acarretaria outras modificações de estatutos legais que nele se haviam fundado, Geisel tocou no âmago da institucionalidade ditatorial. Ao final de seu governo, o Estatuto do Estrangeiro, o banimento e a Lei de Segurança Nacional haviam sido igualmente modificados. E a anistia correspondeu a um passo natural no conjunto destas reformas (90).

REFORMAS DO REGIME AUTORITÁRIO NO GOVERNO GEISEL

- Emenda Constitucional nº 11, de 17.10.78 revoga os Atos Institucionais e Complementares (91), incluindo na Constituição de 1969 a partir do 1º de janeiro de 1979 a figura do Estado de Emergência *para impedir ou coibir as atividades subversivas ou para garantir o livre funcionamento dos poderes e de suas instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão;* (b) deixa de existir a pena de morte, o banimento e a prisão perpétua (artigo 153); (c) fim do bipartidarismo (artigo 152) com a exigência de representação mínima por Estado.

- Projeto do Governo Geisel modificando a Lei de Segurança Nacional (extinção da pena de morte e prisão perpétua e com o abrandamento de outras penas) é enviado ao Congresso em 17.10.78 e aprovado em 27.11 por decurso de prazo.

- Revogação dos banimentos e extinção da Comissão Geral de Investigações (29.11.78).

- Deixa de vigorar o AI 5 (31.12.78)

Finalmente, ambos os presidentes erigiram o centro, considerando o espectro político de seus países na sua precisa época, como espaços políticos privilegiados. De Gaulle

(90) O Governo Figueiredo eliminou uma boa parte da legislação autoritária, a saber: (a) encaminha ao Congresso projeto que revoga a proibição de atividades políticas em organizações estudantis (artigos 38º e 39º da lei 5540 e Decretos 477 e 228); (b) projeto do Executivo sobre a anistia política: 22.8.79, aprovação no Congresso; sanção presidencial; 28.8.79; regulamentação: 1.11.79; (c) eleição direta para Governador e extinção da figura do Senador biônico. Emenda Constitucional nº 15 de 21.11.80).

(91) *«São revogados os Atos Institucionais e Complementares no que contrariam a Constituição. Fica resolvido os efeitos dos atos publicados com base nêles, os quais estão excluídos de aplicação a partir de»* Artigo 3º das Disposições Transitórias.

reduziu o espaço político da esquerda e Geisel o da direita ao encaminharem as soluções de longo prazo através da recuperação de um centro político que tem dirigido os dois países, a França até 1981, o Brasil até hoje. Ambos os presidentes encarnam uma resistência ao passado e uma articulação para o futuro. O vocábulo francês é bem adequado - *«rassemblement»* - e diz mais respeito a De Gaulle do que a Geisel. Resistência e mudança com continuidade, no caso brasileiro. Mudanças profundas e continuidade, igualmente, no caso francês. Até porque, em ambos os casos, a estruturação da sociedade não se encontrava em jogo, a não ser pelas orientações das guerrilhas coloniais (que criaram Estados socialistas na Argélia e na Indochina) e pelas esquerdas brasileiras, particularmente os grupos armados, derrotados militarmente e politicamente, antes mesmo de iniciado o processo de distensão.

Seção 3

Da distensão à tutela militar

«É claro que a Constituição de 68 está cheia de defeitos. Todo mundo viu que, ao ser elaborada, o sistema de governo e o mandato presidencial se decidiram mais nos gabinetes militares do que no plenário do Congresso» (92)

(92) Raymundo Faoro, «Mudar a Constituição». *IstoÉ Senhor*, nº 1143, 21.9.91, pg. 25.

Uma versão oral que serviu de base à redação desta seção foi apresentada no seminário «Civil-military relations and democracy in Latin America», da American University, Washington, DC, Estados Unidos. Cidade do Paraná, 17.20.12.87.

Capítulo 10

A natureza política e a função intelectual da profissão militar

O aparelho militar tem exercido tradicionalmente a função de intervenção na vida política brasileira e as intervenções têm assumido formas diversas. Mas, por diferentes que sejam, elas têm um denominador comum enraizado profundamente na cultura política nacional. Neste preciso sentido, a função interventora alicerça-se no Direito - inscrito nas leis do país - e na prática política, no plano da sociedade e do Estado, com que as Forças Armadas decidem empregar sua força política na definição dos rumos da Nação, em especial em momentos de crise política.

A função interventora vincula tão estreitamente o aparelho militar à sociedade que não pode subsistir duradouramente a oposição entre intervenção militar e profissionalismo, como se a um maior grau de profissionalismo correspondesse um afastamento da probabilidade da intervenção militar. Se esta se definisse exclusivamente no meio castrense, a proposição teria como sustentar-se. Mas, desde que a intervenção tem fundamentos sociais, a profissionalização não se torna necessariamente contrária a ela, podendo, até mesmo, oferecer-lhe novas justificativas. Até porque sempre existiram atividades tipicamente militares, mesmo durante a vigência da mais estreita manifestação do intervencionismo militar que foi o regime autoritário durante o governo Médici (1969-1974).

Novas atitudes profissionais são necessárias ao desenvolvimento das Forças Armadas, em especial no contexto do regime democrático. Contudo, se a sociedade brasileira aguarda, no quadro das relações civis-militares, uma ausência dos militares na arena política e dos processos mais decisivos para o desenvolvimento do regime político; ou

ainda, se a sociedade civil aguarda que um novo profissionalismo venha a determinar a subordinação do aparelho militar ao poder político, é preciso ser taxativo acerca de dois elementos. Primeiro: não existe profissionalismo militar nestes termos. Segundo: não haverá tal subordinação mesmo que um elevado grau de profissionalização venha a caracterizar as Forças Armadas. De certo modo, os militares constituem uma categoria com um dos mais elevados graus de profissionalização no interior do serviço público, se forem consideradas variáveis como as regras de inscrição, seleção, formação, ingresso e promoção; regulamentação estrita e exaustiva do desempenho profissional; rede de escolas para a formação de uma gama bastante variada de profissionais sob uniforme; avaliação de resultados; relação custo-benefício, etc.

Não há sinais de que tenha deixado de vigorar a concepção tradicional do direito à intervenção militar, muito embora mudanças importantes tenham ocorrido em função da democratização do país. Uma mudança que seria de esperar, com efeitos presumivelmente relevantes nas relações civis-militares, ainda deixa a desejar. Refiro-me à competência e à atenção das instituições da sociedade civil para com a temática militar: embora se tenha avançado no diálogo civil-militar, enquanto os partidos políticos não tiverem desenvolvido doutrinas sobre esta temática e não se orientarem por ela, não se poderá dizer que os militares tenham deixado de exercer um inconveniente monopólio intelectual sobre estas temas, menos por vontade deles do que por incuria e imprevidência da sociedade civil.

De outro lado, a preparação do aparelho militar para a hipótese de intervenção é-lhe imposta pelas diversas Constituições republicanas. Alie-se à força do Direito a falta de hábito de nossos políticos e chefes de Estado para com a recomendação do Maquiavel, no sentido de que o governante não pode despreocupar-se com a força militar. É de espantar o pouco caso com que os governantes relacionam-se com esta parte do Estado brasileiro, tão importante para a vida do país e do próprio Estado como é a sua parte civil. Assim, não deve ser tomada como uma novidade a preocupação militar com as hipóteses de intervenção, elaboradas, no mínimo, por obrigação profissional já que este direito faz parte do nosso patrimônio jurídico. Nem constituirá contradição que o aparelho militar assim proceda e, ao mesmo tempo, preocupe-se com o desenvolvimento profissional.

Convém acautelar-se igualmente no tocante a um simplismo político-filosófico vigente no senso comum e nas almas ingênuas, estimulado este simplismo pelo maniqueísmo presente na crítica democrática dos regimes autoritários. É bastante insuficiente imaginar que os estímulos para a democracia localizem-se exclusivamente nas

instituições civis, enquanto que, por contraposição, as determinações da ditadura encontrariam abrigo exclusivo nas Forças Armadas. Este simplismo está longe de corresponder à verdade histórica. A exemplo da sociedade civil e do próprio Estado, as Forças Armadas são instituições que definem seus próprios interesses, concorrendo para estas definições uma diversidade de concepções políticas e estratégicas. A existência e o funcionamento efetivos de tomada de decisões através de mecanismos rigidamente institucionais não constituem negações da diversidade, mas sim um limite ao seu campo de possibilidades.

Em decorrência, é de todo incorreto definir o aparelho militar brasileiro como instituição monolítica, do ponto de vista político e ideológico. Os exemplos históricos são bastante diversificados. Divisões políticas profundas, herdeiras do Tenentismo, abriram sulcos importantes no corpo de oficiais das três Armas ao longo dos vinte e cinco anos que se seguiram à II Guerra Mundial. Em particular, as relações com os Estados Unidos, tomado por uns como líder inescapável do Ocidente, e por outros como Estado imperialista que iria impedir o desenvolvimento nacional autônomo ao nosso país. O desenvolvimento da indústria siderúrgica, a exploração dos minerais e do petróleo em particular também dividiram os militares. A disputa entre nacionalistas e não-nacionalistas, divididos entre a Escola Superior de Guerra e o Clube Militar e empenhados em alianças opostas com relação aos presidentes da República atesta a diversidade político-ideológica do aparelho militar.

O golpe militar de 1964 deveria, segundo alguns dentre os vencedores, despolitizar os quartéis 93. Mas acabou por acrescentar-lhe novos elementos de politização. Nem ainda era o golpe vitorioso quando se esboçaram as primeiras manifestações da linha de conflitos inter-militares que iriam marcar as duas décadas seguintes: os liberais e os duros, a primeira identificando os castelistas, ou aqueles oficiais mais identificados com a Escola Superior de Guerra de um momento histórico em que eles conseguiam conceber-se como democratas e liberais, ao mesmo tempo em que visceralmente anti-soviéticos e anti-comunistas. Os duros expressaram uma gama variada de tendências corporativas de matiz nacionalista e autoritária, sempre disposta à elevação da escala da repressão em nome de um projeto de potência. No entanto, esta divisão entre liberais e duros apenas aponta para o conflito mais evidente, mas não para o exclusivo campo de conflito no interior das Forças Armadas. Mais uma evidência para o reforço da nossa hipótese de partida: o aparelho militar não é

(93) Do mesmo modo, quarenta anos antes a Missão Militar Francesa deveria despolitizar os militares mas acabou sendo contemporânea dos movimentos tenentistas que desembocaram na Revolução de 1930.

monolítico e comporta o conflito e a contradição. Assim, raramente é efetiva a unidade erigida no campo dos conflitos polarizadores da opinião e da militância dos militares. Na maior parte das vezes, em razão das peculiaridades de uma profissão cercada de garantias institucionais e legais, a unidade proclamada corresponde na verdade a acomodações nas quais as partes vencedoras foram obrigadas a transigir em sua força na busca de um rico legitimador (a submissão da escolha presidencial ao Alto Comando das Forças Armadas ou ao Congresso Nacional), ao passo que as partes perdedoras nunca foram excluídas por completo do jogo político e dos comandos militares.

Dado que, ao longo destes capítulos, encontram-se diversas indicações acerca destes conflitos no que diz respeito às indicações dos generais Castelo Branco, Costa e Silva, Médici e Geisel para o exercício da presidência da República, vale indicar tão somente que o general presidente João Figueiredo viu-se obrigado a curvar-se perante a força das mudanças políticas introduzidas por ele mesmo, herdeiro que foi de um período de distensão conduzido pelo presidente Geisel. Com efeito, a anistia que promoveu a ampliação do campo político através do retorno de lideranças efetivas e experientes e ainda a reforma partidária que sepultou o bipartidarismo acabaram por inviabilizar outra alternativa do que aquela que corresponderia à relação de forças vigente na sociedade civil: a vitória da Oposição no Colégio Eleitoral, com Tancredo Neves tendo como companheiro de chapa o imediato ex-presidente do partido do governo.

Como se vê, trata-se de um processo rico e muito complexo de composição, de exclusão/inclusão, um processo conflitivo que convive com o discurso da unidade cuja função é a construção da imagem de força da instituição castrense, tanto para emprego interno (coesão político-burocrática em torno dos seus chefes hierárquicos) como para efeito projetado sobre o sistema político e a Nação.

É necessário acrescentar que a inserção do aparelho militar no processo político funda-se em dois pontos indissociavelmente interligados: a autonomia institucional e a fragilidade do sistema político. De seu lado, a autonomia institucional expressa a própria história do aparelho militar e as condições de desenvolvimento da profissão das armas. Quanto ao sistema político, ele não tem faltado com o reconhecimento de que o aparelho militar constitui um parceiro efetivo, ainda que por vezes informal (já que a informalidade anda lado a lado com a dissimulação, de alto valor nas estratégias bélicas), cuja autonomia o habilita a atuar sobre as conjunturas políticas mediante o discurso de seus ministros e, em momentos especiais, através da presença das tropas nas ruas.

A presença das tropas fora dos quartéis explica-se geralmente pela necessidade de garantir o funcionamento de algum serviço público considerado essencial à estrutura estatal. A essencialidade dos serviços não consegue dissimular a perenidade da função política da força militar: (a) os dirigentes militares não abrem mão do exercício da função interventora no sentido de promoverem o controle e a repressão do conflito social a partir de uma visão tendencialmente autônoma do que sejam a lei e a ordem, fundamentos constitucionais do emprego militar no interior do país; (b) as intervenções motivadas pelo conflito social orientam-se no sentido de apoiar uma das partes (o capital, seja privado ou estatal) e de reprimir a outra (em geral, o lado sindical). As manifestações do poder militar em conflitos sociais durante o governo do presidente Sarney confirmam esta orientação. A tutela militar faz com que, em nome do interesse nacional, os comandantes castrenses deliberem pela intervenção, utilizando-se inclusive das brechas que a Constituição tradicionalmente deixa abertas a este respeito. O fato de que o mesmo não tenha ocorrido durante o governo Collor sugere que o aparelho militar depende em grande medida da mentalidade que os seus ministros representam e que - como temos afirmado às largas - de fato não vigora monolitismo na instituição militar. Além disto, os ministros militares de Collor mantiveram-se coerentes com o regime democrático, ao passo que os do governo do presidente Sarney exerceram uma tutela que não é compatível com a democracia.

A profissão militar depende do processo de centralização do poder militar no Estado e da elevação do aparelho de força à condição de instrumento fundamental da coerção e da violência legítima. Os militares exercem função pública, remunerados pelo Estado que abriga a sua profissão armada. São assim trabalhadores do Estado, funcionários públicos especializados no emprego da violência. Os militares são funcionários da estrutura política do Estado e, nesta condição, a profissão militar é essencialmente política, porque vinculada ao poder político do Estado. Além disto, a profissão militar condiciona seus membros no tocante às perspectivas de vida e ao processo de reprodução social.

A profissão militar, assim como a profissão dos diplomatas, acha-se associada às relações internacionais dos Estados nacionais. Em outras palavras, ela vincula-se aos processos internacionais de emprego da violência estatal. Esta vinculação comporta estímulos importantes ao desenvolvimento da função militar. No caso brasileiro, estes estímulos traduziram-se tanto do ponto de vista técnico, do conhecimento científico e da tipologia da formação profissional (um forte apego à Matemática e à Engenharia) quanto do ponto de vista sociológico, no tocante ao recrutamento social destes profissionais. Se não

antes, mas pelo menos de modo mais apurado do que outros profissionais, os militares brasileiros passaram a informar-se sobre o desenvolvimento tecnológico em geral, e do desenvolvimento da tecnologia militar como condição para o desenvolvimento da instituição castrense. Daí a sua identidade científica enquanto função estatal e enquanto profissão com relação ao mercado profissional. Em diversos países os militares eram recrutados preferencialmente em camadas sociais aristocráticas. No Brasil monárquico, os oficiais do Exército foram atores de um processo de distanciamento, de distinção e de separação sociológica e política com relação aos grupos sociais de onde saíam os dirigentes políticos e, no seu conjunto, a classe política. Os militares concebiam-se como parte da elite política e intelectual do Império, mas sentiam-se distintos desta mesma elite no tocante aos seus substratos sociais e ao seu preparo profissional. Em número cada vez maior à medida que avançava o Império, os oficiais do Exército provinham das camadas médias livres mas sem riqueza, ao passo que a *classe política* - a elite - originava-se na classe de proprietários. Os setores urbanos sentiam-se atraídos pela segurança que a profissão militar era capaz de oferecer aos oficiais, além do prestígio social indiscutivelmente ligado à nobreza na história desta profissão. Segurança e status que não eram capazes de ofuscar o distanciamento sociológico já implantado entre os militares e os membros das elites políticas.

Os conflitos entre militares e elites políticas diziam menos respeito ao sistema de governo (parlamentarismo) e à forma de organização do Estado (Monarquia constitucional) do que às opções militares das classes dirigentes. De fato, tais classes dirigentes haviam organizado a Guarda Nacional com funções eleitorais, policiais e militares. Mas o Exército interpretava a existência deste corpo militar aristocrático como um impedimento à centralização do Estado, à unidade militar, à preservação da unidade territorial e ao monopólio da violência estatal.

Sob a tutela militar, o país experimentou um forte isolamento entre o mundo militar e a sociedade na Nova República. Havendo herdado do regime militar, aprofundou-o, na verdade. Em razão deste isolamento, sobretudo em função do despreparo já apontado da sociedade civil e do mundo político acerca das coisas militares - que, diga-se mais uma vez, são temas nacionais mais do que castrenses -, o mundo castrense esteve dotado de todas as condições para a sua auto-reprodução, a exemplo talvez de instituições similares de todo o mundo. A diferença talvez se localize na forma marcadamente autárquica que o Estado e a sociedade reconheceram como legítima nas Forças Armadas, e qual tende a interpretar o desenvolvimento do país à luz de seu próprio desenvolvimento institucional, sob a ótica do

que ele - o aparelho militar - considera como sendo o interesse nacional. Mas o aparelho militar não é isolado do sistema político. Ao contrário, a aludida autonomia autárquica manifesta-se em pleno vigor na capacidade demonstrada pelo aparelho militar com relação ao processo político, em especial no tocante à dominação política na sociedade brasileira.

Devemos tomar o conceito de dominação política como a capacidade de um grupo social para organizar ou influenciar o exercício do poder estatal. O exercício da dominação social, isto é, da dominação no plano das relações sociais, pode influenciar as condições e as possibilidades de um grupo social exercer a função estatal da dominação política, mas não a determina inteiramente nem exclusivamente. Gramsci mostrou que a dominação política deriva de uma compreensão do processo social e político e da elaboração de uma vontade política que atue sobre ele. Desta forma, a dominação política não pode dissociar-se da função intelectual que, ao longo da história da sociedade brasileira, tem sido desempenhada largamente pelo grupo social formado pelos oficiais militares. Neste preciso sentido, a profissão militar corresponde a uma função intelectual da dominação social e política.

Estes aspectos derivam da natureza política da guerra que é, em substância, a principal justificativa histórica da profissão militar. Sendo a guerra um fenômeno social e político, ela se explica politicamente. Uma tradução deste aforismo no Brasil é o quase monopólio que os intelectuais militares exercem na produção de estudos e de propostas sobre temas militares. Apenas recentemente verifica-se um despertar da área universitária para com estes temas, sem que se possa acusar os militares de preservarem este espaço cultural em razão de qualquer artifício ilegítimo.

Se considerarmos que o Estado produz políticas de cuja formulação os militares são chamados a participar, é possível aplicar na análise as funções sociais que Gramsci atribui aos intelectuais, de modo a relacioná-las com o papel político dos militares brasileiros. Deste modo, enquanto categoria profissional e política, estes militares em desempenhado coletivamente a função social de intelectual do Estado, cujo objetivo é a participação na direção política do Estado. Quando possível e necessário, esta ação visa o exercício direto do comando da Política. Não é relevante para esta noção que os militares tenham desempenhado na transição política um papel distinto daquele que os caracterizou na ditadura militar. Num caso como no outro, eles se encontram no pleno exercício da função intelectual de organização da dominação político-estatal.

Nem sempre é possível distinguir claramente os interesses sociais envolvidos numa determinada política para a qual o aparelho militar teve um peso importante. Por vezes interesses de diversos grupos sociais, e mesmo do país são contemplados por estas políticas. A lógica essencial da ação militar é o desenvolvimento do Estado capitalista, lógica que coloca os funcionários fardados freqüentemente à frente dos interesses imediatos dos grupos dominantes. Como efeito perverso desta lógica associada à autonomia castrense, ela vem freqüentemente em socorro às dificuldades de adaptação do aparelho militar às novas condições de hegemonia política.

Em todo caso, o fator que se tem mostrado decisivo para a função intelectual da profissão militar no interior do Estado brasileiro é a capacidade polivalente de: (a) definir interesses, (b) antecipar-se analítica e politicamente com relação ao desenvolvimento das conjunturas, (c) tomar iniciativas políticas relevantes, tendo em vista condicionar (no sentido de restringir, ampliar, abrir ou fechar) o campo da luta política ao nível do Estado e das lutas sociais. Em razão de um importante fechamento institucional, a direção político-intelectual e a orientação ideológica do aparelho militar sofrem poucas influências externas à instituição. Ou melhor, embora por vezes tais influências sejam relevantes (lembrem-se as relações estreitas entre setores militares e Carlos Lacerda, ou entre militares nacionalista e o Partido Comunista nos anos 50), elas correspondem a uma mão dupla através da qual o aparelho militar também influencia seus parceiros civis, sejam estes partidos políticos ou movimentos sociais.

Todavia, a instituição militar é efetivamente autárquica no que diz respeito à formação profissional, a qual via de regra repele o debate político ao mesmo tempo em que, através dos canais burocráticos, elabora o pensamento da instituição.

Diversos tipos de intelectuais militares concorrem para o processo de formação do pensamento da instituição. Há em primeiro lugar o tipo voltado ao desenvolvimento do próprio aparelho militar, cuja função, de âmbito eminentemente interno ao aparelho, cabe aos instrutores de tropas e oficiais de Estado-Maior. Esta função interna é primordialmente voltada para o próprio aparelho militar, mas não de uma maneira exclusiva. Ao menos dois elementos concorrem para esta abertura ao mundo exterior: (a) a instrução militar fundamenta-se numa visão de mundo e da realidade política do país (tendo prevalecido tanto o anti-comunismo quanto a crítica à artificialidade das instituições políticas democráticas); (b) as ações políticas e militares tendem a guardar algum tipo de relação, já que correspondem aos dois elementos fundadores do Estado.

O segundo tipo de função intelectual da profissão militar corresponde à *filiação à perspectiva política de um grupo social*. Esta filiação verifica-se mais nitidamente nos momentos de crise política, em particular quando esta se combina com uma crise de hegemonia tendente a abrir caminho para a emergência de nova hegemonia com a preservação do regime democrático ou com a instauração de um regime de força. Quando ocorre esta situação, este segundo tipo de intelectual militar tende a propugnar que a instituição armada funcione como braço de força de uma determinada força política ou partido. Assim, o envolvimento do aparelho militar pode configurar uma condição de sucesso para tal perspectiva, refletindo-se seguramente nas condições de progresso (ou, ao contrário, de exclusão) das carreiras particulares destes oficiais.

O tipo mais refinado e complexo de função intelectual da profissão militar é profundamente marcado pela longa tradição de intervenção militar. Este tipo corresponde ao *intelectual do Estado*, cuja função dimensiona o Estado enquanto instância decisiva para a dominação política dos grupos ou classes dominantes, de modo a condicionar igualmente a ação da instituição militar ou de seus grupos políticos internos. A influência deste tipo de intelectual militar tende a ser grande no cenário político nos momentos de crise. De um lado, através da iniciativa de políticas de administração, de repressão ou de direção política. De outro lado, através das iniciativas tendentes a influenciar o papel do próprio aparelho militar. Por vezes, uma instituição do aparelho militar pode desempenhar este papel, de maneira análoga ao papel diretivo que Gramsci vislumbrou para o partido político com relação aos interesses sociais. O general Golbery do Couto e Silva é talvez o exemplo mais conhecido deste tipo de intelectual, mas seria de inteira injustiça desconhecer Cordeiro de Farias, Castelo Branco, Horta Barbosa ou Juarez Távora. A Escola Superior de Guerra e as escolas de formação de oficiais de Estado-Maior funcionam com idêntica característica (94).

(94) Existe uma relação muito estreita entre intelectuais militares do último tipo e as referidas instituições que valeria a pena investigar a fundo. Assim também o papel destas escolas na reprodução ou na reformulação das doutrinas militares a partir das tendências políticas da sociedade. Poucas instituições da sociedade civil, inclusive os partidos, são capazes de formular projetos globais para o país. Ao final do governo do presidente Sarney, talvez tendo em vista a eleição de Fernando Collor de Mello pela qual seguramente se empenhou, a Escola Superior de Guerra realizou um estudo detalhadíssimo visando preparar o Brasil para assumir o seu papel de grandeza no século XXI: «O conceito, desenvolvido pela Escola Superior de Guerra, pretende consignar o que será possível buscar até o final deste século, de modo factível e realista, mediante a correção das tendências por tantos apontadas como impositivas e que condicionam os atuais rumos da nossa Pátria. Para alcançá-lo levaram-se em conta os Objetivos Nacionais Permanentes (Democracia, Integração nacional, Integridade do patrimônio nacional, Paz social, Progresso e Soberania Nacional), factíveis que iluminam na direção do Bem Comum de todos os brasileiros». Finalizando a Apresentação deste documento, o general Oswaldo Muniz Oliva, comandante e Diretor da Escola Superior de Guerra, afirma a fé no futuro do país: «O século XIX foi da Grã-Bretanha; O século XX dos Estados Unidos da América. E acredita (a Escola Superior de Guerra), firmemente que o século XXI deverá ser o da grande

Tome-se como exemplo o processo de mudança social, política e econômica do regime militar. O exercício direto do poder pelo aparelho militar promoveu o afastamento de aliados da época do golpe. Todavia, experimentando o regime militar uma profunda crise de legitimidade, setores militares empenham-se na preservação do poder de Estado, fechando as portas à Oposição. Esta perspectiva inicial desdobra-se em outras alternativas, de modo que, num momento seguinte, o exercício do poder autoritário tornar-se disfuncional aos próprios grupos dominantes conscientes das possibilidades de construção de um novo bloco de poder. Ocorrem então resistências militares à perspectiva do regime plenamente democrático, o qual dificilmente poderá implantar-se sem algum tipo de apoio militar ou de uma acomodação da própria instituição militar.

Em suma, os três tipos de função intelectual da profissão militar articulam-se na função de direção (inclusive para a construção permanente do Estado nacional), de coerção e de previsão das crises políticas, aqui incluída a função de busca de saídas para as crises. A profissão militar e a função política, ou, em outros termos, a instituição militar e as instituições políticas influenciam-se reciprocamente de modo a «reduzir a zero os fatores imponderáveis» (95). No exercício destas funções intelectuais, os militares criaram a auto-imagem de *força social mediadora* entre a economia e a política e entre interesses sociais. Daí a visão do papel de moderação das lutas sociais reais.

nação dos trópicos - BRASIL». Escola Superior da Guerra, Estrutura do poder nacional para o ano 2001. 1990-2000: a década vital. Por um Brasil moderno e democrático. (versão preliminar) 1º volume. Setembro de 1989, pg. 10-11

(95) Antônio Gramsci, *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

Capítulo 11

Da distensão à tutela militar: a saída pelo centro

Não convém menosprezar nem subestimar as mudanças institucionais que ampliaram o campo político desde o ano de 1974, quando o presidente Geisel implantou o processo de distensão do regime autoritário. Onze anos depois, foi empossado um governo de transição. Considerado excessivamente longo pelas forças democráticas, este tempo correspondeu no entanto à natureza de uma distensão que, sob direção institucional militar, fechou a porta para uma ruptura que pudesse acelerar o ritmo das reformas sem garantir a natureza democrática dos resultados.

O governo de transição presidido por José Sarney resulta de mudanças assim controladas, em função das quais o aparelho militar deixa voluntariamente de ocupar o centro do poder político para assumir uma função de tutela sobre o governo civil. A concepção da distensão corresponde a uma visão segundo a qual uma fase de descentralização do poder de Estado deveria substituir a excessiva concentração deste poder, resultante de *desvios* da intervenção militar. Segundo os formuladores da distensão, tais desvios vinculiam-se aos aspectos mais autoritários e repressivos do regime militar, os quais não teriam feito parte dos planos originais da Revolução de 1964: *«não nos resta outra opção. Momentos muito mais favoráveis não foram, dantes, aproveitados, por motivos que aqui não cabe pesquisar. Mas isso, de qualquer forma, não justificaria o retardar-se ainda mais aquele processo descentralizador, já há muito reclamado como necessário e urgente. Além do que, as pressões contrárias, hoje fortes e quase insuportáveis, voltariam a acumular-se aceleradamente pondo em risco a resistência de todo o sistema, nessa enorme panela de pressão em que (...) veio a transformar-se o organismo nacional, após década e*

meia de crescente compressão» (96). Na verdade, a *enorme panela de pressão* decorria tanto das pressões da sociedade civil, que buscaram alargar os espaços paulatinamente abertos pelos resultados da distensão, quanto das pressões contrárias do aparelho militar, o qual foi responsável pela mais crua e profunda repressão estatal sob a forma de terrorismo de Estado.

A concepção do processo de distensão controlada do regime autoritário tendo como perspectiva uma democracia de participação restrita foi motivada por fatores essencialmente militares, em que pesem aqueles cuja natureza e compreensão demandam a referência à sociedade. Sustento a tese de que as motivações principais do processo de distensão política (e também as principais resistências que chegaram perto de inviabilizá-lo) tiveram origem na própria instituição militar. Resumo aqui alguns argumentos que desenvolvo com detalhes em outros ensaios: (a) a estrutura hierárquica de responsabilidade e decisão foi sendo paulatinamente em crise à medida em que o aparelho militar (em consequência de sua decisão institucional) se envolvia na repressão política; (b) a estrutura da repressão combinou elementos formais (a linha hierárquica) com elementos fluidos de decisão (linhas operacionais; vinculação com a área de informações) de tal forma que os setores operacionais e as áreas de inteligência passaram a gozar de um elevado grau de autonomia. Dois tipos de contradição passam a marcar a instituição militar. A primeira: o sistema repressivo resulta de decisão tomada nos altos escalões do poder militar (em particular o Exército), mas o seu funcionamento promoveu graves atentados à linha hierárquica e ao princípio da disciplina. No momento em que o aparelho militar se encontrava no ponto mais elevado de sua autonomia, ele passa a viver contradições institucionais derivadas precisamente do aprofundamento do autoritarismo, alimentado pela lógica do envolvimento crescente e recíproco entre o setor repressivo e os grupos de guerrilha. A segunda: funcionando como um *estado-dentro-do-estado*, protegido pelo segredo, pela corrupção e pela coerção, o sistema repressivo não foi capaz de ultrapassar as divisões naturais do sistema militar, ou seja, a existência das Armas singulares. Estas não apenas mantiveram esquemas repressivos específicos (o mesmo vale para os esquemas de informação e inteligência), como ainda era muito frequente a competição entre eles pelos êxitos da repressão como também pelos recursos (estatais e privados colocados à sua disposição), prestígio e poder (97).

(96) General Golbery do Couto e Silva, *Conjuntura política nacional. O poder executivo & Geopolítica do Brasil*, 3a ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981, pp. 30-31, destacado por mim.

(97) Documentos que se tornaram públicos nos últimos anos, produzidos por organismos militares de repressão, apontam para as contradições aqui analisadas: (a) relações conflituosas entre o comando militar e a direção da área

O seu envolvimento com a tortura e o assassinato de presos políticos determinou uma contradição do novo tipo: a honra da profissão militar cuja farda manchou-se de sangue. A propósito, são necessários dois esclarecimentos. Primeiro, não se trata de uma figura de linguagem pois a farda (no que ela simboliza de honra profissional e de auto-imagem da própria instituição, ficou marcada pela tortura e pela morte de brasileiros); segundo, o envolvimento militar na repressão que produziu esta contradição teve um caráter institucional na medida em que foi decidido e comandado a partir do topo da instituição. Assim, se é certo que nem todos os militares tinham conhecimento do que se passava de fato com a instituição, também é verdadeiro que uma minoria envolveu-se na repressão. Todavia, a atuação repressiva, em sua lógica e em sua organização, derivou de uma decisão institucional.

A distensão teve que enfrentar precisamente a autonomia da política e dos instrumentos de repressão. Neste particular, vale destacar que a distensão corresponde a uma visão sobre o conflito principal do período mais criticamente autoritário. O conflito que opunha a guerrilha dos grupos militarizados da esquerda e o governo militar. Os setores militares dividiram-se a respeito, mas àqueles diretamente envolvidos na repressão interessava a continuidade das atividades da guerrilha, porque assim poderiam disputar posições de poder com chances de sucesso. Nem que, para tanto, fosse necessário manter o inimigo artificialmente vivo, de modo a poder atribuir-lhe intenções ou ações concretas. A repressão, cujo aparelho pretendia continuar reproduzindo-se como *estado-dentro-do-estado*, precisaria ser submetida ou neutralizada para que fosse recuperada a lógica da instituição militar, a qual se funda na hierarquia e na disciplina que lhe dão a previsibilidade e a regularidade das organizações burocráticas.

de informações; (b) envolvimento do aparelho militar com o crime organizado, através das polícias civis e militares dos Estados; (c) envolvimento com a tortura; (d) competição entre equipes de repressão; (e) conflitos entre instâncias da Justiça Militar; (f) repressão fora dos padrões das leis do país e dos códigos militares. Os documentos militares não condenam estas práticas, restringindo-se a apontar as dificuldades operacionais e institucionais. Assim, por exemplo, passada a fase dos inquéritos determinados pelo governo do presidente Castelo Branco, «*não se retirou das Forças Armadas a maior responsabilidade pelas atividades contra a subversão, mas também não se lhes estabeleceu uma diretriz firme e detalhada de como executá-las. Desta forma, aconteceu-se a descoordenação entre os diferentes órgãos e corpos da tropa e, em particular, as diferenças quanto à intensividade da atuação e do grau de respeito à legislação vigente*». A compartimentação «*conduz cada órgão a julgar-se dono do assunto que lhe chega ao conhecimento. Este último fator pode ser bem retratado pelo fato de que até simples equipes de interrogatório têm utilizado ameaças e promessas para que não falem nada quando interrogados, em função do natural ródio estabelecido pelas escalas do serviço, por outras equipes*». Documento O5/GA8.75 do Serviço Nacional de Informações sob o título *Atividades contra a subversão: histórico, práticas antigas e atuais*, de 1975. Conforme a reportagem *Anos 70: a repressão sai do controle*, de Ayrton Baffa. O Estado de São Paulo, 6.12.87, pp. 5.

Neste sentido, a distensão corresponde a uma condição necessária à recuperação da institucionalidade do aparelho militar, ao custo da retração do seu espaço político e burocrático no Estado. O substrato político-militar da distensão corresponde a uma concepção clássica da subordinação do poder militar à política, que estudamos em Clausewitz. Encontrando-se o inimigo neutralizado, ou estritamente condicionado em suas perspectivas estratégicas (não lhe sendo possível alcançar a vitória), o agente histórico da guerra - o Estado, e no caso em questão, o aparelho militar - deve considerar como atingidos os objetivos que o levaram a empreender a guerra, abrindo-se portanto a negociação da paz. A vontade estava imposta ao adversário, caberia agora impor-lhe uma nova paz. A cessação das hostilidades implicaria a subordinação da tropa ao poder político que, como se tem examinado até aqui, não caracterizou o regime militar.

Em outras palavras, a retirada do aparelho militar do centro do poder no regime autoritário implicaria a submissão política do setor militar responsável pela política de repressão. Tal submissão não se identificou com algum tipo de aniquilamento, mas sim com uma acomodação de interesses. O governo do presidente Geisel enfrentou e submeteu o setor repressivo (não o extinguiu, fique claro), mas se compôs com a área de informações e manteve intactas as estruturas de repressão, uma espécie de reserva de poder.

A lógica interna do processo de distensão aplicou-se simultaneamente à área militar e à área política, tratando de manter a iniciativa para não perder o poder nem para a extrema direita, nem para a oposição política. Eliminados estes perigos, haveria que reforçar a alternativa do centro político para onde deveriam convergir as forças moderadas de ambos os lados. Daí atribuir-se ao general Golbery a tática de solicitar da oposição que contivesse os seus *radicais* (os autênticos, no caso do MDB, que não aceitavam qualquer negociação com o governo) que o governo conteria os seus (notadamente o setor repressivo). Vista em perspectiva, este conjunto de conceitos vinculados à distensão mostram sua força no processo de reconstrução institucional do país, onde as forças centristas - as forças moderadas - assumiram o controle político do Estado, através da Aliança Democrática que ensejou a eleição de Tancredo Neves e José Sarney.

Quanto ao governo do presidente Figueiredo, ele seguiu a natureza do processo de distensão. Ao obter a anistia, contudo, este processo modifica a sua natureza, abrindo-se uma nova fase política, a da abertura democrática propriamente dita. Em razão da superação dos principais elementos da legislação do regime autoritário, a sociedade civil conseguiu pressionar o governo do presidente Figueiredo de uma maneira mais intensa do que havia

feito no governo anterior. A anistia tem implicações seguras sobre a instituição militar. Em razão de seu caráter de reciprocidade - em benefício dos acusados e dos condenados em processos políticos, e também dos que, presumivelmente ou comprovadamente, tenham praticado tortura ou participado da repressão à margem da lei - a anistia amplia as condições já profundas de autonomia militar.

É provável que a anistia não estivesse nos planos iniciais dos atores que planejaram e dirigiram a distensão. Ela impôs-se por força do movimento da sociedade civil, mas foi aceita e digerida quando os dirigentes do processo de distensão a interpretaram como fator funcional para a autonomia militar. O mesmo aconteceu com o conjunto das conquistas democráticas, cuja efetivação não colocou em jogo a autonomia e o espaço político do aparelho militar (98).

Espaço político é sinônimo de funções de governo apenas no regime autoritário. Nos regimes abertos à disputa pelo poder, espaço político relaciona-se com a autonomia política que se funda no papel constitucional das Forças Armadas. A anistia evitou que o aparelho militar viesse a ser julgado pela sociedade brasileira. Ou ainda, evitou que o julgamento viesse a ser apresentado como uma questão política relevante, capaz de mobilizar vontades coletivas. Esta questão, nos dias atuais, parece fadada a morrer no nascedouro já que qualquer tentativa de responsabilizar indivíduos ou o aparelho militar (inclusive por fatos ocorridos após a anistia) tem merecido o (des)qualificativo de revanchismo.

Nestes termos e nestas condições ao mesmo tempo restritivas e ampliadoras do espaço de liberdade política, a anistia tem um duplo sentido. De um lado, é de fato uma conquista democrática. De outro lado, funciona como uma espécie de muro protetor à autonomia militar.

Convém lembrar que a autonomia militar, sendo-lhe historicamente anterior, não pode explicar-se tão somente por referência à anistia: esta reforça mas não cria a autonomia, a qual remete para uma atitude secular de pouco interesse da sociedade civil com relação aos militares. De tal forma que uma eventual revisão da anistia (cuos resultados não poderiam ser assegurados previamente) não determinará o fim da autonomia

(98) O Congresso Nacional funcionou durante a ditadura militar como fonte de apoio à continuidade do regime e como caixa de ressonância da sociedade no que diz respeito às demandas de mudanças democráticas. Sobre estas, ver: Suseloy Kull Matllias, *Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Departamento de Ciência Política, 1992, pg. 61-67.

militar. Por outro lado, a eventual submissão das instituições militares ao poder civil não exigirá necessariamente a revisão da anistia.

Em resumo, o avanço democrático ocorreu no interior do sistema autoritário, forçando-o a reformar-se além da política de distensão. Governadores foram eleitos pelo voto direto em 1982, pela primeira vez após 1965. Alguns tiveram papel relevante na organização da campanha pelas diretas em 1984, dirigindo a força dela derivada para a eleição de Tancredo Neves pelo colégio eleitoral em 1985.

Esta arquitetura política respeitou os espaços de que o aparelho militar estava determinado a não abrir mão, incluindo a existência de seis ministérios: Marinha, Exército e Aeronáutica; Casa Militar, Serviço Nacional de Informações e Estado-Maior das Forças Armadas. Além destas pastas ministeriais, o aparelho militar reservou-se uma capacidade muito elevada de influir no processo político e nas decisões governamentais em diversos domínios civis. Esta foi a marca da presença militar no governo do presidente Sarney: uma força política solidamente preparada (e preparada com antecedência, ao contrário da maioria dos atores políticos) segundo critérios de clareza de objetivos, escolha dos meios e eleição dos aliados. A tal ponto esta presença política revestiu-se de autonomia de ação que o senador José Richa afirmou que, apesar da fragilidade do processo de reconstrução democrática, o aparelho militar teria se mantido na plena legalidade em razão de suas próprias virtudes: *«o segmento militar é hoje o mais lúcido e o mais competente da sociedade brasileira, mantendo-se numa posição muito legalista»* (99). O *legalismo* e o *profissionalismo* associados ao desempenho dos ministros militares, em particular do ministro do Exército, foram as marcas que eles procuraram divulgar durante o governo do presidente Sarney, nem sempre condizentes com a realidade dos fatos.

Antes de analisar a imagem do legalismo militar, convém indicar que a autonomia, a capacidade de gerar políticas, o reconhecimento dos demais atores políticos, a notável capacidade de antecipação com relação ao desenvolvimento da conjuntura e a firme decisão de não liberar espaços ocupados durante o regime militar fazem das Forças Armadas o principal apoio do presidente Sarney, cujo sustentáculo parlamentar da Aliança Democrática esvaia-se em poucos meses do governo. Ao apoiar o presidente, o aparelho militar indica-lhe também diversos limites para as políticas de governo. A este duplo aspecto

(99) O Estado de São Paulo, 19.11.87, pg. 5.

de apoio político e de restrição tenho conceituado como *tutela militar*. Trata-se portanto de uma condição de natureza conjuntural, fundada ainda em compromissos que a Aliança Democrática estabeleceu com as lideranças militares, a saber: « - preservação da definição constitucional que garante ao aparelho militar o direito de intervir na ordem interna; - a indústria de armamentos seria igualmente preservada sob a orientação das forças armadas; - preservação do programa nuclear paralelo; - preservação da autonomia das forças armadas quanto à doutrina militar, segurança nacional, concepção estratégica e desenvolvimento tecnológico. Enfim, o preparo autárquico das forças armadas não seria alterado; - não-julgamento das forças armadas pelo seu envolvimento e responsabilidades na repressão política» (100).

O direito ao discurso político, conforme já foi indicado acima, tem constituído uma regra não-escrita, mas efetiva nas relações entre o regime político e as Forças Armadas, com crucial importância crucial no governo do presidente Sarney. Segundo esta regra, nem todos os militares podem falar; nem todos os que falam, não devendo tê-lo feito, serão punidos. Este não é um direito universal aplicável às altas patentes; ele é essencialmente discricionário. Quando o presidente Sarney obteve mudanças nas condições para a constituição de partidos políticos, abrindo a porta para a legalização de partidos de orientação comunista - uma atitude condizente com a democratização do regime político -, o general de exército Diogo Figueiredo, irmão do ex-presidente e então comandante da Escola Superior de Guerra, censurou publicamente a decisão do governo. Não foi punido por que o governo julgou que não era conveniente: a punição poderia desencadear uma reação em cadeia em apoio ao punido. O mesmo militar discursou sobre diversos temas políticos, o mesmo acontecendo com o general Medeiros (ex-ministro chefe do Serviço Nacional de Informações) e outros generais, que chegaram inclusive a comentar as possibilidades de um golpe militar. Nada lhes aconteceu porque a aplicação dos regulamentos militares é essencialmente política.

O ministro do Exército tanto pronunciou-se sobre temas políticos que fez por aparecer à opinião pública como o condestável do regime. Aliás, uma imagem que lhe comprazia, ao que tudo indica, relacionada indubitavelmente ao exercício da tutela militar. Caso contrário, como poderia um ministro militar sentir-se tão à vontade para comentar temas que melhor caberiam ao presidente ou a um seu coordenador político? Mandato

(100) Elízio Rizzo de Oliveira, *Aparelho militar e democracia*. Tempo e Presença, nº 223, setembro de 1987, pp. 9.

presidencial de cinco anos, sistema presidencialista de governo (contrariando as tendências predominantes na Constituinte de regime parlamentarista com mandato presidencial de anos), estruturação dos ministérios militares, afastamento da hipótese do ministério da Defesa, questionamento da legitimidade da Constituinte (que não teria o apoio da população), crítica aos direitos sociais do trabalho, em particular a estabilidade no trabalho. O ministro do Exército afiançou o processo de abertura política, desafiando quem quisesse testar-lhe a liderança (101).

Com um pronunciamento tão abrangente, que não mereceu qualquer restrição do presidente Sarney, o ministro alçou-se à condição de garantidor do processo político. Ele se tornou a principal referência do governo, tendo em vista o jogo pesado que este manteve com a Constituinte, muito especialmente envolvendo os temas militares, o sistema de governo e o mandato presidencial: *«As Forças Armadas, e eu falo especialmente pelo Exército, estão decididas a assegurar a estabilidade que é necessária para a transição política (...) Nada vai por em risco o processo de transição. Os senhores estejam certos do seguinte, e quem quiser, teste: as Forças Armadas estão unidas, o Exército está unido, as ordens do ministro serão cumpridas da maneira mais plena, na hora que ela as der. Quem quiser que teste»* (102).

O perigo do colapso institucional não foi efetivamente afastado, continuando a rondar a vida política nacional, não tanto porque os militares assim o desejem, mas principalmente porque os partidos têm sido incapazes de debelá-lo.

(101) (Editorial) *Jornal da Tarde*, 14.9.87, pg. 4.

(102) *«Quaisquer que sejam os desdobramentos da crescente presença do ministro do Exército no cenário político (...), uma coisa é certa: sua entrada em cena está na razão direta da fraqueza política do chefe do governo. (...) O fato é preocupante, pois todas as vezes em que um presidente politicamente entrocado foi buscar nos quartéis o apoio necessário para permanecer no poder, ele não apenas se tornou ainda mais fraco e subjugado, como, igualmente, revelou-se incapaz de evitar o colapso das instituições.»* *A volta do ministro do Exército à cena política*, *O Estado de São Paulo*, 27.10.87, pg. 4.

Nestas condições de perigo e de fragilidade do chefe do Estado, o *condestável* pareceu a muitos pretender apresentar-se à sucessão do presidente José Sarney, em nome precisamente da transição política de que teria sido avalista, com a candidatura supra-partidária não de um «*chefe militar mas de uma personalidade em cuja capacidade de coordenação do sistema militar confiou Tancredo Neves, que o selecionou para ser ministro do Exército e avalista da política de transição para a democracia*» (103).

(103) O articulista atribui a iniciativa dessa candidatura supra-partidária ao senador João Menezes, que estaria atuando junto a diversas lideranças políticas, governadores inclusive, Carlos Castello Branco, «*Noma de Leônidas levado a governadores*». *Correio Popular*, 14.2.89. O general da reserva Euclides Figueiredo afirmou ter contribuído para inviabilizar a candidatura do ministro Leônidas, havendo-o chamado de covarde e sendo por ele punido, porque este não se solidarizou com o general Newton Cruz quando pronunciado pela Justiça no caso Baungarten. Destacado membro da área de informações, o general Cruz foi absolvido em júri popular da responsabilidade na morte do jornalista Alexandra von Baungarten. «*De volta ao pijama*». *IstaÉ* 1188, 8.7.82.

PARTE 3

**AS FORÇAS
ARMADAS E A
CONSTITUINTE (1)**

(1) A primeira versão deste ensaio foi escrita durante meu programa de Pós-doutorado em Ciência Política (setembro de 1990 a junho de 1991) no CEDSI (Centre de Défense et Sécurité Internationale), Faculté de Droit, Université des Sciences Sociales de Grenoble, França, que realizei graças ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo 90/1794-7).

Parte 3: As Forças Armadas e a Constituinte

«Nós vamos ter que colocar na nossa Constituição a nossa História. Mas, me preocupa que nós coloquemos na nossa Constituição os nossos traumas. Eu sou ex preso político, fiquei exilado muitos anos, recebi maus tratos naquela época, mas não posso colocar esse problema, numa Carta que tem que ser permanente»

Deputado César Maia (2)

«... acredito que nós devamos, no texto constitucional, expungir todo trauma, toda traço de ressentimento, a que se referiu o Constituinte César Maia, para obtermos nossas condições para a instituição Forças Armadas, para os seus membros, para os seus integrantes, a tentar estabelecer com eles, no Brasil que nós vamos construir para a frente, um diálogo e um relacionamento mais dinâmico, mais confiante e mais confiável».

Deputado Roberto Brant (3)

«Como as Forças Armadas constituem poder armado, capaz, portanto, de impor-se em força, essa pendência entre o ideal e o real adquire um alto conteúdo de risco e sugere que devemos ser particularmente prudentes na formulação dos dispositivos constitucionais relativos a elas. (...) não existem Forças Armadas aprioristicamente perfeitas, a revelia das imperfeições da sociedade em que elas se inserem e não será o tratamento idealmente perfeito do tema constitutivo mal melhor que não eliminar os reflexos das deficiências da sociedade e das Forças Armadas da que são parte...»

Vice-almirante Mário César Flores (4)

(2) Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento), 20.7.87, pp. 59

(3) *Ibidem*, *ibidem*, pp. 85.

(4) *As Forças Armadas na Constituinte. Vicissitudes e peculiaridades brasileiras*. Mimno, 1987, pp. 7 e 8.

Capítulo 12

Constituinte, Constituição e consolidação da democracia

A consolidação democrática, que diz respeito ao funcionamento, à representatividade e à eficácia das instituições políticas criadas pela Assembleia Nacional Constituinte, abre-se com a promulgação da Constituição em outubro de 1988. Precedida de reformas que garantiram a liberdade de expressão política e partidária, a eleição direta do presidente e de todos os prefeitos; e na vigência de um sistema eleitoral de base distrital misto, majoritário e proporcional (5) para eleição dos deputados federais (jamais regulamentado) - reformas que não alteraram uma das principais heranças do regime militar, ou seja, a sub-representação dos Estados da região Sudeste na Câmara Federal - (6) a Assembleia Nacional Constituinte trabalhou entre 1987 e 1988 na elaboração da nova Constituição num ambiente nacional de intensa mobilização de interesses junto ao Estado, em particular junto ao Legislativo dotado de poderes constituintes.

(5) A Emenda Constitucional nº 22, de 29.6.82, estabelece o sistema distrital misto a vigorar nas eleições de 1985. Os Estados teriam representação mínima de 3 e máxima de 60 deputados, cabendo 4 deputados a cada Território.

(6) A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada pela Emenda Constitucional nº 26, de 27.11.85, da qual destacam-se dois elementos de fortíssima sensibilidade política. Em primeiro lugar, não tocou na representatividade dos Estados na Câmara Federal, seguramente uma questão decisiva para o apoio do governo Sarney junto às bancadas dos Estados do Norte e Nordeste. Em segundo lugar, como comentaremos à frente, foi decretada nova anistia política, a qual amplia os prazos da anistia anteriormente concedida no início do governo Figueiredo em 1979. Em maio de 1985 a Emenda Constitucional nº 25 restabeleceu as eleições diretas para presidente (com a possibilidade do 2º turno) e estabeleceu a liberdade da organização partidária. Quanto a este ponto, vale destacar que o país conhecerá pela primeira vez, desde 1947, a liberdade de organização partidária, resguardados «a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana» (nova redação do artigo 152 da Constituição de 1969).

O quadro político nacional envolvendo a Constituinte contém outros elementos de natureza político-institucional, além dos já referidos: superando uma antiga idiossincrasia civil e militar, foi reconhecida a autonomia sindical assim como o direito de organização de centrais sindicais; foi eliminado o estatuto da sublegenda partidária, mecanismo pelo qual a ditadura havia forjado um particular *pluripartidarismo* embutido (e reprimido) no bipartidarismo. Ainda, passou a ser permitida a coalizão partidária. Ao lado destas importantes mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 25/85, o presidente José Sarney comprometeu-se a não recorrer ao que havia sobrado de legislação autocrática, em particular a Lei de Segurança Nacional e as restrições até então impostas às greves (7).

As virtudes, as insuficiências e mesmo alguns graves equívocos da nova Carta se explicam por um quadro geral de relação de forças políticas onde a imprecisão e uma certa ingenuidade dos movimentos sociais do campo democrático e progressista se confrontaram com a segurança de propósitos das forças conservadoras e do governo federal. Na verdade, e não se poderia esperar outra coisa, os agentes políticos (partidos, parlamentares, instituições sociais, Estado, movimentos sociais) contribuíram para que fosse tecida uma Constituição que, ao mesmo tempo em que inova no plano dos direitos da cidadania (Títulos I e II), estabelece limites para os juroz reais, reconhece direitos históricos de minorias, reassegura uma visão conservadora da estrutura da propriedade e desce a outros detalhes próprios da legislação ordinária.

No que diz respeito ao nosso campo de investigação e análise, vale considerar como fator decisivo o pleno exercício da função interventora pelas principais lideranças militares, com o destaque indiscutível do ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves. O presidente José Sarney participou deste jogo de pressões com relação à Assembleia Nacional Constituinte, acrescentando-lhe suas próprias razões de natureza política às pressões de natureza militar, subordinando-se à lógica e aos interesses castrenses, mais perenes do que a provisória e cambaleante Aliança Democrática. Os interesses militares seriam ainda mais perenes do que os interesses políticos do país, não devendo portanto constranger-se ao estrito cumprimento da legalidade constitucional: *«As Forças Armadas, como sempre, garantem a transição, prestigiam o presidente, zelam pela ordem interna, pela harmonia entre os poderes. O compromisso dos militares brasileiros (...) é com os valores permanentes da Nação e não apenas com um projeto de Constituição. É preciso que se diga*

(7) Presidência da República, Nova República, Brasília, 1985, pp. 9-10.

que, para proteger estes valores, não haverá constrangimento em adotar-se, eventualmente, uma solução extra-constitucional» (8).

Esta ameaça pairou efetivamente sobre a Constituinte: em nome de tais interesses e valores é que se fundaram as pressões militares sobre a Constituinte, principalmente no tocante à função das Forças Armadas e à anistia aos militares punidos pela (ou em torno da) Revolução de 1964: *«não podemos perder de vista que aqueles setores políticos que aspiram a chegar ao poder por processos antidemocráticos, para asfixiar de vez a democracia, não renunciaram às suas doutrinas e convicções. E na medida em que elas se aferram, sabem perfeitamente que as Forças Armadas, hoje e sempre, constituem o obstáculo básico à consecução de tais objetivos»* (9).

Num ensaio que dediquei aos interesses militares na conjuntura constituinte, destaquei que o aparelho militar não estava pedindo licença a quem quer que seja para exercer a função interventora, mas reivindicava que a Constituinte a confirmasse: *«Portanto, no momento em que se instala a Constituinte, a função constitucional das FFAA não é uma questão teórica. Trata-se, sobretudo, de uma questão de relação política entre o aparelho militar, as instâncias políticas do Estado e a sociedade. Os ministros militares não clamam no deserto quanto defendem a permanência, na Constituição a ser elaborada e promulgada, do atual direito do aparelho militar intervir na defesa da lei e da ordem, isto é, na ordem interna do país. Sua tese tem largo trânsito e apoio na grande imprensa liberal, nas principais lideranças políticas (deputado Ulysses Guimarães, presidente do PMDB e da ANC) e no próprio presidente da República que repete, reiteradamente, os pontos centrais do discurso militar, especialmente no pensamento do ministro do Exército. As Forças Armadas encontram-se dotadas de coesão, clareza de posição e apoio social, além do instrumental indispensável de suas assessorias parlamentares, para obter na ANC a permanência do atual estatuto constitucional. A função interventora não é portanto uma reivindicação política que, caso adotada, fundamentaria uma postura política do aparelho militar. Justamente ao contrário, o desempenho ininterrupto da função, revestida de uma nova roupagem de discricção no exercício do apoio tutelar ao presidente Sarney, é o ponto de partida concreto a ser considerado pela ANC. Os ministros militares não estão pedindo licença à ANC para virarem a desempenhar este papel no futuro. Eles reivindicam que a ANC o reconheça como constitucional dentro da nova ordem política, já que o aparelho militar o desempenha no*

(8) Aristóteles Drummond, *Militares: a intervenção possível*. O Estado de São Paulo, 15.7.88.

(9) Ministro da Aeronáutica, brigadeiro Moreira Lima, em documento que teria entregue ao presidente Sarney (*Militares têm direito de opinar, diz Moreira Lima*. Folha de São Paulo, 16.6.88).

Parte 3: As Forças Armadas e a Constituinte

presente com base na herança constitucional e política transmitida desde a inauguração da República» (10).

Os documentos militares, objeto de nossa análise nas páginas seguintes, abstêm-se de considerar a anistia política, a qual todavia estava colocada por setores de centro-esquerda e associações de militares cassados. Em todo caso, o aparelho militar combateu a anistia que viesse a ampliar os direitos já garantidos pela Lei da Anistia de 1979. Empenharam-se particularmente em evitar a reversão ao serviço ativo, isto é, a volta às funções e aos postos como se jamais houvessem sido afastados. Pois viam nesta possibilidade, agravada se acompanhada de indenização, não apenas uma negação efetiva e completa do quadro político em que se sustentou (a Revolução e o regime militar) mas também uma ameaça aos princípios da hierarquia e da disciplina. Os dirigentes militares entrincheiraram-se na Emenda Constitucional nº 26 que, como se viu, ampliou o âmbito da anistia de 1979. Da mesma forma que se havia alinhado às teses militares sobre o papel constitucional das Forças Armadas, a Constituinte atendeu as demandas militares sobre a anistia (11), de tal maneira que a anistia inscrita na Constituição de 1988 em pouco ou nada alterou funcionalmente a situação dos militares cassados (12).

Fique claro que não faz parte dos objetivos deste trabalho realizar um balanço da Constituição de 1988, um corpo desigualmente desenvolvido em suas partes. O propósito primeiro é analisar o debate no interior da Constituinte em torno das questões militares de modo a compreender não apenas a natureza dos interesses em jogo mas também o nível de preparação dos partidos e dos militares para as questões políticas pertinentes ao aparelho militar. Não há como deixar de reconhecer que os militares prepararam-se com antecedência. Seus documentos o atestam às largas, ao passo que os partidos improvisaram mesmo quando se entregaram ao esforço de elaborar documentos ou de inscrever intenções de políticas militares em seus programas eleitorais. De outro lado, apoiados em assessorias

(10) «Forças Armadas, Constituinte e autonomia militar» in Eliézer Fozzo de Oliveira, Gabriel Tesbal Cavagnari Filho, João Quatim de Moraes e René Armand Droulous, *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fapes, o Tempo, 1987, pp. 152.

(11) «... foi uma vitória da Constituinte a rejeição das emendas que pretendiam a ampliação da anistia», segundo o registro de Menilha, almirante Henrique Sabbá (Sabbá elogia atuação do Ulysses). *O Globo*, 17.8.93.

(12) Esta é a posição do capitão da fragata Pedro Henrique Ferro Costa, líder de um movimento de militares cassados, segundo quem *co que há o levado nós já temos pela Emenda Constitucional nº 26, de 1985»* (Mantendo texto do Centro sobre anistia de militares). *Folha de São Paulo*, 15.6.89).

atuantes no Congresso, os militares mobilizaram apoios, identificaram aliados, combateram teses e movimentos atuando com desenvoltura que seguramente faltou a outros *lobbies*. De certo modo, para espanto de muitas forças que também faziam *lobby* mas não reconheciam às outras forças o mesmo direito e a mesma legitimidade de procedimento, os militares atuaram eficazmente e discretamente no interior da Constituinte, ficando para os ministros o exercício público, conflitivo e por vezes espalhafatoso da tutela militar, numa profícua e bem montada divisão de trabalho.

Tão logo promulgada, a Constituição passa a ser testada pelo processo político e pelos múltiplos aspectos e níveis da vida nacional. Quanto às atitudes militares, elas não passaram a ser inteiramente determinadas pela norma constitucional que define o formato (a estrutura) e a destinação (papéis) das Forças Armadas, pois estas atitudes dependem, entre outros fatores e mediações, da capacidade de decisão do presidente, dos ministros militares e do Congresso, além da experiência arraigada na história das relações do aparelho militar com o regime político. O poder tutelar exercido pelos ministros militares durante o governo do presidente Sarney, particularmente pelo ministro do Exército, se traduziu em pressões de diversas ordens sobre o Congresso constituinte, envolvendo interesses sobre a definição da função constitucional, o regime presidencialista e o mandato presidencial. Às vésperas das eleições para prefeitos e vereadores, no mês seguinte à sua entrada em vigência, a Constituição foi utilizada para justificar a intervenção do Exército na Siderúrgica de Volta Redonda, com a finalidade de colocar fim à sua ocupação por um movimento grevista, com o resultado de 3 mortos e a desmoralização precoce do preceito constitucional. A intervenção militar a propósito de um conflito de natureza sindical, decidida como uma ação em defesa da ordem constitucional, da lei e da ordem, decorre de uma decisão política ao nível ministerial e presidencial. Ocorre que ela foi facultada pela imprecisão do artigo 142 que ampliou o campo da autonomia militar, na medida em que criou a figura esdrúxula da convocação das Forças Armadas por qualquer um dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em todos os níveis (municipal, estadual e federal). Assim, uma lei complementar acabará por subordinar o emprego militar à decisão última do presidente, ainda que atendendo uma iniciativa original de outro Poder em sua instância federal. Para ser mais claro e preciso, o preceito constitucional foi restringido por uma lei complementar, a qual examinaremos adiante.

A expressão *questões militares* diz respeito às modalidades e às condições de emprego do aparelho militar nacional, configurando-se assim como uma questão

Parte 3: As Forças Armadas e a Constituinte

essencialmente política. Têm razão os documentos militares ao postularem que a defesa do Estado não se restringe aos seus aspectos militares. É preciso acrescentar que isto é verdadeiro para qualquer tipo de regime político, tanto para a democracia como para a ditadura, pois na verdade se relaciona com a natureza do Estado.

Na ausência de uma sólida cultura política voltada aos problemas estratégicos, os aspectos de defesa do Estado, da guerra, do emprego da violência estatal tenderam a ser identificados diretamente com *questões dos militares*. Os debates ocorridos na Constituinte nem sempre escaparam desta armadilha política contra a qual levantaram-se diversas vozes, inclusive militares. A identificação da defesa do Estado ou do emprego da violência estatal com questões militares deve-se em boa medida à predominância do aparelho militar no centro do poder de Estado durante a ditadura militar; mas esta identificação restritiva deve-se também ao nível inadequado de conhecimento e de maturidade intelectual dos partidos políticos e da sociedade civil no tocante ao vasto campo das relações entre a política e a força. Em outras palavras, ao campo da defesa do Estado. Procuro demonstrar esta afirmação através do exame das atas (a partir de notas taquigráficas) da Constituinte, destacando a natureza das questões em jogo e as forças políticas que nela atuaram.

Uma restrição conceitual talvez se justifique quanto à expressão consolidação democrática. Considerada a promulgação da Constituição como o início desta fase, o que se espera obter de modo a se poder afirmar com segurança que a democracia estava consolidada? Em outras palavras, se ele pode ser definido, qual é o ponto de chegada presumível: eleições regulares, renovação periódica dos dirigentes em todos os níveis, comportamento compatível com o regime democrático da parte de todos os agentes políticos (e não apenas dos militares), refinamento das instituições quanto à representatividade e eficiência, capacidade de enfrentar crises políticas? Tais indagações podem sugerir que não se justificaria perguntar como se processa tal consolidação; ou, ainda, a consolidação constituiria um processo exclusivamente ligado às democracias que se erigiram nos países que até recentemente conheceram regimes autoritários, de natureza civil ou militar? Ou deveria, de modo apropriado, ser dirigida a todo e qualquer regime político?

A convivência do presidente socialista François Mitterrand com o primeiro-ministro gaullista conservador Jacques Chirac pode ser justamente apreciada como um sinal evidente da vigência de uma democracia que não se suspeitava tão consolidada a ponto de poder suportar uma tal repartição de poder entre forças antagônicas. Entretanto, o fato de

Congresso dos Estados Unidos não haver jamais deliberado sobre a guerra do Vietnam não serviu para que fosse contestada a consolidação do seu regime democrático.

Todavia, é possível e também é necessário ser categórico acerca de alguns elementos centrais de um regime democrático merecedor das considerações que aqui se fazem: (a) não existe democracia consolidada sem a subordinação das Forças Armadas às instituições civis de natureza representativa que expressam, organizam e dirigem o poder do Estado; (b) a consolidação não existirá sem a subordinação de todas as demais instituições da sociedade e do Estado às leis fundamentais; (c) a democracia não estará consolidada se não houver criado nas suas instituições políticas a competência indispensável no tratamento do emprego da força militar; (d) tomadas individualmente, estas proposições são necessárias à consolidação democrática, mas serão suficientes apenas se consideradas em seu conjunto.

Em outras palavras, a democracia não elimina a força política e as especificidades do aparelho militar, mas subordina a sua expressão ao poder político que se funda na representação da cidadania. A exemplo de outras instituições, o aparelho militar certamente preservará um determinado grau de autonomia autárquica, a qual contudo não poderá ser confundida com autonomia política, nos termos aqui sugeridos, sem graves prejuízos para a democracia.

Essencialmente civil, o poder fundado na expressão da cidadania não pode dispensar os termos da lei nem tampouco a competência da esfera política sobre o mundo castrense. A recente guerra do Golfo Pérsico é um exemplo oportuno no tocante aos Estados Unidos, como para a França e Inglaterra, três países envolvidos a fundo no conflito. Os comandantes militares cumpriram a parte que lhes cabia legal e profissionalmente, ao passo que as instituições políticas (Executivo e Legislativo) co-responderam pela decisão política.

Deste ponto de vista, a democracia brasileira é débil, pois uma democracia consolidada pelo tempo e pela legitimidade política exige um poder Legislativo responsável, competente e não-omisso sobre as questões militares. *«A consolidação democrática importa uma responsabilidade efetiva do Congresso sobre questões de defesa e estratégia. Não há sinais de mudança de sua tradicional omissão. De fato, ela se limita a ouvir ministros ou seus representantes sobre temas dos ministérios militares. Não existe uma reivindicação do debate e da deliberação sobre estratégia, a partir das questões preliminares; para que as*

Forças Armadas desenvolvem seu treinamento? quais são os objetivos externos? qual o nível de desenvolvimento material e de habilitação dos quadros?» (13).

Também as Forças Armadas parecem aguardar uma nova postura do Congresso Nacional. Segundo a mais destacada liderança intelectual do aparelho militares nos últimos oito ou dez anos, o almirante Mário César Flores, ex-ministro da Marinha e atual ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, *«conviria que, além da aprovação do orçamento e da fixação de efetivos em tempos de paz, houvesse na Constituição algo mais, que conferisse ao Congresso o direito - e talvez o dever - de «discutir» com as Forças Armadas os rumos de seu preparo, em função dos cenários previsíveis e propósitos colimados. Reduzir-se-ia, assim, o divórcio Congresso-Forças Armadas, que não serve nem ao poder político, nem às Forças Armadas e, muito menos, à sociedade brasileira» (14).* A bem da verdade, a Constituição de 1988 não foi providente e, portanto, nada avançou nesta direção.

(13) Elézer Rizzo de Oliveira, *Forças Armadas e consolidação democrática no Brasil*. Projeto Fapesp, 1980, pg. 32.

(14) VA Mário César Flores, *As Forças Armadas na Constituição*, mimeo, 1987, pg. 48.

Capítulo 13

As demandas das Forças Armadas à Constituinte: o modelo da autonomia militar

O modelo da autonomia para a intervenção militar no processo político é formulado e modo claro e explícito pelos dirigentes militares, em particular pelos que falaram em nome do Exército, do Conselho de Segurança Nacional e do Estado-Maior das Forças Armadas na Sub-Comissão de Defesa da Assembleia Nacional Constituinte. Três elementos definem a lógica interna deste modelo: a função interventora, a subordinação limitada ao Chefe de Estado e a preservação dos ministérios militares, pontos sobre os quais se circunscreverá o debate. Respostas distintas são-lhes oferecidas por dois outros modelos de relações entre o poder político e o aparelho militar, ao passo que houve propostas que não obedeceram a lógica interna de qualquer destes modelos.

Este ensaio procura interpretar os modelos da presença militar. Mas busca também compreender a atuação do aparelho militar para a preservação de um espaço político o mais amplo e autônomo possível, considerada a conjuntura da reorganização constitucional do país. Neste sentido, os militares compuseram uma força política das mais ativas ao longo do processo constituinte que se inicia com a criação da Comissão de Estudos Constitucionais sob a presidência de Afonso Arinos. Ao menos dois tipos de pressão militar se desenvolveram desde então: a pressão institucional sob a responsabilidade dos dirigentes militares, que constitui objeto de atenção deste ensaio; a pressão associativa que evidentemente não se revestiu do caráter oficial da primeira. Em razão da sua natureza societária, a ação associativa desenvolvida por entidades de militares da reserva estiveram mais próximas das demandas e das entidades da sociedade civil do que do aparelho militar,

tendo dedicado uma atenção especial à anistia e à reintegração dos militares cassados ao aparelho militar.

Os militares não foram pegos de surpresa pela Constituinte. Ou melhor, não se deixaram pegar de surpresa, preparando-se com antecedência para a reorganização institucional do país. Dado o grau de autonomia política do aparelho militar, os militares não tinham muito a ganhar, mas certamente tinham muito a perder, em especial no plano político. Assim, recorreram ao direito, que consideravam legítimo, a igual título que outras forças políticas e sociais, de participarem desta reorganização, tendo mais clareza sobre seus interesses do que a maior parte das forças políticas sobre os delas. Em especial, conseguiram uma unidade de ação que os destaca em relação às demais forças políticas.

Do ponto de vista do acesso aos mecanismos do poder do Estado, partiram com uma vantagem considerável. Em razão da natureza da transição que não deslocou a função interventora do aparelho militar, as questões militares foram debatidas pelos políticos e pela sociedade civil enquanto proposições teórico-constitucionais, ao passo que os militares as debateram, no exato momento em que desempenhavam modalidades diversas de intervenção na vida política, como *questões suas* pois assim determina a cultura política brasileira: via de regra, seus interlocutores improvisaram sobre temas que não dominavam.

Como se disse, os militares não abandonaram a função da ordem interna enquanto se elaborava a Constituição. Isto não tem nada de excepcional, pois também os juízes, os professores, os políticos, os advogados, a Igreja, os movimentos sociais, os sindicatos e outros agentes sociais procederam da mesma forma, já que à Constituinte cabia criar uma nova Carta sem iniciar tudo do zero.

O aparelho militar atuou com competência pela confirmação da sua função político-constitucional. A tradição republicana e os frutos já colhidos da transição habilitavam-no a tanto, aumentando-lhe a força advinda do seu preparo para esta conjuntura. Ele contava com aliados nos partidos e na imprensa. Mas contava sobretudo com a sua própria capacidade de definir seus interesses institucionais, pouco numerosos porém profundos, em função dos quais passou a agir através da imprensa, dos debates de caráter universitário, dos partidos, das vezes autorizadas dos ministros ou dos aliados recém-conquistados para suas teses.

Este empreendimento bem sucedido exigiu tempo e ação coordenada. Documentos sobre os interesses militares testemunham o preparo e a importância que as Forças Armadas atribuíram à conjuntura constituinte. As Armas souberam negociar suas próprias divergências, algumas menores, outras de maior relevância. Os chefes militares sempre foram muito claros acerca do que queriam ver consagrado na Constituição: a função tradicional das Forças Armadas em defesa do país (contra eventual inimigo externo), assegurada a responsabilidade pela lei e ordem (contra um inimigo interno). Em suma, Defesa Interna, preservação dos poderes, da lei da ordem e o reconhecimento de que as ações empreendidas nestas direções deveriam expressar o máximo de autonomia do aparelho militar com relação aos poderes da República.

Esta clareza não significa uniformidade, tampouco unanimidade dos responsáveis militares sobre a abrangência do conceito de segurança interna, nem ainda sobre a relação do aparelho militar com o poder político. A exemplo do mundo político, também na área castrense vigora uma pluralidade de abordagens sobre temas de existência consensual, dado que suas implicações previsíveis dividem aqueles que eventualmente se identificam sobre um mesmo ponto de partida. Assim, um tema que o aparelho militar considera essencial, como é o caso da possibilidade de intervenção interna para a preservação da lei e da ordem, divide igualmente os que se colocam em princípio de acordo sobre a sua necessidade.

As divergências a este respeito se reportam, de um modo geral, às condições sob as quais as Forças Armadas seriam convocadas pelo poder político, numa relação instrumental com as instituições civis, ou, no caso da autonomia militar ser preservada, às circunstâncias do auto-emprego militar decorrente da condição de sujeito político autônomo das Forças Armadas. A polaridade *sujeito/instrumento*, ou *autonomia/subordinação às instituições civis*, marca a tal ponto o processo constituinte que a empregamos como divisor de águas na formulação dos modelos da presença militar.

Desta forma, uma variedade de nuances aparece nos documentos militares que passamos a examinar. Afinal, tal como a sociedade, o aparelho militar comporta uma pluralidade política ainda que a sua percepção seja freqüentemente dificultada pelo aparente monolitismo de uso mais externo do que interno. Um balanço político destacaria o fato de que as Forças Armadas conseguiram condicionar o debate constitucional. De um lado, em razão dos seus próprios méritos quanto à clareza de objetivos, empenho instrumental (em particular, as assessorias parlamentares) e cultivo das alianças. Vale lembrar que militares conservadores e militares progressistas participaram deste debate nas condições que lhes

eram dadas, segundo sua competência, suas relações externas ao aparelho militar, seu prestígio e sua inserção na hierarquia. A tal ponto que não se pode acusar as Forças Armadas de se terem ausentado do debate. Souberam negociar a preservação de uma função que todavia se insere num mecanismo mais complexo de conselhos de estado. Abriram mão de uma concepção de Estado de Segurança Nacional e obtiveram a inserção da função militar no quadro da defesa do Estado democrático.

O mesmo não se pode dizer da maior parte das forças políticas que via de regra se furtaram de debater temas constitucionais na eleição de 1986, marcada sobremaneira pelas campanhas para governadores. Durante os trabalhos parlamentares, o carácter apressado, superficial e oportunista de algumas *propostas contra os militares* serviu mais para reforçar o realismo político que sustentou a tese da função interventora do que para amadurecer uma definição democrática da função militar.

O exame de alguns documentos (15) oriundos dos altos escalões, dirigidos ao debate constitucional, evidencia a importância que os militares atribuíram à conjuntura constituinte e a clareza com que definiram seus objetivos. O primeiro documento (16) trata de temas «*que afetam a Segurança Nacional e as Forças Armadas. Ele foi elaborado em regime de coordenação entre as três Armas e o Estado-Maior das Forças Armadas, tendo servido de base para o depoimento prestado ao Comitê 10 (Defesa) da Comissão de Estudos Constitucionais em janeiro de 1986*». O segundo documento (17) contém uma redação ligeiramente modificada em relação ao primeiro, mais pelo resumo do que por mudanças de fundo, constituindo um conjunto bastante equilibrado na linguagem e no conteúdo. O terceiro tem a autoria do ministério da Marinha (18) e o quarto documento foi preparado pelo Centro de Comunicação Social no Ministério do Exército (19). Embora não fuja às teses dos dois primeiros documentos, que haviam sido preparados com alguma antecedência em relação aos debates da Sub-Comissão de Defesa e da Comissão de Sistematização, ele os retoma com maior clareza e ordenamento lógico no sentido de configurar o que chamamos de modelo da autonomia militar. Ao contrário daqueles documentos, ele não tem qualquer consideração pelas teses advindas da sociedade civil, com elas não polemiza pois

(15) Sou muito grato ao almirante Mário César Flores por me haver possibilitado o acesso a tais textos.

(16) *Sugestão das Forças Armadas sobre a Constituição*, sem data, elaborado em regime de coordenação entre as três Armas e o Estado-Maior das Forças Armadas.

(17) *Pontos de interesse das FFAA para a defesa na Constituinte*, sem data.

(18) Ministério da Marinha, Ministério da Defesa. Documento apresentado à Sub-Comissão de Defesa da Constituinte em meados de 1987.

(19) Centro de Comunicação Social do Exército, *Temas Constitucionais. Subsídios*, 1987.

simplesmente as desconsidera: suas teses se relacionam com a preservação da função interventora, da estrutura ministerial, do Conselho de Segurança Nacional, do Serviço Nacional de Informações e, muito particularmente, da concepção de Segurança Nacional.

Resulta daí que a Constituição de 1988 acolheu o sentido (não necessariamente a forma) das suas teses relativas (a) ao papel das Forças Armadas, (b) aos direitos políticos dos militares, (c) às atribuições do presidente e do Congresso acerca do emprego das Forças Armadas, (d) à ausência de restrições ao estabelecimento de alianças militares com outros Estados, (e) à inconveniência do estabelecimento de uma participação percentual no orçamento nacional, (f) à participação militar no desenvolvimento científico do país, (g) ao caráter e às prerrogativas da Justiça Militar. Adotou parcialmente as teses militares sobre os conselhos superiores da República, tendo rejeitado as teses da permanência do Conselho de Segurança Nacional e da subordinação parcial ao poder civil, ou seja, a *obediência nos limites da lei*. Esta fórmula, ou melhor, este postulado constitui a chave da autonomia militar na medida em que subentende o direito das Forças Armadas ao julgamento do que se encontra ou não se encontra amparado pela lei. Sendo o presidente da República a referência do postulado, a questão primordial que se coloca para o funcionamento das instituições democráticas é a seguinte: se as Forças Armadas têm o direito de julgar a legalidade das decisões presidenciais, tendo em vista cumpri-las ou desobedecê-las, poderão igualmente posicionar-se pela ilegalidade da ausência de decisão, o que abre a porta para uma ampla autonomia de ação no domínio da política.

Ora, a Constituição (artigos 85 e 86) define os crimes de responsabilidade do presidente. Sendo falha ou presumivelmente ilegal a sua atuação no campo da Defesa, há recursos que exigem a iniciativa da Câmara dos Deputados e a decisão final será tomada pelo Supremo Tribunal Federal nas infrações penais comuns ou pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade. Do ponto de vista estritamente constitucional, mas também sob a ótica política, o não-acolhimento do princípio da *obediência nos limites da lei* constitui uma aquisição relevante para as relações entre Forças Armadas e regime democrático, pois não se enquadra na esfera da autonomia militar.

1. Função constitucional

O que se encontra na Constituinte, em razão da experiência histórica e política do país, é o caráter das Forças Armadas: sujeito político autônomo, um Poder dentro do Estado, ou um instrumento militar do poder político. Daí porque, numa contradição aparente com a tese da obediência dentro dos limites da lei, a tese citada a seguir constitui de fato uma visão da relação essencial das Forças Armadas com a *«integridade e sobrevivência da nação e de seus valores de toda ordem. O conteúdo deste documento é obviamente influenciado pela Segurança Nacional, tema em que as Forças Armadas podem ter que exercer papel relevante, não como força ajuizante mas como instrumento a serviço da integridade e sobrevivência da nação e de seus valores de toda ordem, a ser usado sob o controle de mecanismos constitucionais ou legais que assegurem a prevalência da vontade nacional interpretada pela representação política democraticamente definida»* (20).

A mesma tese aparece no quarto documento, segundo o qual as Forças Armadas julgariam conveniente preservar a sua colocação instrumental *«a serviço da soberania e da sobrevivência da Nação e dos seus valores fundamentais, sob o controle de mecanismos legais que assegurem a prevalência da vontade nacional, interpretada pela representação política democraticamente definida»* (21).

Exceto no tocante à rejeição plena da tese do ministério da Defesa, os documentos militares encaminham-se para um meio termo entre o *poder moderador* (22) implícito na tese do direito à intervenção no campo da política e o *caráter instrumental* decorrente da subordinação das Forças Armadas ao poder civil. Quanto ao primeiro ponto, os documentos adotam a visão tradicional da responsabilidade pela lei e pela ordem, contudo *«não como força ajuizante mas como instrumento»*. Paradoxalmente, os referidos documento não abrem mão da tese da necessidade do Conselho de Segurança Nacional que, ampliado eventualmente na sua composição civil mas militarizado nas suas atribuições e

(20) Sugestões das Forças Armadas para a Constituinte, pg. 1 e 2. Quando não houver outra indicação, os destaques serão da minha autoria.

(21) Centro de Comunicação Social do Exército, *Temas Constitucionais*, Subsídios, pg. 1 e 2.

(22) Alfred Stepan sistematizou sua visão sobre o poder moderador no seu livro *Os militares na política*. João Garrim tem uma posição distinta na sua obra *«Alfred Stepan e o mito do poder moderador»*, Revista Filosofia e Política, nº 2. Porto Alegre: L&PM, 1985, pg. 163-196.

funcionamento, não poderia deixar de expressar a militarização do Estado, herança do regime autoritário ainda não resolvida na conjuntura da Constituinte.

Algumas hipóteses de emprego das Forças Armadas que aparecem nos debates parlamentares em apoio ao texto finalmente adotado (artigo 142) fundamentam-se tanto na tese da *obediência nos limites da lei* quanto na tese da *obediência a outros poderes que não o Executivo*, a partir da faculdade de julgamento da legalidade de uma missão específica. Este ponto nebuloso entre a subordinação ao poder político (presidente da República) e a *«influência preponderante da representação livremente escolhida pela Nação»* constitui uma questão relevante que não mereceu uma análise atenta da Constituinte, ao que se pode depreender de suas atas. O tom do debate é dado mais uma vez pelos documentos militares:

«As visões simplistas que atribuem exclusivamente às Forças Armadas, inspiradas numa doutrina de Segurança Nacional, a responsabilidade pela atual hipertrofia do Estado e pelo período 1964-1985, precisam ser correta e criteriosamente avaliadas para que a nova Carta não venha a debilitar a segurança da Nação, sob pretexto de ampliar a do cidadão, como se uma e outra estivessem em inexorável conflito, que contrariaria as próprias razões da associação humana em entidades políticas, há 5 ou 6 milênios atrás. Há que se buscar um texto constitucional que assegure condições para a primeira sem prejudicar a segunda e, nessa busca, há que se evitar que eventos e tendências de nossa história recente, justificados, correta ou incorretamente, pela Segurança Nacional, venham a prejudicar uma idéia sadia, válida para todo o mundo: a de que a Segurança Nacional abrange, mas não se limita à Defesa Externa. Ela pressupõe que as necessidades e os direitos individuais e básicos do cidadão, as aspirações da Nação e as normas de conduta (já incluído o regime democrático) interpretadas ou estabelecidas por sua representação política livremente escolhida, a vida das instituições políticas, econômicas, sociais e culturais e o acervo material, cultural e territorial brasileiros, sejam protegidos de quaisquer ações adversas e não apenas de agressões bélicas externas. Assim, a Segurança Nacional é um conceito complexo no qual a defesa corresponde à efetivação de algumas ações concretas em determinada conjuntura. Nesse abrangente quadro, a atuação militar pode vir a ser uma instância usada em circunstâncias especiais, externas ou eventualmente também internas, em que a ação adversa inclua violência ou força, sempre de conformidade com o poder político, que representa democraticamente a vontade nacional.»

Note-se que este conceito de Segurança Nacional não é, em seu conteúdo objetivo, distinto do que tem sido preconizado nos últimos decênios; o importante no parágrafo

anterior é, porém, um detalhe de natureza operacional, ou seja, seu exercício sob a influência preponderante da representação política livremente escolhida pela Nação.

Dessa forma, entender as Forças Armadas que constituiria perigosa lacuna desconhecer na Carta Magna a ampla abrangência dos problemas relacionados com a Segurança Nacional, reduzindo-os apenas à parcela, importante mas não única, correspondente à Defesa Externa. O alegado uso desmesurado desta abrangência nos últimos decênios merece atenção, é claro, mas não deve justificar tal lacuna, que seria prejudicial à segurança da Nação e de seu patrimônio de toda ordem (inclusive do regime democrático). Essa atenção poderia incluir, por exemplo, a incorporação na Constituição de dispositivos capazes de controlar a atividade do Estado em prol da Segurança Nacional, fazendo com que ela seja executada em consonância com a vontade nacional interpretada pela representação política da Nação, o que afastará a hipótese de uso indevido dos mecanismos porventura mencionados» (23).

Deste modo, ficam estabelecidas as teses fundadoras da função constitucional das forças armadas e de outros temas correlatos:

2. Defesa externa e Defesa Interna

O respeito às tradições da República e as conveniências e necessidades de preservação do Estado são os argumentos mais importantes da proposta militar de preservação da função interventora:

«É conveniente que fique definido, na Carta Magna, que as Forças Armadas - Marinha, Exército e Aeronáutica - são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. Não existe no mundo país que, independentemente do seu regime ou da ideologia nele vigente, fuja muito deste padrão enunciado.

No que concerne às finalidades das Forças Armadas, é universalmente compreendido seu papel como instrumentos de Defesa Externa, em cujo âmbito exercem tarefa essencial

(23) Sugestões das Forças Armadas sobre a Constituinte, pg. 2-3.

em crise grave. No âmbito interno, contudo, são elas também necessárias, embora não no papel mais relevante, pelo menos enquanto persistirem condições de emprego eficaz de outros instrumentos reguladores da vida nacional. Todas as Constituições brasileiras, desde 1824, menos ou mais explicitamente sempre admitiram esta dupla finalidade.

Consideram pois as Forças Armadas que a Constituição deve consignar, como finalidades destas forças, a defesa de independência, da soberania e da integridade do país (Defesa Externa) e a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem em instâncias graves (Defesa Interna), de conformidade com o definido na Constituição e nas leis, elaboradas pela legítima representação política da Nação.

Que governo responsável abriria mão do emprego das Forças Armadas na preservação da ordem interna, constitucional e legal, se a situação se deteriorasse ao ponto de chegar ao limbo do caos, fugindo ao controle dos instrumentos civis e policiais? Melhor que isto seja feito com respaldo da Constituição, pois.» (24).

O argumento do último parágrafo (o emprego militar em situação de crise que escape ao controle de outros instrumentos coercitivos) pode amparar-se em exemplos verificados em países com democracias consolidadas. Recentemente, os processos democráticos da Espanha e Portugal foram reassegurados pelo emprego do instrumento militar por iniciativa, sob a responsabilidade e comando do poder político. O problema mais relevante é portanto se tais eventualidades confirmam e preservam ou, ao contrário, confrontam e contradizem a liberdade como fundamento do Estado democrático.

O debate sobre este tema já se desenhara na Comissão Afonso Arinos (25) que acabou por destinar as Forças Armadas a *«assegurar a independência e a soberania do país, a integridade do seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional»* (26). Esta fórmula seria suficiente para assegurar ao Estado democrático o emprego das Forças Armadas em situação de grave crise política *«nos casos estritos da lei»* e através dos instrumentos do Estado de Alarme (para

(24) Pontos de interesse das Forças Armadas para a defesa na Constituinte, pg. 3.

(25) Examinei com detalhes as posições das forças políticas e da Comissão Afonso Arinos, e ainda as modalidades de pressão dos ministros militares no ensaio *«Constituinte, Forças Armadas e autonomia militar»* in Eliózer Rizzo de Oliveira e outros, *As Forças Armadas no Brasil*, Rio de Janeiro: Espaço & Tempo, 1987, pg. 145-185.

(26) Anteprojeto Constitucional, artigo 14.

restabelecer ou preservar «a ordem pública ou a paz social») (27) e o Estado de Sítio (quando o Estado de Alarime for considerado ineficaz e em caso de guerra externa) (28).

A falta de clareza sobre a «iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei» poderia ser suprida por legislação específica de modo a não comprometer o comando supremo do presidente sobre as Forças Armadas. Como se comentará adiante, tal imprecisão não foi eliminada pela Constituinte, que no entanto abrigou críticas duríssimas à Comissão de Estudos Constitucionais pela sua imprevidência a este respeito.

Os argumentos militares são ponderáveis sem que a Constituinte lhes tenha oferecido uma contraposição de idêntico nível. Tais argumentos invertem a ordem do debate político: o aparelho militar deveria ser definido como *instituição nacional e permanente* porque seria inaceitável a criação de forças militares pelos Estados federados. Os *limites da lei* são apreciados como a condição que poderia inviabilizar o emprego ilegal, fora dos limites da lei, do instrumento militar e não como fundamento da autonomia castrense. São rebatidos praticamente todos os argumentos que contradizem esta autonomia, os quais certamente motivaram a Comissão Afonso Arinos a não acolher os conceitos tradicionais (*dentro dos limites da lei e de defesa da lei e da ordem*).

Assim, o Documento *Sugestões ...* começa por criticar no ante-projeto da Comissão Afonso Arinos a falta da referência à Segurança Nacional, considerando-a uma «omissão grave» devida ao «... desejo de evitar menções à Segurança Nacional, como se fosse possível eliminar seus problemas complexos e abrangentes através do passo de mágica como escamoteamento da expressão que os sintetiza ...» (29). O documento vai direto ao ponto nodal do papel das Forças Armadas:

«É conveniente que fique definido na Carta Magna que as Forças Armadas, a saber, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob autoridade suprema do presidente da República, dentro dos limites da lei (algo similar ao atual artigo 90). Faz-se necessário consignar no texto esta conceituação (que já está assimilada no acervo cultural e que a Comissão de Estudos Constitucionais conservou quase que inteiramente) porque algumas idéias do mundo moderno por vezes questionam partes do seu conteúdo, embora até hoje

(27) Anteprojeto Constitucional, artigo 425.

(28) Anteprojeto Constitucional, artigo 426.

(29) *Sugestões das Forças Armadas sobre a Constituição*, pg. 4.

não exista no mundo país que, independentemente de seu regime ou da ideologia nele vigente, tenha fugido do padrão geral acima esboçado.

A oração final "dentro dos limites da lei" é conveniente como resguardo contra o uso do poder militar à revelia da Nação e da ordem jurídica por ela desejada e refletida na Constituição e nas leis; a Comissão de Estudos Constitucionais a emitiu e há quem afirme sua desnecessidade, porque tudo é contido pelos limites da lei, sem que por isso seja preciso afirmá-lo permanentemente. O argumento é razoável mas a inclusão da oração é preconizada como conveniente. A autoridade suprema do presidente é uma tradição brasileira e a fórmula de todos os países de alguma expressão (subordinação ao chefe de Estado). Quanto à idéia de instituições nacionais, é evidente que só a Nação (União) deve poder organizar Forças Armadas que, em contrapartida, constituem o esteio em força de toda a Nação, a serviço, portanto, do consenso nacional e não apenas de parte dela. Relativamente a serem as Forças Armadas instituições permanentes e regulares, essas características se explicam sobretudo pelo fato de que no mundo moderno é impossível improvisar um poder militar. Finalmente, no que diz respeito à organização hierárquica e disciplinada, é claro que ela é essencial em instituições armadas, aqui como em todo o mundo, sob risco de se transformarem num fator de insegurança! (...) consideram as Forças Armadas ser importante que suas presentes finalidades constitucionais não sejam utópica e equivocadamente reduzidas, sob pena de risco para o encaminhamento governamental das questões de segurança, num futuro sempre portador de surpresas. A Comissão de Estudos Constitucionais não entendeu assim, tendo se limitado a aprovar que cabe às Forças Armadas «assegurar os poderes constitucionais». Trata-se de uma "fórmula" insuficiente, que deixa ao sabor de interpretações circunstanciais e de momento o significado, para a ordem interna, do "assegurar os poderes constitucionais". Seria assegurar a existência destes poderes? Ou seu funcionamento eficiente? Assim, para não se deixar uma porta aberta aos casuísmos eventuais, potencialmente perigosos para a ordem interna, seria muito conveniente o complemento acima aventado. (...) Se as Forças Armadas têm aparentado exercer influência eventualmente preponderante na evolução da política nacional, isso se deve ao fato de que, por serem elas as detentoras de mais alta potencial de força organizada, sua ação é decisiva. (...) É evidente que isto (a intervenção militar em crises políticas) não significa isentar as Forças Armadas; significa apenas que essas Forças têm estado na ampla companhia da Nação brasileira como um todo, seja na prática de erros, como na de acertos pois, embora as Forças Armadas tenham, como é natural, perspectivas

peculiares da problemática do país, elas nunca foram e não são uma autarquia corporativa (e mesmo essas perspectivas peculiares estão sendo diluídas pelo desenvolvimento...).

Raciocinemos francamente: com ou sem a previsão constitucional, que governo responsável abriria mão do emprego das Forças Armadas na ordem interna, constitucional e legal, se a situação se deteriorasse ao ponto de chegar ao limbo do caos, fugindo ao controle dos instrumentos civis e policiais? É óbvio que nenhum, sendo preferível, portanto, não deixar o governo na contingência inexorável de agir sem respaldo na Constituição, em situação tão extrema. Admitir que a adoção do Estado de Sítio ou Alarme (nome do estado mais brando, preconizado pelo Comissão de Estudos Constitucionais) cobriria a lacuna, é algo problemático e duvidoso. Talvez nem houvesse tempo para isso e mesmo para esses "estados" conviria o respaldo da abrangência ampla da finalidade das Forças Armadas, pois sua ausência poderia permitir interpretações jurídicas de controvérsia, que dificultassem o uso daquelas Forças» (30).

Exceto pela não inclusão da expressão *dentro dos limites da lei*, o artigo 142 da Constituição de 1988 contempla plenamente as reivindicações militares. A definição de Forças Armadas é a tradicional republicana: *«instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina»*. O Ante-projeto Afonso Arinos havia inscrito a expressão *«sob o comando supremo do presidente da República»*, ao passo que a Constituição de 1988 refere-se à *«autoridade suprema do presidente da República»*, ficando o exercício presidencial do *«comando supremo das Forças Armadas»* inscrito no artigo 84, XIII.

3. Polícias Militares

Ainda no tocante à função constitucional, os militares sugerem a permanência do estatuto de reservas e forças auxiliares do Exército a que estão subnaetidas as Polícias Militares, o que foi igualmente contemplado pela Constituição de 1988. Mantidas pelos governos estaduais e destinadas a garantir a segurança pública, as Polícias Militares deveriam sofrer algum controle da parte da União:

(30) Idem, pg. 5-9.

«... nessa experiência histórica indica ser isso uma opção de elementar prudência. É claro, porém, que basta manter esse controle no nível mínimo indispensável para evitar o gigantismo policial, superior às necessidades da segurança pública; dentro desta limitação, há que se respeitar a autonomia federativa. Ademais, seria conveniente que a União pudesse legislar sobre alguns princípios gerais de organização e instrução, justiça e garantias das Polícias Militares, para homogeneizá-las em aspectos básicos, deixando-se aos Estados a legislação complementar que as adequaria às peculiaridades locais. (...) como podem ocorrer circunstâncias em que (elas) teriam que ser usadas como peças militares de manobra, com o Exército, em defesa nacional, em situação de guerra, em Estados de Sítio e Alarme (que exijam atuação militar) ou em outras situações graves previstas em lei, seria útil cobrir esta hipótese fazendo constar, na Constituição, que essas polícias são forças auxiliares e reserva do Exército, para emprego militar em situações de extrema gravidade» (31).

Na hipótese de coordenar e submeter o conjunto das Polícias Militares estaduais através do Exército, as Forças Armadas desempenhariam potencialmente a função de *polícia nacional* que o Estado brasileiro jamais criou efetivamente. Como se verá adiante, este argumento será empregado pelos constituintes identificados com a função interventora.

4. Conselho de Segurança Nacional

Os ministros militares empenharam-se pela preservação do Conselho de Segurança Nacional. Seu argumento se fundamenta na *conveniência* e na *utilidade* de um Conselho de Segurança Nacional relativamente desmilitarizado na sua composição, não no controle do seu funcionamento (o controle da sua Secretaria geral pelo Gabinete Militar correspondeu ao principal mecanismo de sua militarização no regime militar) nem nas suas atribuições. Os documentos militares silenciam sobre o fato de que o Conselho de Segurança Nacional representou desde a sua criação, e não apenas no regime militar, um expressivo meio de pressão militar sobre o presidente e toda a cadeia de decisão governamental, de tal modo que praticamente nenhum assunto escapava ao crivo militar. Todavia, o regime militar fez com que as suas funções ultrapassassem largamente as atribuições de qualquer outro setor do Estado:

(31) Pontos de interesse das Forças Armadas para a defesa na Constituição, pp. 14-15.

«... entendem as Forças Armadas ser útil a manutenção de um Conselho de Segurança, para assessoramento ao presidente da República no que concerne à Segurança Nacional. No mínimo, o vice-presidente, os ministros responsáveis pelos negócios da Justiça e do Exterior, os ministros das Pastas Militares e, talvez, o ministro do Planejamento Econômico deveriam ser membros natos, cabendo ao presidente o direito de convocar outras autoridades, para participação eventual em função dos assuntos em tela. As Forças Armadas também vêem com simpatia a participação de representantes do Congresso, com o que se estaria favorecendo a presença da perspectiva da representação política da Nação, no assessoramento do Conselho ao presidente» (32).

A definição abrigada na Constituição de 1988 não corresponde às sugestões dos militares. Além de não se tratar de um Conselho de Segurança Nacional, o Conselho de Defesa Nacional (33) não tem as amplíssimas atribuições do organismo anterior, nem constitui o organismo superior de assessoramento, função específica do Conselho da República (34). Ambos devem tratar da Defesa Externa, dos casos de crise política grave, guerra, estabilidade das instituições. O Conselho da República parece ter sido concebido para pronunciar-se exclusivamente sobre os estados de defesa e de sítio, intervenção

(32) Pontos de interesse das Forças Armadas para a defesa na Constituinte, pg. 2-3.

(33) «O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: I - o vice-presidente da República; II - o presidente da Câmara dos Deputados; III - o presidente do Senado Federal; IV - o ministro da Justiça; V - os Ministros militares; VI - o ministro das Relações Exteriores; VII - o ministro do Planejamento. Parágrafo 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração de paz, nos termos desta Constituição; II - opinar sobre decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; III. propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional; e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV. estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. Parágrafo 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional». Constituição de 1988, artigo 91.

(34) «O Conselho da República é órgão superior de consulta do presidente da República e dele participam: I. o vice-presidente da República; II. o presidente da Câmara dos Deputados; III. o presidente do Senado Federal; IV. os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; V. os líderes da maioria e minoria do Senado Federal; VI. o ministro da Justiça; VII. seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandatos de três anos, vedada a recondução». «Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre: I. intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio; II. as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas. Parágrafo 1º O presidente da República poderá convocar ministro de Estado para participar da reunião do Conselho, quando constar da pauta questão relacionada com o respectivo Ministério. Parágrafo 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho da República» (Constituição de 1988, artigos 89 e 90).

federal, ao passo que compete ao Conselho de Defesa Nacional, do qual participam os ministros militares, opinar sobre temas de defesa.

5. Ministérios militares

Os militares opuseram-se radicalmente à tese do ministério da Defesa. O Documento Ministério da Defesa desenvolve várias ordens de argumentos num tom distinto dos documentos anteriores. Enquanto os dois primeiros evitaram polemizar, apresentando suas teses com serenidade, o documento em questão é francamente apologético da preservação dos ministérios correspondentes às Armas singulares. Seus argumentos podem ser agrupados em três níveis:

(a) *nível político* : a criação do ministério da Defesa corresponderia à tese da diminuição da autonomia dos ministros militares, de modo a se evitarem golpes de Estado. Todavia, tal ministério acabaria por promover uma maior concentração do poder militar e um debilitamento da autoridade dos comandantes militares e do presidente, aumentando fatalmente a instabilidade política e os riscos para a democracia:

«A democracia e o poder civil não podem ser fortalecidos apenas por mudanças de estruturas, mas sim por mudanças de mentalidades. Evidentemente que a criação de um Ministério da Defesa de per si em nada contribuiria para essa mudança. O que realmente se obteria com tal criação seria o rebaixamento dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Força Aérea, no qual veriam reduzida a sua capacidade de influir em assuntos não especificamente militares. (...) Reduzir os atuais Ministros à condição exclusiva de Comandantes Militares leva-os-á, provavelmente, a uma atitude de maior isolamento em relação ao presidente da República e às forças políticas em geral, favorecendo, eventualmente, a adoção por eles, em épocas de crise, de pontos de vista predominantemente militares, da lealdade exclusiva às próprias corporações, em desfavor daquela ao presidente da República e ao poder político, de preferência pelas soluções de força» (35) «O que resultaria realmente, na prática, da "unificação" das Forças Singulares num único Ministério seria a criação de mais um Ministério Militar, como aliás cessariam

(35) Ministério da Marinha, Ministério da Defesa, pg. 4.

muitos americanos que criticam o Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, coexistindo em paralelo com os Departamentos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. (...) um ministério da Defesa implica necessariamente: concentração de poder; e centralização administrativa» (36). «Adicionalmente, a criação do Ministério da Defesa traria, como conseqüência, a atribuição a um homem, o ministro da Defesa - virtualmente um super-ministro - de autoridade sobre todo o poder militar, com a conseqüente diminuição da autoridade do Comandante Supremo das Forças Armadas, o presidente da República. Deste fato, sim, poderiam advir graves riscos para a democracia» (37);

(b) *nível da racionalidade*: a criação do ministério da Defesa seria ineficaz e aumentaria a burocracia e os gastos militares:

«... o enfoque racional é assegurar-se de que os benefícios conseqüentes da nova criação compensarão, com folga, os custos de sua implantação. (a Marinha) tem clara posição contrária à medida, por julgá-la não só inócua para o aperfeiçoamento da eficiência do aprestamento das Forças Armadas brasileiras para a guerra, como também prejudicial aos esforços que vem desenvolvendo para ver o país dotado do Poder Naval adequado à sua estatura estratégica e aos reclamos para resguardar os interesses brasileiros no mar» (38). «... a eficácia operativa do nosso Poder Militar não depende nem será aperfeiçoada pela existência de um Ministério da Defesa. Afinal, somos nós os profissionais da guerra; para conhecê-la, e ser por nós fielmente servida, a nação nos educa e instrui» (39). «A Constituição deve interpretar adequadamente as aspirações da alma do nosso povo, a sua vontade geral que se vem manifestando através da História, e que afirma e reafirma o seu anseio de ser esta Terra para sempre livre, soberana, democrática e cristã. Para isso, em nada contribuirá a criação de um Ministério da Defesa, que se afigura, inclusive, artificial e distanciada dos grandes e graves problemas da hora presente que sensibilizam nosso povo. Por isso, entendem as Forças Armadas não ser tal medida nem necessária, nem conveniente». (40).

(c) *nível administrativo*: o ministério da Defesa corresponderia a uma involução político-administrativa, na medida em promoveria uma unidade artificial num momento em que as especializações deveriam impor-se no conjunto da organização militar:

(36) *Idem*, pg. 3.

(37) *Idem*, pg. 3, 4 e 5.

(38) *Idem*, pg. 1.

(39) *Idem*, pg. 3.

(40) *Idem*, pg. 8.

«A tendência à especialização é uma constante na moderna Administração e está presente em todas as realizações humanas. À medida que se desenvolve o saber científico-tecnológico, aumentam as exigências de um conhecimento cada vez mais profundo de um leque sempre crescente de disciplinas. Nesse aspecto, o Ministério da Defesa configura involução, pois tenderia a manter a "carnisa de força", de impossível uniformidade, as variadas e ricas exigências das Forças Singulares, que tiveram seu surgimento e desenvolvimento histórico naturais em função de exercerem sua ação de guerra em ambientes exatamente diferenciados: o mar, a terra e o ar» (41). «É reconhecida também a tendência à hipertrofia que apresentam os ministérios de Defesa, exigindo maiores despesas e dificultando a ação administrativa, pelo excesso de centralização e burocracia» (42).

Outros documentos se somarão a estes na Sub-Comissão de Defesa, em particular através dos representantes do Conselho de Segurança Nacional. Estes representantes se ampararão em sólidos argumentos técnicos, administrativos e militares, não sendo contestados no seu ponto mais sensível, a saber, o combate que moverão contra as teses envolvendo a diminuição da autonomia militar e a representação militar nas pastas ministeriais. As três Armas fecharam-se na seguinte tese:

«por razões políticas, econômicas e militares, julga-se não aconselhável a criação do ministério da Defesa, propondo-se, destarte, a manutenção da atual estrutura organizacional das Forças Armadas» (43).

A preservação dos ministérios militares singulares correspondeu aos interesses do Exército, o qual tem exercido ao longo da República uma liderança política e uma supremacia estratégica, reforçadas ambas (a liderança e a supremacia) pelo regime militar que fundou a estratégia militar principalmente na Defesa Interna. Todavia, é paradoxal que o combate mais acirrado e competente à tese do ministério da Defesa tenha sido movido não pelo Exército, mas pela Marinha, a qual se abrirá a esta alternativa na gestão do ministro Mário César Flores (1990-92).

(41) Idem, pg. 5.

(42) Idem, pg. 3.

(43) Brigadeiro José Elislande Bayer de Barros, depoimento à Sub-Comissão de Defesa, Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento, 24.7.87, pg. 62.

6. Justiça Militar

Os militares reivindicam a preservação da Justiça castrense, mas se absterem de definir os tipos de delito que seriam por ela julgados, e em que circunstâncias: se apenas em tempos de guerra ou também em épocas normais. Todavia, estas definições seriam fundamentais para a relação entre Forças Armadas e regime democrático:

«Há que se afirmar, de imediato, o consenso militar de que é preciso continuar a existir essa parcela do Poder Judiciário. Entretanto, o órgão adequado para o assessoramento a respeito é o Superior Tribunal Militar (e talvez o Poder Judiciário), por ser a Justiça Militar independente do sistema militar brasileiro, como parte que é do Poder Judiciário» (44).

O Ante-projeto Afonso Arinos atribuíra à Justiça Militar *«processar e julgar os militares nos crimes militares definidos em lei»* (45) ao passo que a Constituição de 1988, voltando a alargar-lhe as funções, destinou-a a *«processar e julgar os crimes militares definidos em lei»* (46). O Ante-projeto Afonso Arinos tem o valor de limitar aos crimes militares cometidos por militares o âmbito de ação da Justiça Militar. Crimes de natureza civil cometidos por civis ou militares, assim como crimes militares cometidos por civis ficariam sob a alçada da Justiça Civil. O artigo 124 parece configurar uma herança da Lei de Segurança Nacional e, na ausência de uma definição precisa da natureza dos delitos, poderá vir a propiciar o julgamento de delitos políticos pela Justiça Militar.

A Justiça Militar como foro especial destinado a processar e julgar militares (e assemelhados) nos delitos militares, criada pela primeira Constituição da República (47), teve o seu âmbito judicial ampliado para os delitos contra a Segurança Interna pela

(44) Pontos de Interesse das Forças Armadas para defesa na Constituinte, pg. 11.

(45) Anteprojeto Constitucional, artigo 295.

(46) «A Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei. Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar» (artigo 124)

(47) «Os militares da terra e mar terão foro especial nos delitos militares», conforme Artigo 77 da Constituição de 1891.

Constituição de 1934 (48). O Ato Institucional nº 2, de 1965, amplia a finalidade da Justiça Militar inscrita na Constituição de 1946 (com os preceitos já comentados) ao submeter-lhe os delitos contra a Segurança Nacional, o que será igualmente inscrito na Constituição de 1967 (Artigo 122).

Portanto, este é o quadro histórico e doutrinário da Justiça Militar no momento da Constituinte. De um lado, a tradição republicana que lhe atribui o julgamento de crimes militares (incluindo-se os relacionados com a Segurança Nacional); de outro lado, a definição da Comissão Afonso Arinos que exclui os civis do âmbito da Justiça Militar. A Constituição de 1988 filiou-se à tradição republicana no sentido de atribuir à Justiça Militar a competência exclusiva de julgar os *«crimes militares definidos em lei»*, sejam quais forem as condições (civil ou militar) do autor presuntivo. Conta portanto para a definição do delito o *«objeto do crime, não mais sendo relevante a qualidade do sujeito ativo, como na Carta de 1967»* (49). Assim, caberá seguramente à Justiça Militar, na condição de foro especial, o julgamento de civis em delitos militares a respeito dos quais continuam em vigor o Código Penal Militar (50) e a Lei de Segurança Nacional (51).

Os Estados cujas Polícias Militares sejam formadas por contingentes superiores a vinte mil homens poderão constituir suas próprias Justiças Militares Estaduais, as quais se destinarão a julgar os policiais militares e os bombeiros militares em crimes militares definidos em lei.

7. Serviço militar obrigatório

A manutenção do caráter obrigatório e universal do serviço militar aos cidadãos do sexo masculino foi muito bem fundamentada pelos documentos militares, tendo sido adotada pela Constituição de 1988, cujo artigo 143 determina que «o serviço militar é

(48) *«Os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas terão foro especial nos delitos militares. Este foro poderá ser estendido aos civis, nos casos expressos em lei, para a repressão de crimes contra a Segurança Interna do país, ou contra as instituições militares»*. Artigo 84 da Constituição de 1934.

(49) Price Waterhouse, *A Constituição do Brasil 1988 comparada com a constituição de 1967 e comentada*. São Paulo: Price Waterhouse, 1989, pg. 574.

(50) Decreto-lei 9001 do 21.10.69.

(51) Lei 7170 do 14.12.83.

«obrigatório nos termos da lei». As mulheres e os eclesiásticos são isentos em tempos de paz, podendo ser convocados para outros encargos definidos em lei. Aos objetores de consciência, as Forças Armadas deverão atribuir serviço alternativo em tempos de paz. Parece um contra-senso ficar o aparelho militar responsável pelo oferecimento de alternativa aos que se recusam a prestar o serviço militar obrigatório em decorrência de «crença religiosa e de convicção filosófica ou política», quando o mais lógico e natural seria que esta responsabilidade coubesse a alguma área civil.

A propósito, a Constituinte acabou por atribuir ao aparelho militar uma função que ela não havia reivindicado, ao menos nos documentos que analisamos:

«Quanto ao serviço militar, é preferível manter-se o princípio da obrigatoriedade, evitando-se assim o do serviço militar voluntário, por não ser essa a modalidade mais coerente com o estágio atual e do futuro previsível do desenvolvimento sócio-político brasileiro. Na verdade, o serviço militar voluntário, cujo corolário é a Força Armada profissional, proporciona condições de melhor eficiência militar mas, por outro lado, ela não favorece a representatividade nacional e muito menos a solidariedade social pois, se adotado, poucos jovens melhor aquinhoados econômica e culturalmente serviriam como soldados ... Isso não nos convém, ao menos por agora, valendo mais a pena não inflexibilizar constitucionalmente esse tema, que pode ser regulado pela lei, de acordo com a evolução da situação» (52).

A questão do recrutamento de jovens para a prestação de serviço militar deve ser examinada ainda por outros ângulos. Não existe de fato uma relação de necessidade entre o recrutamento voluntário e a existência de Forças Armadas (inteiramente) profissionais, conforme sugerem os documentos militares. Nem se trata apenas de uma questão de financiamento da estrutura militar. Há uma questão preliminar que deve ser definida de modo a condicionar as definições subsequentes, inclusive o serviço militar: *Forças Armadas para quê? Quais Forças Armadas?* Em outras palavras, a que estratégia devem corresponder as Forças Armadas, organizadas a partir de que tipo (s) de recrutamento?

O argumento militar não é convincente quanto à relação entre voluntariado e elitismo. Ou, se quisermos, entre a adoção do recrutamento fundado no voluntariado e uma tendência à constituição de uma casta militar, tal como sugere o general de brigada Roberto Pacifico Barbosa, representante do Estado-Maior das Forças Armadas, à Sub-Comissão de

(52) *Sugestões das Forças Armadas sobre a Constituição*, pg. 9.

Defesa (argumento incorporado no Relatório Final desta comissão): *«pelo princípio da universalidade, o recrutamento deve atingir a todos, sem qualquer discriminação, o que propicia uma representatividade de todas as classes sociais, favorecendo a integração de toda a sociedade, na qual se incluem as Forças Armadas, e evita não só a elitização, como também a queda dos padrões, sejam intelectuais, sociais ou morais»* (53). É bastante cara aos militares a idéia de que as Forças Armadas contribuem substantivamente para a integração social, para as ações de caráter cívico e social. Sem deixar de ser verdadeira em muitos casos, esta tese não resolve por si só a questão do tipo de recrutamento mais adequado às Forças Armadas. São necessárias outras indagações.

Posto que um processo de elitização militar não dependeria com exclusividade do tipo de recrutamento de soldados e de sub-oficiais; dado ainda que o recrutamento de oficiais constitui uma maneira de renovar-se o aparelho militar (com maior ou menor grau de endogenia e de exogenia com relação ao meio militar), a não elitização não poderá encontrar-se na dependência exclusiva da permanência do recrutamento universal mediante o alistamento obrigatório dos jovens ao serviço militar. Este tipo de alistamento existe na Argentina cujo corpo de oficiais militares é acentuadamente elitizado.

Na verdade, um problema de outra natureza coloca-se substantivamente, sem que tivesse merecido atenção dos constituintes e dos responsáveis pelas Forças Armadas: estaria ocorrendo um confronto entre a cidadania e a condição militar, entre a cidadania e o serviço militar obrigatório? Os documentos militares a que temos feito referência são cautelosos a respeito, preservando um tom bastante distinto do esforço polêmico e militante dos representantes do Estado-Maior das Forças Armadas e do Conselho de Segurança Nacional nos debates constituintes. Enfim, os documentos militares já aqui bastante citados não desqualificam tecnicamente nem politicamente o serviço militar voluntário. Eles simplesmente o consideram inadequado ao país, tanto no presente quanto no *«futuro previsível de seu desenvolvimento sócio-político»*. Seria bastante plausível esperar-se uma argumentação talvez mais sólida. Os militares poderiam ter ido mais ao fundo da questão, pois a experiência de outros países é certamente de seu conhecimento. O serviço voluntário foi adotado nos Estados Unidos sob o impacto do desprestígio militar decorrente da guerra do Vietnã. Hoje, os efeitos do abandono do recrutamento universal estão sendo apreciados à luz dos conflitos de que os soldados profissionais e voluntários têm participado em nome de seu país.

(53) 13ª Reunião Ordinária, 6.5.87.

Em artigo publicado durante a guerra contra o Iraque, John K. Galbraith (54) alerta para uma deformação em curso quanto aos deveres dos cidadãos para com a defesa de seu país. Ele refere-se à incorporação voluntária de jovens provenientes das camadas mais pobres, para os quais as Forças Armadas significam segurança de trabalho e subsistência. Esta incorporação seletiva dos mais pobres corresponde à desobrigação igualmente seletiva dos jovens provenientes de famílias de melhor condição social e econômica, configurando-se uma elitização no sentido contrário ao uso vislumbrado pelos militares brasileiros. Estes temiam que o recrutamento com base no voluntariado gerasse uma elitização das Forças Armadas ou no seu interior, ao passo que a elitização condenada por Galbraith diz respeito à natureza social da exclusão legal à obrigação militar. Aos bem postos na estrutura social é possível a isenção desta obrigação; sobre os que se encontram mal colocados nesta mesma estrutura social vigora uma pressão pelo engajamento profissional nas Armas em busca da sobrevivência.

A tradução deste engajamento militar profissional-voluntário nas tropas americanas presentes na guerra do Golfo pérsico: poucos eram filhos dos políticos que, no Congresso, decidiram a participação dos Estados Unidos na guerra, contrastando com a situação vivida pelos políticos americanos durante a Segunda Guerra Mundial. Os filhos de classe média para cima estão legalmente isentos da defesa do país, posto que, na relação com o mercado de trabalho, encontram-se sociologicamente qualificados a buscarem outras profissões. A função militar passa a depender de jovens soldados cuja perspectiva em seu país é a exclusão social.

Os militares brasileiros não são alheios à experiência de outros países de modo a poderem antever a possibilidade da ocorrência de idêntico fenômeno em nosso país. Além disso, Forças Armadas exclusivamente profissionais devem responder a necessidades e responsabilidades estratégicas que ultrapassam as dimensões brasileiras.

Houve na Constituinte um interlocutor específico para a tese do recrutamento obrigatório e universal. Na verdade, a motivação primeira da tese do serviço militar voluntário é o anti-militarismo com que setores e partidos da esquerda tenderam a encarar o conjunto das questões militares. Pretendendo negar radicalmente a ditadura militar, e menosprezando a responsabilidade da cidadania na defesa do país, este anti-militarismo acabou por ser um dos responsáveis pela fragilidade do debate dos temas de defesa.

(54) O argumento é citado de memória, pois infelizmente não preservei o artigo aqui referido.

8. Direitos políticos dos militares

Ao lado dos preceitos sobre patentes, atividade e inatividade, vantagens, prerrogativas, títulos, postos, uniformes e exercício de funções públicas, acolhidos pela Constituição de 1988, os militares sugerem que apenas os praças que estiverem prestando o serviço militar obrigatório sejam excluídos do direito de ser eleitor (alistabilidade): «Com esta limitada exclusão, reduz-se a possibilidade de problemas disciplinares nas organizações militares (pois não serão eleitores, apenas no curto período do serviço militar inicial, os jovens que não se sentem integralmente militares, nem comprometidos, portanto, com os valores de ordem militar e que são, em consequência, mais suscetíveis de se deixarem envolver pelas inquietudes político-partidárias» (55).

Confrontados no debate constituinte com a tese dos plenos e irrestritos direitos políticos extensivos aos militares de todos os níveis e funções, indo da filiação partidária e sindical à vida político-partidária, os representantes das Forças Armadas não encontraram dificuldades para fazer passar a tese de que os quartéis deveriam ser preservados das disputas partidárias. Esta tese teve três traduções.

Em primeiro lugar, por não serem ainda *integralmente militares* ou por se encontrarem por vezes distantes de seu domicílio eleitoral, ou ainda por serem empregados na preservação da ordem nas eleições, os militares conscritos (isto é, os que estivessem cumprindo o serviço militar) deveriam ficar privados da alistabilidade e da elegibilidade. Trata-se de uma restrição de pouca monta, as Constituições anteriores eram mais rigorosas e restritivas. Em segundo lugar, quanto aos profissionais, a sugestão de uma espécie de licença (afastamento provisório) para o militar que, havendo cumprido 10 anos de serviço ativo, viesse a candidatar-se passando à reserva caso eleito, busca preservar a funcionalidade da carreira militar (cuja progressão decorre da combinação do mérito com o tempo de serviço) além de evitar a partidarização dos quartéis (56). Sendo a carreira militar

(55) Pontos de interesse das Forças Armadas para a defesa na Constituinte, pg. 11.

(56) A primeira Constituição da República impediu os mendigos, analfabotos e praças de se alistarem nas eleições federais (Artigo 70, parágrafo 1º). A Constituição de 1967 determina que «os militares são alistáveis desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos de escolas militares de ensino superior para formação de oficiais» (Artigo 142, parágrafo 2º). Na verdade, a Constituição de 1967 toma de empréstimo da Emenda Constitucional nº 9, de 22.7.64, as restrições impostas à Constituição de 1946 que

sujeita a uma atualização permanente e a uma formação contínua dos recursos humanos, a retornada da vida ativa após um período de inatividade em razão do exercício de mandato político poderá acarretar problemas importantes de adaptação no tocante a valores, socialização, expectativas; enfim, de preparo para a função militar. A reintegração ao serviço ativo ao nível de coronel de um oficial que se tenha afastado como capitão suscitará difíceis problemas de adaptação, do mesmo modo que (se a hipótese fosse aplicada à estrutura universitária) seria difícil a um reingressante o desempenho típico dos professores titulares caso ele se tivesse afastado como jovem mestre. Na verdade, problema de maior gravidade pressionava os militares e a Constituinte: o eventual retorno dos militares cassados ao serviço ativo através da anistia que setores da Constituinte pretendiam a mais ampla possível. Ao tornarem inviável e mesmo impossível o retorno do militar-político, eleito para a função de representação no sistema partidário, os militares tornaram também inviável e impossível a reincorporação dos militares cassados aos postos e graus em que deveriam encontrar-se caso não tivessem sido afastados da profissão militar.

Em segundo lugar, no que diz respeito à elegibilidade, sugerem que o militar com menos de dez anos de serviço deixará a ativa ao se candidatar à função eletiva; com um tempo superior a este, será temporariamente afastado ao candidatar-se; se eleito, passará à inatividade ao ser diplomado (57). As transgressões disciplinares não são tratadas sob o título de direitos políticos, embora possam configurar situações presumíveis de negação de direitos civis. Sugere os militares que as transgressões disciplinares continuem *«fora da alçada do instituto do "habeas corpus", sob pena de grave risco para a disciplina militar»* (58).

O terceiro aspecto da preocupação da direção militar com a *partidarização dos quartéis* refere-se à participação dos militares em partidos políticos. Amparam-se na tese do *apartidarismo necessário* dos militares, uma condição desejável e uma proteção aos direitos do povo segundo o VA Mário César Flores: *«O apartidarismo das Forças Armadas é essencial à suave integração dessas Forças numa sociedade regida pela democracia. Resulta*

havia estendido o direito de voto aos militares (Artigos 131 e 132). A Constituição de 1988 impede que os conscritos se alistem *«durante o período do serviço militar obrigatório»* (Artigo 14, parágrafo 2º). O efeito mais relevante de menor restrição é a extensão do direito de alistamento eleitoral e do voto aos soldados e cabos das Forças Armadas e das Polícias Militares.

(57) Estas propostas foram incorporadas pela Constituição de 1988 (Artigo 14, parágrafo 3º). A Constituição de 1967 havia sido mais restritiva: (a) com menos de cinco anos de serviço, exclusão do serviço ativo ao candidatar-se; (b) com mais de cinco anos, afastamento temporário do serviço ativo. Caso eleito, no ato da diplomação, o militar seria transferido para a reserva (Constituição de 1967, artigo 145)

(58) *Idem*, pp. 17-19.

daf ser conveniente que os militares em serviço ativo - é importante esta adjetivação porque o fato de alguém ter sido militar de carreira não pode significar restrição política permanente - tenham seus direitos políticos livremente abertos apenas no exercício do direito ao voto. Não lhes pode caber direito à militância político-partidária, que acabaria por afetar o apartidarismo militar - o que não significa ser vedada aos militares em atividade uma preferência político-partidária para fins de escolha eleitoral. Assim, conviria subordiná-los à seguinte regra constitucional protetora do apartidarismo e da neutralidade eleitoral das Forças Armadas: os militares terão que deixar o serviço ativo para postularem candidatura político-partidária, por demissão ou transferência para a inatividade, de acordo com a lei. Ao militar em atividade deve ser vedada até mesmo a mera filiação a um partido político. (...) A regra acautelatória preconizada acima pode parecer um atentado aos direitos do cidadão militar, mas na verdade ela protege os direitos políticos do povo em geral, ao reduzir a influência dos partidos nas Forças Armadas» (59).

9. Outros temas

Os militares chamaram a atenção para a inconveniência de serem adotadas restrições ao desenvolvimento tecnológico militar (numa antecipação à tese que buscava proibir as Forças Armadas de desenvolverem pesquisas nucleares), à individualidade e unicidade das Forças Armadas (uma referência indireta ao ministério da Defesa: a permanência dos ministérios singulares ou a criação deste ministério-substituto deveria ser objeto de legislação ordinária, a exemplo dos demais ministérios), à autoridade suprema do presidente, em especial no caso da adoção do parlamentarismo (60), ao orçamento militar, através de percentuais rigidamente estabelecidos e aos padrões de hierarquia e de disciplina. Quanto ao último tema, alertam sobre *«a absoluta necessidade de não ser permitida a aceitação de qualquer espécie de "sindicalismo" ou corporativismo setorial nessas Forças (o que, aliás, não é aceito em país algum com expressão militar sensível, independentemente do regime político-ideológico ...)»* (61).

(59) VA Mário César Flores, *Os militares na Constituinte*. Mineo, 1987, pg. 36-39.

(60) «... se for adotada alguma modalidade de regime parlamentar, isto pode ser adaptado a intermediação inerente à existência do Chefe do governo/1º ministro, sem, contudo, ser eliminada a autoridade suprema do Chefe do Estado». VA Mário César Flores, obra citada, pg. 40.

(61) Sugestões das Forças Armadas sobre a Constituição, pg. 10.

Os militares consideram caber exclusivamente à União a declaração de guerra e a celebração de acordos de paz e o emprego das medidas excepcionais de defesa do Estado; a organização, a direção e o emprego das Forças Armadas; o planejamento da Segurança Nacional; a autorização para o trânsito de forças estrangeiras pelo território nacional; o controle (autorização e fiscalização) da produção e comércio de material bélico; enfim, a legislação sobre mobilização e requisição civil e militar, defesa civil e organizações de segurança (62).

Acerca dos conflitos internacionais e guerras de conquista, as Forças Armadas consideram que *«os conflitos internacionais deverão, sempre que possível, ser resolvidos pela negociação, arbitragem ou outros meios pacíficos, com a cooperação de organismos internacionais de que o Brasil participe, podendo o texto assim esboçado ser complementado por parágrafo que afirme que o Brasil não se empenhará em guerra de conquista. (...) consideram as forças armadas que deva ser evitada a inclusão (...) de quaisquer dispositivos que declarem dogmática e aprioristicamente que o Brasil será neutro em qualquer conflito internacional e nunca participará de aliança militar. A adoção de tais dispositivos inflexibilizaria utópica e irrealisticamente a liberdade de ação do país, cerceando sua capacidade de manobra, cujos rumos dependerão da evolução de situações sobre as quais não tem o Brasil comando total»* (63).

As últimas considerações dos militares, conforme o parágrafo anterior, exprimem um estrito bom senso, o qual faltou a diversas propostas encaminhadas à Sub-Comissão de Defesa.

(62) Idem, pg. 13-14.

(63) Idem, pg. 13, grifado no original.

Capítulo 14

As teses da Constituinte sobre as Forças Armadas

As demandas militares à Constituinte, apresentadas sob a forma de teses esclarecedoramente articuladas, configuram o modo da autonomia das Forças Armadas, o padrão de intervenção na vida política. Estas teses e demandas prevêm as instituições que melhor correspondem à natureza da Defesa Externa e da Defesa Interna. Enfim, da Segurança Nacional que lhes fornece o substrato ideológico: os ministérios militares e o Conselho de Segurança Nacional.

O modelo da subordinação das Forças Armadas às instituições políticas recebeu o primeiro e decisivo impulso, embora com as limitações já comentadas, da fórmula adotada pelo Ante-projeto da Comissão Afonso Arinos. De certo modo, a adoção deste modelo corresponde a uma repercussão de teses divulgadas por alguns partidos de esquerda, publicações especializadas (64) e por instituições universitárias (65) na direção da subordinação militar ao poder político. A definição da Comissão Afonso Arinos tornou-se uma referência na medida em que condicionava a participação militar na ordem interna à convocação do Poderes. Aparentemente, restringia a autonomia militar, pois, eliminando o Conselho de Segurança Nacional e o *dentro dos limites da lei* que limitava a obediência ao presidente da República, o Anteprojeto Afonso Arinos afrontou efetivamente a autonomia militar. Todavia, ele não estava isento de dificuldades. Uma delas dizia respeito à pluralidade de Poderes que poderiam, com base constitucional, acionar o aparelho militar para a defesa da ordem constitucional. Retiradas a *responsabilidade autônoma* e a *obediência limitada* na relação do aparelho militar com o presidente, a autonomia poderia ser recuperada em razão

(64) A exemplo da revista *Política & Estratégia* e do jornal *Relatório Reservado*.

(65) O exemplo melhor sucedido é o Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, fundado em 1985.

de dificuldades decorrentes da imprecisão desta fórmula. Outra dificuldade decorria da concentração no Executivo das decisões sobre as Forças Armadas. Obrigado a deliberar sobre a organização estrutural do aparelho militar, o Legislativo não seria obrigado, segundo a fórmula da Comissão Afonso Arinos, a examinar e decidir sobre a Estratégia nacional e os planos de desenvolvimento das Forças Armadas, à luz daquela Estratégia. As Polícias Militares seriam subordináveis às Forças Armadas (não especificamente ao Exército) apenas em circunstâncias excepcionais, a exemplo da intervenção federal nos Estados.

O modelo da subordinação política das Forças Armadas propõe a adoção do ministério da Defesa pelas razões opostas àquelas que justificaram nos documentos militares a permanência dos ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica. Tratava-se de enfrentar a autonomia militar assim como, para o primeiro modelo, a questão era a sua preservação. Mas, ao contrário daquele que combate, o modelo da subordinação política das Forças Armadas não é completo. Exceto quanto ao papel das Forças Armadas, às relações com o Chefe de Estado e à organização administrativa, ele não preserva uma lógica interna nos demais pontos relevantes. Um exemplo claro é a filiação do Partido dos Trabalhadores e do Partido Comunista do Brasil à proposta do serviço militar voluntário, enquanto o Partido Comunista Brasileiro, seu aliado sobre diversos outros temas militares e não-militares, apoiou a permanência do serviço militar obrigatório.

De forma marginal aos dois primeiros modelos, é possível elaborar um terceiro modelo das funções militares, a saber, o *modelo da destinação exclusiva à Defesa Externa*. Ele pretende romper completamente com o regime autoritário, em especial no que diz respeito às estruturas de militarização do poder de Estado, mas também com relação aos elementos simbólicos e ideológicos do passado recente. Assim, os militares deveriam ser formalmente proibidos de voltar as armas contra a Constituição e o regime democrático, ficando proibido aos eventuais golpistas o acesso ou o retorno aos cargos públicos (66). No plano dos direitos políticos, este modelo aos militares a sindicalização irrestrita, a vida partidária e a anistia com a conseqüente reintegração nos níveis em que se encontrariam caso não tivessem sido cassados.

Enfim, este modelo coloca a ênfase radical naqueles pontos que haviam recebido negativas categóricas do aparelho militar, precisamente por confrontarem a sua autonomia política.

(66) Emenda do deputado Nilton Friedrich/PMDB PR, derrotada na Comissão de Sistematização por 58 votos contra 23 em 6.11.87. Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 27.1.88, pg. 1890.

1. A participação das Forças Armadas e da sociedade civil

O acompanhamento do debate das questões militares faz ressaltar o caráter precário e mesmo o improvisado com que se orientaram, via de regra, os parlamentares e os partidos políticos. A desorientação não significa a falta de posição, mas a ausência de convicção e de amadurecimento, de refinamento teórico e político a respeito destas questões. Os debates transcritos no Diário Oficial da Assembléia Nacional Constituinte denotam um casuismo que explica tanto o apoio majoritário à proposição da função interventora quanto a incapacidade de projetar o futuro da relação entre Forças Armadas e democracia. Vamos analisar os debates ocorridos Comissão de Defesa e no Plenário.

O confronto dos modelos de função militar

Os trabalhos da *Sub-Comissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de suas Instituições* refletem as posições político-ideológicas dos partidos, das Forças Armadas e da sociedade civil. Recebeu 240 sugestões de 140 constituintes, além de dois projetos de constituição (Partido da Frente Liberal e Partido dos Trabalhadores). Segundo o Relatório desta Comissão (que serve de referência para esta parte do ensaio), de autoria do deputado Renato Fiuza, as sugestões foram distribuídas da seguinte maneira: «- ministérios militares independentes - 22 sugestões a favor; - ministério da Defesa - 16 sugestões a favor; - destinação constitucional das Forças Armadas - 45 sugestões, sendo 32 pela preservação da atual destinação e 13 restringindo a participação das Forças Armadas à segurança externa; - serviço militar - 45 sugestões, sendo 36 pela manutenção do princípio da obrigatoriedade, 9 pela modificação para facultativo e 7 pela inclusão do imperativo de consciência para eximação da prestação do serviço obrigatório; (...) - justiça militar - 10 sugestões, sendo 8 pela preservação, a nível federal e estadual e 2 pela extinção da Justiça Militar; (...) - Segurança Nacional e Conselho de Segurança Nacional - 18 sugestões, sendo somente 2 pela extinção do atual Conselho de Segurança Nacional» (67).

(67) Comissão de Defesa, Relatório Final, pg. 63-64.

As sugestões podem ser examinadas sob a ótica da coerência interna dos dois modelos aos quais elas geralmente se referem. A Constituição de 1968 não traduz qualquer destes modelos com exclusividade, numa evidência da polêmica e da negociação em torno destes temas. *O primeiro modelo corresponde à função interventora do aparelho militar na vida política nacional e traduz as demandas militares incorporadas integralmente pelo Relatório final da Comissão de Defesa.* As Forças Armadas teriam assim a função de defesa da lei e da ordem, ao lado da Defesa Externa, concebidas ambas a partir da Doutrina de Segurança Nacional. As demais reivindicações militares configuram uma estrutura e um funcionamento do aparelho militar que os militares consideram mais adequados ao desempenho da função interventora: os ministérios militares singulares, o Conselho de Segurança Nacional, as Polícias Militares como reserva do Exército, a Justiça Militar e o serviço militar obrigatório.

O relator se apóia na concepção eguiana da Segurança Nacional, da qual ele reproduz as teses centrais: *«O Estado é o instrumento da nação para a realização dos seus fins próprios. O seu objetivo primordial é promover o bem comum. O Estado tem a atribuição específica de proporcionar à nação a garantia da preservação da soberania nacional diante de possíveis ameaças ou agressões, de qualquer espécie e natureza, que venham a comprometer a ordem jurídica, estabelecida legitimamente pela vontade popular. (...) a Segurança Nacional envolve valores que não se restringem à defesa da integridade do território e à soberania nacional, mas, de forma relevante, a paz social, a garantia das instituições democráticas e os valores éticos e materiais da nação. (...) Ainda que o termo Segurança Nacional esteja estigmatizado pelas deturpações sofridas em passado recente, não deve ser substituído por Defesa Nacional, sob pena de gerar outras deturpações, tanto ou mais inconvenientes para o ordenamento jurídico do Estado e a liberdade exigida pela sociedade»* (68).

O relator postula a manutenção da definição das Forças Armadas como instituições nacionais e permanentes submetidas à autoridade do presidente dentro dos limites da lei, conceito que *«tem por finalidade resguardar as Forças Armadas contra o seu emprego à revelia da Nação e da ordem jurídica por ela estabelecida e consignada nos textos legais. (...) A ingênua alusão de que a destinação constitucional das Forças Armadas é que tem propriedade, ao longo da nossa vida republicana, intervenções militares não admitidas pelos poderes constitucionais não procedo, pois que as intervenções em qualquer época, sempre*

(68) Comissão de Defesa, Relatório Final, pp. 75-76.

se fizeram no Brasil, como em outros Estados, no arripio do ordenamento jurídico vigente. (...) As Forças Armadas têm sido, no ordenamento político de todos os povos, a base da organização coercitiva a serviço do direito, no âmbito interno e externo» (69).

Na defesa do emprego militar na *preservação da lei e da ordem*, o relator chega ao ponto de sugerir um papel policial-administrativo para o aparelho militar no controle de *problemas menores* que não justifiquem o recurso aos estados excepcionais previstos da Constituição: «É imperioso não confundir o emprego das Forças Armadas em ações de polícia, objetivando a manutenção da ordem, em situações extraordinárias que afetam as garantias dos direitos individuais, como é o caso do estado de sítio, com as ações de polícia para a manutenção da ordem pública na situação de normalidade. O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem independe do estado de sítio e não afeta o estado normal de garantia dos direitos constitucionais do cidadão, uma vez que a defesa da Federação também é encargo da União. Assim como os Estados membros têm atribuição para empregar suas polícias militares como polícia administrativa, a União para "garantia da lei e da ordem", pode empregar as suas Forças Armadas como polícia administrativa federal. A garantia da lei e da ordem é uma faculdade que a União reserva para tratar problemas menores sem a utilização de institutos jurídicos mais fortes» (70).

Assim, o Relatório preserva integralmente a função interventora (garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem), e, ademais, condiciona a autoridade presidencial aos limites da lei: «As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem».

A justificativa da estrutura ministerial acompanha passo-a-passo os argumentos do Documento *Ministério da Defesa* acerca da inconveniência do ministério da Defesa e de seus efeitos contrários à autoridade presidencial e à estabilidade política: «A criação do ministério da Defesa traria como consequência a atribuição a um único homem, o ministro da Defesa - virtualmente um superministro - do comando de todo o poder militar, o que eventualmente poderia gerar graves riscos para a manutenção da democracia (...) Dessa forma, a democracia e o poder civil não podem ser fortalecidos apenas pela criação do ministério da

(69) Comissão de Defesa, Relatório Final, pp. 77-78.

(70) Comissão de Defesa, Relatório Final, pp. 79.

Defesa, mas sim por mudanças relativas ao uso do Poder militar, ou seja, a questão básica não é o poder civil nas mãos dos militares e sim o poder militar em qualquer mão. (...) Escolhidos pelo presidente da República, os ministros militares têm acesso direto ao mesmo, configurando caminho de duas direções, em que se manifestam influências e lealdades recíprocas, extremamente úteis em épocas de crise. Reduzir os atuais ministros à condição exclusiva de comandantes militares levá-los-á, provavelmente, a uma atitude de maior isolamento não somente em relação ao presidente da República mas às forças políticas em geral, distanciando os militares de seu comando supremo ao invés de os aproximar; tal fato favorecerá eventualmente a adoção por eles, em épocas de crise, de pontos-de-vista predominantemente militares, de lealdade exclusiva às próprias corporações em desfavor daquela ao presidente da República e ao poder político. O resultado final será o desenvolvimento de um crescente e perigoso corporativismo militar no Brasil, ensejando a deformação de tão importante segmento da sociedade nacional em perigosa "casta militar"» (71).

O termo *casta* certamente foi empregado de forma ligeira neste caso. O emprego é eminentemente apologético. Não há indicações de que a profissionalização do aparelho militar, que poderia de fato ser estimulada através do ministério da Defesa, viesse a produzir um grupo social fechado que se reproduz de forma endógena e cujos membros levam vida social diversa e, enquanto possível, separada do resto da sociedade» (72).

O segundo modelo define-se por contraposição. Se o primeiro modelo traduz as reivindicações militares, o segundo destina as Forças Armadas exclusivamente à Defesa Externa, subordinando-as ao ministério da Defesa a ser dirigido prioritariamente (exclusivamente, segundo alguns constituintes) por um civil (73). As Forças Armadas ficariam proibidas de intervir na vida política do país (74), devendo ser rigorosamente apartidárias e apolíticas (75).

(71) Comissão de Defesa, Relatório Final, pp. 86-87.

(72) Norberto Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Dicionário de Política, 2ª ed., Brasília: Editora da UnB, 1986, note 72, pp. 151.

(73) Deputado Waldyr Pugliesi/PMDB-PR, Sugestão 2146-6.

(74) Deputado José Viana/PMDB-RO, Sugestão 4575-6.

(75) Deputado Jairo Carneiro/PFL-BA, Sugestão 9444-7.

Estruturando-se por referência contraposta aos elementos do modelo a que se opõe, o modelo da destinação exclusiva das Forças Armadas à Defesa Externa também postula o seu próprio conceito de Segurança Nacional: em lugar da garantia que o Estado oferece à nação de que os objetivos nacionais serão atingidos (conforme a conhecida definição da Escola Superior de Guerra), a Segurança Nacional passa a ser identificada com a preservação dos direitos políticos do cidadão, a proteção da soberania, da estrutura constitucional e dos poderes da República (76). Ou ainda, a Segurança Nacional passa a ter o significado de *«preservação de todos os valores físicos e culturais da nação, cabendo esta responsabilidade a todas as pessoas físicas e jurídicas que vivam no território brasileiro»* (77).

Todos os direitos políticos são extensivos aos militares, inclusive os de associação e de participação partidária na vida ativa (78). Em contrapartida, definindo-se como crimes inafiançáveis e insusceptíveis de anistia e prescrição a conspiração e o cercamento do funcionamento dos Poderes (79). Seriam igualmente crimes a desobediência à ordem presidencial ou o pronunciamento público sobre política e sobre as instituições (80). A igual título, são penalizados o motim, a desobediência militar às leis civis, a insubordinação e a sublevação (81).

Sem que se lhe tivesse sido prevista a função de delibera sobre a estratégia e o preparo militares, o Congresso Nacional passaria a promover os oficiais generais a partir de listas triplíces (82) e participaria da escolha dos comandantes-em-chefe e da política de guerra, que são prerrogativas do presidente (83).

A improvisação - decorrente da fragilidade programática dos partidos, deixando o parlamentar inteira à vontade para apresentar as propostas que quiser - certamente é responsável pelas sugestões que passam a ser comentadas. Trata-se de uma falta evidente de reflexão sobre os temas militares. Nega-se às Forças Armadas a participação na política pela via tradicional da preservação da ordem interna, mas se lhes impõe um conjunto de

(76) Senador José Inácio Ferreira/PMDB ES, Sugestão 8891-9.

(77) Senador Ramundo Lira/PMDB-PB, Sugestão 7250-8.

(78) Deputado Domingos Leonelli/PMDB/BA, Sugestão s/nº.

(79) Deputado Ibsen Pinheiro/FDDB-RS, Sugestão 4175-1.

(80) Senador José Inácio Ferreira/PMDB ES, Sugestão 0452-2.

(81) Senador Jamil Haddad, Sugestão 8500-6.

(82) Deputado Chico Pinto/PMDB BA, Sugestão 0957-1. Eu mesmo defendi que o Congresso Nacional participasse da escolha dos generais e parte de indicação do presidente da República, sem contudo recorrer às listas triplíces.

(83) Deputado Davi Alves da Silva/PDS MA, Sugestão 0362-0.

responsabilidades políticas (papéis de substituição) que só poderiam caber legitimamente (e racionalmente) aos diversos ministérios e órgãos especializados do Estado. Veja-se:

- defesa do meio ambiente, da fauna, da flora e do equilíbrio dos ecossistemas (84);
- auxílio na implantação do projeto de colonização e reforma agrária (85);
- fiscalização do comércio e produção de entorpecentes, devendo participar da destruição de plantações, fábricas e depósitos destes produtos (86);
- participação no desenvolvimento nacional, em especial na alfabetização de adultos; em tempos de paz e por ordem de prioridade, o serviço obrigatório acolheria os voluntários, os analfabetos, os desempregados que não forem estudantes; os não-estudantes e não-profissionais especializados e, finalmente, os desajustados socialmente (87);
- o civil portador de diploma de curso superior passa a ser oficial da reserva das Forças Armadas (88);
- participação no desenvolvimento econômico e social (89);
- defesa dos recursos naturais, principalmente em regiões de fronteira, com autorização do Congresso (90), ou do Senado (91);
- preenchimento de 50% das vagas anuais da Escola Superior da Guerra mediante concurso público (92);
- a promoção às funções de comando se dará por eleição pela tropa, e as demais progressões na carreira militar, por concurso interno. Um comandante adjunto será indicado pelo Legislativo (93).

As sugestões aqui enunciadas não se identificam com os dois modelos anteriores. Com o primeiro, seguramente não. Quanto ao segundo, mantém com ele alguma proximidade. É cauteloso manter estas sugestões à margem dos dois modelos, considerando-as como um confuso conjunto de idéias sobre o papel das forças armadas. A propósito de desarmá-las politicamente, de impedir a todo custo que elas intervenham na

(84) Deputado Luiz Seyer/PMDB-GO, Sugestão 2625-0.

(85) Deputado Adroaldo Streck/PDT-RS, Sugestão 5644.

(86) Deputado Luiz Seyer/PMDB-GO, Sugestão 1717-5.

(87) Deputado Arnaldo Martins, Sugestão 2417-1. Esta proposta assemelha-se à situação condenada pelos militares reformistas dos anos 10 e 20, quando o recrutamento militar não atingia os filhos das famílias *remediadas*, não podendo no entanto dispensar os jovens pobres.

(88) Deputado Edivald Motte, Sugestão 3453-3.

(89) Deputado Jairo Carneiro/PMDB-PB, Sugestão 9444-7.

(90) Deputado Fernando Cunha/PMDB-GO, Sugestão 7405-5.

(91) Deputado Fábio Faldavari/PMDB-SP, Sugestão 8647-3.

(92) Deputado Lyzandra Maciel/PDT-RJ, Sugestão 7214-3.

(93) Deputado Virgílio Guimarães/PT-MG, Sugestão 6368-1.

vida política nacional, constroem-se um anão inorgânico que deve dar contas das tarefas próprias de um gigante estrutural. As funções definidas ao acaso, imprecisas e ridículas (algumas não podem escapar deste adjetivo) desvirtuam a finalidade militar no Estado democrático. É certo que o aparelho militar pode ser eventualmente empregado em cada um destes itens, alguns de forte apelo social e filantrópico. De outro lado, diversos domínios científicos e industriais estiveram vinculados às iniciativas militares, inclusive o CNPq. Não existe estrutura nacional capaz de competir com o aparelho militar para o atendimento de certas necessidades, tal como o atendimento médico de populações isoladas. A ação social não lhe é estranha e nem por isto o aparelho militar deve substituir os órgãos dedicados a este fim.

Entretanto, ao pretenderem atribuir-lhe tantas e tão diversas finalidades, os autores destas sugestões acabam por estimular e justificar a presença política do aparelho militar para muito além das funções militares propriamente ditas, que eles pretendem negar e impedir.

Escola Superior de Guerra e sua doutrina

Os membros da Sub-Comissão de Defesa procuraram convidar personalidades vinculadas à pauta dos trabalhos com a finalidade de garantir a presença dos setores políticos capazes de emprestar uma contribuição relevante ao debate. Dentre os diversos depoimentos (94) de representantes das áreas militares e policiais e de entidades da sociedade civil, pode-se verificar a mesma divisão das teses conforme os modelos já enunciados. Todavia, o número de depoimentos e a graduação dos depoentes militares

(94) Prestaram depoimento nesta sub-comissão: professores Ubiratan Macedo, Pedro Figueiredo e Paulo Cesar Milani Guimarães, da Escola Superior de Guerra (21 e 23.9.87); Dr. Márcio Thomaz Bastos, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil; Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, diretor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp e Ciro Vidal, da Associação dos delegados de Polícia (28.4.87); Coronéis das Polícias Militares Mário N. Rocha (Pará), Valtermann Vieira (Goiás), Nelson Terra (São Paulo), Braga Jr. (Minas Gerais) e Martins Santos (DF) em 29.4.87; coronel Mendes Ribeiro, do CSN em 30.4.87; Generais Bentes Monteiro e Andrade Serpe, da Reserva do Exército em 5.5.87; Generais Pereira Gomes e Paolino Barbosa, do Ministério do Exército; Brigadeiros Bayer da Barros e S. Azembuja, do Ministério da Aeronáutica; almirante Sérgio Aquino, do Estado-Maior das Forças Armadas; delegados Romeu Tuma, da Polícia Federal; delegados Wilson Perpétuo, da Associação dos Delegados da Polícia Federal; Vicente Chaloth, da Associação dos Servidores da Polícia Federal.

demonstram inequivocamente a importância que as Forças Armadas atribuíram à Sub-Comissão de Defesa, onde seus assessores parlamentares foram sempre muito ativos.

O Estado é um organismo político criado pela sociedade enquanto uma parte especializada de si mesma com a finalidade de gerenciara seus objetivos sociais. Um instrumentos importante, mas igualmente um ator limitado; soberano no plano político e um ator dentre outros em outros planos da vida social. Instrumento e ao mesmo tempo sujeito político capaz de *«representar aquilo que a sociedade brasileira deseja que ele seja num determinado momento»*.

Este é o cerne da teoria do Estado desenvolvida pela Escola Superior de Guerra conforme o depoimento do professor Ubiratan Borges de Macedo (95), membro do seu Corpo Permanente (de instrutores): *«para nós, a natureza do Estado é que ele é uma parcela, um fragmento da sociedade civil; é uma parcela especializada da sociedade civil, que a sociedade civil ou a Nação instituiu para a gerência dos seus objetivos»*. Este ente político - *«ele deve se administrar, como exige a moderna técnica, por objetivos»* - cuida do bem comum traduzido nos Objetivos Nacionais Permanentes. Assim, *«o Estado deve realizar coisas que interessem não a um segmento regional ou a um segmento de classe, a um segmento ou a um indivíduo, mas realizar coisas para todos. E, para visualizar esse bem comum, que é uma idéia, um ideal abstrato, um ideal dificilmente palpável, a Escola Superior de Guerra cunhou o que chamamos de objetivos nacionais permanentes que são a cristalização dos interesses permanentes da população dentro do Estado»*.

A vocação do Estado é oferecer justiça e segurança interna aos cidadãos, através da justiça e da lei. Quanto aos ONP, elas encerram a própria vida do Estado na medida em que incluem seus elementos absolutamente centrais, *a soberania e o domínio sobre o território*. Soberania como direito de decisão sobre o destino do país independentemente de poderes soberanos de qualquer ordem, domínio político sob a forma de *integração social, econômica, política e cultural do território nacional*. *Integração patrimonial* igualmente, referente ao meio ambiente, ao espaço aéreo e marítimo, ao sub-solo e aos bens culturais. A seguir, *a democracia, garantia dos direitos humanos, regime associado a «uma forma de vida, a convivência plural e igualitária»*

(95) Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 17.6.87, pp. 30-31.

Atendo-se a esta concepção instrumental do Estado democrático, cuja formulação, num grau excessivo de generalização, sugere uma conjugação de interesses sociais dificilmente verificável no plano social, o depoente abre caminho para a exposição relativa ao direito do Estado à defesa e à segurança, tarefa que cabe ao seu colega Pedro Figueiredo (96), o qual volta ao pensamento mais tradicional da Escola Superior de Guerra que pode ser enunciado da seguinte maneira: sendo uma criatura da sociedade, *«uma forma político-jurídica pela qual a Nação organiza o poder de que dispõe para assegurar sua existência, sua identidade e a possibilidade de evoluir»*, o Estado provê sua própria preservação enquanto ser soberano, nas suas dimensões externa e interna. Sendo a Segurança Nacional definida como *«uma garantia, em grau variável, proporcionada à Nação, principalmente pelo Estado, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para, superando os antagonismos e pressões, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes»* (97), o Estado não pode deixar de gerar os instrumentos adequados à sua auto-defesa. A lei e o direito seriam os instrumentos mais adequados para o provimento da defesa, de modo que *«o Estado e a sociedade democrática tem direito à autodefesa e deve ela fazer-se dentro da lei. Ninguém, em sã consciência, pode admitir que o Estado e a sociedade democrática fiquem à mercê dos que pretendem destruí-los na sua identidade democrática, à réingua de instrumento legal adequado. Os mais acerbos críticos das leis de Segurança Nacional que vigoraram no Brasil mantêm a necessidade da existência de uma normatividade que defina e coíba os delitos contra o regime democrático»*.

O esforço mais notável do professor Figueiredo é aplicado à justificativa do emprego das Forças Armadas no plano interno, sob uma forma bastante elaborada do modelo de autonomia militar. Em primeiro lugar, afirma, a ação militar neste caso deve ser submetida *«aos mecanismos próprios do regime democrático»*, sem que isto represente a subordinação militar às instituições civis: *«no plano interno, pode também o Estado democrático fazer uso da totalidade de força de que dispõe, para fazer face a forças antagônicas emergentes (...) Seria utópico imaginar que o Estado democrático possa, em situação de grave perigo por aos objetivos nacionais vitais, abrir mão de qualquer parcela de força necessária, de que possa dispor, para garantir sua soberania. O que se pode pretender é que a decisão quanto ao uso da força e sua cessação se submeta aos mecanismos próprios do regime*

(96) Idem, pg. 31-34.

(97) Os Objetivos Nacionais Permanentes, *«crystalização dos interesses permanentes de Nação dentro do Estado»*, são: (a) soberania; (b) integração nacional; (c) integridade do patrimônio nacional; (d) democracia; (e) paz social e progresso. Depoimento do professor Ubiratan Borges de Macedo. Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 19.7.87, pg. 30.

democrático e seu emprego se faça segundo os limites estabelecidos pela ordem jurídica vigente».

Em outros termos, *«parece claro que não pode o Estado abrir mão do emprego de suas Forças Armadas no âmbito interno, como derradeiro recurso para manter a supremacia da ordem legitimamente estabelecida. Já se disse que eliminando-se esta destinação das Forças Armadas, não se retira a possibilidade de as Forças Armadas realizarem um golpe contra o governo (não há dispositivo legal que impeça uma revolução), mas retira-se do governo a possibilidade de valer-se, em tempo hábil, das Forças Armadas para detender o regime democrático (...) É fundamental que a Constituição mantenha a destinação das Forças Armadas, submetidas a mecanismos democráticos eficazes, para que possam ser empregadas no âmbito da segurança interna».* O emprego possível do instrumento militar deve portanto ter um efeito de dissuasão sobre os atores ou forças políticas contrárias ao Estado democrático: *«é importante que essa destinação seja claramente estabelecida para que não se perca a estratégia dissuasória, que seu simples enunciado possibilita».*

Dois tipos de transgressão operariam no plano da vida nacional, o primeiro dizendo respeito ao descumprimento da lei e exigindo uma ação tipicamente policial, o segundo confrontando os objetivos do Estado. Neste caso, verifica-se um caráter político distinto do primeiro tipo de transgressão, pois envolve uma vontade política de contestar a existência do Estado, colocando-lhe em risco a auto-preservação. Por inscrever-se no plano da segurança interna, que ultrapassa a esfera da segurança pública, é passível de motivar o emprego da força militar: *«o que a doutrina da Escola Superior de Guerra, em matéria de segurança, coloca com absoluta clareza é exatamente isso: sem dúvida nenhuma a segurança externa é campo das Forças Armadas. No campo da segurança interna há duas áreas específicas, uma área que é nitidamente de segurança pública, em que os comportamentos desviantes ou as transgressões não são deliberadamente hostis àqueles objetivos maiores da nacionalidade (...) consagrados na Constituição e nas leis. (É) a área típica da ação das polícias estaduais. E existe uma outra área em que a transgressão se faz de tal forma que ela é deliberadamente hostil àqueles objetivos vitais e duradouros da Nação, objetivos dos quais a Nação não pode abrir mão porque tem a ver com a sua existência, tem a ver com a sua identidade (...) Então, com relação a estas atitudes é que as Forças Armadas podem atuar e, evidentemente, dentro dos parâmetros da lei, segundo a lei determina e sob o comando que a lei determinar a elas. O comando da expressão política, tem o nome».*

Os representantes da Escola Superior de Guerra concentraram esforços nos seus propósitos de legitimação da função interventora do aparelho militar. Não se dispuseram sequer a engrossar abertamente as fileiras da preservação dos ministérios militares, enfatizando porém a necessidade de integração operacional das Armas. Ao que tudo indica, dividiram a tarefa com o Estado-Maior das Forças Armadas ao qual a Escola Superior de Guerra está subordinada, reservando-se o trabalho conceitual acerca das condições de emprego militar na defesa do Estado democrático, cabendo aos oficiais do Estado-Maior das Forças Armadas o combate teórico à tese do ministério da Defesa.

Desta forma, os representantes da Escola Superior de Guerra se comprometeram com a permanência da estrutura dos ministérios militares apenas indiretamente, mantendo distância da tese de que a simples adoção do ministério de Defesa fosse capaz de resolver os problemas operacionais das Armas. Não falta razão ao professor Macedo quando afirma que o fundamental *«é que as Forças Armadas sejam integradas operativamente (...) Comando de operações combinadas é fundamental para a guerra moderna; sem isto as Forças Armadas não funcionam, isso independe da existência administrativa ou não do ministério da Defesa»*. Todavia, ele não aborda a questão central de um debate que se revelou pobre na Constituinte: se o Estado democrático deve promover a subordinação política das Forças Armadas às instituições representativas, como deverá dar-se esta subordinação? através de quais mecanismos institucionais?

Pois o ponto nodal da *questão Forças Armadas* é a condição instrumental ou a condição de sujeito político autônomo. Se a sua *intromissão* na vida política pode favorecer o autoritarismo, como freqüentemente ocorre em diversos países, a sua omissão não favorece necessariamente a democracia. Ainda segundo o professor Macedo, *«quando foi da "Marcha de Roma", uma simples Companhia do Exército Real Italiano na ocasião teria impedido aquela horda de mazorqueiros de chegar a Roma e implantar o império fascista. E todos sabem a inércia da Reichwehr, quando da ascensão de Hitler ao poder com a omissão das Forças Armadas alemãs que gerou a ditadura. Isso ficou bem claro que historicamente não é só a ação das Forças Armadas que gera o autoritarismo, e sua omissão pode gerar totalitarismo»* (32).

Setores da Constituinte aceitaram avidamente a tese de que o ministério da Defesa distanciaria os comandantes militares do presidente da República, pois esta relação passaria

(32) Diário Oficial da Assembléa Nacional Constituinte, 18.7.87, Suplemento, pg. 42.

a ser intermediada por um *superministro* que, por sua vez, poderia ser tentado ao emprego antidemocrático da força militar. É o caso do deputado Ottomar Pinto, oficial da reserva da Aeronáutica: «mais importante do que um órgão administrativo de alta cúpula é o entrosamento, a sintonia das forças singulares (...), a uniformidade de código - muitas vezes a Força Aérea está numa região, com dificuldade, e não consegue falar com a Marinha porque o navio está lá embaixo e o código não é comum. (...) com o ministro da Defesa os comandantes militares ficarão com a sua lealdade mais voltada para a força, como instituição, do que para o presidente da República, que é o poder político. Na atual conjuntura, o convívio permanente, diuturno com o presidente estreita laços, vínculos mais fortes, de lealdade entre os ministros militares e o representante máximo do poder político. Eu acho que, como está hoje, a lealdade e o apoio militar ao poder político serão mais eficazes do que se dados através de um deputado, que eventualmente é ministro da Defesa, que despacha com o presidente da República, não tem vinculações maiores com as forças singulares e os seus comandantes não terão aquele compromisso, aquele vínculo de amizade, de afetividade que hoje tem com o presidente da República. Sei que, mantendo o *status quo*, só temos a ganhar a nível institucional aqui no Brasil» (99).

A posição primeira do deputado Ricardo Fiuza antecipa na verdade o conteúdo de seu Relatório final favorável à tese dos ministérios militares: «Em princípio, discordo violentamente do ministério da Defesa (...) A experiência do mundo tem mostrado que o exército profissional é sempre levado à guerra. Em um país em desenvolvimento, as Forças Armadas - a Marinha, o Exército e a Aeronáutica - tem papel extremamente fundamental na formação do jovem pouco instruído, como é o nosso recruta, que tem um curso de profissionalização durante o período que serve às Forças Armadas. O Exército profissional vira uma casta. Todos os países que tem exército profissional, este vira uma casta, e o Exército brasileiro não é uma casta» (100).

O deputado Fiuza não levou em conta em seu raciocínio a existência de exércitos profissionais que não constituem castas, como os de Israel, da Inglaterra e dos Estados Unidos. Nem considerou que a figura de exércitos profissionais respondem a necessidades estratégicas; deste modo, a forma (profissionalismo) corresponde a uma necessidade (guerras frequentes) e não o contrário.

(99) Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 18.7.87, Suplemento, pp. 40.

(100) Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 18.7.87, Suplemento, pp. 47.

A subordinação política das Forças Armadas

Dr. Márcio Thomaz Bastos, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, apresentou à Sub-Comissão de Defesa uma peça política frontalmente contrária à Doutrina de Segurança Nacional. Seu discurso *anti-Doutrina da Segurança Nacional* foi duramente confrontado por parlamentares experientes que conseguiram explorar-lhes os pontos frágeis, em especial um certo improviso e uma generalidade temática quando se tratava, na verdade, de enfrentar a temática militar propriamente dita.

O discurso *anti-Doutrina da Segurança Nacional* combate o pensamento da Escola Superior da Guerra em seus pontos mais relevantes. Em primeiro lugar, a Doutrina de Segurança Nacional comporta um discurso contraditório: vasto em sua abrangência de teoria sobre a sociedade, ele todavia simplificaria a complexidade do social na medida em que teria sido erigido sobre os pilares estreitos e simplificadores da Guerra Fria: *«a ideologia da Segurança Nacional é um corpo concreto de doutrinas, um corpo de princípios fechados, um sistema quase religioso de definições em petições de princípios, de conceitos reducionistas, onde o mundo se simplifica e se tranqüiliza, de modo que as pessoas ou são do nosso lado ou são contra nós; de modo que o inimigo ou é externo ou é interno; de modo que a Nação se torna alguma coisa de absolutamente homogênea; a Nação, ao invés de ser a soma das contradições, das disputas, dos jogos de interesses entre as classes, passa a ser alguma coisa assim parecida com um grande coral onde não há divergências, onde não há possibilidade de se ter uma opinião diferente. De modo que a opinião diferente passa a ser a opinião do inimigo, do inimigo interno, do inimigo que merece e que precisa ser punido com toda a dureza, como aconteceu tristemente na nossa história política dos últimos anos. É essa ideologia da Segurança Nacional que na sua simplicidade e no seu maniqueísmo se baseia originalmente numa concepção bipolarizada do mundo, uma concepção dos anos 50, de que o mundo é dividido entre duas potências e que é impossível uma posição de neutralidade e de diferença, que ou se está alinhado com uma das potências ou se está alinhado com outra potência (...). Essa ideologia da Segurança Nacional que veio sendo tratada não apenas no Brasil (...) encontra a sua cristalização nos conceitos da Escola*

Superior da Guerra que, na Emenda Constitucional de 1969, entraram e fortemente na Constituição da República que ora nos rege» (101):

Em segundo lugar, o regime militar teria traduzido a concepção autoritária da Doutrina de Segurança Nacional na própria Constituição a qual atribui ao Conselho de Segurança Nacional a definição dos objetivos nacionais permanentes. Desta maneira, segundo o Dr. Bastos, o Conselho de Segurança Nacional «é o sinal daquele regime fortemente totalitário que se ordena através dessa Constituição, porque, afinal de contas, não é o povo, através da cidadania, da sociedade civil, afinal de contas não é o Congresso Nacional, nem é o Poder Judiciário, nem é o Poder Executivo, mas é o Conselho de Segurança Nacional (...) e, mais precisamente, a sua Secretaria Geral quem determina quais são os objetivos nacionais permanentes do Brasil». Se a Doutrina de Segurança Nacional deve ser repelida e excluída da próxima Constituição, também o Conselho de Segurança Nacional deverá dar lugar a um outro organismo «para que se possa construir a democracia no Brasil».

Dr. Bastos investe contra a proposta de conselhos que seriam responsáveis por situações excepcionais tais como os representantes da Escola Superior de Guerra haviam sugerido (102): «a primeira providência que temos que tomar é a repulsa à doutrina e à ideologia da Segurança Nacional (...) E, agora, ainda se pretende criar, além de todas as medidas e de todos os Estados de Emergência, mais um Estado de Emergência que seria o Estado de Recessão, ou seja, ao contrário de se afastar da Constituição democrática que se pretende escrever a ideologia da Segurança Nacional como uma coisa caduca, superada, pariente e que não tem lugar numa Nação que está chegando ao pórtico da possibilidade de construir uma democracia, o que se quer fazer é ferificar a doutrina da Segurança Nacional».

Com efeito, todo o esforço dos representantes da Escola Superior de Guerra para legitimar a autonomia militar se fundamentara na ideia da preservação da Doutrina de Segurança Nacional, não apenas enquanto método de ação mas particularmente enquanto visão da sociedade e do Estado. Correlatamente, a estrutura de expressão do poder militar

(101) Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 19.7.87, Suplemento, pg. 32.

(102) Paulo César Milani Guimarães sugere, além das medidas de emergência e dos estados de Sítio e de Emergência, a figura do Estado de Recessão Econômica, aplicável às «conjunturas econômicas recessivas muito graves», autorizando «proibição da dispensa de empregados, a não ser por justa causa; controle de preços e salários; redução da jornada de trabalho e de salários correspondentes; suspensão do direito de greve e de lockouts». Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 18.7.87, Suplemento, pg. 35.

(ministérios militares e Conselho de Segurança Nacional) deveria igualmente ser mantida. O presidente da Ordem dos Advogados do Brasil rejeita tanto o Conselho de Segurança Nacional quanto a nova figura de Estado emergencial mas reconhece, identificando-se com a solução definida pela Comissão Afonso Arinos, «*que é preciso encontrar fórmulas de defesa do Estado. É evidente que não se pode jogar fora a doutrina da Segurança Nacional e o Conselho de Segurança Nacional sem que se ponha nada no lugar*».

O Anteprojeto Afonso Arinos representaria a exclusão simultânea da Doutrina de Segurança Nacional e do Conselho de Segurança Nacional ao atribuir às Forças Armadas «*assegurar a independência e a soberania do País, a integridade de seu território, os poderes constitucionais e, por iniciativa expressa destes, nos casos estritos da lei, a ordem constitucional*». É preciso dizer que naquele momento do debate sobre a função das Forças Armadas não se havia chegado ainda a perceber que esta definição também contém inconvenientes e impropriedades. Eu as analiso em outro lugar deste ensaio, sem haver percebido a sua gravidade naquela ocasião (103). Por ora, vale lembrar que a *iniciativa expressa* dos Poderes não esclarece as condições da convocação, se apenas um, mais de um ou todos. Seu valor está em haver sugerido que as Forças Armadas não poderiam continuar intervindo com o anterior grau de autonomia política. Este mérito foi suficientemente significativo que sobre ele se centrou o fogo dos parlamentares, militares e esguianos filiados à tese da autonomia militar. No entanto, o seu risco estava em poder propiciar um efeito perverso com relação ao seu objetivo inicial: ao invés de diminuir ou eliminar a autonomia militar, ampliá-la.

Por último, o Dr. Basilio afirma que a Lei de Segurança Nacional não deveria apenas mudar de nome, mas sim deixar de existir, como propugnava a Ordem dos Advogados do Brasil. Ele afirma que não se trata apenas do seu aspecto jurídico, mas também do processual: «*é o aspecto do foro de Justiça Militar, é o aspecto das restrições à liberdade que se fazem durante os inquéritos policiais militares*». A defesa do Estado democrático poderia perfeitamente prescindir de uma lei de segurança: «*a defesa das instituições do*

(103) Refiro-me ao meu ensaio «*Constituinte, Forças Armadas e autonomia militar*», publicado na obra coletiva *As Forças Armadas no Brasil*, Rio de Janeiro: Espaço & Tempo, 1987, pp. 170. A definição da Comissão Afonso Arinos abre o conjunto de 10 teses que sistematizei para o debate sobre a Constituição então em elaboração. Este conjunto fundamenta um modelo de subordinação política das Forças Armadas através do papel ampliado e responsável do Congresso pela definição de estratégia e da política militar; contempla ainda a extinção da Lei de Segurança Nacional, do CSN e da Justiça das Polícias Militares, as quais não seriam subordinadas ao Exército em tempos de paz. A adoção do ministério de Defesa deveria acarretar o fim dos ministérios militares, deixando o SM, o Gabinete Militar e o Estado-Maior das Forças Armadas de gozar do estatuto ministerial.

estado democrático e da sociedade civil se faça na legislação comum e perante a jurisdição comum, e não perante a Justiça Militar». As Polícias Militares deveriam perder a vinculação com o Exército sem que viessem a transformar-se em instrumentos dos governadores (104). Finalmente, a exemplo do previsto no Anteprojeto Afonso Arinos, o Legislativo participaria da decretação dos Estados emergenciais.

O presidente da Ordem dos Advogados do Brasil foi contestado pelo deputado Ottomar Pinto acerca da Doutrina de Segurança Nacional, para quem esta tem objetivos que seriam *truismos* presentes na *consciência brasileira*. Contestou-lhe também a interpretação segundo a qual a violência política da ditadura militar teria sido determinado pelos objetivos nacionais permanentes. De fato, o Dr. Bastos havia afirmado que *«na medida em que se sufoca a cidadania, você pode explicar a reação violenta de uma parte desta cidadania, criando, então, toda aquela tragédia que o Brasil viveu nos fins dos anos 60 e começo dos 70»*.

O mais relevante deste debate é que ele foi direcionado, por constituintes identificados com a tese da autonomia militar, para a questão da representatividade do Conselho de Segurança Nacional. Ora, a representatividade implica (pois decorre dela) a existência deste organismo. Outros depoentes conseguiram identificar a militarização do Estado como questão atinente à existência do Conselho de Segurança Nacional, o qual funcionou como estrutura paralela de decisões e de contra-decisões dos processos corriqueiros da vida castrense, ao lado da coordenação político-administrativa do governo sob influência e controle militares. Conforme lembraria o general da reserva Euler Bentes Monteiro: *«o Conselho de Segurança Nacional, vale dizer, a sua Secretaria Geral tem poder de estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases da política nacional. Isto consta da carta de 69. O Conselho de Segurança Nacional (...) abrange todas as áreas da administração pública»* (105).

A desmilitarização do Estado foi abordada de modo mais claro pelo coronel da reserva Geraldo L. Cavagnari Filho, diretor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas. Segundo ele, visto que as Forças Armadas controlam os meios essenciais da violência que constituem monopólio do Estado, uma distorção se

(104) A Polícia Militar *«deve perder a vinculação que tem com o Exército de modo que, efetivamente, possa ter condições de ser uma Polícia que não seja força auxiliar nem dos governadores, nem do ministro do Exército, mas que seja efetivamente aquela polícia que funciona imediatamente na mania dos estados»*. Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 19.7.87, Suplemento, pg. 33.

(105) Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 23.7.87, Suplemento, pg. 49.

verifica quando a ordem pública se confunde com a Defesa Interna do Estado, possibilitando a tutela militar sobre o poder civil e o regime político. A maneira segura de evitar tal distorção consistiria em se observarem os seguintes princípios no interior de um controle democrático sobre as Forças Armadas: «o da separação dos níveis de decisão e execução; o da subordinação do poder militar ao poder civil (ou político). Daí os princípios organizadores: o comando presidencial das Forças Armadas; a total isenção política das Forças Armadas, que comporta o afastamento do seu emprego para fins partidários; a proibição das Forças Armadas de exercerem influência na vida política enquanto "corpo organizado"; a escolha, por parte do poder político, dos princípios reguladores da organização militar; a intervenção da força unicamente a pedido do poder político e não de espontânea iniciativa dos órgãos militares, tanto para a Defesa Externa quanto interna» (106).

Também para este depoente a referência constitucional encontra-se no Anteprojeto Afonso Arinos que, como vimos restringe a autonomia mais do ponto de vista ideológico do que da eficácia instrumental. Caberia ao aparelho militar a dupla missão de Defesa Interna e externa, não devendo porém adotar-se o conceito de segurança interna: «As missões de segurança interna que dizem que são atribuídas nesses países não são missões de salvaguarda da segurança pública. Nós não podemos considerar como um exemplo o que ocorre na Irlanda do Norte. Naquela país, o caso é quase de uma guerra civil entre duas facções (...) É diferente. A ordem pública cabe à polícia. A ordem interna cabe às Forças Armadas se necessário, mas determinadas pelo poder político, e não à iniciativa militar, à revelia desse poder político (...) Em todos os países as Forças Armadas têm a missão da ordem interna. Mas não podemos confundir ordem interna, que é a defesa do sistema político do Estado, como ordenamento político e jurídico do Estado, com a salvaguarda da ordem pública, que diz respeito a determinadas manifestações que ocorrem na sociedade, que é direito dela e que é natural de toda a sociedade democrática» (107).

Também aqui o ministério da Defesa aparece como a estrutura que melhor corresponde à política de diminuição da autonomia militar: «a pergunta que seria feita, qual é a finalidade do ministério da Defesa? a questão de custo e a questão de reduzir a função política das Forças Armadas (...) Quanto à preocupação de reduzir a função política, eu diria que sim, que é objetivo de debate nosso, hoje, na sociedade, porque o fantasma que nos persegue é o da possibilidade de nova intervenção no processo político. Daí querermos

(106) Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 23.7.87, Suplemento, pg. 54.

(107) Idem, pg. 58.

reduzir essa influência política das Forças Armadas e colocá-las no nível de sua influência técnica nas decisões de defesa, e não nas decisões políticas de defesa». De resto, o ministério da Defesa poderia assegurar uma coordenação entre as Armas que certamente faz falta ao país.

No tocante ao Conselho de Segurança Nacional, Cavagnari argumenta contra a sua representatividade: *«os dois únicos membros que têm responsabilidade política no Conselho de Segurança Nacional são o presidente e o vice-presidente da República. Os demais são demissíveis ad nutum pelo presidente. Além disso, ao próprio Conselho cabe formular as bases da política de Segurança Nacional e definir os chamados objetivos nacionais permanentes. As bases da política nacional são formuladas pelo poder político, pelo poder civil (...) que representa interesses da sociedade. Então, observamos que um Conselho totalmente submetido ao Executivo tem todas as atribuições de traçar uma política de defesa e uma estratégia para o país».*

A voz e o peso da estrutura militar

As Forças Armadas fizeram a Constituinte ouvir a sua voz acerca dos seus interesses no reordenamento do país. Como temos visto até aqui, com citações frequentes e extensas, fizeram-no de uma maneira ordenada e escalonada na Sub-Comissão de Defesa, cujo relator abrigou em seu documento final as teses de interesse militar, tendo deixado de lado a pluralidade conceitual que se manifestou nestes trabalhos parlamentares. Quando julgaram necessário, sobretudo em razão da tutela sobre o poder civil durante o governo do presidente Sarney, os ministros militares fizeram a Constituinte sentir o peso de suas pressões políticas, em especial no momento que agasalharam as definições mais importantes segundo a ótica dos dirigentes militares. Dentre estas definições, cabe destacar o regime presidencialista, o mandato presidencial de cinco anos e a não-reincorporação dos militares cassados. Com a primeira e a segunda teses, os ministros militares combateram ao mesmo tempo o parlamentarismo e a redução do mandato de Sarney para quatro anos. Com a terceira, sendo impossível evitar que uma tal consequência da anistia fosse recolocada na Constituinte, eles evitaram seus efeitos disfuncionais no aparelho militar.

As modalidades de pressão militar sobre a Constituinte foram diversas e eficazes: «*Em resumo: ação concreta da função interventora; debate político em condições vantajosas; pressão sobre a Comissão Afonso Arinos e o Congresso Constituinte (bom lembrar que, de acordo com o senador Fernando Henrique Cardoso, o próprio Congresso Constituinte é um resultado do veto militar à convocação da Assembléia Nacional Constituinte «pura», pois a sua preexistência em relação aos demais níveis de organização do Estado somente se justificaria numa situação de ruptura política, não numa transição como a que vive o País); acesso privilegiado à imprensa; omissão dos partidos políticos; apoio claro do presidente da República e de algumas das principais lideranças políticas; estes são alguns dos elementos da ação conjuntural das Forças Armadas com o objetivo de alcançar da ANC a presença da definição constitucional da função interventora*» (108).

Se as assessorias militares foram competentes e eficazes, isto constitui sinal mais do que evidente do preparo longamente cuidado a respeito do processo constituinte. A propósito, constituintes de diversos matizes reconhecem-no de modo inequívoco. A exemplo dos *lobbistas* da Igreja Católica, dos advogados, dos proprietários rurais, dos funcionários públicos civis, dos trabalhadores e dos empresários, os assessores militares freqüentaram os gabinetes parlamentares, convenceram lideranças, participaram de negociações sofisticadas: «*eles demonstraram competência, preparo e capacidade política*», segundo o deputado Antônio Brito (PMDB-RS) (109). Também o deputado José Genuíno (PT-SP), adversário dos interesses militares na Constituinte, reconhece o valor da assessoria militar: «*Sua eficiência é inegável porque os assessores são extremamente bem preparados, conhecem profundamente o assunto de que estão tratando e são extremamente cordiais, verdadeiros "gentlemen"*» (110). Preparo, conhecimento, atuação concentrada, estratégia de influência política e, como se verá em seguida, exposição muitíssimo ativa no debate constituinte. Assim, a presença militar na Constituinte foi determinante para os interesses do aparelho castrense.

O Estado-Maior das Forças Armadas e o Conselho de Segurança Nacional prestaram depoimentos na parte final dos trabalhos da Sub-Comissão de Defesa. Evidentemente, estes

(108) Elézer Rizzo do Oliveira, *«Constituinte, Forças Armadas e autonomia militar»*, Elézer Rizzo do Oliveira e outros, *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço & Tempo, 1987, pg. 159.

(109) «*Anistia vai testar força de cassados e de chefes militares*». *Jornal do Brasil*, 8.5.88.

(110) Marcelo Tognozzi, «*Lobby militar faz operação de guerra para garantir vitórias nas Constituintes*». *Folha de São Paulo*, 20.5.88. A assessoria militar teve sido composta pelo general da brigada Werten C. da Roura e coronel Gilberto Serra (Exército); Capitão do Mar-o-Guerra Luiz Paulo A. Reguffe e Capitão de Corvete Alberto Annarimmo (Marinha) e tenente-coronel Pedro J. Cordúrio (Aeronáutica).

dois órgãos puderam gozar da vantagem de conhecer com antecedência as posições anteriormente apresentadas, de modo a selecionar argumentos e definir uma estratégia de pressão final no plano político e ideológico. Assim, os oficiais que depuseram nesta oportunidade contestaram os argumentos mais relevantes a favor do ministério da Defesa e da subordinação política das Forças Armadas, cristalizando-se a posição das três Armas, já analisada neste ensaio, frontalmente contrária à substituição dos ministérios militares. O documento Ministério da Defesa, que analisamos no tocante às demandas militares à Constituinte, foi apresentado à Sub-Comissão de Defesa.

Sendo um dos fundamentos da proposta do ministério da Defesa, a necessidade de integração operacional das Armas constitui uma tese inquestionável na medida em que não se pode justificar a existência de Armas independentes, alheias a uma coordenação nacional que lhes seja orgânica e politicamente superior. Os representantes do Estado-Maior das Forças Armadas e Conselho de Segurança Nacional também defendem esta necessária integração, mas a deslocam de um possível ministério da Defesa, já que ela existiria de fato no próprio Estado-Maior das Forças Armadas.

Portanto, o ministério da Defesa seria inócuo a propósito desta questão: *«É inquestionável a necessidade do emprego combinado das forças de terra, mar e ar para solucionar a maioria dos problemas estratégicos e operacionais nos dias de hoje. (...) O Comando Supremo, exercido pelo presidente da República, tem a assessoria do Alto Comando das Forças Armadas e do Estado-Maior das Forças Armadas. Os Comandos Operacionais são grandes comandos combinados que têm, sob seus ordens, forças navais, terrestres e aéreas de acordo com os exigências da situação e da missão que lhes for atribuída. A solução brasileira encontrada foi a criação do Estado-Maior das Forças Armadas (...) a integração operacional independe da existência do ministério da defesa e é por um pouco influenciada, uma vez que ela ocorre nos Comandos Operacionais e não no nível ministerial. Em tempos de paz, os papéis desempenhados pela Marinha, Exército e Aeronáutica, no contexto de um país com as dimensões do Brasil, têm pouco em comum. O melhor desempenho é obtido pela manutenção da personalidade de cada uma das Forças com suas características e peculiaridades próprias. Que integração se poderia obter com o ministério da Defesa, já que a operacional poder se alcançada com a estrutura atual e não depende da existência desse ministério? Uma integração administrativa limitada ao mais alto escafão da estrutura. Com efeito, se seguirmos o exemplo da quase totalidade dos países*

que têm experiência com ministério da Defesa, as estruturas administrativas dos escalões inferiores ao do Ministério permanecerão intocadas» (111).

Coube a dois representantes da Aeronáutica a apresentação de um estudo detalhado e contundente contra o ministério da Defesa, cujas conclusões podem ser sintetizadas da seguinte maneira: «por razões políticas, econômicas e militares, julga-se não aconselhável a criação do ministério da Defesa, propondo-se, destarte, a manutenção da atual estrutura organizacional das Forças Armadas» (112). Nenhuma razão isolada, nenhum conjunto de razões poderiam fundamentar a tese deste ministério. Em suma, este é o pensamento militar na Constituinte.

O brigadeiro Azambuja, representando igualmente a Aeronáutica, traduz uma percepção da motivação central da proposta do ministério da Defesa, qual seja, a tese da necessidade de diminuição da autonomia militar. Diz este oficial que a proposta de criação deste novo ministério, «además da carga de casuísmo que carrega, tem por base razões de ordem política, militar, econômica e administrativa. (1) a razão principal, nem sempre explicitada, é, no entanto, política na sua essência. Julgam os defensores da idéia que com a criação do MD poderão garantir a "estabilidade do regime democrático", fazer com que as Forças Armadas "se voltem para a sua missão precípua" e, com isso, "fortalecer o poder civil"; (2) entre as motivações militares estão as necessidades - aliás incontestáveis - de integração, coesão, cooperação, coordenação e controle das Forças Armadas; (3) das razões de ordem econômica, têm sido ventiladas a racionalização do emprego de recursos e a redução dos gastos públicos; (4) nas de ordem administrativa figura uma suposta diminuição de órgãos que, na realidade, não ocorrerá, pelo contrário: haverá apenas mais um órgão federal de nível ministerial, interposto entre as Forças e o presidente».

Além de qualificar de sofistas as proposições vinculadas à diminuição da autonomia militar, como se elas acarretassem ineludivelmente o «enfraquecimento institucional e estrutural das Forças Armadas», o brigadeiro Azambuja faz afirmações igualmente passíveis de contestação ou, no mínimo, merecedoras de demonstração. Na vigência do ministério da Defesa, a autoridade presidencial seria reduzida e, ao mesmo tempo, o Chefe de Estado se encontraria inescapavelmente distanciado dos responsáveis administrativos pelas forças

(111) Depoimento do general de brigada Osvaldo Pereira Gomes, representante do Exército. Diário Oficial da Assembléia Nacional Constituinte, 24.7.87, Suplemento, pg. 61.

(112) Depoimento do brigadeiro Bayer do Barros, do Ministério da Aeronáutica. Diário Oficial da Assembléia Nacional Constituinte, 24.7.87, pg. 62.

Armadas: «o assessoramento ao presidente sobre assuntos militares será prestado por um civil - nem sempre afeito às questões de defesa nem familiarizado com as características e peculiaridades de cada Força - o que poderá ser altamente inconveniente em tempos de paz e desastroso em situação de guerra; a escolha dos comandantes-em-chefe de cada Força (ou chefes dos Estados Maiores Gerais) passará da alçada exclusiva do presidente para a do ministro da Defesa, reduzindo a competência daquele que é, na estrutura atual, o Comandante Supremo das Forças Armadas, e limitando a sua autoridade; com o ministério da Defesa (a lealdade ao presidente) será menor - porque a lealdade dos Comandantes-em-chefe das Forças singulares tenderá a ser dirigida ao ministro da Defesa (que os terá escolhido e empossado) e, sobretudo, à sua própria corporação».

Em todo o caso, o depoente sugere que deveria caber ao presidente o tratamento direto da área militar se fosse adotado o regime parlamentarista. Finalmente, ele recorre a uma tese tautológica que, aplicada à história militar, poderia sustentar a afirmação absurda de que as Forças Armadas não são passíveis de erro ou equívoco: «se a criação do ministério da Defesa constituísse, realmente, solução para problemas militares (operacionais), econômicos ou administrativos, as Forças Armadas certamente seriam a favor da medida». Em outros termos, os supostos benefícios deveriam ser confrontados com o significado primeiro da tese do ministério da Defesa, que é essencialmente político (diminuição da autonomia militar): trata-se de um postulado rejeitado *in limine* pelo aparelho militar no contexto da Constituinte.

2. A confirmação da função interventora

Os interesses militares foram abrigados em todas as etapas do processo de elaboração da Constituição de 1988, tendo como ponto de partida o Relatório da Sub-Comissão de Defesa (de autoria do deputado Ricardo Fiuza), o qual foi acolhido no essencial pelo deputado Prisco Viana, relator da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Acerca do papel constitucional, *«o mais importante para a consolidação do processo democrático, torna-se claro que o papel das Forças Armadas na defesa interna é o mais complexo, mas, ao mesmo tempo, o de maior significado para a Nação. É chegado o momento de reduzir a atuação das Forças Armadas na solução dos conflitos próprios das atividades política, econômica e social. A idéia é a de que não lhes cabe intervir em questões que, em sua essência, não têm implicações a longo prazo, mas, apenas, no contexto conjuntural dos conflitos. E as Forças Armadas só devem intervir nos desentendimentos civis quando estes ameaçam a estrutura dos Poderes constituídos. O recurso às Forças Armadas nos assuntos internos deve ser descartado na busca de soluções para os conflitos políticos e sociais de uma sociedade que busca construir um modelo democrático estável. Mas não se deve excluí-las quando o problema conjuntural diz respeito à defesa do Estado contra agressões externas ou contra os interesses ligados à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. (...) A nova Constituição deve atribuir às Forças Armadas, além do tradicional papel de defendê-las externamente, o de garantir o funcionamento dos Poderes constituídos»* (113). As emendas que previam o retorno ao campo conceitual do Anteprojeto Afonso Arinos foram todas derrotadas (114).

O debate substantivo diz respeito ao estabelecimento de alguma modalidade de controle político de natureza civil sobre o aparelho militar. A tese da subordinação militar às instituições políticas no regime democrático obteve acolhida importante na Constituinte. O resultado final constituiu uma espécie de meio-termo entre as reivindicações militares e a

(113) Constituinte Prisco Viana, Relatório apresentado à 7ª Reunião da Comissão de organização eleitoral, partidária e garantia das instituições. 12.0.87. Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 8.8.87 (Suplemento), pg. 104.

(114) Entre elas, as emendas apresentadas pelas Constituintes Lysíneas Meirel (derrotada por 18 votos a 2), Roberto Brandt (10 a 9) e José Tavares (12 a 8). Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 5.8.87 (Suplemento), pp. 42, 44 a 46, respectivamente.

tese da subordinação, tal qual definida pela Comissão Afonso Arinos. Esta padecera do defeito de uma imprecisão (a convocação das forças armadas pelos Poderes da República) que todavia conviveu com a virtude da destinação militar, ao lado do papel universal de defesa do país contra adversários externos, da responsabilidade possível na defesa da ordem constitucional e democrática, sem referência à tradicional e republicana expressão *lei e ordem*.

A possibilidade de não ser incluída qualquer definição no texto constitucional sobre o papel militar não deve ter chegado a ser seriamente considerada, tendo-se que viesse a achar-se automaticamente permitido o que não fosse proibido pela lei. Deixou-se de lado o exemplo de regimes democráticos cujas Constituições não fazem referência a tais temas, dado que o emprego do instrumento armado constitui matéria de lei.

Aprovados desde o 1º turno, os atuais artigos 142 e 143 condicionam o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem à iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais (Legislativo, Executivo e Judiciário). A iniciativa dos Poderes na convocação das Forças Armadas tinha constituído uma inovação da Comissão Afonso Arinos, contestada pelos documentos militares que preferiram a fórmula *dentro dos limites da lei* sem necessidade de convocação externa no aparelho militar. A própria referência à convocação traz em si a noção da limitação da autonomia militar. A diferença marcante está em que a formulação de Afonso Arinos diz respeito a assegurar a *ordem constitucional*, ao passo que, a partir da Comissão de Defesa, a Constituinte introduziu, adotou e acrescentou a *lei e a ordem*. Preservado o âmbito de ação nacional das Forças Armadas, condicionada à convocação por qualquer Poder, a Constituinte voltou a rejeitar as tentativas de retirar a expressão *lei e ordem* ou de limitar a autoridade presidencial. Tais iniciativas de partidos de esquerda (Partido dos Trabalhadores e Partido Comunista do Brasil) pretendiam expressamente retornar à definição do Anto-projeto Afonso Arinos. Segundo o deputado José Genúfno, a questão central do debate era a subordinação das Forças Armadas ao poder civil. A expressão *lei e ordem* pode servir de pretexto jurídico para golpes de Estado, embora o constituinte afirme não ter a ilusão de evitá-los pela «letra da Constituição»: «Restabelecer a proposta da Comissão Afonso Arinos (...) são exatamente constituintes de esquerda que vêm aqui, à tribuna, para defender uma emenda democrática, uma emenda liberal...» (115).

(115) Deputado José Genúfno, PT SP, Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 13.4.89, p. 9374.

A defesa da função militar de defesa da lei e da ordem coube ao senador José Fogaça, cuja argumentação vai no sentido da *polícia administrativa* proposta pelo relator da Comissão de Defesa, sem todavia citar o autor nem o conceito: «é preciso sim dar um papel às Forças Armadas quanto à lei e quanto à ordem. E dou um exemplo que pode muito bem interessar ao Partido dos Trabalhadores. Se houver denúncias de práticas irregulares por parte de um governo de Estado, durante um processo de apuração eleitoral ou durante um período de votações, é evidente que não se pode recorrer à Força Pública estadual, porque esta estará sob suspeição. Será necessário, sim, a convocação das Forças Armadas para garantir o exercício da liberdade de voto dos pequenos partidos, dos partidos indefesos, em situações em que a autoridade se exercer contra a democracia. Portanto, quando convocadas pelos poderes constitucionais, sob a ordem democrática e constitucional, as Forças Armadas devem ter um papel no sentido de assegurar o pleno exercício da democracia e a estabilidade das instituições» (116).

Na votação do 2º turno, o deputado José Genuíno procura retirar a expressão *lei e ordem*, com o objetivo de «limitar o papel das Forças Armadas». O relator da Constituinte Bernardo Cabral recorre a outro exemplo para justificar a permanência da *lei e a ordem*: «o poder legislativo está reunido dentro da lei, o poder executivo resolve contrariá-la; basta que convoquemos as Forças Armadas e, pelo texto constitucional, vai ter que defender quem está a favor da lei e da ordem» (117).

Três outros pontos se encontraram no centro de uma limitada polêmica sobre o aparelho militar: a natureza do serviço militar, a objeção de consciência e a participação militar no orçamento nacional. Os debates foram estimulados por emendas apresentadas por constituintes de esquerda que todavia não votaram consensualmente, como haviam feito os seus partidos na votação do papel constitucional das forças armadas. O deputado Vladimir Palmeira (Partido dos Trabalhadores-RJ) apresentou a Emenda 1228 sobre a prestação facultativa do serviço militar e sobre um serviço civil alternativo à obrigação militar. O ponto central de sua argumentação é que o serviço militar não serve mais à formação do cidadão: «as Forças Armadas, numa sociedade desenvolvida, do ponto de vista cultural e tecnológico, não se prestam mais a ser a válvula, o aspecto central para a socialização do cidadão. Por isso, sem cair no antigo liberalismo que considera que o cidadão não tem nenhum dever para com a sociedade, nem a ela se integra, queremos, em primeiro lugar, acabar com o

(116) A expressão *lei e ordem* foi mantida por 328 votos a 102. Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, pg. 937A.

(117) Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 27.8.88, pg. 1329D.

serviço militar obrigatório, que impõe ao jovem uma disciplina que amanhã não vai ter nada a ver com a sua vida profissional e com a sua contribuição para a sociedade; em segundo lugar, queremos que não se trate de um ato simplesmente individual, onde o jovem não tenha mais nenhuma obrigação para com a sociedade. Por isto mesmo, defendemos a prestação de um serviço comunitário, mas de caráter civil (que) será definido e regulamentado em lei, para permitir que todo cidadão brasileiro possa dar um ano de trabalho voluntário naqueles setores que a Nação precisa. Desta forma, teremos um cidadão fazendo seu rito de entrada na maioridade, mas já na sua profissão, já na sua atividade ou naqueles setores onde o Brasil é mais carente».

A defesa da permanência do serviço militar obrigatório coube ao deputado Ottomar Pinto (PTB-RR) cujos argumentos vão desde o custo insuportável do serviço militar voluntário (argumento empregado nos documentos militares) até o caráter social da experiência do jovem na caserna: *«a União teria que gastar 5 a 10 vezes mais, e talvez muito mais do que isto, se o serviço militar não tivesse o caráter de obrigatoriedade nacional (pois) teria que manter elementos permanentes nos seus quadros das Forças Armadas e pagar uma remuneração muito mais elevada do que hoje é paga aos conscritos, aos soldados recrutados pelo serviço militar brasileiro».*

Em segundo lugar, o serviço militar obrigatório constituiria um fator de integração social, um elemento de ligação entre a vida pré-profissional e a vida profissional, a vida rural e a vida urbana: *«o jovem rural, desprovido de instruções e de meios, entra na integração da vida urbana pela porta decente do quartel, ao invés de chafurdar no lamaçal da criminalidade, nas favelas das periferias das grandes cidades. Este é um dos grandes fatores determinantes da integração do jovem ...»*

Ainda na linha da integração social através do serviço militar, o deputado Ottomar Pinto afirma que o recrutamento universal, correspondendo a uma seleção sociologicamente mais abrangente, abre maiores oportunidades de formação profissional e de alfabetização para uma parcela significativa de jovens pobres: *«sabemos que nos quartéis os conscritos entram analfabetos e saem alfabetizados. Num país onde a educação e os ensinamentos de higiene, de civismo não são estendidos a toda a sociedade, no serviço militar, nos quartéis, nas bases aéreas, nos navios, os jovens brasileiros têm oportunidade de aprender tudo isto»* (118).

(118) Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte, 13.4.1988, pg. 9378.

O serviço militar obrigatório foi aprovado (336 votos a 74), inclusive com os votos de partidos comunistas que no geral votaram à esquerda no conjunto destes temas. O serviço militar voltou a ser debatido quando foi examinada a Emenda 695, da deputada Moema San Tiago, a qual todavia dizia respeito à objeção de consciência sem restrição, em tempos de paz como de guerra: *«compete na forma da lei complementar a regulamentação do serviço militar alternativo aos que, após alistados, alegarem imperativo de consciência para eximirem-se de atividade de caráter militar»*. Esta tese, que constitui um direito político relevante nas democracias ocidentais, foi defendida pelo deputado Paulo Ramos (PMDB-RJ) no sentido de fosse assegurado um serviço alternativo obrigatório aos objetores de consciência que todavia *«gostariam de estar preparados para a defesa da pátria, mas em outras atividades»* (119).

O terceiro ponto foi de fato o mais polêmico. Os partidos e os movimentos de esquerda tiveram a tendência de definir percentuais do orçamento federal para suas sugestões de políticas públicas. Isto ocorreu em especial com as políticas sociais, das quais a Educação é o caso mais evidente. O deputado Lysâneas Maciel, autor da Emenda aditiva 1881, propôs que *«as despesas diretas e indiretas das forças armadas não poderão ultrapassar o teto de 5% do orçamento da União elaborado para o ano fiscal em que deva vigorar»*.

Assim, mais uma vez a Constituinte foi solicitada a definir um percentual do orçamento, desta vez pela forma negativa: *«não poderão ultrapassar o teto de 5%»*. O proponente dispensou-se de demonstrar que a sua premissa era verdadeira (superarmamento e *«crescimento desmesurado das nossas despesas militares»*), de modo a justificar um percentual, e não outro qualquer, que ele acredita ser adequado. Ele não se refere à experiência de outros países, nem mesmo à própria experiência brasileira. Como outros constituintes que propuseram a adoção de percentuais, ele não considerou que um percentual restritivo num determinado momento pode vir a assegurar recursos abundantes em outro momento, e vice-versa, de modo a contradizer a intenção original. O deputado Maciel afirma que (a) o orçamento militar brasileiro foi aumentado em 24% em 1963, (b) o país obtém tantos recursos de exportação com armas quanto com café, (c) o superarmamento tem prejudicado o desenvolvimento de outras nações, como a União Soviética, (d) 2/3 dos efetivos militares são destinados à Defesa Interna. Finalmente, o deputado Lysâneas Maciel estabelece uma relação entre armamentos e função política do

(119) Sim, 121; não, 294.

aparélho militar: «É quando se arma demasiadamente os militares num país subdesenvolvido ou em desenvolvimento, o que ocorre? Ocorre precisamente o contrário, eles começam a ocupar o seu próprio país e, muitas vezes, como é semelhança do golpe de 1964, esta ocupação gera inquietações e eles começam a determinar o comportamento que os governos civis devem ter. É preciso que tenhamos em vista que não é a força que garante a democracia. Ditadura nenhuma prepara o povo para a democracia, e muito menos ditadura militar. Estamos encontrando estas dificuldades todas em nosso país, uma crise sem precedentes e vamos gastar, agora, para a construção de um artefato nuclear na Serra do Cachimbo, possivelmente uma importância superior a 1 bilhão de dólares. (...) Segurança nacional não é o superarmamento, não é a militarização excessiva. Segurança nacional é exatamente fazer com que a justiça seja implantada no país, de modo que o povo tenha tranquilidade e não pense em se rebelar, não pense em nenhum outro aspecto, a não ser precisamente uma ordem. (...) Portanto, a aprovação desta emenda visa fortalecer as Forças Armadas e não diminuí-las, dentro de um conceito normal de Segurança Nacional para o povo em todo o seu setor, em todas as suas denominações».

O único comentário que esta Emenda mereceu dos constituintes, além da posição contrária do relator da Comissão de Sistematização (por tratar-se de «matéria de legislação infraconstitucional», sob uma forma «tecnicamente incorreta»), foi apresentado com a seguinte pergunta: «é só em tempo de paz ou também de guerra. Está previsto isto no texto?» (deputado José Ramalho, PMDB AL).

Logônoe ou irônico, é certamente muito pouco para um debate substantivo (120).

A anistia aos militares cassados não constou das considerações que os documentos militares endereçaram à Constituinte. No entanto, por tratar-se de tema extremamente polémico, dotado de alto valor político e de profunda significação simbólica, relevantes para a área castrense e para a sociedade civil. Assim, em torno da anistia desenvolveu-se uma luta política acirrada já na Sub-Comissão de Defesa. Sem atribuir-lhe a mesma importância da definição do papel constitucional das Forças Armadas, vale contudo analisar o significado político da anistia enfim incorporada à Constituição de 1988.

A anistia política inscreve-se no Direito Constitucional brasileiro através da Carta de 1946, onde se define que se trata de uma competência da União, cabendo ao Congresso as

(120) Sim, 62; não, 343.

decisões a respeito de sua concessão (121). A Constituição de 1969 que, como se sabe, resulta das alterações abrangentes que a Emenda Constitucional nº 1 introduziu na Constituição de 1967, determina que a iniciativa da anistia política a ser apreciada pelo Congresso passa a caber exclusivamente ao presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional (122).

A Constituinte foi precedida de duas anistias políticas que se relacionam com as transformações do regime militar: a de iniciativa do presidente Figueiredo e a que fez parte da Emenda Constitucional que determinou poderes constituintes ao Congresso Nacional. No que diz respeito à temática militar, os dois diplomas legais assemelham-se no sentido de levantarem questões idênticas: a reversão de militares cassados ao serviço ativo, o pagamento de indenizações e pensões aos familiares, etc. Diferenciam-se em dois aspectos: a anistia de 1979 (123) refere-se aos punidos por delitos políticos e *conexas* (124) com fundamento nos Atos Institucionais e Atos Complementares, cometidos no período compreendido entre 7 de setembro de 1961 (crise político-militar da renúncia do presidente Jânio Quadros) e 15 de agosto de 1979 (125), excluídos os condenados por terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal (126). No caso dos funcionários públicos, o retorno e a reversão ao serviço ativo não constituíram procedimentos automáticos, visto que foram condicionados às exigências profissionais da Administração civil e das Forças Armadas (127). Estes direitos não se aplicariam automaticamente, pois seu cumprimento dependeria da existência de vagas e do interesse da Administração confirmados por comissões especiais (128), excluídos os punidos por improbidade administrativa. Acrescenta-se que o tempo referente à punição deveria contar para efeitos de reconhecimento de direitos e salários, ficando contudo excluído o pagamento de indenização a qualquer título.

Ao lado do conceito de *crime conexo*, a Lei da Anistia de 1979 trata de outra questão extremamente sensível, qual seja, a dos desaparecidos políticos, cerca de 125 pessoas que não tem referência precisa sobre sua sobrevivência aos processos de repressão política. É bastante imprecisa a situação destas pessoas, reconhecem-no autoridades

(121) Constituição de 1946, Artigos 5, XIV e 66, V.

(122) Constituição de 1969, Artigo 57, VI.

(123) Lei 6683 de 28.8.79, regulamentada pelo Decreto 84413 de 31.10.79.

(124) «*Consideram-se conexas, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionadas com crimes políticos ou praticados por motivação política*» (idem, parágrafo 1º do artigo 1º).

(125) Lei 6683, de 28.8.79, Artigo 1º.

(126) Artigo 1º, parágrafo 2º.

(127) Decreto 84143, artigo 17, parágrafo 1º, 3º.

(128) Lei 6683, Artigo 3º.

militares (seguramente as mais capazes de fazê-las retornar dos subterrâneos da repressão, sem vida é provável, mas com referências precisas sobre sua prisão e morte na maior parte dos casos) e militantes dos direitos humanos. O mais representativo documento sobre a repressão militar, elaborado ao final de uma pesquisa sob o título de Brasil nunca mais, afirma que *«o único fato que se sabe sobre um desaparecido é que foi detido por organismos de segurança. O mais se baseia em hipóteses. A vítima quase certamente foi objeto de assassinato impune, sendo enterrada em cemitério clandestino, sob nome falso, geralmente à noite e na qualidade de indigente. (...) A condição de desaparecido corresponde ao estágio maior do grau de repressão política em um dado país. Isso porque impede, desde logo, a aplicação no dispositivo legais estabelecidos em defesa da liberdade pessoal, da integridade física, da dignidade e da própria vida humana, o que constitui um confortável recurso, cada vez mais utilizado pela repressão»* (129).

A lei da Anistia de 1979 reconhece a existência da figura do desaparecido. De tal modo que *«o cônjuge, qualquer parente, cu afin na linha reta, ou na colateral, ou o Ministério Público, poderá requerer a declaração de ausência de pessoa que, envolvida em atividades políticas, esteja, até a presente data de vigência desta Lei, desaparecida do seu domicílio, sem que dela haja notícia por mais de 1 (um) ano»*. A sentença judicial, averbada em registro civil, gera a *«presunção da morte do desaparecido para fins de dissolução do casamento e de abertura de sucessão definitiva»* (130).

Finalmente, a própria Constituição de 1988 abriga a anistia em suas Disposições Transitórias, referente às punições de delitos cometidos entre 18 de setembro de 1946 e a data da sua promulgação, isto é, 5 de outubro de 1988. Em resumo, este preceito mantém as definições já adotadas pela Lei da Anistia, ampliando contudo os anistiados mas fazendo-os passar pelos mesmos critérios de readmissão ao serviço público civil e militar.

(129) *Brasil nunca mais*. Prefácio de Dom Paulo Evaristo Arns. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1985, pp. 261 e 260.

(130) Artigo 6º, caput e parágrafo 4º.

DEMANDAS MILITARES E CONSTITUIÇÃO DE 1988

1. Função das Forças Armadas: Defesa Externa e Ordem Interna

- instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei (para a defesa da independência, da soberania, da integridade do país (Defesa Externa) e a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem» (131).

«instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República, e dedicam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem» (132).

2. Serviço militar

- obrigatório e universal, exceto para mulheres e eclesiásticos (133)

- serviço militar obrigatório; em tempo de paz, serviço alternativo aos objtores de consciência e isenção de mulheres e eclesiásticos (134).

3. Conselhos superiores da República

- Conselho de Segurança Nacional com presença ampliada da representação política (135).

- Conselho da República, com a presença dos ministros militares, órgão superior de consulta do presidente, deve pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, estabilidade das instituições democráticas (136).

- Conselho da Defesa Nacional, com a presença dos ministros militares, órgão de consulta do presidente, deve pronunciar-se sobre soberania nacional e defesa do Estado democrático, opinar sobre hipóteses de declaração da guerra, decretação de estados de defesa e de sítio, intervenção federal, etc. (137).

(131) Documento Pontos de Interesse das Forças Armadas para a Constituinte

(132) Constituição de 1988, artigo 142.

(133) Documento Pontos de Interesse das Forças Armadas para a Constituinte

(134) Constituição de 1988, artigo 143.

(135) Documento Ministério da Defesa.

(136) Constituição de 1988, artigo 90.

(137) Constituição de 1988, artigo 91.

4. Ministérios militares

ministérios singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), contrário à adoção do ministério da Defesa.

- não é matéria constitucional; assim, permanecem os ministérios singulares.

5. Justiça Militar

manutenção deste ramo do Poder Judiciário.

- órgão do Poder Judiciário, cabendo-lhe julgar nos crimes militares definidos em leis (138).

6. Polícia Militar

Força auxiliar e reserva do Exército, organizada segundo padrões militares.

Força auxiliar e reserva do Exército, organizada segundo padrões militares (139).

(138) Constituição de 1988, artigo 124.

(139) Sugestão, pg. 19; Constituição de 1988, artigo 144.

Capítulo 15

A Lei Complementar sobre as Forças Armadas

«A Lei Complementar sobre as Forças Armadas, aprovada em 1991, estabelece a estrutura organizacional das Forças Armadas, o preparo e o emprego das Forças Armadas» (140).

O Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados um Projeto de Lei Complementar disposta «sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas» (140). O texto aprovado pela Câmara em abril de 1991 (141), resultado de Emenda e de diversas negociações, define de maneira inequívoca o comando supremo do presidente da República, dificulta a adoção de ministério da Defesa ao prever uma estrutura ministerial constituída pelos ministérios singulares (artigo 3º) e dispõe sobre atribuições subsidiárias tais como a cooperação com o desenvolvimento nacional, a defesa civil, o controle da navegação aérea e marítima, a infra-estrutura portuária (artigo 9º).

Ao contrário do que pensavam alguns políticos progressistas, o artigo 142 da Constituição ampliou a autonomia militar ao invés de diminuí-la (142). Ele contém duas graves imprecisões que a Lei Complementar solucionou com o expediente de reduzir o

(140) Projeto de Lei Complementar (PLC) 191-A, Mensagem 695/89.

(141) O Estado de São Paulo, 17.4.91, pg. 5.

(142) O senador Fernando Henrique Cardoso interpretou o artigo 142 como sendo capaz de promover a redução da autonomia militar: «Ora, pelo texto agora aprovado, a incluíva é, claramente, dos poderes constitucionais e a responsabilidade da decisão é, em última instância, do presidente da República, pois o mesmo artigo diz que as Forças Armadas organizam-se com base na hierarquia, sob autoridade suprema do presidente da República [...] A formulação aprovada está muito próxima, digo-se de passagem, às sugestões de grupo da Unicamp que trata de assuntos militares (com os professores José Gregori, Cel Cavagneri e Eulázio Oliveira) e parece que atende plenamente ao papel dos militares na ordem democrática». *Militares e Constituição*, Folha de São Paulo, 12.11.87. O mesmo comentário apontou sem razão a noção de uma ruptura (a meu ver insuficiente, pelas razões já analisadas) com definições anteriores que possibilitavam que as próprias Forças Armadas reanunciassem a iniciativa da intervenção em nome da lei e da ordem: «declara enfaticamente que este texto (do relator Bernardo Cabral) vai ao encontro da teoria da tutela, dotando a nossa Constituição de um instrumento moderno, que não tapa o sol com a peneira, sabe que as Forças Armadas existem e que, em certos momentos, o poder civil precisa delas, mas que elas não devem ser oentes, obedientes e hierarquizadas ao poder civil que se fundamenta no voto popular» (Comissão de Sistematização, 17.10.87, DANC (Suplemento C), 27.1.88, pg. 1894).

âmbito da definição constitucional. Ao estabelecer a dependência de um determinado tipo de destinação militar à iniciativa de qualquer dos Poderes da República, a Constituição faculta a muitas outras autoridades além do presidente decidir sobre o recurso às Forças Armadas. A segunda imprecisão diz respeito ao nível institucional do Poder que toma a iniciativa de convocar o aparelho militar. O prefeito, o presidente da Câmara de Vereadores, o juiz de direito, o governador e assim sucessivamente poderiam tomar a iniciativa exigida pelo artigo 142. Não se trata absolutamente de uma questão menor: um juiz de direito solicitou ao Exército a reintegração da posse da Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda durante a greve operária no final de 1988. O resultado é de conhecimento público: três mortos, aumento da dependência tutelar do presidente Sarney com relação ao ministro do Exército Leônidas Pires Gonçalves e interferência direta no clima em que se realizaram as eleições municipais daquele ano.

As possibilidades abertas constitucionalmente para a convocação e emprego das Forças Armadas para situações internas ao país relacionam-se com os nove níveis resultantes da existência dos três Poderes da República distribuídos nacionalmente nos municípios, nos Estados e no nível da Federação. Assim, as possibilidades de convocação militar para a *defesa da lei e da ordem* são amplas e graves. Basta pensar no número de Estados, Municípios e Comarcas para se ter uma idéia do caráter catastrófico da definição do artigo 142.

É provável que o Estado-Maior das Forças Armadas tenha tirado lições da intervenção militar de Volta Redonda. Sua proposta estabelece a relação inequívoca entre as Forças Armadas e o presidente, superando a primeira lacuna do artigo 142. Mas não resolve a segunda, ou seja, o nível em que os demais poderes deverão solicitar o emprego militar:

«o emprego das Forças Armadas é da responsabilidade do presidente da República, por sua iniciativa ou em atendimento à iniciativa dos demais poderes constitucionais» (143).

O Ante-projeto padece ainda de uma grave deficiência: ao se referir à *«aplicação do poder inserido nas estruturas dos ministérios militares»*, pode estar sugerindo que as Forças Armadas constituem um *poder separado dos Poderes constitucionais*, estes sim depositários do poder que se fundamenta na vontade popular no Estado democrático. O *«poder inserido nas estruturas dos ministérios militares»* parece filiar-se a um conceito alheio e externo à Constituição. O Manual Básico da Escola Superior de Guerra define o *poder nacional* como

(143) Estado-Maior das Forças Armadas, PLC 131-30, Artigo 9º.

«a expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe a nação, acionados pela vontade nacional, para conquistar e manter, interna e externamente, os Objetivos Nacionais» (144). A imprecisão fica ainda mais evidente quando lembramos que a Constituição de 1988, diferentemente da anterior, não faz referência a Objetivos Nacionais cuja conquista dependeria de tal *poder nacional*.

O texto aprovado incorpora a Emenda do deputado José Genuíno (145), que tem o mérito de retirar a referência a tal poder e de esclarecer a relação entre os Poderes e as Forças Armadas:

«O emprego das Forças Armadas, na defesa da Pátria, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, é da responsabilidade do presidente da República, que o determinará aos respectivos Ministros militares.»

Parágrafo 1º. Compete ao presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por sua iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais, através do presidente do Supremo Tribunal Federal ou do presidente do Congresso Nacional, no âmbito de suas respectivas áreas.

Parágrafo 2º. A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes do presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionadas no artigo 141 da Constituição Federal». (146).

Desde que esgotados os instrumentos de preservação da ordem pública, que são instrumentos essencialmente policiais, civis e militares, sob a responsabilidade primeira dos Governadores, o aparelho militar poderá ser empregado por decisão exclusiva do presidente da República. Trata-se da hipótese comentada pelos documentos militares: *«que governo responsável abriria mão do emprego das Forças Armadas na ordem interna, constitucional e legal, se a situação se deteriorasse ao ponto de chegar ao limbo do caos, fugindo ao*

(144) Analisamos detalhadamente essa tema em trabalhos anteriores. Ver: Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-69). Petrópolis: Vozes, 1970. E ainda «A Doutrina de Segurança Nacional: pensamento político e projeto estratégico» in Euzébio Figueira da Oliveira (org). Militares, pensamento e ação política. Campinas: Peires, 1988.

(145) Segundo o deputado José Genuíno, *«os militares foram muito corretos e souberam entender que a minha emenda era a mais correta»*; o resultado se deveu à maturidade do Congresso e dos ministros militares. Ainda, segundo assessor não identificado do ministro do Exército, a emenda aprovada evitará a repetição de episódios como o de Volta Redonda. *Militares elogiam emenda de Genuíno*. O Estado de São Paulo, 18.4.91.

(146) Redação final do Artigo 8º.

controle dos instrumentos civis e policiais?» (147). A excepcionalidade desta circunstância deveria impor a participação do Congresso Nacional, mas isto não está assegurado nem mencionado. Nem o recurso ao Estado de Defesa ou ao Estado de Sítio (artigos 136 a 139) assegurará ao Congresso o exame da prestação de contas do Executivo acerca do emprego militar.

As Forças singulares são organizadas como ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (148), cujas direções e comandos superiores cabem aos respectivos Ministros (149). Esta estrutura dificulta a criação do Ministério da Defesa, mas não pode impedir que ela venha a ocorrer no futuro. Ficam mantidas as assessorias militares ao presidente: o Estado-Maior das Forças Armadas, no tocante a *«estratégicas e assuntos administrativos que transcendam cada uma das forças»* (150); a assessoria relativa à política militar cabe ao Alto Comando das Forças Armadas, constituído pelos ministros militares, pelos chefes de Estado-Maior das três Armas e pelo chefe de Estado-Maior das Forças Armadas (151).

(147) *Sugestões das Forças Armadas sobre a Constituição*, pg. 3.

(148) Estado-Maior das Forças Armadas - PLC 187-A, Artigo 3º.

(149) *Idem*, Artigo 4º.

(150) *Idem*, Artigo 2º, I.

(151) *Idem*, Artigo 2º, II.

PARTE 4

**AS FORÇAS
ARMADAS NO
GOVERNO COLLOR**

Seção 1

**As Forças Armadas
e o regime democrático**

Capítulo 16

Distensão, abertura, transição e consolidação democrática

A literatura sobre a transição política do regime militar brasileiro nem sempre é precisa no tocante aos conceitos de distensão (ou liberalização) e de democratização propriamente dita. Em seu livro *Os militares: da Abertura à Nova República*, uma obra realmente relevante onde busca demonstrar que «a principal causa da distensão foram as contradições do próprio aparelho estatal» (1), Alfred Stepan estabelece uma oportuna distinção entre liberalização e democratização: «"liberalização" pode significar mistura de mudanças de orientação política e sociais, tais como o abrandamento da censura nos meios de comunicação, um maior espaço de atuação para a organização das atividades autônomas da classe trabalhadora, a reintrodução de algumas salvaguardas legais para os indivíduos, como o habeas corpus por exemplo, a liberalização de quase todos os prisioneiros políticos, o retorno dos exilados políticos, algumas medidas, talvez, para melhorar a distribuição de renda, e, mais importante ainda, a tolerância em relação à oposição política. A "democratização" acarreta uma liberalização, embora seja um conceito mais amplo e especificamente político. A democratização requer uma contestação aberta pelo direito de disputar o governo, e isto, por sua vez, requer eleições livres, cujos resultados determinam quem irá governar. Utilizando estas definições, fica claro que pode haver uma liberalização sem democratização. A liberalização diz respeito, fundamentalmente, à sociedade civil, a democratização, fundamentalmente, à sociedade política» (2).

Concordo com Stepan e trabalho com a hipótese de que contradições do regime militar no interior do aparelho militar respondem pelas principais motivações do processo de

(1) Alfred Stepan, *Os militares: da Abertura à Nova República*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, pg. 13.

(2) Alfred Stepan, obra citada, pg. 12.

distensão iniciado pelo presidente Geisel. De minha parte, mantenho um foco analítico mais institucional, porque centrado na relação entre o aparelho militar e o regime político, e procuro destacar as fases e os seus respectivos momentos de passagem para outras fases, num processo que começa com tímida distensão e atinge hoje (de maneira contraditória com os propósitos iniciais e em razão de uma especial dialética entre conquista da sociedade civil e concessão do Estado) uma fase de consolidação democrática. Assim, valeria a pena retomar aqui alguns dos conceitos com os quais tenho trabalhado sobre as relações entre o aparelho militar e o regime político no Brasil. Dado que se trata de fases com identidade própria, uma clareza conceitual nos possibilitará iluminar de maneira adequada, na sua integridade, o processo de saída do regime autoritário e de reorganização das instituições democráticas no que diz respeito à presença e ao papel da instituição militar.

A *distensão política* diz respeito ao início da saída do regime autoritário (daí a idéia de descompressão de uma situação ditatorial), conduzido pela liderança do presidente Geisel, apoiado pelo grupo castelista na área militar e pelos setores liberais da ARENA, o partido cuja história identifica-se com os governos militares, pois a eles serviu e com eles desapareceu. Dois fatores destacam-se na distensão: o abrandamento seletivo da censura à imprensa e o enfrentamento político e militar que o governo do presidente Geisel moveu contra a extrema direita que se encontrava instalada na estrutura repressiva e de informações. Na linguagem do presidente Geisel, o objetivo da distensão foi a montagem de uma democracia relativa (impossível de distinguir de uma ditadura também relativa) na qual o poder político fosse disputado numa arena restrita por um número restrito de atores, seguramente sob o controle atento do poder militar. Do ponto de vista das instituições políticas, esta fase deu fim à ordem institucional superior à ordem constitucional ao incorporar os Atos Institucionais à Constituição de 1967, sem que seus efeitos pudessem ser apreciados judicialmente. Em decorrência, o país voltou a ter uma ordem exclusivamente constitucional, do ponto de vista jurídico, não ainda democrática e carente da legitimidade que somente a cidadania pode fundamentar. Com efeito, o fundamento da Constituição de 1967 continuava sendo um golpe militar, e o país conviverá ainda quase uma década com o *entulho autoritário*, em especial a Lei de Segurança Nacional.

A função de chefe de Estado e chefe de governo depende do aparelho militar e dele decorre inteiramente. O poder político continua centrado essencialmente nas Forças Armadas que delegam a sua representação ao presidente com a participação ritual e legitimadora do Congresso Nacional, base de um colégio eleitoral especialmente constituído

para a eleição presidencial. Portanto, a distensão identifica-se com o governo do presidente Geisel, no qual se inicia e também se encerra ao ser dado fim à parte mais relevante da legislação institucional decorrente do poder da «*revolução vitoriosa*» (3).

A *abertura política* incorpora substantivamente a sociedade civil na luta pelo poder de Estado, ao contrário da fase anterior. À importante modificação jurídica apontada, ou seja, a prevalência da Constituição de 1967, esta fase acrescenta a anistia política, na verdade o seu ponto inicial, e a reforma partidária que possibilita a reorganização política parcial da sociedade, pois não inclui os partidos de orientação marxista e mantém a proibição da existência das centrais sindicais. As prisões políticas praticamente esvaziam-se e o país deixa de ter exilados políticos. A arena política amplia-se em consequência da anistia e dos partidos que surgem com o fim da ARENA e MDB, passando a vigorar a eleição direta para governadores, para prefeitos das capitais e dos municípios considerados de interesse para a segurança nacional. No final da *abertura política*, o regime militar é derrotado no seu reduto institucional após o grande encontro da sociedade civil consigo mesma que foi o movimento das *diretas já*. O rito (a eleição indireta) e a instituição (o Colégio Eleitoral) legitimadores do regime militar foram empolgados pela maior parte das forças de oposição, agora não mais para simplesmente protestar (como fizera o Movimento Democrático Brasileiro através da anti-candidatura presidencial do deputado Ulysses Guimarães em 1973-1974), mas para disputar o poder. Portanto, um ponto também relevante é a derrota do candidato do que restava do regime militar (Paulo Maluf, ainda que contra a vontade do setor dominante no aparelho militar) na eleição que conduziu Tancredo Neves à Presidência.

A vitória da oposição encaminha a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para reorganizar as instituições políticas. Abre-se portanto uma fase de *transição democrática* entre a antiga e a nova ordem política, a qual vai até a proclamação da Constituição de 1988 pelo Congresso Nacional e cujos instrumentos legais são a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a ampliação da anistia, a liberdade de organização partidária (o fim da restrição aos partidos de orientação inspirada no marxismo) e a possibilidade de construção das centrais sindicais. Sua grande linha é a Constituinte, ou

(3) A propósito, o Ato Institucional nº 1 estatuiu que «a revolução vitoriosa se investe no exercício do poder Constitucional. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. (Na revolução) se contém a força normativa inerente ao Poder Constituinte. Ela cria *nomus jurídicos*, sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória». Adriano Campanhola e Milton Lotte Campanhola, *Constituições do Brasil*, 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1986, pp. 511-512.

seja, o Congresso Nacional eleito com a atribuição de elaborar a nova Constituição. Tendo em vista a sua origem na eleição indireta para o chefe de Estado, sua principal fonte de legitimidade é constituída por um projeto de futuro e pela sua própria contribuição na superação do regime autoritário.

Finalmente, a *consolidação democrática* começa com a promulgação da Constituição em outubro de 1988 e ainda não se concretizou por completo. Até porque a Constituição estabeleceu um calendário de reformas políticas com sólidos reflexos sobre as instituições políticas, a saber, o plebiscito realizado em abril de 1993 e a revisão constitucional a iniciar-se a partir outubro deste mesmo ano. A fonte da autoridade civil volta a ser a eleição direta e as Forças Armadas não mais se encontram no centro do poder de Estado. Todavia, vigora um equilíbrio perigoso entre o Legislativo e o Executivo, no quadro de uma crise relativa à natureza, aos papéis e às dimensões do Estado. Avulta ainda um desequilíbrio da representação política federativa. E a crise do *impeachment* da presidente Collor constitui um teste excelente e muito duro para a consolidação democrática.

Neste quadro de crise política inscreve-se uma crise de identidade que diz respeito às condições institucionais, materiais e políticas da sua existência estatal: referidas aos antigos conceitos constitucionais, as Forças Armadas começam a viver tal crise de identidade em plena fase de transição política quando sua expressão maior é a tutela sobre o presidente Sarney. Ao lado do agravamento das suas condições materiais, as Forças Armadas são o centro de uma política de desmilitarização do Estado. As modificações implantadas por Collor diminuem-lhes efetivamente o espaço político-institucional nas áreas do poder que haviam ocupado durante o regime militar: verificam-se a extinção do Serviço Nacional de Informações e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional (substituída do Conselho de Segurança Nacional) e o rebaixamento do *status* ministerial do Gabinete Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas.

Neste sentido, a política de implantação da autoridade civil sobre o aparelho militar, de que fazem parte estas mudanças, representa o fim do *sistema* militar. Todavia, o ponto frágil mais visível é a ausência de uma política governamental de defesa sobre a qual se pudesse reconstituir-se a identidade militar. O Congresso e a sociedade civil preservam sua tradicional indiferença para com a defesa nacional, restando às Armas promover seu próprio planejamento na medida de suas possibilidades (4).

(4) Editorial: *Desmilitarizar o Estado*. O Estado de São Paulo, 6.5.90.

Capítulo 17

Aparelho militar e sistema político

As considerações a seguir apresentadas a título de delimitação de um procedimento analítico, inspiram-se no tipo ideal de Max Weber (5) e na contribuição de Dahl e Easton (6) sobre o sistema político. De um lado, alerta Weber, o tipo ideal promove uma redução do que efetivamente se passa nos casos concretos; a elaboração analítica visa precisamente destacar e integrar os elementos que mais contribuem para a compreensão do real na perspectiva do analista. Assim, do mesmo modo que a caracterização de um sistema político corre o risco inevitável de não incluir todos os elementos significativos, o empreendimento analítico corre o risco de não apreender, ou de não apreender adequadamente aqueles traços que devem efetivamente ser incluídos: *«a ciência política não pode estudar todos os fenômenos; o mundo real tem que ser reduzido e simplificado de alguma maneira. Inevitavelmente vai correr-se o risco de excluir inadvertidamente elementos de grande importância. (...) Na seleção inicial das propriedades daqueles elementos que serão identificados como característicos da vida política nos devemos guiar pelo que sabemos da vida política através da História (ou experiência passada) e através da observação dos sistemas naturais (ou experiência presente)»* (7). Ao contrário de outros teóricos, Easton coloca a estrutura em segundo lugar, sendo o plano primordial ocupado pelas *interações*, ou o conjunto de relações sociais significativas do que ele denomina *pequena biologia*. Ao sistema político interessam aquelas interações revestidas de significação política: *«O princípio será de que existem algumas atividades políticas e processos característicos de*

(5) Max Weber, *Economía y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1982.

(6) Robert Dahl, *A moderna análise política*. São Paulo: Livador, 1966; David Easton, *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

(7) David Easton, obra citada, pg. 77.

todos os sistemas políticos, embora as formas estruturais através das quais se manifestem possam variar e de fato variem no tempo e no espaço» (8).

Se preservarmos estes elementos de interação, acrescentando à *pessoa biológica* a figura e o papel da *instituição*, será perfeitamente possível identificar relações que revelem interesses, meios de pressão, tipo de reconhecimento externo e interno quanto aos interesses e aos meios de pressão e, finalmente, resultados obtidos. A igual título que os demais membros institucionais do sistema político, as Forças Armadas lutam por recursos escassos de modo a obterem da autoridade - que no caso brasileiro é, de forma direta, o presidente da República (lembremos: chefe de Governo e responsável maior pela administração militar; chefe de Estado e Comandante Supremo, responsável portanto pela estratégia e pela missão militares), e de forma indireta os demais Poderes - o atendimento de suas demandas.

Tomando mais uma analogia da perspectiva teórica de Easton, vale lembrar que a *alocação autoritária de valores* diz respeito às condições de acesso das pessoas (no nesse caso, da instituição militar e das pessoas, os funcionários, no seu interior) a coisas (isto é, bens de diversas ordens) que elas valorizam: *«Uma alocação é autoritária quando as pessoas que a sofrem consideram-na obrigatória (...) é o fato de considerar as alocações como coercitivas que distingue as alocações políticas, segundo a conceituação que estamos usando, de outros tipos de alocação» (9).* Portanto, a alocação será sempre coercitiva (do ponto de vista moral, físico, religioso, político, etc.), incluindo-se a perspectiva do emprego da força física, da reprimenda, do estigma moral ou da condenação religiosa.

Há três possibilidades de alocação autoritária de valores, todas elas inscrevendo-se num conjunto complexo de relações sociais e políticas. A primeira possibilidade diz respeito à privação de um bem de acesso já efetivo: *«privar uma pessoa de algo valorizado que possui».* A privação inscreve-se em diversos níveis, podendo tratar-se de bem material, intelectual, prestígio e reconhecimento, religioso ou mesmo a própria liberdade. A segunda possibilidade refere-se à privação de um acesso futuro: *«impedir a consecução de valores que de outra forma teriam sido obtidos»;* portanto, significa uma interferência na capacidade e na possibilidade de acesso aos valores de diversos tipos. A terceira possibilidade corresponda a uma permissão seletiva de acesso a alguns valores e proibição de outros (10).

(8) Idem, idem, pp. 79.

(9) Idem, idem, pp. 80.

(10) Idem, idem, pp. 79.

Todavia, a permissão seletiva pode dizer respeito à possibilidade de acesso de um ator político (ou membro do sistema político) em detrimento de outros, de tal maneira que os efeitos produzidos pelo acesso revertam em benefício ou em prejuízo da instituição em questão.

Voltando a considerar a temática militar com que trabalhamos, a natureza da crise de identidade diz respeito à visão dos atores (de fora da instituição) em relação às demandas militares e também à visão da instituição militar acerca da sua própria identidade, das identidades dos demais atores e da correspondência dos resultados obtidos com as demandas apresentadas. Para efeitos do processo de sua crise de identidade, o aparelho militar é, ao mesmo tempo, parte do sistema decisório governamental e elemento externo a ele. A exemplo do sistema decisório, a instituição castrense recebe demandas sociais e as processa de modo a gerar efeitos e políticas. Ao contrário dela, contudo, o aparelho militar tem demonstrado uma sólida capacidade de antecipação relativamente aos processos políticos, sem contudo obter resultados condizentes com suas necessidades. Em parte ao menos, esta capacidade vincula-se ao caráter burocrático do aparelho militar, que produz conhecimento e políticas de modo mais previsível e coerente do que as instituições propriamente políticas, dentro e fora do governo.

Assim, as Forças Armadas fazem parte do sistema decisório na hipótese do emprego do instrumento militar do poder de Estado; na hipótese de demanda de bens tais como prestígio, missão, recursos materiais e financeiros, o aparelho militar aparece mais como externo ao sistema decisório do que como parte dele. Ou, ainda, em decorrência dos efeitos da crise já instalada, o aparelho militar tende a construir uma identidade por oposição aos centros decisórios ou à sua legitimidade política. Daí a sua reiterada identidade enquanto *quarto poder*, ou poder moderador, que funciona ao menos como referência a uma situação anterior de forte prestígio e reconhecimento da parte dos demais atores políticos. De qualquer modo, como ocorre com outras instituições estatais, ao apresentar suas demandas o aparelho militar participa também de um sistema complexo de *inputs* que entram no círculo da influência/pressão/decisão (11).

(11) *Ibidem*, *ibidem*, pp. 153 e 154.

Uma complicação adicional à crise de identidade refere-se ao papel de suporte autônomo do sistema político com o qual o aparelho militar identifica-se ao longo da história republicana. Ora, o sistema político parece atualmente considerar este tipo de suporte militar cada vez menos necessário: porque se funda cada vez mais nos partidos políticos, nos demais Poderes da República e nos governos estaduais, o sistema político retira espaço político e recursos às Forças Armadas, atendendo-lhes as demandas de maneira insuficiente. Ao mesmo tempo, mostra um elevado grau de ineficiência no atendimento de outras demandas, tais como o controle do processo inflacionário, a retomada do crescimento econômico e a distribuição social dos seus resultados. Na verdade, o sistema político tem sido incapaz de produzir apoios eficazes para suas próprias dificuldades, encontrando-se face ao que Easton denomina de *sobrecarga de demanda*. Encontrando respostas disfuncionais ao equilíbrio do sistema político e do próprio Estado, a sobrecarga de demanda poderá colocar em risco o regime político, isto é, o regime democrático.

Ainda não foi resolvida a tensão entre a aceitação do novo papel (de um suporte não procurado e considerado desnecessário), a resignação no tocante a uma nova identidade e a recuperação do antigo padrão de um suporte necessário ao sistema político. A não-resolução alimenta novas pressões militares na busca do reconhecimento da parte do sistema, o que poderá lançar o aparelho militar a uma postura cada vez mais inconformista e opoicionista, alimentada pela recorrência ao padrão recente da autonomia militar. De qualquer modo, o foco de suas ações será sempre o poder político, seja no quadro das instituições democráticas seja na direção da retomada de uma situação ou de um regime autoritário.

DEMANDAS MILITARES AO GOVERNO SARNEY

1. não-julgamento das Forças Armadas pelo seu envolvimento da repressão política;
2. papel constitucional ligado à Defesa Externa e Defesa Interna;
3. tutela militar;
4. apoio ao mandato de cinco anos e ao regime presidencialista;
5. continuidade a programas militares: nuclear e indústria de armamentos.

RESPOSTAS DO GOVERNO SARNEY ÀS DEMANDAS MILITARES

1. não julgamento e preservação da autonomia político-institucional com baixo grau de autoridade presidencial sobre o aparelho militar;
2. confirmação do papel interventor relativizado pela necessidade de convocação militar pelos Poderes da República;
3. confirmação da tutela militar (o exemplo mais gritante foi a intervenção de tropas do Exército na Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda);
4. assegurar o controle militar sobre programas nucleares e de armamentos.

DEMANDAS MILITARES AO GOVERNO COLLOR

1. adiamento da adoção do ministério da Defesa;
2. salários e investimentos;
3. delimitação de tarefas e competências;
4. preservação da autoridade funcional dos ministros militares.

RESPOSTAS DO GOVERNO COLLOR ÀS DEMANDAS MILITARES

1. adiamento da criação da Defesa sob o argumento de que ela seria mais adequada no Parlamentarismo;
2. condicionando aos planos econômicos;
3. não determinado positivamente, mas negativamente através do encolhimento de suas funções mediante mudanças no Gabinete Militar, área de informações (extinção do SNI e criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos) e Estado-Maior das Forças Armadas;
4. atendida com relação às associações civis de funcionários militares, as quais não foram reconhecidas como interlocutoras do aparelho militar junto ao presidente.

Capítulo 13

A inserção das Forças Armadas no processo democrático: o enfrentamento da tutela militar

As relações entre o governo do presidente Collor e as Forças Armadas são ambíguas e expressam uma crise de identidade que se tem desenvolvido no interior do aparelho militar acerca da natureza das suas funções (missão e doutrina) e da atenção que tem merecido do governo e do Legislativo no tocante aos recursos que são destinados ao seu funcionamento regular e aos projetos especiais. Todavia, esta crise de identidade, cujas raízes constituem o objeto desta análise, não tem impedido um certo amadurecimento institucional no tocante ao funcionamento do regime democrático numa situação de crise econômica profunda.

O presidente Collor cuidou de implantar sua autoridade no meio castrense com o auxílio relevante e avalizador dos ministros das Armas singulares. A este respeito, os ministros militares foram atores políticos identificados com o funcionamento das instituições políticas, tendo eles mesmos experimentado contradições institucionais (por exemplo, a propósito de salários e condições de vida) com os movimentos sociais militares (clubes militares e manifestações públicas de esposas de militares, com repercussão segura no Congresso e na imprensa).

O diálogo entre o poder político e o aparelho militar, através dos discursos cerimoniais, denota uma reiteração de temas que fornecem o contorno conjuntural, no plano mundial e no plano nacional, da adaptação das Forças Armadas aos novos tempos. Tema dotado de uma potencialidade imensurável de crise político-militar, a missão militar revestiu-se do complicador de um sentimento amplo de rejeição da instituição militar pela sociedade e pelo mundo da política. A eleição de Collor não foi indiferente à cúpula militar, que seguramente a preferiu em relação a Lula. Mesmo assim, antes de sua posse, o presidente

teve que enfrentar a oposição da cúpula militar do governo anterior ao seu projeto de ministério da Defesa, que acabou finalmente por postergar por razões ora vinculadas à necessidade de adaptações preliminares ao advento da nova estrutura, ora ligadas à essência do sistema de governo presidencialista. É como se o ministério da Defesa devesse aguardar a adoção do regime parlamentarista para então ser implantado. A crise política funcionará como elemento purificador destas teses, já que a organização militar sob o ministério da Defesa não tem qualquer relação de causa e efeito, ou melhor, de determinação, com uma forma específica do governo.

A autoridade do presidente não sofreu contestação de monta da área militar que fosse capaz de provocar uma crise da autoridade civil, com reflexos na estabilidade do governo. Ao contrário, o comportamento dos ministros militares aumentou as chances do sistema político, no cumprimento dos ritos e procedimentos legais, enfrentar a crise do *impeachment* do presidente Collor. Os pronunciamentos de comandantes militares com a finalidade de pressionar o presidente e o Congresso Nacional - um recurso tradicional na política brasileira que, no governo do presidente Sarney, notabilizou o ministro do Exército - constituíram exceções ao padrão de intervenção tipicamente institucional dos ministros Mário César Flores, da Marinha, Carlos Tinoco, do Exército e Sócrates Monteiro, da Aeronáutica (12). As pressões militares deixaram de ter este aspecto institucional e se revestiram de uma roupagem associativa e social. Desta maneira, as eleições dos clubes militares constituíam ocasiões para que candidatos aquecessem de certo modo o debate sobre as Forças Armadas na medida em que se definiram contra o aviltamento salarial que atinge duramente as famílias dos funcionários militares, as quais adotaram os métodos característicos dos movimentos sociais, dentre eles as manifestações de rua em Brasília.

A crise de identidade das Forças Armadas não poderia deixar de refletir as perspectivas políticas e estratégicas da sua missão e do papel militar. O final da referência externa do conflito mundial acarreta novas atitudes das Forças Armadas no plano internacional. O fim do sistema de confronto global Leste/Oeste incide sobre a preparação militar em vista de conflitos interestatais. Todavia, a polarização aqui referida já não condicionava a formação intelectual e profissional dos militares tanto quanto queriam fazer

(12) Constituiu exceção o tipo de comentário atribuído ao general de divisão Dirceu Ribou Corroia: não mais encontrando-se o Brasil sob ameaça do comunismo, dada a crise do sistema soviético e o fim do confronto com os Estados Unidos, "o Exército pode agora respirar e se dedicar à defesa interna, ou seja, à manutenção da ordem e à derrota dos grupos contrários à ordem pública". *Diário de Pernambuco*, 31.10.90.

crer os adeptos do método e da doutrina da Escola Superior de Guerra até poucos anos atrás.

Não seria razoável esperar que uma revisão dos conceitos políticos, estratégicos e militares tivesse condições de realizar-se integralmente. As mudanças de comportamento institucional, que serão também analisadas nesse ensaio, não expressam uma atualização da Doutrina Militar e da Política Militar. A propósito da nova ordem internacional, os ministros militares manifestaram desacordos por vezes relevantes; do outro lado, nem sempre estiveram plenamente de acordo (em particular nos seus depoimentos à Comissão de Defesa da Câmara dos Deputados) na interpretação do que seja a missão militar, particularmente a missão de segurança interna. A estratégia militar continua assim referida aos valores que a informaram desde há muito, em particular a defesa da ordem e da lei. Sem que tivesse sido oferecida uma justificativa razoável para isto, parece intocada a superioridade logística do Exército e que fundamenta a sua maior mobilidade no plano nacional. Daí a sua resistência à tuse do ministério da Defesa durante o governo do presidente Collor, pois este formato ministerial incidirá de algum modo sobre esta situação longamente estabelecida.

Paradoxalmente a proeminência intelectual e política entre os ministros militares coube ao ministro Entros, da Marinha, que se havia destacado anteriormente no diálogo com o mundo político e a sociedade civil sobre a defesa nacional, identificando-se ainda (no exercício de função anterior à de ministro da Marinha) como promotor da abertura das instalações nucleares navais à visitação pública, além de haver estimulado o intercâmbio com Universidades.

Com exceção de alguns poucos parlamentares que acabam por confirmar a regra, o Congresso Nacional tem-se mantido à margem de um debate essencial sobre as Forças Armadas: faltam-lhe conhecimento específico e vontade política para exigir e participar da definição de uma efetiva política nacional (13). Mais grave certamente é o fato de que ele nada faz para legislar sobre as Forças Armadas no que é fundamental, ou seja, a estratégia nacional e o preparo do instrumento militar. O Congresso tem cumprido a formalidade de suas obrigações a respeito das Forças Armadas, tão somente. Ele não criou condições para tornar-se um órgão substantivo de decisões e de ressonância política de um debate que começa a tomar fôlego na sociedade civil acerca das Forças Armadas, em particular sobre a

(13) A propósito desta questão do Legislativo, o ministro Fernando Henrique Cardoso afirma que *“faltam nos partidos e blocos know how e vontade política para tomar equipamentos para guerra militar”*. O Estado de São Paulo, 8.12.91, pg. 4.

sua necessidade para o Estado e a sociedade e os recursos governamentais nelas aplicados. Em suma, apesar do papel desempenhado por alguns poucos parlamentares e da renovação do Legislativo em 1990, este Poder não contrastou nem contestou a falta de cultura estratégica que tem sido a sua própria marca ao longo dos anos.

Vale lembrar que o grande tema da crise de identidade das Forças Armadas refere-se à sua missão e necessidade para o Estado nacional. Se o confronto possível não é mais o Leste/Oeste, se não temos problemas de fronteiras com os países vizinhos, qual a justificativa para o preparo militar? A resposta que contribuiu para agravar a crise de identidade militar afirmou que as Forças Armadas poderiam deixar de existir em razão do fim do grande confronto mundial. Enfim, o Brasil poderia reduzir os custos militares, alocando-os em outras finalidades, até o ponto de extinguir o aparelho e as funções militares (14).

Quer se considere a teoria política, quer se apóie na nova ordem internacional, o Estado nacional brasileiro não pode ser dissociado de seu aparelho militar. Convém retomar ainda uma vez o pensamento clássico: Maquiavel exorta o príncipe contra o perigo que cerca o Estado, no tocante à sua própria preservação, se este se encontra destituído de autonomia no plano militar (a qual só pode ser alcançada com armas próprias): *"Enfim, as armas de outros ou te caem pelas costas, ou pesam sobre ti, ou ainda te sufocam. (...) Concluo, pois, que, sem possuir armas próprias, nenhum principado está seguro, antes, está à mercê da sorte, não existindo virtude que o defenda nas adversidades"*. O estadista deve ocupar-se tanto das coisas da política quanto das coisas da guerra, pois o Estado não existe sem o concurso dos pilares da política e da força. O descuido com o preparo adequado do instrumento militar avilta as relações interestatais e gera a submissão, ao invés da igualdade: *"o estar desarmado te obriga a ser submisso, e isso é uma das infâmias de que um príncipe se deve guardar ... Um príncipe que não entenda de milícia, além de outras infelicidades, como se disse, não pode ser estimado pelos seus soldados nem ter confiança neles"* (15).

O contrário do militarismo não pode ser o despreparo militar do Estado mas sim, o seu correto nível de preparação conceitual e instrumental no interior de instituições democráticas legitimadas pelo consenso e pela responsabilidade das forças políticas acerca da política de defesa nacional.

(14) É o caso do comentarista político Clóvis Brígido: *"O exército é feito para a guerra. Como no Brasil não há expectativa de guerra, talvez seja que o exército desparecesse"*. *Jornal do Brasil*, Ideias/Ensaio, 10.11.91, pg. 12.

(15) Nicólaus Maquiavel, *O príncipe - Escritos políticos*. 4ª ed., São Paulo: Nova Cultural, 1987, pg. 57 e 59.

1. A quebra do padrão da tutela militar

O governo do presidente Collor apresenta novidades significativas no tocante ao aparelho militar. Ainda candidato, Fernando Collor de Mello desenhou a sua futura política para a área militar sobre pressupostos coincidentes com propostas de partidos de esquerda, de centros de pesquisa e de entidades da sociedade civil, cujos pontos principais podem ser assim formulados: a necessidade de subordinação do aparelho militar ao poder civil, a criação do ministério da Defesa, o afastamento militar da política e da repressão, a profissionalização, a recuperação da dignidade da instituição e a convivência militar com o jogo democrático.

Collor demonstrou uma forte sensibilidade política na escolha dos ministros militares cujos perfis profissionais não se identificavam com o regime militar nem representavam uma ruptura com o passado recente da instituição militar. É como se o país pudesse finalmente descobrir uma diversidade política no interior das Forças Armadas, a despeito do seu aparente monolitismo durante o regime militar (16). E a nomeação dos três ministros militares, constituindo um acerto de Collor neste domínio, tem o mesmo significado do processo de transição: a dialética da continuidade e da mudança. Ao que se sabe, Collor não permitiu que lhe torçassem a porta: os ministros militares foram escolhidos em razão da coerência dos seus perfis político-profissionais com o processo democrático. Além destas circunstâncias, estes ministros militares diferem dos seus antecessores porque orientaram-se pela discrição, ocupando-se raras vezes de comentar a vida política, não pressionando diretamente as áreas de decisão nem exibindo de suas funções, mesmo considerando que são delicadas, e por vezes pouco delimitadas, as fronteiras entre os aspectos políticos e militares desta função ministerial.

Na verdade, as relações entre o aparelho militar e o regime democrático encontravam-se na dependência de quatro fatores: a autoridade presidencial, a atuação dos

(16) A respeito das correntes políticas e dos conflitos no interior do aparelho militar, remeto aos meus trabalhos: *Forças Armadas, política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis: Vozes, 1976. *La participation politique des militaires au Brésil: 1945-1964*. Paris: Institut d'Études Politiques, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1980 (tese de doutorado); *«Conflitos militares no governo Gaisel: 1974-1979»* in Alen Rouquié (ed.), *Partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1982.

ministros, o desempenho do Congresso e as atitudes da sociedade civil. A autoridade presidencial se estabeleceu no meio militar com o apoio dos ministros. Uma coisa é afirmar a autoridade, como sempre faz o presidente Sarney no plano retórico e cerimonial. Outra coisa, mais profunda e complexa, é operar um processo de implantação desta autoridade no meio militar. O presidente Collor perseguiu o exercício desta autoridade, o que o distingue substantivamente do presidente Sarney. Seus ministros o ajudaram neste empreendimento, o que os diferencia dos ministros anteriores, em especial do general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército do governo do presidente Sarney. Quanto ao Congresso, como tantas vezes já assinalado e em que pese um incremento das atividades da Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, ele não superou o tradicional despreparo e omissão, o que poderá vir a constituir uma fonte de conflito e desestabilização com relação ao aparelho militar.

A propósito, o ministro da Marinha Mario César Flores observara anos antes que *«a apatia política envolvida nesse relacionamento fica bem clara na questão orçamentária, que é trabalhada como um ele-frio e tecnocrata; as Forças podem ou não receber os recursos que afirmam necessitar, mas a sistemática vigente não contempla a discussão relativa às concepções de segurança e defesa que regem a definição das necessidades, daí resultando tanto o descomprometimento político pelo preparo militar, como o reforço da "autonomia militar" de que os civis acusam as Forças Armadas. Note-se que o divórcio aqui em pauta é alimentado não apenas pelas suspeitas e idiosincrasias recíprocas, civis e militares, mas também pelo desinteresse civil decorrente da convicção de que a hipótese de emprego da força em defesa externa é um tanto inverossímil. Um entorpecimento dessa natureza não estimula o entusiasmo e a perseverança profissional militar para a defesa externa e acaba por ajudar o aumento das preocupações militares internas».*

O ministro Flores sugere que o Congresso não apenas tenha o direito de tratar da defesa nacional, mas ainda o dever de discutir a estratégia e o preparo militares: *«conviria que, além da aprovação do orçamento e da fixação de efetivos em tempo de paz, houvesse na Constituição algo mais, que conferisse ao Congresso o direito - e talvez o dever - de "discutir" com as Forças Armadas os rumos do seu preparo, em função dos cenários previsíveis e propósitos colimados. Reduzir-se-ia, assim, o divórcio Congresso - Forças Armadas, que não serve nem ao poder político, nem às Forças Armadas e, muito menos, à*

sociedade brasileira» (17). Esta é seguramente uma exigência para a consolidação democrática, se tomarmos por parâmetro alguns regimes que efetivamente controlam as variáveis e as políticas militares.

O presidente Collor cuidou de estabelecer com o aparelho militar um padrão de relacionamento composto por três elementos básicos: *visitas* às unidades militares, *discursos* aos oficiais e tropa e *medidas* de impacto visando erguer a identidade de comandante militar. Empenhou-se no primeiro com alguma inovação inicial mas acabou por ceder à força do pensamento doutrinar; emprestou ao segundo e ao terceiro elementos o valor publicitário de sua imagem jovem e dinâmica e perseguiu o terceiro de modo nem sempre seguro e com propósitos por vezes mal definidos. Na verdade, o presidente pareceu decidido a evitar a tutela militar.

Tenho empregado o conceito de tutela militar para designar uma situação na qual um governo politicamente frágil de apoio partidário e parlamentar encontra nas Forças Armadas a fonte primeira de sua estabilidade, ao preço de preservar os traços básicos da experiência militar recente: um grau elevado de autonomia política do aparelho militar quanto à definição da estratégia nacional; o exercício da função interventora; um grau por vezes disfuncional, porque extremamente abrangente, de interferência dos ministros militares em assuntos extra-militares; a afirmação do Exército como a Força por excelência para a estabilidade do regime. O presidente Sarney e o ministro Leônidas Pires Gonçalves foram os atores principais deste cenário de tutela militar, não cabendo aqui mais do que lembrar que a transição do regime militar envolveu garantias para a autonomia militar e suas áreas de interesses; todavia, a sua tradução nas cenas políticas dependeu sempre e em boa medida da dimensão política dos atores. Em outras palavras, *«a tutela militar é a forma de expressão do poder político das Forças Armadas no governo da Nova República. (...) o governo Sarney encontrou nas Forças Armadas, em especial no ministério do Exército, o apoio que lhe faltou na área política. A tutela significa apoio que gera dependência, sustentação e condicionamento ao mesmo tempo. A autonomia militar tem forte enraizamento no Estado e na sociedade, cabendo lembrar que o sistema político se abstém de tratar das questões militares, ao passo que o sistema militar, funcionando como produtor de pensamento e gerador de posições políticas, tem uma visão sobre a sociedade e o Estado e, mais ainda, sobre setores considerados relevantes (como o movimento sindical, a vida política, os*

(17) VA Mônica César Flores, *As Forças Armadas e a Constituição, 1937*, mimeo, manuscrito publicado pela Editora Convênio do São Paulo em 1992.

poderes da República, etc.). Se a autonomia tem este traço de natureza permanente (ou estrutural), suas manifestações são de natureza conjuntural e podem ser enfrentadas através de políticas específicas» (18).

O presidente Collor partiu de uma mudança dos atores e do cenário de modo a impedir o restabelecimento da tutela militar. Nesta área como em outras, o presidente procurou forjar a imagem publicitária e política de intutelável, numa contraposição com o seu antecessor. A propósito, se o governo do presidente Collor apresenta resultados positivos que se devem em boa medida a uma mudança de atitude dos ministros militares, ele ao mesmo tempo evidencia erros graves de estratégia política. Ao final do governo, o presidente Collor perderá a autoridade sobre a área militar e sobre a República em razão do processo de *impeachment*. Além da escolha dos ministros e do não-emprego da força militar em conflitos sociais numa conjuntura de grave crise econômica e social, constituíram pontos positivos as mudanças determinadas pelos primeiros atos presidenciais: a extinção do Serviço Nacional de Informações e a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (19), apesar de que resistências sugeriram, ao longo do governo, o ensaio da continuidade do antigo serviço sob nova roupagem (20); a modificação do estatuto ministerial do Gabinete Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas. Estas medidas destinam-se a desmilitarizar o nível superior de deliberação e de poder do Estado, inclusive a administração do Palácio do Planalto. O Conselho de Segurança Nacional e o Serviço Nacional de Informações nunca foram formalmente militares, assim como a Justiça Militar também não pertence à estrutura militar, mas ao Poder Judiciário. Por terem sido militarizados, foram capazes de interferir na estrutura regular das Armas e, de resto, no conjunto do Estado. Com as mudanças implantadas por Collor, restaram os três ministérios militares singulares. A criação do ministério da Defesa teria sido postergada para uma conjuntura mais conveniente.

(18) Elzézer Rizzo de Oliveira, *Considerações preliminares: Forças Armadas e democracia (A necessidade de uma política de governo para as Forças Armadas)*, não publicado, 1983.

(19) A extinção do Serviço Nacional de Informações desmontou a principal base de operações da *comunidade de informações*, sobre a qual não existia qualquer controle político relevante. O presidente teve de enfrentar pronunciadamente a terzeta de militares contra esta extinção: general Pedro Luiz de Araújo Braga, com o nome militar de Sudente (*General estafete a área de informações*, *O Estado de São Paulo*, 1.7.90), qualificando o presidente como irresponsável, igualmente os generais de reserva German Cruz e Euclides Figueiredo criticaram Collor pela mesma razão (Almeida e Abrão S.T., pg. 191).

(20) Segundo o presidente do Clube Militar, general Milton Corqueira, o SNI estava sendo preservado no interior da SAE, precisamente no Departamento de Inteligência: *no SNI não acabou, apenas mudou de nome. Ex-SNI ganha força no Palácio do Planalto*, Folha de São Paulo, 4.11.91. Os ministros Elzézer Batista (que queria deslocá-lo para o ministério das Relações Exteriores) e almirante Flores (já no governo Itamar Franco) tiveram que enfrentar o que sobrou da antiga comunidade de informações no interior da Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Flores vai atacar o SNI*, Veja 1262, 18.11.92).

Outro ponto positivo foi a decisão de não fabricar a bomba atômica, compartilhada pelo presidente Carlos Menem no âmbito da cooperação Brasil-Argentina (21). Uma decisão que, ao mesmo tempo em que subtraiu o programa nuclear aos preceitos da Constituição de 1988 (*«toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional»*) (22), representa o reconhecimento oficial de que programas nucleares militares perseguiam a fabricação da bomba, com a provável exceção do programa da Marinha (23). Além desta medida, a presença de José Goldemberg na Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia contribuiu para diminuir o tom fortemente ideológico com que a questão nuclear vinha sendo tratada no Brasil, com custos diretos e indiretos para o aparelho militar. As três Armas vinham desenvolvendo programas de pesquisa nuclear com tal grau de independência que a bomba poderia ser fabricada por aquela que andasse mais rápido, a menos que uma vontade política o impedisse. Através de um programa de visitas às instalações nucleares de Iperó, a Marinha já vinha expondo o seu programa à imprensa, às entidades científicas e às áreas políticas em busca de apoio para a continuidade do seu projeto de submarino a propulsão nuclear (24). Em suma, uma maior evidência sobre as pesquisas nucleares, a determinação de uma mudança de rumo no programa nuclear militar (ou em parte dele) e a decisão de não fabricar a bomba contabilizam favoravelmente tanto à autoridade do presidente Collor quanto ao desempenho profissional do aparelho militar e à sua imagem política.

(21) Em 18.9.90, o presidente Collor realizou uma cerimônia de lançamento de campo de provas nucleares localizada na Serra do Gramma, Pará, administrado pela Aeronáutica e que tem sido construído em 1985 (Almanaque Abril 91, pg. 26). No tocante às relações com a Argentina, no dia 28 do mês seguinte os presidentes Collor e Menem assinaram a *Declaração sobre política nuclear conjunta*, prevendo troca de informações e fiscalização dos programas por organismos internacionais (idem, pg. 29). Em 18.7.91, durante reunião de chefes de Estado latinoamericanos realizada no México, os dois presidentes firmam acordo para a criação da Agência Brasileiro Argentina da Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Almanaque Abril 92, pg. 21.

(22) Constituição de 1988, Artigo 21, XXIII, a.

(23) O ministro Maximiano da Fonseca declarou que a Marinha não tinha o propósito de fabricar a bomba. Seu projeto teve a finalidade de garantir o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio, o que foi possível em 1982, e ainda permitir a produção de um submarino de propulsão nuclear. Maximiano diz que País tentou fazer bomba atômica. O Estado de São Paulo, 30.7.93, pg. 12.

(24) O físico José Goldemberg, já então ministro da Educação, afirmou que de fato os militares tinham perseguido a fabricação da bomba: (a) *«Não sei se ainda querem, mas, quando começou este governo, eles pretendiam, sim, dominar a tecnologia nuclear para fazer armas [...] O plano era explodir a bomba no final do governo Figueiredo. Eles queriam um trend final para o regime militar»*; (b) quanto à Marinha, *«não é claro que a Marinha tivesse a ideia da bomba. Ela domina a tecnologia de enriquecimento de urânio para tentar desenvolver um reator a propulsão de submarino nuclear. As pesquisas da Marinha nessa área já se avizandavam»*. Entrevista (páginas anexas). A bomba apagada. Veja 1720, 5.2.92.

Ao final do primeiro ano deste governo, Comissão Mista Parlamentar de Inquérito considera legítimos e plenamente legais os programas nucleares desenvolvidos pelos militares e ao mesmo tempo sugere a proibição de programas sigilosos e a salvaguarda de tecnologia nuclear nacional. Os pontos principais do relatório do senador Severo Gomes são os seguintes:

(a) legitimidade e legalidade: *«A legalidade de todo o conjunto de ações, que envolve o complexo do Programa Nuclear Paralelo, não é passível de discussão. O Programa foi erigido sobre um conjunto de leis e regulamentos do antigo sistema (...) sobre o sistema jurídico vigente na época, que foi enterrado pela Constituição de 1988»;*

O almirante Maximiano da Fonseca, ministro da Marinha do governo do presidente Figueiredo, atribui aos dirigentes militares dois objetivos principais com o projeto de construção da bomba. De um lado, uma despedida prodigiosa do regime militar (*grand finale* segundo o ministro Goldemberg) e, de outro lado, a busca de prestígio no plano internacional que advinha da posse de tal instrumento estratégico (25).

(b) controle civil: *«é necessário, através do Congresso Nacional, o controle civil das atividades da Executiva no setor nuclear»;*

(c) acerca da decisão de fabricar a bomba: *«Os depoimentos dos senhores José Goldemberg, Secretário de Ciência e Tecnologia, e de Pedro Paulo Leoni Ramos, Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, foram taxativos em admitir que "em um momento histórico" houve a decisão, tomada dentro do Palácio do Planalto, de construir um artefato nuclear. As perituras realizadas na Serra do Cachimbo seriam o campo de provas destes artefatos»;*

(d) o Brasil atingiu um estágio importante de desenvolvimento: *«1. O Programa Nuclear Paralelo ou Autônomo, conseguiu, através dos esforços das Forças Armadas e da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEEN -, avanços significativos na área nuclear. (...) Estes resultados são significativos para a pesquisa nacional, uma vez que foram atingidos com base no esforço exclusivamente brasileiro e com investimentos relativamente baixos. Os técnicos, os equipamentos e as empresas utilizadas no Programa, que no caso da*

(25) *«... o Brasil devia explodir uma bomba atômica só para fortalecer sua independência, para demonstrar que teria capacidade de fazer a bomba romper o apartheid tecnológico imposto pelas nações que têm o domínio da tecnologia nuclear e de outras tecnologias estratégicas e que pretendem impor um colonialismo às nações que ainda não atingiram este estágio de desenvolvimento».* Entrevista à revista *InterViews* nº 163, 1993, pg. 78.

Marinha já está perto da escala industrial, são totalmente brasileiros. Isso significa que o Brasil conseguiu tornar-se independente e auto-suficiente neste setor. Este resultado indica, portanto, que a tecnologia brasileira na área nuclear deve ser protegida e que as pesquisas e os estudos, no setor, precisam ser incentivados» (26).

Contudo, permaneceram tensões não-controladas ou mal avaliadas. O presidente jamais adotou definições claras sobre a estratégia e o preparo das Forças Armadas. Seu governo constitui uma espécie de laboratório de novas definições sobre a missão militar numa conjuntura de profundas mudanças no plano internacional, onde as estruturas geradas pela Guerra Fria deixaram de existir em razão do fim da União Soviética. Neste particular, o presidente mais tateou do que comandou: a forma essencialmente publicitária com que anunciou que os militares pretendiam construir a bomba durante os dois governos anteriores e a divulgação emprestada à sua visita à Serra do Cachimbo para fechar o poço destinado às detonações nucleares podem ter criado problemas para os ministros militares no sentido de que estariam sendo colocados exclusivamente sobre os ombros das Forças Armadas a responsabilidade por decisões que não eram somente suas: foram decisões do sistema político durante o regime militar. De outro lado, cometeu grave erro ao permitir que o programa nuclear da Marinha fosse vislumbrado como moeda de troca para a transferência de tecnologia para o Brasil. Se havia de fato a decisão de não fabricar a bomba, por que admitir negociar o fim de um programa de alta sensibilidade e de relativo baixo custo (cerca de meio bilhão de dólares em mais de dez anos de atividade) (27) da mais profissional das Armas? Seria preferível abrir negociação imediata sobre os tratados de não proliferação nuclear, ou submeter os programas nucleares à inspeção das agências internacionais, tendo em vista obter um tratamento conveniente nas negociações da dívida externa e no acesso às tecnologias de alta sensibilidade (28).

De outro lado, o governo errou ao tratar a questão salarial militar de maneira similar ao tratamento dispensado aos salários do funcionalismo público civil. A extrema degradação

(26) A tonalidade nacionalista deste relatório talvez se fundamente na perspectiva da existência de relações de dependência entre países, ou da *«costas entre países»*, segundo o economista de Ciência e Tecnologia Renato Archer. Relatório nº 13 de 1990-CN. Relatório final. Relator: Senador Senezo Gomes (PMDB SP), presidente; Deputada Ana Maria Rattes (PSDB RJ). Instalação: 7.6.90, Relatório: 6.12.90.

(27) Entre 1979 e abril de 1991, os gastos do programa nuclear da Marinha foram assim compostos em dólares: (a) ciclo de combustível: 180 milhões (90% no Brasil); (b) reator e seus componentes: 225 milhões (78% no Brasil). Total: 405 milhões (84% no Brasil). Ministro Mário César Barros, *A Injeção da Marinha no cenário brasileiro atual*. Comissão de Defesa Nacional, 16.5.91.

(28) Em agosto de 1993 o Legislativo ainda não havia ratificado o acordo firmado com a Argentina e a Agência Internacional de Energia Atômica.

dos salários estimulou a saída dos militares em busca do trabalho na vida civil, com um custo social e financeiro certamente relevante, pois a formação destes profissionais é inteiramente mantida pelo Estado. A restrição orçamentária provocou o fechamento de restaurantes de quartéis, o atraso de programas de construção e de pesquisa, o rebaixamento de salários e outras dificuldades que uma estratégia política sem pretensões redentoristas poderia ter equacionado de modo distinto e apropriado.

Finalmente, o governo do presidente Collor cometeu um erro de avaliação na conjuntura da guerra do Golfo. O Brasil participou da tomada de decisões da ONU mas assumiu posição ambígua no tocante à guerra delas decorrente. No plano militar, ficou fora. Todavia, embora simbólica - e não poderia ser mais do que isto - a participação militar brasileira na coalizão legitimada pela ONU deveria objetivar ganhos em duas áreas relevantes: o estímulo à preparação profissional do aparelho militar e a busca de credibilidade no plano das relações exteriores.

2. O discurso presidencial aos militares

Os pontos avaliados como positivos parecem corresponder a uma decisão acertada feita ao longo da campanha eleitoral e no intervalo entre a eleição e a posse. Os outros pontos denotam uma improvisação que aparece igualmente em alguns discursos presidenciais dirigidos aos militares. O presidente Collor pronunciou diversos discursos em conformidade com a tradição brasileira que obriga o presidente a participar de várias cerimônias militares ao longo do ano. Falou em sete unidades militares e em nove outras reuniões com a hierarquia em 1990 (29). *O tema mais destacado é o compromisso das Forças Armadas com as liberdades e a democracia. Aparecem também com destaque o comando supremo, isto é, a autoridade presidencial sobre as Forças Armadas, a contribuição militar ao desenvolvimento, à defesa da democracia e à autodeterminação do país.*

(29) Analisei os discursos presidenciais e *ordens-do-dia* relativos ao primeiro ano do governo, quando o presidente Collor cultivava a autarquia civil no meio militar no quadro da quebra do padrão de tutela militar. Restringi-me a tais discursos porque não encontrei mudanças significativas nos discursos que lhe são posteriores. O mesmo vale para os discursos ministeriais.

A linguagem presidencial oscila entre o discurso da autoridade política e o discurso doutrinário do mundo castrense, acabando por adotar conceitos que não se fundamentam na Constituição, mas numa visão tradicionalmente militar da política brasileira que talvez se deva menos às convicções do presidente do que à atuação da sua assessoria política e militar na elaboração de seus pronunciamentos.

No dia da Aviação de Caça, que marcaria *«o compromisso do Brasil e de suas Forças Armadas com a causa da democracia»*, o presidente Collor abordou a participação militar na construção da democracia: *«o Brasil vive um momento de afirmação da paz e da liberdade (...) o Brasil alcançou a liberdade pelo caminho da paz. É um feito digno de registro, pois as contradições e as injustiças sociais que ainda nos envergonham poderiam ter levado à instabilidade e até mesmo à violência, não fossem o elevado sentido ético e equilíbrio político da gente brasileira...»* (30). O tema do reencontro com a democracia é abordado de modo a quase não se fazer referência ao passado recente da ditadura militar: *«O Brasil pode finalmente orgulhar-se de ser um país livre. Com a conquista da plenitude democrática, concretizada nas eleições diretas para a Presidência da República, cada um de nós pode agora participar da tomada de decisões sobre o destino de nossa sociedade (...) Esta unidade vive agora o reencontro definitivo com a democracia»* (31).

Na saudação aos formandos da Academia da Força Aérea, Collor abordou o tema da convivência das Forças Armadas com a democracia. A defesa do regime democrático constituiria a missão militar mais nobre: *«mensagem de fé e confiança: - orgulhem-se da democracia que soube nos construir, não há missão mais nobre que a defesa da vida, da liberdade e da independência de um povo que escolheu seus próprios destinos; - trabalhem incansavelmente pelo desenvolvimento do país, pela realização do bem-estar e da justiça social»* (32).

A mesma ênfase se encontra na relação entre comando supremo e aparelho militar: *«As Forças Armadas são instrumento vital para a defesa de nossa independência e de nossa liberdade. A nação sabe e confia poder contar com o seu serviço, e até com seu sacrifício, sempre que forem convocadas pelos poderes constitucionais. O povo elegeu-me presidente da República e, como tal, compete-me exercer o comando supremo das Forças Armadas»*

(30) Presidente Fernando Collor, discurso na Base Aérea de Santa Cruz, 22.4.90.

(31) Presidente Fernando Collor, discurso no 1.º Regimento de Cavalaria de Armas, 9.5.90.

(32) Presidente Fernando Collor, discurso na Academia da Força Aérea, 8.8.90.

(33). Todavia, o conceito rejeitado pela Constituinte (*«dentro dos limites da lei»*) retorna com nova formulação nos discursos presidenciais. A afirmação da autoridade presidencial sobre o aparelho militar recorre então à concepção tradicional castrense em detrimento do conceito constitucional: *«Nas democracias, as Forças Armadas têm a garantia de que as ordens do comandante supremo, dentro do limite estabelecido pela Constituição, carregam a legitimidade conferida pelo fato de que emanam de governante escolhido livremente pela vontade popular»* (34). Ora, independente da sua condição de civil ou militar, todo cidadão está obrigado a obedecer as leis e qualquer ato presidencial só é legal por referência à Constituição e às leis. Daí porque a referência aos limites da Constituição tem o sabor de uma acomodação à maneira solidamente estabelecida de apreciar a peculiar subordinação militar ao poder político.

O abandono mais grave de um preceito constitucional se encontra na referência aos *poderes constituídos*, pedra angular da legislação excepcional do regime militar, ao passo que a Constituição se reporta aos poderes constitucionais: *«As Forças Armadas, cuja vocação essencial é a de defender a segurança e a independência da nação, como agente dos poderes constituídos, são participantes fundamentais da tarefa de transformação do Brasil, em sintonia com os sentimentos e interesses da sociedade»*

Neste mesmo discurso, aparece pela primeira vez um conceito vinculado à Doutrina de Segurança Nacional - poder nacional - que se encontrava também no ante projeto de Lei Complementar sobre a organização das Forças Armadas: *«o Estado-Maior das Forças Armadas tem um papel a desempenhar como órgão de assessoramento direto do presidente da República e como elemento aglutinador da expressão militar do poder nacional»* (35). O crítico que se pode dizer é que este conceito não tem fundamento constitucional.

(33) Presidente Fernando Collor, discurso na cerimônia de entrega das insígnias das ordens militares e de cumprimento aos generais recém-promovidos, 15.4.90. O presidente deixou de punir oficiais-generais que o criticaram a propósito da extinção do Serviço Nacional de Informações, mas trata do tema da autoridade civil: *«O presidente Collor fez bem em lembrar aos militares, qualquer que seja sua Arma ou patente, que é presidente da República, como tal, chefe de Estado e chefe de governo, eleito pelo voto popular, e, por dispositivo constitucional, comandante-chefe das Forças Armadas. (...) Às Forças Armadas incumbe obedecer, não dissentir e não divergir»*. Editorial: *Obediência ao chefe*. O Estado de São Paulo, 11.5.90.

(34) Presidente Fernando Collor, discurso no Corpo de Fuzileiros Navais, 11.8.90.

(35) Presidente Fernando Collor, discurso no Estado-Maior das Forças Armadas, 29.5.90.

3. O discurso dos ministros militares

Ao longo do processo de transição, as autoridades militares foram pródigas em declarações de natureza política. A cultura política, a passividade e a acomodação do Congresso, os hábitos arraigados da imprensa e o peso objetivo da instituição militar contribuíam para que as autoridades militares sejam solicitadas a falar, encontrando público disposto não apenas a ouvi-las sobre temas políticos como também a reclamar tais pronunciamentos. Dado o desinteresse da sociedade civil pelos assuntos militares, é comum que as autoridades militares sejam solicitadas a abordar mais os temas da política do que os seus temas profissionais.

As ordens-do-dia constituem a voz institucional que os ministros militares dirigem aos seus oficiais e às suas tropas, e indiretamente ao mundo político e à opinião pública. Aquelas emitidas em conjunto pelos três ministros são ainda mais importantes pois indicam uma unidade de pontos de vista sobre um tema relevante ou simbólico, mesmo considerando que tal unidade nem sempre é fácil de ser construída. Examinamos as ordens-do-dia alusivas a datas de grande sensibilidade no mundo militar: 31 de março, 8 de maio (vitória dos Aliados) e 27 de novembro (insurreição militar da Aliança Nacional Libertadora). A referência à Revolução de 1964 não emprega o tom marcadamente anti-comunista com que os pronunciamentos militares habitualmente dividiam (e interpretavam) o mundo e o país. Segundo os ministros Flores, Tinoco e Monteiro, aquele movimento teve amplo apoio em grupos e classes sociais, numa ruptura que acabou por transitar em direção à democracia: *«a caminhada culminou no projeto de abertura política, posto em prática de maneira gradual e progressiva, mediante ações complexas e de magnitude mundial, desaguando no momento em que o povo escolheu, em eleições livres, o presidente da República»*.

Eles afirmam que *«é in-purativo o apoio patriótico de toda a sociedade aos poderes constituídos»* (poderes constitucionais, segundo o artigo 142 da Constituição) (36) aos quais cabe *«captar e atender a vontade nacional, numa conjunção de esforços direcionados ao crescimento econômico, implementando a justiça social - razão de ser do Estado»*

(36) Os destaques dos parágrafos sublinhados são de minha autoria.

contemporâneo». Além do apoio aos poderes constituídos e da exortação à razão de ser do Estado (desenvolvimento e justiça social), este documento dos ministros militares afirma que a consolidação democrática «é meta cuja responsabilidade de conquista pertence a todos os brasileiros» e que as Forças Armadas, «como sempre unidas à nação brasileira, continuarão presentes, cumprindo seu papel constitucional, ajudando a erigir um país moderno destacado no mundo que vai sendo reconstruído pela história, e no qual o progresso e a fraternidade sejam valores permanentes a vigorar nestes novos e tão desejados tempos» (37).

A ordem-do-dia alusiva ao Dia da Vitória tem um tom de afirmação do profissionalismo, tema secundário nos discursos presidenciais. Indicando que «vivemos hoje dias de paz e nada nos indica que essa paz virá a ser ameaçada no futuro breve. É natural, portanto, que até mesmo as Forças Armadas reconheçam e afirmem com toda a sociedade, de que são parte, que a busca do aperfeiçoamento democrático e do desenvolvimento econômico e social é, atualmente, o instrumento mais sensível da construção do Brasil que todos almejamos». Defendem a operacionalidade e a modernidade das Forças Armadas como condição da defesa dos interesses do país. Aparece neste documento outra novidade, qual seja, a referência à *cidadania dos militares*, os quais se integrariam à sociedade «simultaneamente como profissionais do braço armado da nação e como cidadãos que compartilham as satisfações e angústias similares» às dos demais cidadãos. Trata-se de uma mensagem a estes profissionais que vivem momentos especialmente difíceis do ponto de vista salarial (38).

A ordem-do-dia dedicada à Intentona Comunista *atualiza* em dois sentidos um episódio que tem fundamentado o anti-comunismo visceral das Forças Armadas ao longo de cinco décadas. Em primeiro lugar, ao atribuir à cerimônia (cujo significado maior se esvai com «o fim do confronto ideológico global e da guerra fria e com o desmoronamento dos regimes do leste europeu») o significado da afirmação de um modo de vida: «é preciso não entregar ao silêncio do esquecimento o fato de que tivemos assegurado o direito de vivermos segundo nossa guerra». Em segundo lugar, ao extrair dele a afirmação da cooperação, do entendimento, da paz internacional e da reconciliação nacional: «ainda convivemos com certas ameaças visíveis ou em potencial e assim continuará até que o homem e suas instituições se convençam de que o entendimento e a cooperação constituem não só o

(37) Ordem do dia conjunta, 31.8.90.

(38) Ordem do dia conjunta alusiva ao Dia da Vitória, 6.8.90.

melhor, mas o único caminho viável para a promoção e a defesa dos interesses dos povos; se convençam de que os dividendos da paz internacional e da conciliação nacional são maiores do que os do confronto em armas» (39).

Os ministros militares certamente teriam o que falar além dos temas cerimoniais das ordens-do-dia se estivessem imbuídos dos propósitos que tradicionalmente sustentam o direito ao discurso político das lideranças e chefias castrenses. Do fato, inquietações percorrem o aparelho militar, tal como acontece com a sociedade e o Estado numa conjuntura recessiva. Por estilo ou por convicção, os ministros manoveram-se distantes de que chamei de *padrão Leônidas*. Ou seja, com o objetivo de preservar espaço político e a capacidade de influenciar o regime, os ministros militares do governo do presidente Sarney, individualmente ou de maneira coordenada, recorriam a pronunciamentos que colaboravam para complicar a conjuntura e para reforçar a tutela sobre o presidente. Seu objetivo maior era preservar a função interventora das Forças Armadas, tema central das demandas militares à Constituição (40).

Assim, um discurso político surpreendente, porque destoou do perfil dos ministros militares, foi pronunciado perante o presidente Collor pelo general Jonas de Moraes Correa Neto ao deixar em abril de 1991 a chefia do Estado-Maior das Forças Armadas, cargo que ele passara a ocupar no governo anterior ainda com o estatuto de ministro de Estado (*«ser ministro não me envaldeceia, ao passo que me orgulhava de ser general-de-exército»*). Com a liberdade de quem se retira do serviço ativo, e provavelmente com o consentimento dos ministros das pastas militares, o general Jonas de Moraes abordou incisivamente temas extra profissionais. Contestou publicamente a tese, a conveniência e a oportunidade do ministério da Defesa que Collor (eleito mas ainda não empossado) pretendia implantar. Após alinhar os programas militares de que tratou no Estado-Maior das Forças Armadas, ele tocou no *«grave problema salarial dos militares»*, na *«situação crítica dos meus colegas de todos os postos e graduações, e de seus familiares»*. Criticou as políticas de países do primeiro mundo contrárias aos interesses do Brasil, em razão de procedimentos brasileiros *«do tipo, aliás, que aqueles países tem sido os mais pródigos em cometer, historicamente e até hoje»* (reserva de mercado para algumas áreas, em especial a informática). Ele identifica ainda uma atitude de *«aceitação da culpabilidade»* (uma alusão às ligações com o Iraque no tocante ao poderio bélico deste país) da parte de brasileiros. Contestou *«uma persistente campanha*

(39) Ordem do dia conjunta, 27.11.89.

(40) Fábio Buze, de Oliveira, *O papel das Forças Armadas na nova Constituição e o futuro da democracia no Brasil*, Revista Mosaic, nº 2, pp. 24-27.

contexto das relações entre o Executivo e o Legislativo, onde as verbas federais são moeda corrente no processo de construção do apoio parlamentar ao governo.

A contribuição dos ministros militares Tinoco, Flores e Monteiro para a estabilidade política é reconhecida por setores políticos com posições antagônicas no quadro nacional. Antônio Carlos Magalhães (Partido da Frente Liberal), governador da Bahia, tendo sustentado Collor até o fim, afirmou: *«acredito que os militares não queiram o poder, até porque eles têm dado demonstrações excelentes e inequívocas da mais absoluta correção de procedimento, inclusive no caso do impeachment do presidente Collor. Neste caso, o procedimento dos militares foi excelente porque deixou com o Legislativo e o Judiciário a solução dos problemas»* (43). Do outro lado, ao comentar a crise política do processo de impeachment que ocupou as energias nacionais entre maio e dezembro de 1992, Barbosa Lima Sobrinho comparou-a à crise que levou o presidente Getúlio Vargas ao suicídio: *«naquele tempo houve manifestação das classes armadas, não das civis. Hoje, é o inverso. (...) Collor não tem mais base alguma para ser respeitado como presidente. Sua permanência pode fomentar a desobediência civil, o que será pior ainda para ele e para o Brasil»* (44). Um ano antes, submetido a um grave ostracismo pela liderança quercista imperante no PMDB, o deputado Ulysses Guimarães comentou outro aspecto da crise, qual seja, a falta de sustentação política: *«a crise que o país está enfrentando excelsa as crises anteriores, como a que levou Getúlio Vargas ao suicídio, a que envolveu a eleição de JK e a que resultou na queda de Goulart. Nas crises anteriores havia setores da opinião pública de cada um dos lados. Agora, não. A sustentação do presidente Collor não existe. Ele não tem partido, a opinião pública está rebelada e o clima é de quase desobediência civil»* (45).

No entanto, nesta crise de lenta maturação e plena de riscos para as instituições democráticas (falta de apoio político ao presidente, clima de desobediência civil, desmantelamento da máquina administrativa civil, esfacelamento da autoridade presidencial, corrupção), as Forças Armadas cumpriam a lei com clareza de propósitos. Traduzindo seguramente os propósitos de seus colegas militares de ministério, o ministro Flores afirmou que *«o impasse precisa ser resolvido, mas se tiver continuidade não podemos fugir dos trilhos. Se for aberta uma temporada de descumprimento da Constituição, daremos início à lógica da excepcionalidade, e a partir daí fica aberta a guarda para um golpe militar.*

(43) *Itamar não sabe governar*. Entrevista ao Jornal do Brasil, 16.5.93, pp. 12.

(44) Barbosa Lima Sobrinho, *Escândalo histórico*. (entrevista páginas amarelas - Veja nº 1250, 2.9.92)

(45) *Tudo mundo entende*. Veja nº 1138, 11.9.91, pp. 26.

Precisamos evitar esse mal desde já» (46). As Forças Armadas resistiram às sugestões de aplicar um golpe, ainda que brando e dissimulado, contra o presidente agonizante. Há evidências de que não faltaram sugestões aos ministros militares para que apressassem o fim da crise política, apelos cujos autores pertenciam aos mais variados espectros da política nacional. A posição dos ministros militares foi decisiva para que a instabilidade de uma crise de tal profundidade acabasse por circunscrever-se aos mecanismos constitucionais. Assim, o mesmo almirante Flores não aceitou ser portador da sugestão da renúncia ao presidente Collor porque, qualquer que fosse a resposta do presidente, o quadro político seria de golpe militar: *«se o presidente aceitar, o sabor já será de golpe»* (47).

Como então apontar para uma crise de identidade militar se o posicionamento político dos ministros durante o governo do presidente Collor pode mesmo sugerir a inexistência de uma crise de tal tipo? A compreensão da crise de identidade militar exige a consideração de alguns níveis em que ela se manifesta no plano do Estado e do próprio aparelho militar, níveis que se integram e se alimentam reciprocamente. Até porque o comportamento político aqui desenhado refere-se exclusivamente às relações entre os ministérios militares e o poder político. Vale lembrar que o comportamento dos ministros disse respeito também às diversas formas de manifestação do conflito no interior das Armas, que estudaremos em outros capítulos. Também a este respeito o seu comportamento colaborou para a estabilidade institucional, em que pese o recorrente risco de sindicalização da vida militar.

(46) *A espera do voto*. Veja n° 1242, 07.92).

(47) *Isenção dos militares foi decisiva durante a crise*. O Estado de São Paulo, 14.10.92. Thomas Skidmore comentou o significado do afastamento de Collor, do ponto de vista das suas relações com a área militar: *«Esse é um evento de extraordinária importância histórica no Brasil. É a primeira vez em cem anos que os militares não intervêm numa crise dessa dimensão. A razão, em parte, é que nenhum outro setor civil pediu aos militares para intervir. Isso ocorreu em todas as crises brasileiras no passado, seja em 1889, 1937, 1945 ou 1964»*. Entrevista: *País precisa de reforma partidária*. O Estado de São Paulo, 4.10.92

Seção 2

**A crise política:
natureza e dinâmica**

Capítulo 19

A guerra dos Poderes

Este capítulo tem o caráter de um *interlúdio* temático: antecedido pela análise das relações políticas entre o aparelho militar e o regime democrático, fornece o quadro da gravíssima crise política que afinal foi a referência para a totalidade dos atores políticos, sendo seguido pela análise da crise da identidade militar. Seu objetivo, portanto, é estabelecer os parâmetros analíticos das relações entre os Poderes da República, marcadas por um elevado grau de conflito político, uma espécie de *guerra* travada pelo Executivo e Legislativo como meio de um submeter o outro à sua lógica, senão à vontade propriamente dita.

Instrumento essencial das democracias consolidadas, a negociação não ocupou verdadeiramente o palco desta peça política que foi o governo do presidente Fernando Collor. É mais adequado dizer que a negociação e a imposição disputaram o teatro de operações do permanente duelo entre os dois Poderes. O Legislativo esteve na defensiva nos primeiros momentos, mas a vitória finalmente lhe coube. O governo federal tomou as primeiras iniciativas, condicionou os movimentos do Legislativo mas não teve condições para readaptar-se de modo a preservar suas forças e a sua própria existência. O terceiro Poder da República funcionou como árbitro deste conflito, na condição de ator preeminente.

O primeiro elemento a destacar é o duplo significado do *impeachment*. De um lado, configura um caso específico de uma crise da estrutura do sistema político no qual a extensa pluralidade partidária pulveriza nas bancadas federais os votos com que a cidadania escolhe o presidente da República em dois turnos previsíveis. Os presidentes que anteriormente se elegeram com votação minoritária encontraram dificuldades estupendas para cumprir maioria parlamentar. A maioria obrigatória nas presidenciais não garante, todavia, a

maioria parlamentar. O presidente Collor não teve garantida a maioria estável e orgânica na Câmara Federal. Na verdade, a eleição majoritária para presidente da República e a eleição proporcional para deputados federais obedecem lógicas diferentes e conflitivas agravadas por uma crise específica do equilíbrio da representação política dos Estados federados com base no tamanho de suas populações. De outro lado, o *impeachment* promove o retorno ao governo (ou ao seu apoio parlamentar) da maior parte das forças políticas que haviam composto a Aliança Democrática, sem resolver igualmente a questão da sua base política no Congresso. Neste sentido, o governo Collor constitui um interregno entre o primeiro e o segundo momentos da antiga e da nova Aliança Democrática.

1. Os significados políticos do plano econômico

As dimensões políticas do Plano Collor, com os objetivos de reforma da estrutura administrativa do governo e da economia, definiram-se no interior de uma dupla relação. Referem-se de um lado ao sentido da candidatura Collor e, de outro lado, à política governamental em relação ao Congresso e à opinião pública. No processo de implantação do governo, com tensões com o Congresso e a sociedade, o programa econômico perseguiu três objetivos que lhe emprestaram um significado distinto e talvez mais profundo do que o sentido econômico, aparentemente o mais concreto: (a) a reforma da economia, com a mudança de um tradicional papel do Estado na condução econômica e nos investimentos estratégicos (48); (b) a reforma da máquina estatal (ministérios, empresas e autarquias), (c)

(48) No ato de sua posse, o presidente Collor assinou vinte Medidas Provisórias e três decretos com o propósito de reorganizar a economia nacional: *amuda a moeda nacional, que volta a ser Cruzado; bliquela por quinze meses os valores das contas correntes e poupanças superiores a R\$ 50.000,00; bliquela, também por 18 meses, o overlight e demais operações financeiras, cujos operadores só poderão cobrar 20% dos valores aplicados, tabela de preços nos valores praticados em 12/3 e determina que eles se poderão ser reajustados com autorização do governo; em abril, os alugablis e mensalidades escolares, serão corrigidos de acordo com uma pralunção estabelecida pelo governo; as usqueusas que praticarem aumento atropalares de preço, provocarem o desabastecimento ou qualquer outro crime contra a economia popular pagarão multas entre R\$ 155.000,00 e R\$ 36 milhões, podendo o responsável por tos crimes ser condenado de um a cinco anos de prisão; determina que as instituições financeiras, seguradoras e fundos de pensão destinam, comparativamente, parte da sua receita para a compra dos Certificados de Privatização, títulos negociáveis que servem apenas para a compra de ações de empresas públicas; bl cria o Programa Nacional de Desestatização; todos as aplicações financeiras, inclusive as cotizações, passam a pagar imposto sobre Operações Financeiras (IOF); passam a ser tributadas pelo imposto de renda os lucros obtidos na agricultura e nos lucros de valores; todos os subleitos são alcançados; todos os mandatos fiscais são suspensos para mandato; a abom todas as aplicações de portador; 1.1 todos os juros de passagiro, mandablis e valores públicos do governo federal são colocados à venda; todos órgãos do governo são*

a implantação da autoridade presidencial. Tais objetivos inscrevem-se nas relações do governo federal com o Congresso e envolvem o recurso direto à opinião pública, um capital político de alto valor para o presidente em início de mandato.

O candidato Fernando Collor de Mello elaborara uma imagem de *outsider* da política brasileira durante a campanha presidencial, pois ela convinha aos seus propósitos de confrontar abertamente os grandes partidos da antiga Aliança Democrática, da esquerda ou centro-esquerda. Dizendo respeito ao fato de que esta candidatura não se abrigou em nenhum dos grandes partidos, o sentido de *outsider* é parcialmente verdadeiro. Todavia, ela nunca foi estranha à realidade dos principais partidos. Político profissional como herdeiro político de seu próprio pai, Collor teve três mandatos sucessivos como prefeito de Maceió (eleição indireta), deputado federal e governador de Alagoas, através de dois dos principais partidos do país, o PSD e o PMDB. Sua candidatura presidencial deu origem ao Partido da Reconstrução Nacional cuja vida identifica-se integralmente com a trajetória de Collor em direção à presidência.

Na verdade, a trajetória de Collor é similar à de diversos políticos, conservadores ou progressistas, que trocaram de partidos nos últimos anos conforme interesses circunstanciais, necessidades de acomodação e outras justificativas mais sólidas ou mais superficiais. Collor estava fora da lógica predominante entre os principais partidos e candidaturas. Daí a decisão de criar sua própria candidatura para nela abrigar seu projeto de chegar à presidência. Até porque outras portas lhe foram fechadas, inclusive em razão do pequeno currículo político do governador Collor de Mello: ele não conseguiu abrir espaço no PMDB, o que significaria alijar Ulysses Guimarães; nem foi aceito no PSDB, o qual não se dispôs a receber este *filho das oligarquias nordestinas*, muito embora outros se encontrassem em seu meio (inclusive em oposição a Collor em Alagoas).

Todavia, os candidatos da porte nacional não puderam conter a avalanche político-eleitoral de Collor, considerado *candidato de proveta* do proprietário da Rede Globo. Este erro de avaliação de uma candidatura com tais características veio somar-se ao primeiro erro do PMDB no início da Nova República, quando permitiu que os aliados oriundos da ditadura assumissem o poder do estado no interior da Aliança Democrática, ficando ela mesma relegada a um segundo plano cada vez mais diminuto.

extintas, entre outros a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, a Superintendência do Desenvolvimento do Sul, Departamento Nacional de Obras contra a seca, Instituto de Açúcar e do Alcool, Instituto Brasileiro de Café. Alagoasque Abril 1991, pp. 13

Devido destas circunstâncias a primeira fonte da força política com que o presidente Collor exerceu o poder como se estivesse dirigindo uma guerra. Ao correr por fora da estrutura dos grandes partidos, pôde impor condições às adesões dos setores conservadores que nunca viram nele a melhor alternativa, mas que aderiram por força do realismo político e senso da oportunidade. E, ao apresentar-se como não-político rejeitado pelo esquema dominante, Collor criou uma alternativa contra o Partido dos Trabalhadores que tirara proveito de idêntica imagem (não ser um partido como os demais) no campo da centro-esquerda com resultados importantes nas eleições municipais em 1988. Deste modo, Collor opôs sua candidatura vitoriosa às pressões pelos postos de governo, visto que ele nada deveria aos empresários e às forças políticas que haviam financiado sua campanha. Afinal, ele derrotara Lula (49). Daí o ministério pouco expressivo (na área civil) que inicia seu governo. A segunda fonte da força política de Collor deriva do processo eleitoral. A polarização do segundo turno funcionou como elemento definidor da natureza do governo: centro-reformista com base social conservadora e pluri-classista, obrigado a buscar apoio político ora conservador, ora progressista no Congresso, este em nome da governabilidade. Além disto, Collor empunhou a bandeira de um projeto nacional global nos planos interno e externo, incluindo o parlamentarismo. Enfim, um governo que afirmou reiteradamente sua aspiração à *modernidade social-democrata* (posteriormente, social-liberal) nas palavras do presidente. A terceira fonte de sua força política referiu-se ao tratamento de sua imagem política tanto na eleição quanto ao governo: jovem, rico, astuto, seguro, audaz e conhecedor dos meandros da política. Figura de comandante de sucesso, estrategista capaz de forjar sua candidatura a despeito dos grandes partidos e do presidente Sarney, conduzindo-a nos comícios e na propaganda pela televisão com o tom de uma aventura pessoal, acompanhada de um discurso direto, ao contrário dos demais candidatos. Collor dirigiu-se a todas as classes sociais, cujos receios e insatisfações procurou estimular contra o sindicalismo da CUT, o estatismo, as greves e o comunismo. As pesquisas de opinião e os resultados obtidos mostram uma segura orientação política da sua campanha presidencial, com recursos éticos condenáveis (a propósito de questões pessoais do seu principal adversário) que todavia se mostraram eficientes aos seus objetivos eleitorais.

(49) Resultado das eleições presidenciais de 1989: 1º turno: Fernando Collor: 28,52%; Lula: 16,08%; Leonel Brizola: 15,45%; Mário Covas: 10,75%; Paulo Maluf: 8,28%; Afif Domingos: 4,55%; Ulysses Guimarães: 4,43%; Roberto Freire: 1,05%; Ronaldo Casato: 0,68%; outros: 3,70%; brancos: 1,48%; nulos: 4,22%. 2º turno: Fernando Collor: 42,75%; Lula: 37,86%; abstenção: 14,40%; brancos: 1,20 e nulos: 2,79%. Abianezque Abril 1991, pp. 11-12.

Na sua posse Collor definiu de maneira solitária as frentes de batalha nas quais seu governo se engajaria. Assinou ritualmente as Medidas Provisórias com uma clara mensagem política: o país finalmente teria um presidente com autoridade. Ao contrário do seu antecessor, que passava a impressão de carregar um fardo excessivamente pesado e enfadonho, Collor transmitiu desde a posse a imagem do prazer e da energia no exercício do poder. Este é o ingrediente principal do quadro de exercício de uma autoridade estudada, encenada mas sobretudo exercida nos limites das prerrogativas do cargo: *«A cena política nacional está centrada na iniciativa presidencial de apresentar o plano econômico ao Congresso, definido o fim da inflação como objetivo número um. Na verdade, está em jogo bem mais do que isto. Em primeiro lugar, há o objetivo da implantação da autoridade do presidente, com atitudes estudadas e firmemente representadas. A liturgia da posse e o estilo imperial do presidente, a extinção do SNI e de diversos órgãos públicos, a diminuição do estatuto do Gabinete Militar e do chefe do EMFA, o tratamento cordato mas sem preeminência dispensado aos ministros militares, a administração civil do Palácio do Planalto, sugerindo o enfrentamento da herança da tutela militar, a assinatura solitária de reforma do Estado, a transmissão da primeira reunião ministerial, o conteúdo do discurso de posse, a apresentação das linhas do plano econômico, trata-se de componentes do exercício da autoridade que, além de constitucional, é cultivada. O estilo passa a fazer parte do conteúdo de autoridade no momento inicial do governo, quando o presidente conduz ao limbo de resistência o exercício da sua própria autoridade nos planos constitucional e político. (...) a esquerda e a direita, os conservadores e os progressistas, os fisiológicos e os orgânicos, todo mundo - segundo qualquer critério - está passando»* (50). A este respeito, a crise econômica e a sensação nacional da proximidade do abismo no plano da economia constituem o elemento de fortuna para o estilo presidencial.

O governo Collor ocupou um dos vértices do triângulo político composto ainda pelo Congresso e opinião pública. Pressionado pelo apoio popular ao governo e distante do momento de sua própria eleição, o Congresso encontrou-se numa situação paradoxal. De um lado, porque dotado de poderes quase parlamentaristas conforme a Constituição que ele elaborou e promulgou; de outro lado, à parte o seu conteúdo legal e o seu número (isto é, a intensidade do seu emprego pelo Executivo), as Medidas Provisórias são instrumentos constitucionais criados por este mesmo Congresso. Como não definira os limites de seu emprego, restou-lhe debruçar-se sobre a legalidade, isto é, a base constitucional de cada uma das Medidas Provisórias, atitude que o aproximou do Judiciário e da Procuradoria Geral

(50) Lúizer Pizzo da Oliveira, *Pressão e realinhamento*. Jornal do Brasil, 23.3.90.

da República (51). Paradoxalmente, um ano depois o Procurador Geral Aristides Junqueira é reconduzido às funções pelo presidente Collor, em cujo processo viria a ter um papel de relevo (52).

Collor escolheu o caminho aparentemente mais frágil, pois tais medidas são provisórias em sua duração e validade. Porém, elas configuram um instrumento capaz de forçar o Congresso a permanecer em posição defensiva. Os primeiros momentos das relações Executivo/Legislativo dão-se nestas condições. Congresso e presidente são constrangidos à negociação, em que peso o governo considerará inegociáveis as Medidas Provisórias contra a tendência do Congresso disposto a modificar substancialmente o plano econômico (53).

Uma dose de ousadia e de imaturidade política não falou ao presidente Collor no seu jogo do tudo ou nada. Nas palavras do presidente, ele só tinha uma bala na agulha, o que evidencia o quanto o seu jogo era de alto risco. Os vetos presidenciais incluem-se neste quadro de pressão contra o Congresso com o sentido de apresentar-se o presidente como o único responsável pelo destino de seu plano econômico. Mais grave ainda, o governo fecha o cerco à contestação política do Congresso e da sociedade civil ao editar Medida Provisória com a finalidade de proibir o Judiciário de acolher mandatos ou conceder medidas liminares contra o programa econômico. A isto respeito, Collor ingressou no caminho da legislação institucional da ditadura militar que também impedia a apreciação judicial.

Desde o início do seu governo o presidente Collor perseguiu um objetivo importante em relação ao Congresso, o realinhamento político que vai além das medidas econômicas. O apoio político ao governo não seria suficiente com base apenas nas adesões à sua candidatura, particularmente no segundo turno, pois ainda assim o governo se encontraria em minoria. O presidente perseguiu um realinhamento político no Congresso e nas bancadas

(51) No dia 1º de julho de 1990 o Procurador Geral da República entrou o Supremo Tribunal Federal com pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade da Medida Provisória 190 que concedeu MP anteriormente rejeitada pelo Congresso (a qual permitia ao STF rever decisões de instâncias inferiores sobre aumento de salários). Em consequência, obtém liminar que suspende por trinta dias os efeitos da MP 90. *Almanaque Abril 91*, pg. 21.

(52) «O presidente me disse que considera uma tranquilidade e uma segurança a minha presença no Procuradoria». *Veja 1189*, 3.7.91, pg. 25-26.

(53) O Legislativo buscou manter a ofensiva no tocante aos salários, ponto que colocava em cheque a própria política de reformas econômicas na órbita do Executivo. No início de agosto de 1990, o presidente Collor votou integralmente o projeto do reajuste salarial aprovado pelo Congresso no mês anterior, que implicaria o aumento automático (conforme inflação do mês anterior) para a faixa de 1 a 5 salários mínimos e reajustes trimestrais para a faixa de 6 a 10. A Câmara Federal derrubou o voto no dia 23 de agosto por 263 votos a 125, com 15 abstenções. Mas o Senado, no mesmo dia, não conseguiu votação mínima para derrubar o voto. *Almanaque Abril 91*, pg. 24.

de modo que o voto da liderança viesse a ser ultrapassado pelo voto de cada parlamentar quando não houvesse apoio majoritário e segurança. Não se tratou de uma reorganização de partidos, que o presidente nunca abastou como hipótese e que tentou implementar já em situação de crise política, mas da busca de adesões ao governo. Collor levou ao extremo e ao paradoxo a lógica intrínseca do presidencialismo que obriga o governo a negociar apoio partidário e individual para cada um de seus projetos, tendo como moeda os recursos públicos colocados a disposição do Executivo. As investidas contra redutos adversários inscrevem-se nesta perspectiva: o exemplo mais notável é a atração de diversos prefeitos do interior de São Paulo, os quais se afastaram dos partidos de origem (principalmente o PMDB) como condição para o acesso a verbas federais transferidas diretamente para as prefeituras, em detrimento dos governos estaduais.

As forças políticas em torno do Centrão (a área mais conservadora da Aliança Democrática da Nova República, com significativa participação na Constituinte) prestaram-se ao apoio político nos primeiros tempos do governo Collor. E os partidos progressistas identificaram-se com o diagnóstico da crise econômica e com várias propostas econômicas porque elas correspondiam à sua própria visão do papel do Estado na vida econômica do país. Inversamente, as restrições ao corte das estatais originaram-se principalmente de parlamentares (de diversas orientações) cuja reprodução política depende do acesso aos ministérios, às estatais e aos recursos do Estado.

Com a expectativa de uma adesão coletiva ao líder que se cultivava cosmético, o realinhamento almejado pelo presidente chegou a sensibilizar setores políticos que viriam a encontrar-se na linha de batalha no processo do *impeachment* dois anos depois. Na medida em que não contava com apoio seguro no Congresso, o presidente passou a representar uma questão importante cuja falta de solução poderia apontar para a crise das instituições republicanas e governabilidade. O Congresso empenhou-se em garantir o funcionamento das instituições, muito embora ele fosse corroído pelo fisiologismo típico do presidencialismo que não consegue resolver a contento a questão do apoio político-partidário ao governo.

2. Isolamento político e corrupção

Imbuído de uma missão messiânica destinada a redimir o país da inflação e do subdesenvolvimento, com o objetivo de fazê-lo ingressar no primeiro mundo, o presidente Collor promoveu a desmontagem da máquina administrativa do governo federal. Do ponto de vista salarial, a administração direta foi atingida por completo. Do ponto de vista estrutural, o aparelho militar e o Itamaraty foram poupados, até porque teriam condições de opor decisiva resistência. No entanto, a crise relativa ao funcionamento do governo associa-se desde os primeiros tempos a dois outros aspectos da crise política: o isolamento do presidente em seu próprio esquema de poder e o funcionamento de uma estrutura de influência e de corrupção envolvendo o próprio presidente, alguns de seus auxiliares mais íntimos e tendo como eminência parda o seu tesoureiro de campanhas eleitorais, cujos tentáculos (numa situação comparável apenas à extensão dos organismos de informação no regime militar) estenderam-se ao conjunto do governo.

Isolamento do presidente e crise política marcham juntos. O presidente Collor busca atrair o PSDB com base na alegada *modernidade social-democrata*, ao tempo em que na verdade amplia sua dependência do PFL que ocupou espaços crescentes nas áreas mais sensíveis do governo. A eleição de Antônio Carlos Magalhães e Leonel Brizola para os governos da Bahia e do Rio de Janeiro abre ao presidente uma via de negociação, regada com recursos federais, que lhe assegurará o mínimo de apoio político da parte dos grandes Estados.

Ministros de sua estrita confiança começam a deixar o governo antes que este completasse sete meses. O ministro da Justiça, Bernardo Cabral, é substituído pelo senador Jarbas Passarinho (PDS-AM) na mesma ocasião que o presidente da Petrobrás, Luiz Otávio Motta Veiga, deixa o cargo depois de denunciar o que mais tarde será conhecido como *esquema PC Farias*. Com a anuência do ministro chefe da Casa Civil, Paulo César Farias o teria pressionado para realizar operação comercial de venda de combustível à Viação Aérea São Paulo - VASP, recentemente comprada por empresário do círculo mais próximo do

presidente (54). Essa primeira mudança ministerial é destituída de maior importância política, até porque o ministro da Justiça ficou conhecido pela insegurança em sua própria área de especialidade e pela relação com a ministra da Economia. Porém, ela expressa o início de diversos movimentos do presidente para ampliar suas bases políticas no Congresso. Daí a nomeação do ministro Jarbas Passarinho, político experiente da área conservadora mas com relacionamento amplo e respeitado em outras áreas políticas. Ao lado desta iniciativa, porém, o governo fica fortemente marcado pela denúncia da existência de um esquema de corrupção centrado em Paulo César Farias, o qual virá à tona nas mudanças ministeriais seguintes, antecipando a conjuntura ligada ao processo de afastamento do presidente.

A ministra Zélia Cardoso de Mello deixa o governo em abril de 1991 no contexto de reformas ministeriais que se completarão doze meses depois com a constituição de um ministério formado parcialmente de personalidades de forte prestígio pessoal, as quais emprestarão ao governo um prestígio (fundado na probidade e na competência profissional) de que não havia gozado até então. O ingresso do embaixador Marcellio Marques Moreira (55) significa o fim das experiências na condução da economia, associada à juventude de uma equipe pouco experiente em torno da ex-ministra. Três meses depois foi substituído o ministro Chiarelli, da Educação, pelo então secretário de Ciência e Tecnologia, José Goldemberg (56) em meio a denúncias crescentes sobre o funcionamento de um esquema de corrupção destinado, entre outros objetivos, a solidificar a posição do presidente Collor em Alagoas. Em suma, a *entourage* do presidente estaria a tal ponto associada à corrupção que seria capaz de fornecer o exemplo grotesco da sua mulher, presidente da Legião Brasileira de Assistência, afastada em razão das repercussões do desvio de cerca de 11 milhões de dólares para sua família em Alagoas (57), além de recursos aplicados na eleição para governador naquele Estado.

(54) O ministro da Justiça demitiu-se no dia 13 e o presidente da Petrobrás no dia 15 de outubro de 1990, substituídos por Jarbas Passarinho e Eduardo Teixeira. Motta acusou Paulo César Farias de exigir o favorecimento da VASP numa operação de 60 milhões de dólares. Almanaque Abril 91, pg. 27.

(55) Em substituição à ministra Zélia Cardoso de Almeida em 8 de maio de 1991.

(56) No dia 21 de agosto de 1991 o presidente nomeou José Goldemberg em substituição a Carlos Chiarelli, que passa a ocupar uma pasta informal sobre o Mercosul. Almanaque Abril 92, pg. 93.

(57) «A paquidêmica República brasileira, com o seu poderio de décima economia do mundo ocidental, foi invadida pela pequenina Alagoas. Os alagoanos tomaram Brasília de assalto, estão instalados no Palácio do Planalto, têm batelhões infiltrados em São Paulo, aliados no Rio, na Bahia, na Globo e mandam no Brasil inteiro». *A República que invade o Brasil*, matéria que denuncia investimentos federais em Alagoas, cujo vulto explica-se pelas relações do presidente e Paulo César Farias com o governo e oligarquias estaduais. Veja 1189, 3.7.91, pg. 16.

A autoridade do presidente declina aceleradamente como resultado de uma catastrófica combinação de desagregação política e desagregação moral num ambiente social de retomada do processo inflacionário. Por ordem do presidente a Secretaria de Assuntos Estratégicos teria investigado a vida pessoal de sua mulher Rosane Collor, a quem expressa pública e teatralmente o desconforto da crise conjugal. As investigações teriam sido dirigidas para o principal organismo assistencial do país, presidido justamente pela senhora Collor, conforme denúncia do Jornal do Brasil no final de agosto de 1991: *«Pois eis que a Legião confundiu carentes com parentes. Verbas milionárias da LBA não foram usadas para ajudar os carentes do Brasil, de Alagoas ou de Canapi. Elas foram parar nas mãos de membros da família Malta, a mais rica de Canapi. (...) O escândalo da LBA, portanto, atinge o coração do governo, à medida que expõe as entranhas de uma malversação monstruosa»* (58). A senhora Collor foi substituída na presidência da Legião Brasileira de Assistência pelo economista Paulo Sotero, indicado por Jarbas Passarinho (59), mas não prosperou a iniciativa do deputado federal José Dirceu (PT-SP) de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias de corrupção e desvios de verbas naquela instituição (60). Outro exemplo de corrupção de pessoa estreitamente ligada ao presidente é fornecido pelo deputado Cleto Falcão (PRN-AL) que reconhece viver de favores de empresários (61).

Os ministros Antônio Rogério Magri, Margarida Procópio e Alceni Guerra deixaram o governo no curto espaço de dois meses a partir das denúncias contra a esposa do presidente, substituídos respectivamente pelos deputados Reinhold Stephanes e Ricardo Fiuza, ambos do PFL, e pelo ministro José Goldemberg (que acumulou temporariamente as pastas da Saúde e Educação), posteriormente substituído pelo médico Adib Jatene (62).

(58) Almanaque Abril 92, pg. 30.

(59) Escândalo federal, Veja 1198, 4.9.91.

(60) O deputado José Dirceu requereu a instalação desta CPI em 8.8.91. Almanaque Abril 92, pg. 21. Posteriormente, uma comissão interna de sindicância denunciou diversos funcionários por malversação de fundos, inclusive três parentes de Rosane Collor, que todavia não foi indiciada: *«A participação da Rosane é um complicador político embutido no escândalo. A mulher de Collor chafieva a LBA no período em que sua família encheu os bolsos com dinheiro da entidade. Rosane jura que não tinha conhecimento da roubalheira»*. Faltou um Malta, Veja 1211, 4.12.91, pg. 27.

(61) O deputado afirma dispor de recursos pessoais quatro vezes inferiores aos seus gastos, sendo a diferença coberta *«por amigos que me ajudam»*. O deputado reside em casa de 500 mil dólares e 400 m² de construção, além de moto, lancha e dois jet-skis, *«tudo presente de amigos»*. Amizades milionárias, Veja 1210, 27.11.91.

(62) Essas mudanças ocorreram em janeiro de 1992, sendo que o ministro Jatene assumiu em 12 do mês seguinte. A Procuradoria Geral da República não pediu o enquadramento do ministro Alceni Guerra, afastado em razão de irregularidades cometidas pelo secretário da Saúde e do esquema de Paulo César Farias funcionava através de um de seus irmãos. A Justiça não reconheceu portanto a culpabilidade do ex-ministro Alceni Guerra.

Neste caso, apesar de manter laços com o PDS, este partido não se considera comprometido com o governo (63).

A atribuição da coordenação política do governo ao ex-ministro Jorge Bornhausen, político de primeira grandeza do PFL, prepara as últimas modificações ministeriais através das quais o presidente parece pretender afastar-se das áreas mais problemáticas do seu ministério, abrindo caminho para uma composição política capaz de fornecer-lhe sustentação política eficaz. Assim, não por corrupção mas por conflitos em várias áreas do governo, inclusive a militar e a diplomática, o secretário do Meio Ambiente José Lutzenberger deixa o governo durante os preparativos da Rio 92, passando o ministro Goldemberg a ocupar-se deste tema. Nesta fase, o presidente afastou o secretário de imprensa da Presidência, Cláudio Humberto, ríspido manejador de respostas mal educadas em direção a algumas das figuras mais solenes e basilares da vida da República, tal como o deputado Ulysses Guimarães (64).

Cercado por acusações que todavia não deslindavam as conexões entre o presidente e a estrutura de corrupção em seu governo, Collor realizou um jogo de fina sensibilidade para contornar o auto-isolamento ao acelerar a reforma ministerial. Afastou o secretário de Assuntos Estratégicos, Pedro Paulo Leone Ramos; seu próprio secretário particular, Cláudio Vieira; Egberto Batista, secretário de Desenvolvimento Regional e Francisco Resek, do Itamaraty (este, sem suspeita de corrupção). Entram para o governo o ministro Célio Borja do Supremo Tribunal Federal, para a Justiça; o cientista político Hélio Jaguaribe, da direção nacional do PSDB, para a secretaria de Ciência e Tecnologia; Eliézer Batista para a Secretaria de Assuntos Estratégicos; Celso Lafer, também ligado ao PSDB, para o ministério das Relações Exteriores (65). Com o objetivo de melhorar sua base parlamentar, o presidente promove a divisão do ministério da Infra-Estrutura em Minas e Energia (Platini de Moraes, PDS-RS) e Transportes e Comunicações (Afonso Camargo, PTB-PR, tendo Nelson Marquesan (PDS-RS) como secretário nacional de Comunicações); indica o deputado federal João Melão (PL-SP) para o ministério do Trabalho; Ângelo Calmon de Sá, da área política identificada com o governador Antônio Carlos Magalhães, para o ministério do Desenvolvimento Regional (66).

(63) Segundo o deputado Delfim Neto, «*Intene no ministério engaja tanto o PDS quanto a indicação de Passarinho, ou seja, nada*». *Operação de sucesso*, Veja 1221, 12.2.91, pg. 23.

(64) Cláudio Humberto é nomeado adido cultural em Portugal em fevereiro de 1992.

(65) *Sem choro nem veia*, Veja 1229, 8.4.92.

(66) *De volta para o futuro*, Veja, 1230, 15.4.92.

Em consequência, ao completar estas reformas ministeriais em abril de 1992, Collor parece ter estabelecido novas relações com o Congresso e com a opinião pública. Com efeito, a reforma do ministério abre uma fase de *ministros éticos* que despertariam um movimento de legitimidade ou de boa vontade para com o governo Collor. Todavia, ao lado destes ministros, figuram alguns titulares de currículos menos qualificados deste ponto de vista, destinados a obter apoio parlamentar com a generosidade dos cofres públicos, tarefa particularmente atribuída ao ministro Ricardo Fiuza. Uma investida mal sucedida deu-se em direção ao PSDB com quem identificam-se alguns ministros e secretários nacionais (Goldemberg, Jaguaribe, Lafer, Dorotheia Werneck e Roberto Macedo): o presidente Collor ofereceu-lhe dois ministérios mas a sua Executiva Nacional dividiu-se sobre o apoio ao governo: 7 a 7 e 1 abstenção (67).

As iniciativas de *entendimento* do presidente Collor para sair do isolamento são bem sucedidas no PFL e em parte da opinião pública sensibilizada com o prestígio dos ministros *éticos*. Mas o presidente não consegue superar duas outras dificuldades. A primeira diz respeito à atitude da grande imprensa escrita, particularmente em São Paulo, que não lhe reconhece o mérito de determinados passos. É o caso de seus artigos sobre o Social-Liberalismo, a propósito dos quais o presidente é acusado de plagiar o falecido diplomata José Guilherme Merquior. A questão da autoria ganha mais relevo do que as idéias expressas pelo presidente, as quais sugeriam uma pauta de negociações e uma eventual reforma partidária (68).

No tocante à agenda política proposta pelo presidente, fecham-se as portas do PSDB que Collor mais uma vez procurou atrair com o cuidado de não restringir seu próprio campo de ação. O presidente, que teria manifestado ao senador Fernando Henrique Cardoso a convicção da necessidade de ampliação de sua base política (*«eu tenho consciência de que não há condições de sair dessa crise sozinho»*) (69), encontra em parte do PSDB uma oposição remanescente da malograda negociação sobre a antecipação do plebiscito e da revisão constitucional, a partir da qual prevalecera a posição expressa pelo senador Mário Covas: não deveria ser tentado um novo entendimento porque *«o presidente Collor não deseja entendimento algum. Ele deseja a rendição. (...) É um jogo autoritário. Ele não anda*

(67) *Um muro no caminho e Sem choro nem vela*, Veja 1229, 8.4.92; *De volta para o futuro*, Veja, 1230, 15.4.92.

(68) «Nos cinco primeiros artigos da série, 568 linhas das 891 são cópias literais do original de Merquior. Os artigos somam 92 parágrafos e, desta total, apenas dezessete não contém nenhuma idéia, frase ou palavra do original. Tudo somado, a cópia, com o plágio operado em 81% dos parágrafos». Com a palavra Alênio. Veja 1217, 15.1.92.

(69) *Todo mundo entendeu*, Veja 1198, 11.9.91, pg. 26.

atrás de aliados nem de entendimento. (...) Collor anda atrás da rendição. (O presidente) «não está isolado agora. Ele sempre buscou o isolamento como arma fundamental». Enfim, diz o senador, «o governo é profundamente autoritário» (70). Não é outra a posição do governador Ciro Gomes para quem a agenda para o consenso «é apenas uma angustiada tentativa do presidente de sistematizar sua própria idéia. A agenda que ele apresentou é varejista, com tópicos soltos aqui e ali. Agora sabemos o que pensa nosso presidente, mas isso não acrescenta nada à questão pragmática do Brasil hoje. A agenda da sociedade é outra» (71).

3. A crise do *impeachment* do presidente Collor

Resulta destas iniciativas presidenciais o *segundo governo Collor* (72), um governo *híbrido* na figura empregada por Raymundo Faoro cuja pergunta constitui a grande questão política da conjuntura: trata-se de um governo que ganhou fôlego capaz de conduzir a contento o processo político-governamental ou, ao contrário, ele estaria iniciando o seu próprio fim? (73) A existência deste ministério híbrido, composto por um lado *ético* e ao mesmo tempo pelo fisiologismo o mais condizente com a tradição brasileira, configura o encerra a segunda fase do governo Collor, abrindo-se em seguida o que viria a ser a fase final, ou seja, a conjuntura do *impeachment*, a qual se inicia em maio de 1992 com a denúncia do presidente pelo seu irmão Pedro Collor, em sucessivas entrevistas à imprensa, encerrando-se em setembro com o afastamento provisório de Collor. Em dezembro, será afastado em definitivo mediante renúncia ao cargo de presidente da República.

(70) Entrevista, IstoÉ Senhor 1157, 27.11.91.

(71) «O presidente precisa ter humildade, confessar que não vai resolver o problema sozinho e ter a capacidade de trazer mesmo os seus adversários para empreitadas comuns, e não pedir a adesão pura e simples das pessoas ao seu modo de ver o mundo». Entrevista, O povo é sério, Veja 1219, 29.1.92.

(72) Expressão criada pela revista Veja, segundo meu conhecimento, na matéria *De volta para o futuro*. Veja 1230, 15.4.92.

(73) «Feitas as contas, o governo é o mesmo ser híbrido que apareceu um ano atrás, alteradas apenas as partes: um terço de medalhões, um terço de fisiológicos (os que, de qualquer forma, aliciam votos no Congresso), um terço militar. Sobre as três partes heterogêneas, paira uma dúvida, a dúvida que se ergueu quando se volatilizaram as fumaças bonapartistas e carismáticas: é possível a liderança presidencial? Ou este é o começo do fim?». O difícil e estéril aprendizado, IstoÉ Senhor 1175, 8.4.92, pg. 23.

Parte 4: As Forças Armadas no Governo Collor

A corrupção terá ocupado um lugar central neste governo desde os primeiros tempos, conforme as conclusões a que chegará a CPI que investigará as ações de Paulo César Farias. Todavia, não se tratara de uma corrupção suficientemente ampla para tomar todos os níveis de governo, nem tão profunda do ponto de vista político para dar o tom de todas as conjunturas (74). Na verdade, ela conviveu com setores honestos e altamente profissionais da administração federal, muito embora a reforma administrativa, ao promover o desmanche da máquina federal na maior parte das áreas civis, pareça mesmo ter sido concebida para propiciar o maior ganho possível no menor espaço de tempo à estrutura de corrupção organizada em torno de Paulo César Farias. Fundada sobre a exploração do *prestígio* (isto é, relações especiais com o presidente e acesso privilegiado aos mecanismos de decisão) de pessoas ligadas a Collor, tal estrutura intermediava empresas (e empresários) e as áreas governamentais, inclusive as poderosas empresas estatais, com base nas relações estabelecidas na eleição presidencial de 1989. As doações que financiaram não apenas a campanha de Collor, mas também o seu nível de vida, funcionaram, segundo seu mentor principal, como *«um passaporte para o poder»*; pois, em razão do peso e do papel do Estado na economia, enquanto *medida preventiva*, *«as empresas acabam dando dinheiro a todo e qualquer candidato que tiver minimamente uma chance de ganhar a eleição»* (75).

Ao iniciar-se o ano de 1992, sob forte pressão da opinião pública, o presidente Collor afirma que *«a minha determinação é absoluta no sentido de esclarecer a opinião pública acerca de qualquer dúvida que se tenha sobre a lisura e a transparência deste governo. Depois, encaminhar tudo à Justiça, que decide conforme lhe parecer conveniente e conforme os autos determinarem»*. Ele nega ligações com a eminência parda de seu governo, Paulo César Farias (*«não converso com ele há um ano e oito meses»*) e propugna o biênio 1992/93 como o tempo da recuperação econômica (76). Ao contrário das

(74) *«A corrupção é um sistema que inclui setores do governo e alguns empresários. O mais grave é que, em certos casos, ou se entra no sistema da corrupção e sai corrompido ou então se fica de fora do jogo. (...) Mas o governo Collor no seu conjunto não é corrupto. (...) Não há punição e a população passa a acreditar que nunca haverá punição. (...) Mas a verdade é que nem toda classe política é corrupta. Essa descrença (da população) se tornou um problema político muito sério, no sentido de que impede a mobilização das forças do país para sustentar qualquer político ou mesmo apoiar qualquer governo»*. Senador Fernando Henrique Cardoso, entrevista (páginas amarelas) *Em busca da saída*. Veja 1198, 4.9.91.

(75) Na opinião de Paulo César Farias, a prática das doações ilegais às campanhas eleitorais é tão corriqueira que *«os políticos, os empreiteiros, os banqueiros, não sobrava ninguém (...) fora da cadeia»* na hipótese de uma legislação eleitoral rigorosa como a italiana. Nirlando Beirão, *Todos na cadeia, a tese de PC*. Entrevista de Paulo César Farias. IstoÉ 1239, 30.6.93, pg. 34.

(76) *«1992 será o ano de virada, o ano da mudança de expectativa da sociedade em relação ao futuro do país. Em 1993 estaremos prontos para urubentar a boca do balão, prontos para recuperar a capacidade de crescimento sustentado da economia»*. Entrevista (páginas amarelas): *Este governo é bom*. Veja, 1227, 25.3.92.

conjunturas anteriores, quando ela se havia restrito a desestabilizar auxiliares diretos do presidente (vale lembrar que os ministros Alcení Guerra, Antônio Rogério Magri, Margarida Procópio e posteriormente Pedro Paulo Leone Ramos), a variável corrupção passa a ocupar o lugar central na conjuntura do *impeachment*, apontando para a acusação formal do presidente por crime de responsabilidade. Um conflito familiar e empresarial em torno de interesses alagoanos encontra-se na origem desta conjuntura que se abre com a ação persistente, crescente e amplamente pública de Pedro Collor com o objetivo de denunciar vínculos entre Paulo César Farias e o presidente da República, os quais aponta como responsáveis superiores da estrutura de corrupção no governo federal. Na verdade, o empresário Pedro Collor parece ter perseguido o objetivo de fazer acuar o empresário Paulo César Farias de seu projeto de criação de novo jornal e possivelmente de ampliação da área de comunicações em Alagoas, em associação com o presidente Collor. Apresentou evidências que justificaram a constituição de uma Comissão Mista Parlamentar de Inquérito. Pedro Collor detinha informações capazes não apenas de acuar, mas de derrubar e destruir seu irmão presidente. E ele o fez ao revelar ao sistema político (que não poderia deixar de se confrontar com o fato) o núcleo da estrutura da corrupção do governo federal.

Se a tática de Pedro Collor foi tomar a iniciativa e preservar a ofensiva, a do presidente, de início, foi considerá-lo louco, pura e simplesmente, com o propósito de desqualificar as denúncias e o autor, contando que pudesse controlar a opinião pública e os principais fatores de poder. Pedro Collor não apenas se considera sã (ele se submeterá voluntariamente a uma junta médica, cujo resultado lhe será favorável) como se vangloria da sua estratégia: *«Não estou louco. Estou sendo muito disciplinado na forma como venho divulgando os fatos»* (77). Assim, concede entrevista às duas principais revistas semanais do país cujo ponto essencial, muito além das revelações sobre o uso de drogas na adolescência passada por ambos em Brasília, refere-se a Paulo César Farias como *testa de ferro* do presidente, que levaria uma parcela dos produtos da corrupção (78).

Iniciado o processo de desestabilização do governo, e perante as perspectivas de desestabilização do próprio regime, as forças políticas adotaram táticas correspondentes às suas próprias perspectivas: cautela, apoio fisiológico, ataque frontal, isenção militar com reafirmação de uma postura legalista, defesa das prerrogativas do Legislativo, radicalização crescente. Tais são as linhas de conduta dos principais atores políticos na conjuntura do

(77) *Reião x na renda*. Veja 1235, 20.5.92.

(78) *O PC é testa de ferro do Fernando*. Veja 1236, 27.5.92.

impeachment: os governadores e as principais lideranças políticas do PMDB, PSDB, PDS e PFL orientam-se pela cautela inicial que se encaminha para a oposição ao final. Parte do PFL no Congresso e os governadores Brizola e Magalhães apóiam Collor tendo como contrapartida verbas federais e acesso privilegiado aos núcleos de poder (os parlamentares mudarão de posição, Brizola admitirá a renúncia e Magalhães permanecerá fiel às posições iniciais). O PT comanda a linha de ataque frontal ao presidente, coerente com iniciativas imediatas à sua própria derrota nas presidenciais de 1989, com o objetivo de afastar o chefe de governo. A imprensa orienta-se paulatinamente pela mesma linha do ataque frontal (79). O aparelho militar será preservado desta disputa já que os ministros definiram-se de pronto e com nitidez pela obediência às normas constitucionais. O deputado Ulysses Guimarães encarnará a independência do Legislativo contra toda tentativa de cerceamento de suas prerrogativas no processo de investigação e julgamento do presidente.

A instalação da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito em 1º de junho de 1992, criada a partir de iniciativa do senador Eduardo Suplicy e deputado José Dirceu, ambos do PT de São Paulo, funda-se precisamente nas denúncias formuladas por Pedro Collor (80). Sua composição e funcionamento expressam a expectativa das forças políticas a respeito do destino do presidente, dentre elas os partidos e as principais lideranças nacionais. A atribuição da presidência ao deputado Benito Gama e a relatoria ao senador Amir Lando,

(79) Jânio de Freitas, ao completar dez anos de sua coluna na Folha de São Paulo, reduz a importância da imprensa no processo do *impeachment*: «Ao contrário do que dizem as louvações, a imprensa esteve muito mais guieda do que na dianteira. O caso Magri deve-se todo à deputada Cidinha Campos. O caso Alcení ganhou dimensão com o depoimento de Takashi Inai, aliás, reproduzindo na CPI e na PF boa parte do que pude publicar muito antes. Depois, a dianteira foi da CPI, ou melhor, de um pequeno grupo de parlamentares nela encabeçado pelo senador Bisol. Não digo que a imprensa não tenha contribuído com algumas revelações importantes, mas acho que foram mais esporádicas do que deviam e fruto do acaso, porque não houve investigação jornalística sistemática. Quando o clima se inverteu, foi, cá entre nós, um terrível "vale qualquer coisa" na imprensa». Jânio de Freitas completa dez anos como colunista. Folha de São Paulo, 13.6.93, pp. 6-7.

(80) «A proposta de instalação de uma CPI mista justifica-se pela necessidade de o Congresso Nacional não ficar cínico, diante da gravidade dos fatos denunciados», conforme o requerimento nº 82, de 27.5.92, assinado pelos seguintes parlamentares: Humberto Lucena e Genebaldo Correia, líderes do PMDB no Senado e Câmara dos Deputados; Fernando Henrique Cardoso e José Serra, líderes do PSDB; José Dirceu (líder) e Eduardo Jorge, do PT; Eden Pedrosa e Maurício Correa, do PDT; José Paulo Bisol, do PSB e Luiz Carlos Hauly, do PST. Ela foi presidida pelo Deputado Benito Gama (PFL), tendo como vice-presidente o senador Maurício Correa (PDT) e relator o senador Amir Lando (PMDB). Sua composição de onze senadores e onze deputados titulares foi a seguinte: senadores Pedro Simon, Antônio Mariz, Amir Lando e Iram Saraiva (PMDB); Odacir Soares e Raimundo Lira (PFL); Mário Covas (PSDB), Valmir Campelo (PTB), Maurício Correa (PDT), Ney Maranhão (FRN) e José Paulo Bisol (PSB). Os deputados titulares: Odacir Klein e Marcelo Barbieri (PMDB), Benito Gama, José Carlos Vasconcelos e José Márcio Monteiro (Brazão); Maurício Ladeira (PDT), Roberto Jefferson (PTB), José Dirceu (PT), Alcino Borba (PDS), Antônio Carlos Thomaz (PSDB) e Jovival Lemos (PDC).

parlamentares discretos que seriam presumivelmente mantidos sob estrita vigilância pelo governador baiano e pela cúpula do PMDB, configuram a primeira atitude no sentido de exercer um forte e seguro controle sobre a própria CPI. De um lado, a coordenação política do governo buscaria restringir o alvo da CPI às ações de Paulo César Farias e ao mesmo tempo limitar os seus efeitos, evitando-se assim a responsabilidade do presidente (81). No início dos trabalhos da CPI, esta posição teve alguma chance de impor-se, pois ainda não se estabelecera uma dinâmica social, com profundos reflexos no Congresso Nacional, favorável ao *impeachment*. Nos primeiros momentos, o governador Antônio Carlos Magalhães definiu uma linha à qual se manteve coerente ao longo de todo o processo de inquérito: o afastamento do presidente significaria um golpe que abriria a porta para o afastamento do vice (82). Como outros governadores, considerava impossível não investigar Paulo César Farias; todavia, este deveria ser estritamente o ponto nodal da crise, o seu perímetro propriamente dito. Neste momento, a exceção que aponta para o *impeachment* como posição de princípio é expressa pelo PT (que não reconhece a existência de riscos institucionais decorrentes da CPI) (83). O processo político passa a caminhar nessa direção em razão dos esclarecimentos obtidos pelos sucessivos depoimentos à CPI e à Polícia Federal.

Quanto aos ministros militares, sua posição conjunta aponta para o cumprimento da Constituição, significando que o vice deveria assumir em caso de *impeachment* ou renúncia do presidente (84). Todavia, os militares não deixam de viver suas próprias ambiguidades: o Exército realiza manobra com o objetivo de intimidar a população de São Paulo, Santos e Vale do Paraíba (85), às vésperas das manifestações convocadas pelo governador Fleury e pela prefeita Erundina.

(81) Foi atribuída ao ministro Bornhausen a frase «as CPIs nunca deram em nada». *Do pânico à paz*. Veja 1237, 3.6.92, pg. 23.

(82) «... não vejo nenhuma razão para o impeachment (...) nunca houve essa possibilidade de renúncia. (...) Se a Constituição for rasgada para afastar o presidente, evidentemente ele vai ser rasgado também para afastar o vice». Assim a carta não serve. Entrevista. IstoÉ 1186, 24.6.92.

(83) «Não há hipótese de interrupção do processo democrático. Ao contrário, ocorreria uma afirmação deste processo. Todas as forças políticas do país estão hoje evidentemente comprometidas com a democracia e o Estado de Direito. Afastado o presidente da República, os artigos 79, 80 e 81 da Constituição prevêm a posse do vice-presidente ou do presidente da Câmara, com a possibilidade de que novas eleições sejam convocadas, a depender do período em que ocorrer a vacância ou na hipótese de se configurar o crime eleitoral. (...) Não é mais possível perdoar a transgressão em nome da preservação da regra. Não é possível tolerar o ataque a a ilegalidade nos mais altos escalões da República em nome da democracia. Isto seria a negação da democracia». Deputado Aléssio Mercadante (PT-SP). *Um teste para a democracia*. Folha de São Paulo, 27.5.92, pg. 3.

(84) *O acórdão faz água*. Veja 1238, 10.6.92.

(85) *A voz dos quartéis*. Veja 1249, 26.8.92.

Assim, o quadro político torna-se insustentável para o presidente Collor. De um lado porque, em consonância com o movimento político que ganha as ruas em torno da Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa e entidades estudantis e sindicais, a CPI escapa ao controle do PMDB e PFL ao convocar depoentes que identificam os mecanismos empresariais e bancários e os responsáveis pela estrutura da corrupção. De outro lado, porque o depoimento de Francisco Eriberto França, motorista da secretária do presidente, indicou o caminho das contas bancárias ilegais do próprio presidente e de todo o esquema de corrupção.

O presidente parece afastar-se de qualquer possibilidade de *crucificar* Paulo César Farias. Isto poderia ocorrer se ele admitisse, por exemplo, que o empresário traíra a sua confiança e que, neste caso, deveria ser punido. Não havendo tomado tal atitude, não lhe resta senão a confrontação política, isto é, *o ataque como defesa* na expressão de Luciano Martins. Collor perde paulatinamente a sustentação política na opinião pública e no Congresso, o que complica a sua situação perante a possibilidade de novas descobertas pela CPI. Trata-se de uma *«tática suicida»* porque Collor não disporia de apoio para uma solução à *Fujimori* (86). O país vive a crise da autoridade presidencial, sem ingressar numa crise do regime já que as suas instituições dão respostas funcionais às demandas de esclarecimento do envolvimento do presidente na corrupção.

De fato, o presidente concentra toda a sua atenção na busca de novos instrumentos políticos de defesa de sua posição, criando as figuras do *terceiro turno das eleições presidenciais* (87) e do *sindicato do golpe*. A resistência do presidente passa a ser confrontada com uma radicalização crescente do movimento em torno da CPI. O PSDB abandona a cautela, passando pela tese da renúncia negociada formulada pelo deputado José Serra (solução capaz de evitar o *impeachment* por ser *«extremamente penoso para o país e a economia, além de interessante do ponto de vista das instituições»*) (88), firmando-se posteriormente no afastamento do presidente. As distintas orientações das forças oposicionistas subsistem apenas no primeiro mês de atividades da CPI; a partir de então, impõe-se a idéia do *impeachment* face às evidências da responsabilidade do presidente. É o

(86) Luciano Martins, *A honra perdida*, Folha de São Paulo, 5.6.92.

(87) A crise política aberta com as denúncias de seu irmão configuraria o terceiro turno das eleições de 1989. Ver: *O impensável Collor*, entrevista do presidente Collor a IstoÉ 1187, 1.7.92.

(88) O deputado José Serra afirma ainda que a renúncia seria a melhor saída e deveria ser negociada: *«Para o país, a melhor solução é a renúncia do presidente. Isso não representa uma opção pelo confronto, mas pelo acordo»*. Entrevista (páginas amarelas), *Renúncia é acordo*. Veja 1242, 8.7.92.

caso do FMDB, cujos parlamentares escapam à cautela inicial dos governadores e do seu presidente, Orestes Quércia, ele mesmo sob o foco de denúncias de corrupção.

Pois, a partir dos depoimentos que desnudam o esquema bancário, desmentindo a fonte externa dos recursos extraordinários à disposição do presidente inclusive para suas despesas pessoais (a operação Uruguai), a nação adota a ideia do *impeachment* em detrimento das saídas alternativas para a crise (dentre elas, a renúncia): o *impeachment* torna-se impositivo a partir do levantamento bancário que a CPI realiza sobre o esquema PC, numa situação bastante distinta daquela que fundamentou solicitação judicial da parte do deputado Hélio Bicudo com base na utilização de fundos de campanha eleitoral (89). O *impeachment* entra na conjuntura porque esta passa a ser marcada pela descoberta da *quadrilha de Collor/PC Farias* (90).

Ao convocar a *maioria* para manifestar-lhe apoio com as cores da bandeira, Collor procurou mobilizar a opinião pública contra o Congresso. Numa cerimônia com motoristas levados ao Palácio do Planalto pela estrutura da Caixa Econômica Federal, o presidente faz um patético apelo ao patriotismo do que se poderia chamar de *maioria silenciosa*: «*Nós somos a maioria, nós aqui presentes somos a maioria. A maioria silenciosa, é verdade, mas uma maioria fiel e trabalhadora. A minoria atrapalha, a maioria trabalha. Nós temos, minha gente, nós temos que dar um sinal a este país de que nós somos a maioria. Nós temos que dar um sinal ao país de que as nossas cores são as cores da nossa bandeira: verde, amarelo, azul e branco. (...) Vamos inundar este Brasil de verde e amarelo, vamos mostrar as cores que animam o nosso espírito, mostrar as cores que balançam o nosso coração (...) Peçam às suas famílias para que no próximo domingo - e esta é uma mensagem que eu dirijo agora a todo o Brasil, a todos aqueles que têm essa mesma profissão de fé - que saiam no próximo domingo de casa com alguma peça de roupa numa das cores da nossa bandeira, exponham*

(89) «*Falar do impeachment há oito meses, como queria o PT, era uma despropósito e um desatino. Hoje, apesar do ministro Célio Borja, não querer que se fale em impeachment é como não querer que se grite em bolso de valores, ou que se comente futebol em salão de barbaqueas. O impeachment está na cabeça de todos*». Roberto Pompeu de Toledo, *A ameaça que cresce*. Veja 1240, 24.6.92.

(90) O esquema de corrupção pode ter movimentado 1 bilhão de dólares. A *operação Uruguai* teria sido um mecanismo de legalização de dinheiro obtido de maneira ilegal. Em junho de 1993, o ex-presidente Collor e Paulo César Farias prestam depoimento ao Supremo Tribunal Federal e reconhecem a apropriação pessoal de 25 a 28 milhões de dólares de *sobras de campanha*. *Cleptocracia*, IstoÉ 1239, 30.6.93, pp. 28-33. Tendo sido decretada sua prisão preventiva por sonegação fiscal, Paulo César Farias torna-se fugitivo da Justiça.

nas suas janelas toalhas, panos, o que tiver nas cores da nossa bandeira» (91). Na verdade, o presidente Collor deu um fortíssimo impulso ao movimento social do *impeachment*.

As ruas encheram-se de preto (inclusive com a militância de uma parte importante da imprensa e com o apoio da Igreja - «A confiança da população nas instituições democráticas tem uma expectativa que, neste caso concreto, a CPI seja conclusiva. A não realização dessa previsão trará frustrações para toda a população. Tratará também uma desagregação do tecido social, porque o ponto de convergência da concórdia social está na confiança nas instituições») (92), a partir de agosto, quando apenas uma passeata convocada pela UNE havia sido realizada em São Paulo no dia 11 daquele mês. A sociedade civil respondeu a Collor com a cor negra do *impeachment*.

Portanto, ao final do segundo mês de funcionamento da CPI e ao se iniciarem as manifestações de rua por todo o país, o presidente, um *cadáver político* dissecado pela CPI (93), tem reduzidas chances de resistir. A imprensa aprofunda as investigações paralelas à CPI, sendo que alguns de seus mais importantes organismos tomam posição pelo *impeachment*, particularmente em seguida à divulgação do relatório do senador Amir Lando: «O presente relatório não teve como abstrair, em relação a determinados fatos, a presença do Sr. presidente da República. A rigor, não existe uma só alternativa de compreensão de certos fatos que envolvem o Sr. Paulo César Cavalcante Farias que não inclua o Sr.

Veja-se o exemplo deste artigo do deputado Hélio Bicudo, onde ele afirma que propusera ao PT uma ação de crime eleitoral contra Collor logo após as eleições de 89: mentira (entrevista com Ferreira Neto), corrupção (Miriam Cordero) e abuso de poder econômico. Embora a direção do PT tivesse sido contrária à sua proposta, o deputado ingressou com ação no STE. *Crime eleitoral e impeachment*. Folha de São Paulo, 28.6.92. O PT agir de maneira diferente quando a ex-prefeita Lulza Erundina desobedeceu sua orientação e aceitou participar do governo Itamar em fevereiro de 93: aplicou-lhe um ano de suspensão, pena revista no congresso do partido em junho deste mesmo ano. O deputado também havia desobedecido, mas não foi punido.

(91) *Vamos ganhar o terceiro turno das eleições*. O Estado de São Paulo, 14.8.92.

(92) «Penhora-se a tábua que só falta, como saída, a renúncia do chefe do Executivo. (...) O presidente Collor já esgotou todas as reservas de credibilidade que poderia possuir junto à população. O governo está em frangalhos, suas mazelas estão expostas, sua respeitabilidade não existe mais. Recorre à bandeira nacional para defender a continuidade insuportável de uma crise. A resposta a esta tentativa de transformar as cores nacionais em motivo para um exercício farsesco e infamante já chegou espontaneamente às ruas. Generaliza-se a idéia de usar a cor negra como expressão do descontentamento, do protesto, da rebelião contra um governo desmarçalizado, perdido na megalomania e na inconsciência. Mais do que isso - trata-se de anunciar o sentimento que predomina neste instante: o luto. (...) Luto, vergonha, indignação - eis o que se experimenta diante da impunidade política e da arrogância com que o Planalto acena a farsa a que chama governar». Editorial: Luto. Estado de São Paulo, 15.8.92. Quanto à Igreja, D. Luciano Mendes de Almeida alerta para os riscos da frustração social no caso da CPI ser inócua e inoperante. Entrevista: *Frustração trará desagregação do tecido social*. O Estado de São Paulo, 17.8.92, pg. 7.

(93) Trata-se de uma imagem cunhada pelo senador Fernando Henrique Cardoso: «Eu acho que o povo não é o Itamar. O povo é um país que está disposto a seguir a Constituição. Ao respingar a Constituição o vice-presidente é quem deve assinar». Collor a cadáver político, diz Cardoso. Folha de São Paulo, 22.8.92.

presidente da República (...) ficou evidente que o Sr. presidente da República, da forma permanente e ao longo de mais de dois anos de mandato, recebeu vantagens econômicas indevidas, quer sob a forma de depósitos bancários (...) quer sob a forma de recursos financeiros para a aquisição de bens (...) ou, finalmente, sob a modalidade de benfitorias, melhorias e acessões diretamente realizadas no imóvel de sua propriedade (...) Omitiu-se, em conseqüência, o Chefe de Estado do seu dever funcional de zelar pela moralidade pública e de impedir a utilização do seu nome por terceiros para lograrem enriquecimento sem causa, ensejando que práticas à margem da moral e dos bons costumes pudessem ser perpetradas. Tais fatos podem confirmar ilícitos penais comuns em relação aos quais a iniciativa processual é prerrogativa intransferível do Ministério Público. Por outro lado, podem configurar crime de responsabilidade, em relação aos quais a iniciativa processual é prerrogativa da cidadania perante a Câmara dos Deputados, já que, as omissões do dever presidencial de zelar pela moralidade pública e os bons costumes, são especialmente tratadas pela Constituição Federal» (94).

A apresentação e aprovação do relatório da CPI foram precedidas por cerca de 80 manifestações pelo *impeachment* em todo o país, inclusive a que se realizou em frente ao Congresso durante a sua votação, e pelo desmoronamento do esquema político dos governadores e da sustentação do presidente no Congresso. O resultado pelo qual a Câmara autoriza ao Senado a julgar o presidente (441 votos a 38) mostra o quanto havia ruído o esquema político em torno de Collor (95).

O presidente é acusado de cinco crimes: corrupção passiva, prevaricação, advocacia administrativa, formação de quadrilha, estelionato (a OAB e a ABI dão entrada ao pedido de *impeachment* no Supremo Tribunal Federal) e o governo socorre-se na tática de evitar o julgamento e de forçar a votação secreta da aceitação da denúncia. A Câmara dos Deputados aceita o processo contra o presidente Collor com base no relatório do deputado Nelson Jobim no final de setembro, ao passo que o Legislativo tem confirmada pelo Judiciário a sua prerrogativa de definir o rito do julgamento, o que acabou prevalecendo na

(94) Relatório Final da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito criada através do requerimento 52/92 CN. Brasília, agosto 1992, pp. 368-369, aprovado por 16 votos a 5.

(95) O mês de setembro conhece o desmoronamento final de Collor: Marco Maciel renuncia à liderança do governo no Senado; os governadores Aníbal Barcelos (Amapá), Joaquim Francisco (Pernambuco) aderem ao *impeachment*, enquanto Brizola afasta-se da defesa do presidente e Jaime Campos (Mato Grosso) e Edson Lobão (Maranhão) rompem com Collor. Quanto ao ministério, renuncia o ministro Barnhausen e seu substituto, Ricardo Fiuza, prefere voltar para a Câmara dos Deputados. Nelson Marchesan, secretário nacional de Telecomunicações, deixa o governo e acusa o presidente de permitir negociações aos seus amigos. Almanaque Abril 1993, pp. 51.

decisão do Supremo Tribunal Federal (contrariando a mandato de segurança impetrado pelo presidente Collor), favorável à manutenção do prazo (8 votos a 1), voto aberto dos congressistas (8 a 1) e não-realização de novas diligências (6 a 3).

A despeito do conflito de competência que paira ainda na Constituição acerca dos Poderes, as instituições políticas funcionaram efetivamente no processo de *impeachment*. Este interrompe o mandato de um presidente condenado politicamente pela prática de corrupção. Mas é provável que esteja em jogo um processo de transição entre modelos de organização da economia e de participação do Estado, conforme apontado por Alain Touraine: transição de um modelo nacionalista, fundado nas empresas estatais e fundos públicos, para um modelo liberal que adota o que de pior existe em outras experiências. Touraine aguarda que *«a queda inevitável de Collor vai por fim a este período destrutivo de difícil transição entre um nacionalismo econômico que foi brilhante e um liberalismo que impõe uma difícil reorientação dos recursos»* (96).

A queda do presidente verificou-se de fato, mas o processo de transição aqui apontado ainda não se concluiu.

(96) Alain Touraine, *A crise brasileira*. Folha de São Paulo, 20.9.92.

RESUMO DA CRONOLOGIA POLÍTICA - 1992

- 5 de janeiro: Collor começa a divulgar seus artigos sobre o social-liberalismo.
- 23 de janeiro: o ministro Alceni Guerra (depois Magri e Margarida Procópio) deixa o ministério e, no dia 25, é revelado a fita na qual Magri reconhece haver recebido 30 mil dólares num esquema de favorecimento. (O processo contra Alceni é arquivado a pedido da Procuradoria geral da República em outubro).
- 24 de março: torna-se público o *esquema PP* na Petrobrás e o presente (jet ski) de empreiteira para Ricardo Fiuzo.
- 30 de março: demissão coletiva do ministério.
- 20 de maio: Pedro Collor vincula o presidente a Paulo César Farias e, a partir dessa data, concede uma série de entrevistas na mesma direção.
- 26 de maio: em rede nacional da TV, Collor desculpa-se pela atitude do irmão: o Congresso aprova a constituição da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito sobre as atividades de Paulo César Farias.
- 4 de junho: Pedro Collor não apresenta provas e isenta o presidente.
- 6 de junho: Paulo César Farias autoriza a abertura de suas contas bancárias.
- 10 de junho: depoimento de Cláudio Vieira, secretário do presidente.
- 16 de junho: o empresário Takeshi Inai demonstra a atuação do esquema de corrupção no ministério da Saúde.
- 17 de junho: o empresário José Maria de Fonseca e Luiz Romero Faria, ex-secretário executivo do ministério da Saúde e irmão de Paulo Cesar Farias.
- 23 de junho: depoimento do piloto Jorge Bandeira de Melo, sócio de Paulo César Farias na Brasil Jet, empresa de táxi-aeréos.
- 25 de junho: depoimento Renan Calheiros, ex-líder do governo Collor na Câmara dos Deputados.
- 28 de junho: o motorista Eriberto Freire desvenda o esquema Paulo César Farias / Collor no tocante aos titulares fantasmas das contas bancárias.
- 30 de junho: novamente em rede nacional da TV, Collor afirma que somente ele paga as contas e que o responsável por elas é Cláudio Vieira.
- 13 de julho: depoimentos de Marta Vasconcelos, funcionária da Brasil Jet, e Ana Acioli, secretária de Collor.
- 16 de julho: depoimento de Rosinete Melanias, secretária de Paulo César Farias.
- 22 de julho: apura-se na CPI que as reformas da Casa da Dinda, residência particular do presidente, foram pagas por Paulo César Farias, pela empresa EPC e correntistas fantasmas.
- 27 de julho: na CPI, Cláudio Vieira fala da operação Uruguai jamais comprovada.

Parte 4: As Forças Armadas no Governo Collor

1º de agosto: depoimento de Sandra Fernandes da Oliveira desmonta a Operação Uruguai.

3 de agosto: demissão do ministro José Goldemberg, da Educação.

13 de agosto: novamente em rede nacional de TV, o presidente Collor convoca a população a manifestar-lhe apoio com as cores da bandeira do Brasil.

16 de agosto: início das manifestações de rua pelo *impeachment*, as quais são marcadas pela presença da cor preta.

21 de agosto: CPI conclui que Paulo César Farias escapou ao confisco dos cruzados em março de 90.

25 de agosto: o ministério divulga nota afirmando que permanece em funções de governo pelo Brasil, não pelo presidente.

26 de agosto: CPI aprova relatório do senador Amir Lando que responsabiliza o presidente Collor.

7 de setembro: Collor é varado na parede militar no DF.

16 de setembro: Collor injuria o deputado Ulysses Guimarães e outros líderes da oposição.

29 de setembro: Câmara aceita acusação (441 votos a 38) contra o presidente Collor, cujo mandato é suspenso.

2 de dezembro: Senado acolhe denúncia contra Collor no processo de *impeachment* (67 votos a 3).

22 de dezembro: Collor destitui os advogados de defesa e consegue adiamento do julgamento por uma semana.

23 de dezembro: o ministro Sidnei Sanches designa advogado dativo ao presidente mas este indica novo advogado.

29 de dezembro: o presidente Collor renuncia ao seu mandato.

Seção 3

**A crise da
identidade militar**

Capítulo 20

A revisão de convicções arraigadas

Em que medida a situação material e política das Forças Armadas inscreve-se num processo de crise de identidade? Quais são os elementos constitutivos desta crise? No interior de quais relações institucionais e políticas ela se manifesta? Enfim, no que consiste a crise de identidade? O governo do presidente Collor adicionou elementos conjunturais a uma crise de identidade de certo modo anunciada desde o governo do presidente Geisel se tomarmos como ponto de partida o primeiro enfrentamento político da função interventora nos termos e nas dimensões com que ela se havia estruturado no regime militar. Neste sentido, o longo processo de mudanças do regime militar e de construção das instituições democráticas comporta e expressa uma crise de identidade militar que coloca aos poucos em questão a rivalidade com a Argentina e a rigidez e valor normativo da linha estratégica Leste/Oeste. Deste modo, importa indicar com a maior clareza possível os elementos constitutivos desta crise ao longo do mandato do primeiro presidente eleito em eleição direta desde 1961.

A crise de identidade poderá seguramente traduzir-se por uma questão abrangente e ao mesmo tempo muito precisa: a missão, isto é, a razão da existência do aparelho militar. As instituições sociais e políticas têm que justificar-se perante a sociedade e o Estado: o seu desempenho eficiente acrescenta-lhes reconhecimento, ao passo que o seu funcionamento abaixo do esperado configura-se como complicador de sua legitimidade. Evidentemente, o plano do funcionamento pode assim acrescentar legitimidade ou, ao contrário, sugerir crise de instabilidade se tomarmos como pressuposto que a sociedade renova ou não o seu apoio à existência de tais instituições, inclusive as Forças Armadas.

O que até aqui se considerou leva em conta um pressuposto indispensável: a existência de um projeto nacional, ao mesmo tempo político, econômico e social, resultado da vontade política das forças da sociedade brasileira, que fundamenta a existência do aparelho militar como uma necessidade histórica. Mas não é isso que se verifica no Brasil, embora a eleição presidencial acarrete a escolha de um dentre os diversos projetos submetidos aos eleitores, o qual passará depois pelo crivo do Congresso Nacional no processo legislativo.

Ao contrário da ditadura militar, cujo projeto era elevar o Brasil à condição de potência no próximo século, o regime democrático não abriga um projeto nacional capaz de ser implementado como programa de governo. E não deve causar estranheza o fato das Armas não seguirem uma única orientação a respeito da sua missão. Exceto aquilo que se encontra inscrito na Constituição, o Brasil não definiu o que quer para e das suas Forças Armadas, em razão de qual projeto nacional elas devem comportar-se como instrumentos do Estado nacional e do regime democrático.

Resulta daí que cada Força singular define seus próprios objetivos a partir de uma referência comum que é a Política Militar Brasileira, cujos pressupostos básicos são os seguintes: *«(a) o Brasil considera o território nacional definido, não admitindo sua violação nem a discussão de questões reivindicatórias nesse campo; (b) o Brasil respeita o princípio de auto-determinação dos povos e não admite intervenção em seus assuntos internos; (c) o Brasil participa de alianças e organizações internacionais, visando à realização dos Objetivos Nacionais e à cooperação entre os povos para o progresso da humanidade»* (97). Finalmente, o Brasil recorrerá à guerra contra uma agressão estrangeira, na defesa de seus interesses vitais e em conflitos externos nos quais venha a envolver-se desde que esgotadas todas as possibilidades de solução diplomática (98).

Apesar da existência de uma Política Militar Brasileira, as Forças orientam-se conforme sua tradição, sua posição relativa no conjunto do aparelho militar e a recorrente falta de efetiva interlocução na área política. A pluralidade de perspectivas sobre a defesa nacional pode ser tomada, na sua aparência, como um dado alvissareiro. Afinal, a pluralidade pressuporia democracia, posto que a experiência ditatorial apontaria para o monolitismo. Ingênuo engano no tocante tanto à democracia quanto à ditadura. A referida pluralidade de perspectivas sobre a defesa nacional expressa a crise do identidade e acaba

(97) Estado-Maior das Forças Armadas, *Política Militar Brasileira*. Documento FA-E-01/89, pg. 15.

(98) Escola Superior de Guerra, *Estrutura do poder nacional para o ano 2001*, pg. 286.

por realimentá-la, na medida em que estimula a dispersão de esforços (inclusive de recursos materiais e humanos) e a competição entre Marinha, Exército e Aeronáutica em detrimento do preparo militar.

Por vezes a imprensa pergunta se existem razões substantivas para a existência das Forças Armadas, já que estas estariam mais ocupadas em atividades não especificamente militares, incluindo os campos da engenharia, da indústria de armamentos e da energia nuclear, do que na preparação da defesa do país (99). Apesar de acusadas de um fechamento defensivo com relação às críticas, que interpretam quase sempre como campanhas visando a sua desestabilização, desmoralização e desprestígio, as Forças Armadas têm demonstrado uma surpreendente flexibilidade para debater seus próprios rumos com a participação de civis de diversas qualificações, políticos e acadêmicos em particular.

1. O perigo vem do norte: a percepção da ameaça na nova ordem mundial

A crise de identidade militar resulta da integração de processos políticos nacionais e internacionais, numa configuração dinâmica e complexa como raramente se viu na história contemporânea. Por suposto, tais processos não dizem respeito apenas ao Brasil. Eles atingem o mundo em processo de reorganização: os Estados Unidos (reorganização estratégica, diplomática, econômica e militar a partir do fim do condomínio de poder mundial co-exercido com a União Soviética), a Europa Ocidental (dimensão militar da Alemanha, França e Inglaterra), Europa Central (em razão da guerra já longa e avassaladora na ex-Iugoslávia) e a ex-União Soviética. O Japão não está fora desta crise, pois a sua dimensão econômica não encontra ainda correspondência na sua dimensão militar. Assim como a Alemanha, e igualmente como derrotado na II Guerra Mundial, o Japão aspira figurar

(99) O planejamento militar não-oficial para o ano 2001 elaborado pela Escola Superior de Guerra (documento citado) configura-se *«um samba do crioulo doido (e) um bom exemplo de que uma parcela dos comandantes militares não tem uma idéia precisa sobre o que deve fazer. (...) em vez de tratar desse debate (a melhor forma de orientar seu papel), os militares preferem substituir o inimigo vermelho pelo inimigo verde - o perigo da invasão da Amazônia»*. *Calcínhas fardadas*. Veja 1201, 25.9.91. A revista acerta ao indicar que a existência de mordomias nos altos escalões militares ajuda a colocar em questão o papel das Forças Armadas. Mas erra ao atribuir aos militares a disposição de não debater as alternativas para o preparo das Forças Armadas.

permanentemente no Conselho de Segurança da ONU. Novas responsabilidades, nova configuração militar neste plano privilegiado do poder em escala mundial, num processo cujas regras, atores e interesses apontam mais para a instabilidade do que para a estabilidade, para a desigualdade do que para a equidade entre os Estados.

A crise de identidade militar vincula-se ao mesmo tempo a um plano ideológico e a um plano estratégico. O primeiro refere-se às mudanças em curso no plano mundial que sepultaram os antigos paradigmas da grande confrontação Ocidente/Oriente, ao passo que o plano estratégico procura responder a questões de projeção e defesa dos interesses do Brasil (100). No plano militar, como se viu e se reverá com certa insistência, os Estados hegemônicos da nova ordem mundial, e em especial a megapotência que são os Estados Unidos, em seu movimento de organização e controle dos fatores de poder, abrem e fecham portas ao Brasil. Condicionam portanto as alternativas brasileiras em diversos setores, a exemplo do acesso a tecnologias sensíveis e dos componentes ecológicos dos empréstimos internacionais. Na área diplomática, por exemplo, o reforço do papel da ONU (que não esconde sua própria crise na condição de *persona* militar desta nova fase da supremacia norte-americana) (101) abriria novas possibilidades para a inserção brasileira (102). Todavia, as perspectivas do governo americano para as Forças Armadas brasileiras requerem o seu rebaixamento à condição de polícias nacionais voltadas prioritariamente ao combate do narcotráfico. Esta intromissão foi transmitida ao presidente Collor pelo secretário de Defesa

(100) A propósito do ensaio de Robert McNamara sobre os novos papéis das Forças Armadas do Terceiro Mundo, sob o título de *Forças Armadas, para quê?*, o jornal *O Estado de São Paulo* publicou editorial que afirma que repensar as Forças Armadas «significa voltar a refletir sobre a necessidade delas, sobre a maneira pela qual se dará sua subordinação ao Poder Civil, isto é, ao Estado, sobre que configuração assumirão como forças singulares, sobre que doutrina de emprego será comum à Marinha, Exército e Aeronáutica, sobre que doutrina será específica de cada uma das Armadas e sobre como será constituída a reserva (...) Um Estado não tem força armada para defender-se de inimigos ostensivos. Deve estar preparado para zelar, no momento em que for necessário, pela integridade de suas fronteiras e para defender os interesses nacionais. (...) A discussão, pois, deve centrar-se no essencial: que poder pretende o Estado brasileiro projetar no Exterior e em que áreas?». 15.12.91, pg. 3.

(101) Emprego o termo *persona* para indicar o fato de que os Estados Unidos escolheram atuar sob a bandeira da ONU, embora pudessem (e somente este país entre todos os demais) empreender unilateralmente a guerra contra o Iraque: «O presidente (Bush) é modesto demais quando dá o crédito do seu sucesso no Golfo Pérsico à doutrina da segurança coletiva. (...) De fato, o que determinou a meta foi a liderança americana, sem a qual a ONU provavelmente teria fraquejado. O que conseguiu o apoio coletivo foi a probabilidade de que, na sua ausência, os Estados Unidos agissem unilateralmente. Em outras palavras, algumas das decisões coletivas tiveram por objetivo deter os Estados Unidos, ou ao menos ganhar mais influência sobre as ações americanas». Henry Kissinger, *Redefinição da Segurança Nacional*. *O Estado de São Paulo*, 10.12.91, pg. 2.

(102) «Como fica ostensiva a posição americana de dono do mundo, abre-se espaço para uma reforma da ONU. Esse é o momento para o Brasil forçar um entendimento em escala internacional». Senador Fernando Henrique Cardoso, (entrevista) *Em busca do século*. Veja 1198, 4.9.91.

Richard Cheney, o qual sugeriu ainda a diminuição dos efetivos das Forças Armadas brasileiras (103).

De que maneira tais mudanças no plano internacional condicionam a crise de identidade militar brasileira? Que respostas oferecem as Forças Armadas? Uma primeira resposta vem da tradicional área geopolítica brasileira, a qual preserva fortíssima influência, particularmente no Exército: o fim do grande confronto global não implicaria a emergência de uma era sem conflitos. Mas poderá significar para o Brasil a adoção da perspectiva mais contundente da defesa *do que é nacional* em lugar da defesa dos valores ocidentais. Enfim, uma substituição de uma submissão à hegemonia ideológica norte-americana pela busca de uma atitude nacionalista de cuja natureza tem-se alguns indícios: «... é utópica a idéia de que o fim do conflito bipolar representou o milagre do fim das agressões bélicas. O Brasil possui dois patrimônios essenciais a zelar - sua vontade soberana e seu território». O Brasil deverá participar de forças de paz sob a direção da ONU, tais como em Angola, Iugoslávia e Moçambique. Mas não deverá nem poderá esvaziar suas próprias forças militares, pois há tarefas que somente elas poderão cumprir: *«no tocante ao outro aspecto da missão, segurança interna, o alívio permitido pelo desaparecimento das ameaças do comunismo internacional foi substituído por ameaças preocupantes em nossas regiões fronteiriças, principalmente no vazio demográfico da fronteira Norte, onde vem se agravando os perigos de violação territorial pelo narcotráfico, pelo contrabando de ouro e outros minerais e pelas pretensões desnacionalizantes de tribos indígenas apoiadas por organizações internacionais. Podemos afirmar que, em termos de segurança interna, na vasta e desocupada região fronteiriça amazônica, cuja responsabilidade somente as Forças Armadas têm meios para proteger, crescem dia a dia as ameaças à nossa soberania»* (104).

A soberania sobre o território, um tema que permaneceu inteiramente subordinado à estratégia da contenção do comunismo ao longo de toda a Guerra Fria, volta agora com uma força revigorada. Em razão da nova ordem mundial, do conceito do *direito de ingerência*

(103) O referido documento de Robert McNamara (*O mundo do pós-guerra fria e suas implicações para as despesas militares nos países em desenvolvimento*), teria proposto a redução de 50% dos recursos militares dos países do 3º mundo até o final do século. Paulo Sotero, *McNamara quer reduzir despesas*. O Estado de São Paulo, 8.12.91, pg. 5. A sugestão do secretário Cheney traduz a posição americana já definida conceitualmente por McNamara: segundo a revista *Veja*, *«não são missões tão ruins assim. São tarefas que poderiam até treinar e enriquecer a tropa enquanto ela se prepara para uma guerra que nunca virá. Receita da caserna, Veja 1223, 26.2.92.*

(104) General Carlos de Mattos Netto, *A nova ordem mundial e a missão das Forças Armadas*. A Defesa Nacional nº 758, out./dez 92, pg. 34 e 36 (pg. 29-36).

(105), da atuação internacional das Organizações Não-Governamentais e do *poder discriminatório internacional*, «a qualquer momento a Amazônia brasileira poderá tornar-se o próximo alvo dessa voraz e insaciável estratégia de dominação» (106) das potências ocidentais.

Esse sentimento de que o perigo vem agora do Primeiro Mundo sugere uma mudança conceitual cuja natureza e conseqüências deveriam merecer mas não têm merecido a atenção dos diversos agentes políticos. A Amazônia constitui um problema nacional do Brasil, inclusive em suas dimensões militares, tornando-se paulatinamente um símbolo mobilizador da identidade militar em função desta mudança de orientação acerca das ameaças externas. A Guerra Fria seguiu contornos bastante definidos: o mundo estava dividido em blocos e lideranças estratégicas; os Estados hegemônicos detinham as principais iniciativas e responsabilidades; os demais Estados deveriam escolher entre um e outro bloco, sendo possível mas extremamente penoso ao Brasil manter-se no campo de neutralidade quando o conflito estratégico corresponde a um conflito global, incluindo os campos da vida social, econômica, política, militar, ideológica. Enfim, o mundo dividia-se na linha dos paralelos entre o Ocidente cristão e democrata e o Oriente materialista e comunista. As regras relativamente estáveis, se não podiam evitar os conflitos intra-blocos e a expansão de um em detrimento dos interesses e das influências do outro, ao menos tornavam o mundo fortemente previsível.

Era preciso que os Estados se preparassem para a grande confrontação. Assim falara a Escola Superior de Guerra através da pena autorizada do coronel Golbery do Couto e Silva e assim orientaram-se as Forças Armadas durante quatro décadas: *«É a guerra moderna que se trava entre nações, mobilizando toda a força arrasadora, todos os impulsos destruidores, todo o primarismo incontido da emotividade bárbara das massas angustiadas e esporeadas à luta, expandindo-se, em crescendo, a todos os setores de atividades, não mais guerra de mercenários ou de profissionais endurecidos, mas guerra total que a todos envolve e que a todos oprime, guerra política, econômica, psicossocial e não só militar, perdurando no*

(105) Na Conferência da ONU sobre direitos humanos realizada em Viena em junho de 1993, as principais ONG e os países do primeiro mundo, Estados Unidos à frente, reforçaram o conceito de direito à ingerência: a ONU poderia então promover intervenção nos países que não respeitassem direitos humanos. Em que pese o efetivo tom humanitário desta tese, o dever de ingerência inscreve-se como instrumento de pressão dos Estados hegemônicos na nova ordem internacional, podendo vir a servir de pretexto para intervenções fundadas em motivações menos nobres. De qualquer modo, ele confronta o conceito de soberania no plano da Política e do Direito.

(106) Manifesto/artigo do tenente-brigadeiro-de-ar Ivan Moacyr da Frota, Comandante Geral do Ar: *Forças Armadas - o derradeiro baluarte*, O Estado de São Paulo, 13.5.93, pg. 8.

tempo sob a forma de guerra fria (...) Essa é a guerra-total, permanente, global, apocalíptica - que se desenha já, no horizonte sombrio de nossa era conturbada. E só nos resta, nações de qualquer quadrante do mundo, prepararmo-nos para ela, com determinação, com clareza e com fé» (107). Participar por opção e convicção dos valores do Ocidente «que estaremos prontos a defender, sem tergiversações covardes nem subterfúgios desonrosos, quando soar a hora extrema da prova» (108).

O fim da Guerra Fria e a emergência de uma nova ordem são marcados pela ausência de regras estáveis e de procedimentos enraizados: a instabilidade e a liderança hegemônica dos Estados Unidos são os únicos traços estratégicos estabelecidos. De resto, verifica-se uma mudança ampla no tocante aos principais atores e aos mecanismos de tomada de decisões. Se o grande conflito ideológico foi superado, nem por isto as Forças Armadas nacionais deixam de ser necessárias. A Escola Superior de Guerra volta a manifestar-se, mas o tema mudou completamente de figura. As pressões passíveis de serem enfrentadas com a guerra vêm precisamente do Ocidente, manifestando-se na região-símbolo da Amazônia (109).

Ainda, a defesa nacional continua necessária e será preciso enfrentar a «desproporção extremamente alarmante entre a nossa importância econômica e a nossa absoluta vulnerabilidade em matéria de defesa nacional. E essa matéria não pode ser ignorada pelos brasileiros. Não é um problema de corporações militares. É um problema de interesse comum da cidadania. É um problema de soberania nacional» (110).

(107) Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica do Brasil*, 2ª ed. in *Conjuntura política nacional & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1981, pg. 12.

(108) *idem*, pg. 250.

(109) A Escola Superior de Guerra examina a possibilidade de desnacionalização de parte do território amazônico no seu alentado estudo sobre o Brasil, mediante a criação de territórios indígenas autônomos, ou através da ação do narcotráfico. «O estabelecimento dessas cabeças-de-ponte políticas, se permitida ocorrer, demandará grande esforço brasileiro para sua eliminação, com provável recurso à guerra ...». Escola Superior de Guerra, *Estrutura do poder nacional para o ano 2001*. Setembro de 1989, Anexo 2, pg. 184.

(110) Trecho do depoimento do Secretário de Ciência e Tecnologia, Hélio Jaguaribe, na Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 252/92, 19.8.92. Segundo Jaguaribe, a nova ordem internacional apresenta novos riscos para a preparação militar brasileira. Não mais a preparação para uma participação num conflito global contra a União Soviética: as intervenções militares são hoje provenientes dos Estados Unidos (ção recuo continental, de maior probabilidade de ocorrência) e da Europa (riscos extracontinentais, de menor probabilidade).

Apontamos até aqui a percepção da nova ameaça, senão em termos imediatamente militares (que envolveriam medidas de preparo militar condizentes com a ameaça), mas seguramente em termos de interesses nacionais sobre os quais deve fundar-se a reflexão estratégica. Neste sentido, se a guerra das Malvinas constituiu um desvio dos padrões dominantes na antiga ordem internacional, na nova ordem ela deveria ser tomada como um paradigma para o preparo da defesa nacional. A propósito, uma conclusão importante da guerra das Malvinas aponta no sentido de que não sejam de dependência ou tão sólidos os laços de um país com um determinado bloco estratégico: *«Os riscos, no que concerne à Segurança Nacional, de uma atitude muito rígida no campo estratégico - limitando a flexibilidade de emprego do Poder Militar na Nação - ficaram patenteados no conflito das Falklands. Por maiores e mais fortes que sejam os laços que unam o país a qualquer bloco a que pertença, sua estratégia não pode ficar restrita a uma atuação comum com os demais participantes dessa associação, mas deve orientar-se para interesses próprios, específicos de seu povo, muitas vezes não coincidentes e, até mesmo, podendo ser antagônicos a de outros países tradicionalmente amigos»* (111).

Além do seu valor estratégico, a Amazônia torna-se um símbolo da nacionalidade, da territorialidade e do preparo militar. Em outras palavras, símbolo da soberania e da missão militar no momento em que as ameaças soviética e argentina deixam de existir no plano da defesa externa e o comunismo não configura mais uma referência para a defesa interna. Na verdade, um símbolo da necessidade renovada das Forças Armadas, das quais o movimento associativo pode soltar mais as palavras do que os seus ministros: *«Que grande potência poderia nos dar lições sobre o direito ao território? Os Estados Unidos, com a anexação do Texas e as suas intervenções na América Central, até a criação artificial do Panamá? A França, com a Indochina e a Argélia? A Inglaterra, com o seu império onde o sol nunca se punha, conquistado a ferro e fogo? A Alemanha com a sua "teoria do espaço vital" e duas guerras mundiais? O Japão, com a Manchúria. (...) Não somos contrários à criação de áreas compatíveis que garantam a sobrevivência de grupos indígenas. Somos contra absurdos como o de dar a 8.000 índios uma área duas vezes maior que a do estado do Rio de Janeiro. Somos contra a loucura estratégica de se transformar uma faixa de fronteira em virtual "santuário". E contíguo a outro "santuário" instalado em outro país. (...) Somos contra o virtual reconhecimento de UMA NAÇÃO DENTRO DA NAÇÃO BRASILEIRA. (...) num gesto de insensatez e contrariando o Passado, o governo dá o primeiro passo para*

(111) Vice-almirante Armando A. F. Viçigal, *Conflito no Atlântico Sul*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1985, pg. 128.

entregarmos à sanha de poderosos interesses estrangeiros a Amazônia. A AMAZÔNIA NÃO! E nem qualquer outro pedaço deste país-continente que herdamos dos nossos antepassados» (112).

Dado que o país encontra-se *vulnerável* (113) por força das pressões dos grandes e pela ação da própria crise nacional, as Forças Armadas se preservam como baluartes da nacionalidade. A prioridade do preparo estratégico volta-se para as regiões amazônicas, diminuindo a importância relativa da Bacia do Prata e das fronteiras ocidentais. Mais uma vez valeria lembrar, o fim da Guerra Fria incide diretamente sobre a orientação militar: abre-se *um quadro de incertezas, no qual aparece apenas uma superpotência militar e delinea-se a formação de quatro grandes blocos econômicos, todos sediados no Hemisfério Norte*. Os países subdesenvolvidos, sujeitos ao atraso tecnológico e econômico, *«dependem das nações hegemônicas para o financiamento de projetos importantes e para a aquisição ou desenvolvimento de serviços e de produtos industriais modernos, inclusive material de emprego militar»*. Apoiadas por ONGs na tese da soberania limitada, contestando portanto a soberania sobre determinados territórios de interesse atual ou futuro para os Estados hegemônicos, as potências agem de modo a impedir a ascensão de países potencialmente concorrentes: *«a redução do controle de alguns estados sobre os respectivos territórios ocorre também devido à expansão do poder do crime organizado e de grupos guerrilheiros que ocasionalmente trabalham de comum acordo [...]»* (114).

Na percepção deste novo quadro de ameaças sobressai a variável tecnológica: os Estados hegemônicos fecham as portas ao Brasil com a finalidade de protegerem seu próprio papel estratégico. Assim, o Brasil seria reiteradamente impedido de ter acesso aos níveis superiores de tecnologia para fins civis ou militares com base tanto naquela estratégia de auto-proteção das potências quanto na desconfiança com relação às intenções brasileiras relativamente ao desenvolvimento militar. Daí o obsolescência do Exército, que seria também

(112) *A Amazônia não!*, Editorial, Revista do Clube Militar, nº 302, nov/dez-91, pg. 3 (destaques em maiúsculas no original).

(113) Tomei este adjetivo de empréstimo de outro editorial da Revista do Clube Militar cujo título é *A soberania ameaçada: «Nosso soberania está ameaçada! Sabemos todos que a soberania de um país é garantida pelo seu Poder Nacional, figura que integra as expressões política, econômica, psicossocial e militar. Dentro deste conceito, analisamos friamente o momento nacional. A conclusão é óbvia: nem uma só dessas expressões está medianamente saudável; pior, O BRASIL ESTÁ VULNERÁVEL. Parte das elites apodreceu pela corrupção, aprofunda-se a recessão econômica, o povo não confia e tem medo, as Forças Armadas perderam a capacidade de dissuasão. Nosso soberania está ameaçada!»*. Os destaques encontram-se no original. Revista do Clube Militar nº 307, set/out 92, pg. 3.

(114) Documento de trabalho apresentado pelo general Zúñido Lucona, ministro do Exército, ao Alto Comendado do Exército. Nota-se uma certa desorganização da máquina. O Estado de São Paulo, 18.11.91, pg. 4.

o das Forças Armadas em seu conjunto: «Torna-se cada vez mais difícil para os países que não são do Primeiro Mundo terem acesso à tecnologia de ponta. Entretanto, é fundamental que nossas Forças Armadas se modernizem. Falando especificamente em nome do Exército, o equipamento da nossa força terrestre está num processo cada vez mais acelerado de usura e de obsolescência. Temos sem dúvida que modernizá-lo, não a níveis de um Exército como o norte-americano, mas a níveis que nos permitem cumprir as nossas missões constitucionais. É imperiosa essa necessidade, sem a satisfação da qual correremos o risco de não termos Forças Armadas em condições de cumprirem as suas missões, sejam elas quais forem». A saída consistiria em renovar os equipamentos com um índice importante (jamais total, seguramente) de nacionalização industrial (115).

De certo modo, estamos em presença de uma nova vocação. As Forças Armadas deixam de ver-se como sempre se viram, baluarte ocidental contra o comunismo, concebendo-se agora como trincheira derradeira da soberania do Estado nacional no contexto Norte/Sul. O perigo não vem mais do leste mas do norte e a defesa nacional continua sendo imprescindível. Trata-se de um momento ímpar, e não apenas porque esta crise de identidade encontra sua verdadeira dimensão no regime democrático. De fato, após haverem identificado, limitado e confundido a defesa da nação com a defesa do Ocidente contra o comunismo (116), impondo-a como doutrina militar e preceitos constitucionais, as Forças Armadas parecem realizar um movimento de retorno à sua mais antiga auto-concepção: a de fundadores da própria Nação (117). O desenvolvimento da percepção do confronto entre o Estado nacional e o Norte poderá mesmo propiciar ocasião para um reencontro de outro tipo. Ou seja, para uma reavaliação dos antigos paradigmas políticos e ideológicos que se disputaram na liderança do Clube Militar nos anos 40 e 50, os *nacionalistas* e os *entreguistas*, os primeiros muito próximos da orientação do Partido Comunista e efetivamente participantes do esquema político getulista; os segundos, firmados na instituição (a Escola Superior de Guerra) que fundaram para permanecer intrinsecamente firmados nos centros diretivos do aparelho militar.

(115) General Lólio Gonçalves Rodrigues, Sub-chefe de Mobilização Logística e Ciência e Tecnologia do EME. Depoimento à Comissão de Defesa Nacional, reunião 252/92, 19.8.92.

(116) «a partir do momento em que a aliança americano-soviética para o combate do Eixo se converteu no antagonismo que, finalmente, se converteu numa confrontação, embora branca, mas dotada do extraordinário nível de tensão, o Brasil aceitou o papel que lhe foi proposto pela estratégia militar americana: de funcionar como um sistema subsidiário de contenção do comunismo». Hélio Jaguaribe, depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 252/92, 19.8.92.

(117) Ver meu trabalho *La participation politique des militaires au Brésil (1945-1964)*. Tese de doutorado em Ciência Política, Paris: Institut d'Études Politiques, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1980.

Mas também neste particular manifesta-se um relativo pluralismo militar, não existindo de fato uma direção única para a reflexão estratégica. No tocante à variável Norte/Sul, a perspectiva do ministro Mário César Flores aproxima-se daquela do general Meira Mattos. Mas elas são diferentes quanto à missão essencial do aparelho militar, pois o marinheiro encontra razões substantivas para a existência da Marinha fora do condicionante Leste/Oeste, que ele relativiza mesmo quando este configurava o traço fundamental da organização do poder mundial. Assim, afirma o almirante Flores, o Brasil estaria vivendo dificuldades próprias dos momentos históricos marcados por grandes mudanças: o nacionalismo clássico fundado na extensão territorial, recursos naturais, poder militar, economia e população estaria sendo confrontado por outros parâmetros e expectativas, tais como *«o bem estar social do povo, a educação e a capacitação científica e tecnológica (...) Tudo isso vem induzindo uma gradativa - e para o Brasil, que não é grande potência, no mínimo discutível - diluição da idéia de soberania nacional, nela embutido o que vem sendo ventilado na imprensa como uma "nova ordem internacional", obviamente controlada pelos poderosos. Esse clima de mudança tem permitido a emergência de idéias um tanto irrealistas, que chegam a questionar a necessidade de poder militar. A meu ver, não nos faria mal um pouco de prudência que freasse a aventura utópica, pois os rumos do futuro não estão definidos e nada nos assegura, por agora, que o velho conceito de soberania nacional está irremediavelmente caduco; mais importante: tudo nos indica que uma economia sólida, tecnologicamente bem apoiada e um certo nível mínimo de capacidade militar, são condições indispensáveis para que não sejamos opinião nula no esboço desta tão falada e ainda nebulosa "nova ordem internacional". Este é, aliás, o raciocínio que fundamentou o esforço de presença do Brasil na Antártica: sem ele (cujo custo não é desprezível), não teríamos o direito de opinar no delineamento do futuro daquele continente».*

Portanto, sem deixar de referir-se ao contexto internacional que as potências ordenam segundo seus interesses maiores e mais permanentes, o ministro Flores não se atém ao conflito Leste/Oeste, Ocidente/Oriente, capitalismo/comunismo para justificar a necessidade de uma Marinha de guerra minimamente atualizada e competente. Ele recorre a razões outras, *«de natureza defensiva ou preservadora da ordem e da vida humana; elas respondem satisfatoriamente ao caráter nacional brasileiro, que não comporta objetivos típicos de uma política e de uma estratégia ofensivas».* Nas suas palavras, as razões que explicam a necessidade da Marinha são as seguintes: *«1º) a dissuasão de pressões militares por controvérsias conciliáveis, mediante a elevação do patamar de risco para quem as pretenda exercer...; 2º) a dissuasão de aventuras bélicas regionais, muito improváveis hoje,*

mas certamente mais improváveis se o Brasil dispuser de capacidade militar adequada para assegurar que o melhor caminho é o do entendimento ...; 3ª) o apoio à ordem e à salvaguarda da vida humana, em regiões conturbadas por conflitos raciais, religiosos, ideológicos, tribais ou por contenciosos fronteiriços pendentes, preferencialmente por mandato e em cooperação internacional; 4ª) a ordem marítima, principalmente em águas próximas ao Brasil, a ser implementada de acordo com os tratados internacionais e nas leis nacionais ...; 5ª) o controle de ações irregulares ou delituosas, em regiões de ambiente fluvial, sobretudo nas mais atrasadas, como a Amazônia; 6ª) a ordem interna, de conformidade com a Constituição e as leis...» (118).

2. O sentimento de rejeição social e de perda de poder político

Ao lado da dimensão internacional e globalizante da crise de identidade militar, há que considerar as condições materiais efetivas da instituição castrense com reflexos na alimentação nos quartéis, na manutenção e renovação de aviões, navios e armamentos, salários, condições de moradia e diversos outros elementos que aproximam os funcionários militares de seus congêneres civis de classe média. A crise de identidade aponta para a auto-imagem da instituição militar com relação à sociedade, à Nação propriamente dita e aos meios de comunicação (que veiculariam o discurso da falta de necessidade histórica do aparelho militar na nova ordem): *«nos últimos anos as Forças Armadas brasileiras têm sido vítimas de ataques permanentes à sua idoneidade moral, desencadeados através de bem elaborada orquestração, conduzida profissionalmente por determinadas facções da mídia nacional e internacional (...) A meta estratégica perseguida é a da desmoralização sistemática para enfraquecimento máximo ou total destruição da instituição militar nacional. (...) De um lado, o patrulhamento constante de setores radicais inconformados dos políticos nacionais, seja para dar continuidade ao seu desentio e interminável revanchismo, seja para enfraquecer a instituição militar ao ponto de eliminá-la como ameaça que possa obstacular os seus desígnios de conquista do poder a qualquer preço». Na nova ordem mundial, os países desenvolvidos pretendem o «enfraquecimento das Forças Armadas das nações "secundárias", a fim de torná-las presas mais fáceis para seus discriminatórios objetivos».*

(118) Almirante Mário César Flores, ministro da Marinha, A inserção da Marinha no cenário brasileiro atual. Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 16.5.91.

Isto porque as Forças Armadas «constituem um dos poucos grupos organizados que detêm o necessário conhecimento e a adequada visão estratégica para distinguir tais manobras e poder denunciá-las, bem como contrapor-se às intenções escusas do poder colonialista internacional».

Uma campanha permanente contra as Forças Armadas reforçaria suas imensas dificuldades financeiras, «negando-lhes orçamentos compatíveis e digna remuneração para os seus profissionais». Portanto, é preciso que «a nação brasileira se aperceba de que as suas Forças Armadas estão sendo literalmente asfixiadas, o que poderá acarretar a aniquilação de uma das poucas instituições suficientemente organizadas para prover uma real proteção de nossa pátria querida».

O sentimento de desprestígio e de rejeição social repousa sobre a imagem recente ligada aos golpes militares: «é passada a época das quarteladas e golpes militares. Nossa formação legalista não aceita mais esse tipo de ações de força; (...) A concessão de adequada "prioridade política" para as Forças Armadas ressalta como uma das ações mais objetivas do momento, a fim de que essa instituição possa bem cumprir a sua vital destinação constitucional. (...) A nação que não prestigia as suas Forças Armadas não merece ser livre» (119).

Há dois elementos a serem considerados quanto ao prestígio social dos profissionais de uniforme e das instituições militares. Em primeiro lugar, a repressão à luta armada representa ainda uma fonte de desprestígio para as Forças Armadas no tocante ao emprego da tortura, ao desaparecimento de militantes militaristas de esquerda e à clandestinidade, ilegitimidade e ilegalidade da estrutura repressora e terrorista do Estado sob regime militar. Deste ponto de vista, além de contribuir para a crise de identidade militar, a reivindicação das famílias e movimentos sociais de que o Estado reconheça sua responsabilidade na morte daqueles combatentes, definindo-se inclusive indenizações, poderá corresponder a uma frente de instabilidade política na medida em que venha a vislumbrar (ou a ser acusada disso) a revisão da anistia e, portanto, a possibilidade de julgamento das Forças Armadas e

(119) Manifesto/artigo do tenente-brigadeiro do ar Ivan Moucyr da Frota, Comandante Geral do Ar: *Forças Armadas - o derradeiro baluarte* O Estado de São Paulo, 13.5.93, pg. 8. Uma similar indignação com o descaso da sociedade e dos políticos para com as Forças Armadas aparece em diversos outros depoimentos de militares em funções superiores. Dentre eles, destaco o depoimento do ministro Sócrates Monteiro à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, *A Amazônia e o Ministério da Aeronáutica*. 5.6.91, pg. 4. Para uma sólida análise militar do conjuntura do golpe de 1964, ver: Almirante Mário César Flores, *Bases para uma política militar*. Campinas: Editora da Unicamp, 1992, pp. 56-58.

o confronto de sua autonomia política. Colocadas contra o muro, elas fatalmente reagirão. Em segundo lugar, em que pese a auto crítica das esquerdas armadas, o haver participado da luta armada contra o regime militar ainda constitui uma efetiva fonte de prestígio político (120).

O paradoxo deste sentimento de rejeição e desprestígio diz respeito à existência de um prestígio social das Forças Armadas, as quais aparecem em pesquisas de opinião entre as instituições merecedoras dos maiores índices de apoio e reconhecimento junto à opinião pública. De fato, para tomar apenas um exemplo, uma pesquisa realizada pelo Centro de Comunicação Social do Exército revelou que «a imagem do Exército é 10% melhor no interior do que nas capitais e que os segmentos mais favoráveis à Força são as donas de casa, o pessoal com renda de até 5 salários mínimos e com escolaridade até 1º grau completo». Ainda, dentre as instituições e categorias sócio-profissionais de maior prestígio, verificou-se a seguinte distribuição das preferências: 1º) Corpo de Bombeiros (51,8%), 2º) Exército (50,9%), 3º) Aeronáutica (35,2%), 4º) Igreja (33,5%), 5º) Profissionais liberais (27,3%), 6º) Marinha (21%). Portanto, a Arma com menor apoio aparece em 6º lugar, bem acima da Justiça (17,5%), Imprensa (14,9%), Sindicatos (12,4%), Polícia Militar (6,7%), Empresários (5%), Funcionários públicos (5%) e Políticos (0,4%) (121). Todavia, o prestígio social não tem representado uma fonte segura de poder político e o sentimento de desprestígio alimenta-se de uma crítica aguda e reiterada ao mundo político, proveniente da área dos oficiais da reserva cujas associações tendem a cobrir o território brasileiro.

É provável que os militares, tão diversificados segundo as Forças e as Armas, sejam estimulados a erigir um inimigo no campo nacional capaz de promover um mínimo de unidade em torno da sua identidade dilacerada. Um novo *inimigo interno*, ou ainda um pequeno conjunto deles: o movimento sindical de esquerda, pequenos partidos políticos de orientação marxista ou trotskista, todos eles passíveis de se enquadrarem na fórmula de

(120) Este foi seguramente o caso do deputado federal José Gonúno, do PT-SP, que faz uma crítica pública, rigorosa e bem elaborada da sua própria experiência guerrilheira, do ponto de vista humano e político (Conforme entrevista à revista Playboy nº 214, maio 93). Outro exemplo é do jornalista Fernando Gabeira, autor do *best-seller* *O que é isso, companheiro?*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Codecri, 1979.

(121) Pesquisa realizada pelo Centro de Comunicação Social do Exército no 2º semestre de 1992, portanto em torno da grave crise institucional do afastamento do presidente Collor, constata manifestações favoráveis ao serviço militar feminino (58%); o serviço militar foi considerado como necessário no país (45%), um dever do Estado (35%) e um transtorno (14%); as despesas militares foram consideradas pequenas (32%). *Exército faz pesquisa para medir prestígio*. Folha de São Paulo, 29.6.93, pg. 1-3. A publicação original chama-se *Imagem do Exército*. CCSEX, Verde Oliva, junho 93, ano XXI, nº 136, pg. 24-26.

«internacionalistas» dispostos a tomar o poder pela via revolucionária (122); a estrutura sindical da CUT, considerada desestabilizadora no campo social, incontornável do ponto de vista legal e essencialmente mobilizadora no funcionalismo público. O risco seria tanto maior quanto mais a CUT viesse a crescer nas estruturas policiais e militares (123). Ou ainda, candidatos a presidente da República não merecedores da confiança das Forças Armadas.

No entanto, para diversos militares que já passaram para a reserva, os *políticos* são os candidatos mais fortes ao papel de novos inimigos internos. Situação similar verificou-se no processo de construção da identidade militar ao final do Império: um adversário social e preciso passa a ser objeto dos sentimentos de um grupo combatido que necessita de uma nova e forte motivação, capaz de redimensionar sua própria identidade. Essa motivação poderá ser o retorno a uma *missão redentora*, por enquanto negada mas seguramente considerada (124). Ou a uma função tutelar da estabilidade do regime político.

Pois o que está em jogo é o papel das Forças Armadas na vida nacional. A crise de identidade militar alimenta-se nesse vai-e-vem que vincula o nacional à ordem internacional. A referência a um quase sempre exige a referência a outro nível. Assim, vale adicionar ainda dois elementos centrais na vida da instituição militar e do regime político enquanto componentes de uma identidade em crise. De um lado, tendo como ponto de partida a função interventora - missão primordial que condicionou o preparo militar ao longo de quase três décadas seguinte à implantação do regime autoritário - as Forças Armadas transitam em direção a um ponto ainda não perfeitamente definido. Sem abandonar a *defesa interna*, não se tem definida a *defesa externa*. Não se tem em decorrência uma equação entre o peso de uma e de outra modalidade do preparo militar. Tal transição, as Forças Armadas a realizam de maneira solitária já que a sociedade civil e as elites políticas pouco se dão ao trabalho de

(122) «...para os radicais brasileiros ("internacionalistas"), o fim da bipolaridade mundial e a conclusão do processo de abertura política no país significaram a suspensão do apoio externo e a eliminação da justificativa ideológica com que contavam para o assalto ao poder». Esta referência a um tipo de *inimigo interno* aparece no documento apresentado pelo ministro Zenildo Lucena ao Alto Comando do Exército. Ver: *Nota-se uma certa desorganização da máquina*. O Estado de São Paulo, 18.11.92, pp. 4).

(123) Tal perspectiva política chamada de *perigo vermelho* (a cor do PT e da CUT) é assumida publicamente por alguns movimentos de militares de reserva, em particular pelo grupo 31 de Março, do Rio de Janeiro. Folha de São Paulo, 19.8.93.

(124) Um exemplo dentre outros diz respeito a reuniões que se realizam no país ao longo do primeiro semestre de 1993, em unidades militares. Um grupo chamado Araucária (que seria formado por 24 coronéis, 6 tenentes-coronéis, 1 major, 1 capitão e 1 tenente) divulgou um manifesto contra a área política: «queremos agir, mas no sentido amplo. Não o de pagar um armas. Não há tendências para golpes revolucionários» segundo o coronel Mário Steffler de Souza. *Oficiais de reserva criticam os políticos pela falência do Estado*. Folha de São Paulo, 4.6.93, pp. 1-4.

participar dela. De outro lado, em que pese a preservação da sua autonomia autárquica no tocante aos objetivos profissionais, as Forças Armadas vivem as conseqüências do seu desprestígio e da sua fragilidade política com relação ao meio ambiente político (os demais órgãos do governo federal, incluindo a Presidência, e o Legislativo do qual depende a definição final do orçamento governamental).

Chegamos assim ao contexto específico da crise de identidade militar no governo do presidente Collor, a qual resulta de uma longa transição política onde o papel e a auto-estima das Forças Armadas foram deslocados dos padrões anteriormente vigentes. Em especial, a instituição experimentou uma retração de seus espaços políticos até então ocupados na burocracia estatal, isto é, em ministérios civis, fundações, autarquias e empresas estatais, que deixaram de funcionar como mecanismo de regulação de conflitos relativos às disputas pelas promoções. Deixaram de acomodar situações políticas internas ao aparelho militar ou decorrentes da presença militar no centro do poder de Estado.

Quadro 1 (125)

Brasil: Forças Armadas

PIB	1988: US \$ 350,07 bi 1989: US \$ 373,13 bi
Orçamento de Defesa	1988: US \$ 1,68 bi 1989: US \$ 1,41 bi
População	150 129 000

Efetivos

Ativo:	324 200 (dos quais 134 200 conscritos)
Reservas:	1 115 000 (1ª linha); 400 000 (podem ser convocados imediatamente); 225 000 (treinamento limitado)
Exército:	223 000 (podendo chegar a 295 000), dos quais 143 000
conscritos	
Marinha:	50 500 (dos quais 2 200 conscritos)
Aeronáutica:	50 700
Polícias Militares:	243 000 (auxiliares e reservas do Exército)

(125) Institut de Relations Internationales et Stratégiques (Université de Paris, Nord), *Les Équilibres militaires 1990-1991* (versão francesa de *The Military Balance, 1991*, realizado por The International Institute for Strategic Studies, Londres).

Essas mudanças exigiram adaptações tanto do aparelho militar quanto das elites políticas. O aparelho militar acomoda-se ao regime democrático no plano político e institucional, com maior ou menor auto-convencimento. Esta adaptação, correspondendo à saída do centro do poder de Estado, foi-se programando lentamente em resposta à transição política e não criou problemas ao funcionamento do regime democrático durante o governo do presidente Collor.

Quadro 2

Brasil: Participação percentual das Forças Armadas no PIB (1955-1989) (126)

1955	2,3
1965	2,1
1970	2,0
1975	1,2
1978	0,9
1979	0,7
1980	0,6
1981	0,6
1982	0,6
1983	0,6
1984	0,6
1985	0,8
1986	0,6
1987	0,3
1988	0,4
1989	0,4

A adaptação militar à nova condição de falta de prestígio e de força política produz efeitos danosos para suas lideranças. De fato, não mais basta o prestígio (mais ritual do que real) da farda na sociedade. Aos ministros militares passam a ser necessários, indispensáveis mesmo, o prestígio e o traquejo políticos, o conhecimento dos meandros do Congresso, a capacidade de articular apoios para conseguir os recursos que os militares consideram necessários ao desenvolvimento de sua instituição. É preciso pressionar o processo legislativo, pois recursos militares são vistos como custosos e desnecessários, podendo ter melhor aplicação onde um deputado busca a reeleição. O aparelho militar não encontra interlocutor efetivo para sua situação orçamentária e seus efetivos, tendo como pano de fundo o que se passa em outros países e em outras regiões do mundo. Pois os

(126) Fonte: The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, citado em almirante Mário César Flores, *A Inserção da Marinha no cenário brasileiro atual*, Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 16.5.91.

dados comparativos evidenciam que as Forças Armadas brasileiras são modestas em efetivos (20º lugar no mundo), recursos orçamentários (44º lugar), orçamento de defesa com relação ao PIB (98º lugar), e participação nos orçamentos federais e gastos em defesa por habitante (97º lugar).

Quadro 3

Classificação de países segundo dados relativos às Forças Armadas (127)

Países	Orçamento Defesa 89		Militares		% Orçam Def/PNB		Orçam Def/hab.	
EUA	294.900	1	2.117	3	5	3	1.185	2
URSS	110.440	2	3.988	1				
Reino U.	31.630	3	306	22	3	39	558	10
França	28.500	4	461	14	3	48	507	12
Japão	28.122	5	249	25	1	84	227	31
RFA	27.460	6	469	13	2	58	455	16
Itália	16.680	7	389	18	2	60	291	27
A. Saud.	14.690	8	67	61	18	3	1.044	3
Iraque	12.870	9	1.000	7	27	2	674	9
RDA	11.860	10	137	35	11	10	712	7
Cuba	1.830	35	180	29	5	28	175	40
Argentina	1.600	38	75	55	2	56		
Nicaragua	1.420	43	63	65	53	1	373	21
BRASIL	1.410	44	324	20	0,4	93	7	97

Neste contexto de transformação da sua imagem política, ideológica e profissional, a instituição militar é obrigada a negociar com o Legislativo que lhe rende homenagens formais sem todavia participar da política de defesa: raras as lideranças políticas de nível nacional que são efetivamente capazes de contribuir para a temática militar. Daí serem os militares obrigados a participar do varejo das negociações, atitude que lhes acrescenta maior convicção de desprestígio. Negociar implica ganhar, eventualmente. E também perder, tendo por consequência uma diminuição substantiva da participação militar nos recursos nacionais através do Orçamento federal ou do Produto Interno Bruto.

(127) Dados coligidos por mim de *Les Équilibres Militaires 1990-1991*. Orçamentos em milhões de dólares. Número de militares em milhares.

Quadro 4

Gastos com a Defesa em porcentagem do PIB, 1989 (128)

Iraque	22,0
Israel	15,0
URSS	11,0
Egito	6,7
EUA	5,7
Reino Unido	3,8
França	3,0
Portugal	3,0
Chilo	2,6
Argentina	2,5
Itália	2,0
Peru	1,8
México	0,4
BRASIL	0,4

Não há razões para duvidar dos dados oficiais. Documentos militares têm exposto a situação de penúria orçamentária que se traduz por um sentimento das Armas de que elas vivem uma discrepância entre suas finalidades, suas responsabilidades e os meios materiais, humanos e financeiros que o Estado coloca à sua disposição.

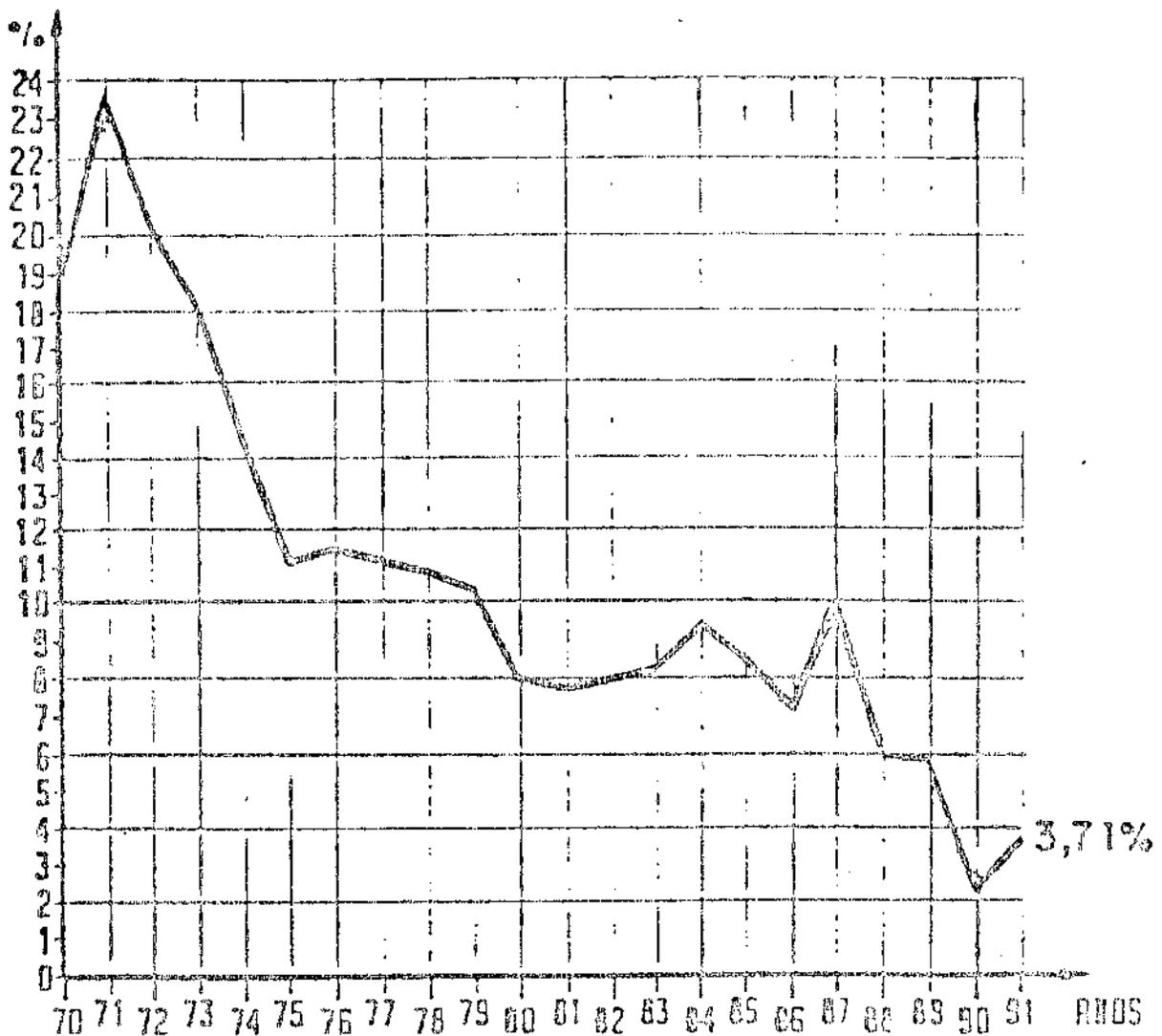
A instituição militar busca saídas para a sua crise de identidade. No plano político e ideológico, esta busca tem redundado em três processos intimamente associados. Através do primeiro, marcado pela *resistência e permanência*, as Forças Armadas continuam identificadas com a Doutrina de Segurança Nacional, fator de unidade doutrinária do regime militar. Em segundo lugar, buscam uma adaptação *renovada* para a crise de identidade, no sentido do recurso ao nacionalismo. Na nova ordem internacional em gestação, sem a previsibilidade e os mecanismos de negociação da Guerra Fria, a defesa da Amazônia constitui o fator de mobilização desta adaptação nacionalista. Em terceiro lugar, a instituição militar não rejeita nem nega o regime autoritário, buscando *compreender* as condições de seu aparecimento e crise. Não há lideranças ou chefias identificadas com o antigo regime que mereçam o apoio público da instituição militar em busca da *identificação* com a democracia, mas um eventual aprofundamento da crise de identidade (em particular se não forem alteradas as suas condições materiais e salariais) poderá estimular o surgimento de

(128) Fonte: The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1990-1991*, citado em ministro Mário César Flores, *A inserção da Marinha no cenário brasileiro atual*. Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 16.5.91.

lideranças carismáticas e de candidatos corporativos às eleições legislativas e presidenciais de 1994.

Quadro 5

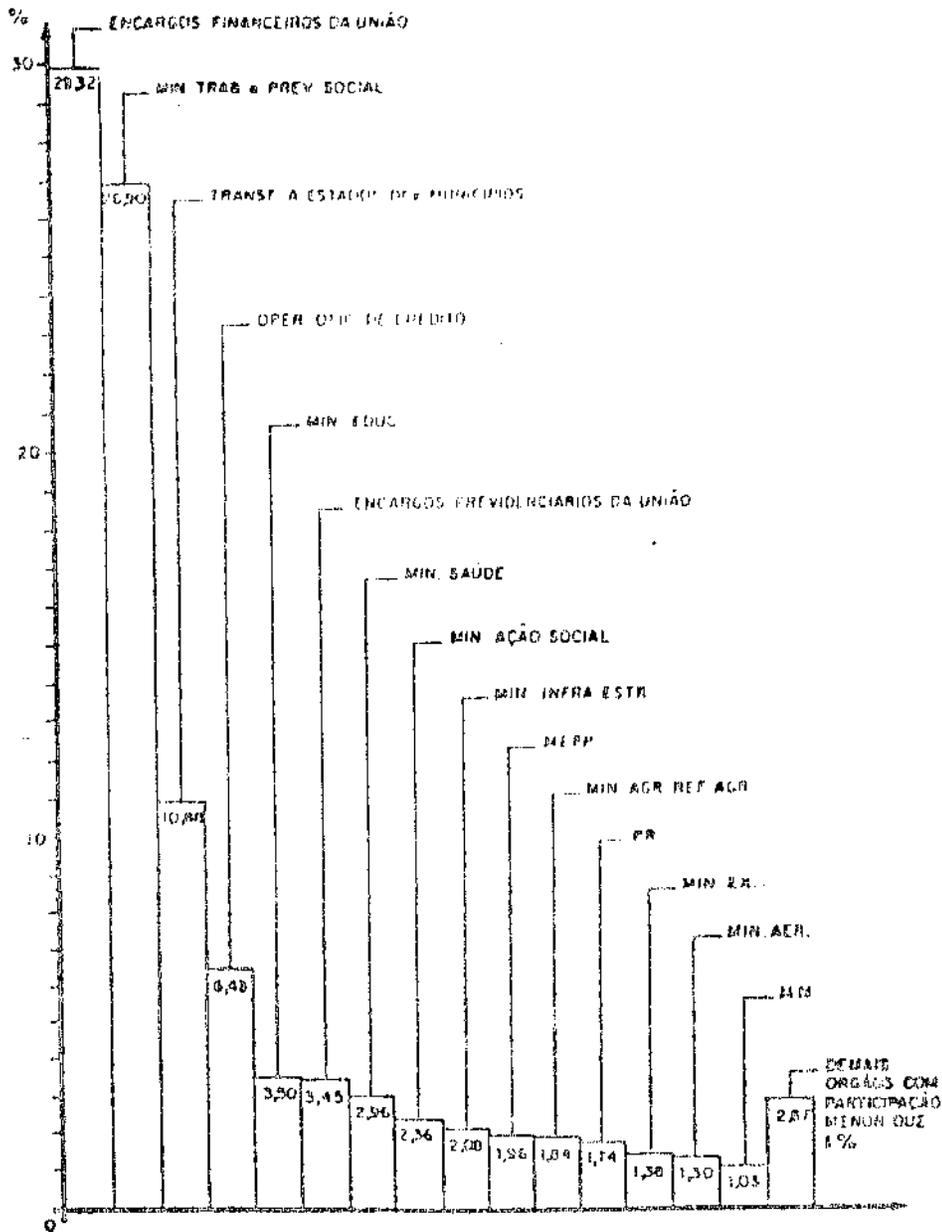
Participação das Forças Armadas no orçamento da União, 1970-1991 (129)



(129) Almirante Mário César Flores (ministro da Marinha), obra citada. Observação: Orçamentos iniciais. Fonte: Estado-Maior da Armada.

Quadro 6

Participação dos órgãos públicos no Orçamento Geral da União, 1991 (130)



(130) Idem, Idem.

Voltemos à inspiração da missão e da identidade: a preservação do território nacional, com particular sensibilidade para a Amazônia, aparece como uma missão capaz de dar sentido à existência do aparelho militar: a conjuntura do plebiscito (primeiro semestre de 1993) conhece uma nova roupagem desta identidade, que se manifesta contra o separatismo. A questão da territorialidade do Estado nacional aparece então com toda a sua dimensão reedificadora da missão militar: a preservação desta imensa herança transmitida pelas gerações passadas às atuais (131). A área militar emite sinais de que não abrirá mão da sua missão de preservar o território nacional, com fortíssima sensibilidade entre oficiais da reserva. Um adicional de componente militar é fornecido mais uma vez pela área política e a sociedade civil ao permanecerem alheias à gravidade desta temática que se vincula ao desequilíbrio federativo: «... afloram anomalias cívicas, sugerindo condutas morais e éticas condenáveis e, pasmem, convocações para movimentos separatistas, como se a ruptura da unidade nacional constituísse panacéia para os males que afligem a nação. (...) Nestes tempos em que se chega a falar de separatismo, uma barbárie, para um país que, à custa de inaudito esforço de sucessivas gerações, conseguiu manter-se uno e pujante, têm as Forças Armadas papel ímpar na manutenção da unidade nacional, da coesão interna e da integridade, como suas fiadoras» (referência à Constituição Federal, artigo 142). «Assim, o Exército brasileiro (...) continuará sendo um ferrenho soldado na defesa dos elevados valores da pátria» (132).

A este respeito, não há sinais de divergência de monta entre as Armas ou entre orientações militares com o mínimo de projeção na opinião pública. As Forças Armadas estarão empenhadas na preservação da ordem legal: «neste ambiente de fim de século mais uma vez destaca-se a necessidade histórica da presença do soldado, fiadora da unidade, da coesão e da integridade nacionais, e também da manutenção de um clima de lei e de ordem» (133). Em torno da preservação da ordem pública, política e territorial poderá advir o consenso militar na frente interna, ele que não aparece com tanta clareza no que diz respeito ao novo quadro internacional: «nem se diga que é uma idéia anacrônica. Ou não é isso que acontece em nossos dias? Na Itália, no combate à Máfia; na Irlanda, no combate ao

(131) O governo do presidente Collor corre o risco de militarizar a questão separatista ao iniciar o processo judicial de alguns dos líderes destes movimentos através da Lei de Segurança Nacional, a qual implica a Justiça Militar.

(132) Noticiário do Exército, Editorial assinado pelo general de brigada Gilberto Serra, chefe do Centro de Comunicação Social do Exército, *Separatismo, uma barbárie!*. Conforme matéria *Exército afirma que separatismo é uma barbárie*. Folha de São Paulo, 15.5.93, pg. 1-7.

(133) Documento apresentado pelo general Zenildo Lucena, ministro do Exército, em reunião do Alto Comando desta Força, O Estado de São Paulo, 18.11.92, pg. 4.

terrorismo; na França, no controle da circulação nas estradas do país, comprometidas por manifestações públicas; nos Estados Unidos, no combate a distúrbios recentes em Los Angeles. (...) essas intervenções se fazem esporadicamente. Não podem ter caráter de permanência. Acrescento que o Estado-Federação exige a participação das Forças Armadas na defesa interna, autonomia dos Estados-membros, com atribuição de manutenção da ordem pública, não poderá excluir, jamais, a responsabilidade última da União nesse campo, pelo comprometimento que a desordem pode trazer para a unidade nacional» (134).

A título de sistematização dos componentes desta particular crise de identidade, o fim do grande projeto mobilizador (Brasil Potência) que justificou a missão histórica da elite militar, no contexto de uma ordem internacional bipolar, aliado ao fim da hipótese argentina, representa a oportunidade histórica de uma adaptação do aparelho militar, em termos mais modestos e realistas, na direção de forças mais profissionalizadas e menores do que a dimensão atual, com setores especializados em intervenções intensas (pronta resposta), coordenadas por um ministério da Defesa (135). Ao longo do processo de redemocratização o aparelho militar foi deixando de ser a principal fonte de poder, condição que ocupara com destaque no regime ditatorial. Ele está destituído de lideranças carismáticas (personalidades ímpares capazes de apontar rumos, o que raramente se verifica: o último nome carismático foi o presidente Geisel) e de recursos financeiros. Desta forma, nos termos de Galbraith, o seu poder é reduzido, restando-lhe como fonte de poder a organização - socialização, educação, cultura - e as características políticas e de conhecimento daí decorrentes (136).

Apesar de haver deixado de configurar como a grande referência do poder do Estado, a parceria militar é disputada por setores políticos (para chapas eleitorais) e sociais, em particular quando se trata do nacionalismo das estatais, clubes militares e burocracia pública contra a privatização. (E, provavelmente, chapas eleitorais.)

(134) General Gleuber Vieira, Sub-chefe de Projetos Especiais do Estado-Maior do Exército. Depoimento à Comissão de Defesa Nacional, reunião 256/92, 20.8.92. Grifos meus.

(135) «O Brasil tem, em curto prazo, condições de dotar sua força militar da capacidade de pronta resposta e para emprego em ambiente de guerra convencional de média intensidade. Para isso, conta com quadros militares tecnicamente muito bem formados. Aliás, o enrugamento da estrutura militar atual é um dos poucos caminhos que se apresentam para que se preservem tais quadros da frustração e da mediocridade profissional». Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, *Capacidade militar mínima. O Estado de São Paulo*, 8.6.91, pg. 2.

(136) John Kenneth Galbraith. *Uma visão de Galbraith. Sobre pessoas, políticos, poder militar e as artes*. Ensaio Um tratado quase completo sobre a política do controle de armas. São Paulo: Planeta, 1989, pg. 17-21; do mesmo autor: *Anatomia do poder*. São Paulo: 3ª ed. São Paulo: Planeta, 1986.

A corte que é feita às Forças Armadas em torno destes temas contrasta com o pouco caso com que são envelopadas as respostas dos mesmos agentes sociais no tocante a outras preocupações militares: elas são muito pouco ouvidas no tocante à Amazônia, território nacional, narcotráfico, soberania, separatismo, conflitos prováveis na perspectiva Norte/Sul. Tais ouvidos de mercador estimulam o sentimento de rejeição do aparelho militar pela sociedade e pela arena política que lhes fazem cessar as fontes de poder, em particular os recursos financeiros. Daí a dimensão verdadeiramente explosiva da questão salarial, traduzida pela luta dos ministros militares e dos movimentos associativos pela isonomia com os demais Poderes ao longo do governo do presidente Collor.

Capítulo 21

Os projetos militares: dois estudos de casos

As Forças Armadas desenvolvem atualmente alguns projetos considerados estratégicos para o seu futuro imediato, dos quais tomamos dois para um estudo tão detalhado quanto possível. Nenhum deles teve início no governo do presidente Collor, mas todos sofreram os efeitos devastadores da política econômica, da recessão e da ausência de uma política de defesa que pudesse conferir-lhes algum grau de prioridade governamental.

As Forças Armadas tomam suas decisões com um grau elevado de autonomia institucional em todos os sistemas políticos, inclusive naquelas cujas instituições políticas controlam eficazmente os respectivos sistemas militares. Entre nós, a autonomia militar vigora num contexto de uma pluralidade de autonomies que dizem respeito ao Legislativo e ao Judiciário (são conhecidas as aposentadorias especiais e os salários superiores aos pagos pelo Executivo), a universidade ou a empresa estatal. O que deve ser destacado no caso brasileiro não é a autonomia autárquica, mas a autonomia política com que as Forças Armadas decidiram colocar em desenvolvimento alguns projetos de seu interesse, sem que o Congresso reivindicasse uma participação condizente com as suas prerrogativas enquanto poder Legislativo.

Alguns destes projetos tornaram-se de conhecimento público durante a Assembléia Nacional Constituinte: uns por força da pressão da imprensa e contra a vontade dos dirigentes militares e outros por iniciativa dos dirigentes militares em função de cálculos políticos de ganhos e perdas (para a estabilidade e continuidade dos projetos, e também para a sua legitimidade) de sua abertura para a sociedade civil. Nos dois tipos de situação, ficou evidente que estes projetos foram concebidos com a mesma autonomia que orientou a busca dos recursos financeiros e materiais. A sua divulgação (a sua publicidade)

correspondeu à necessidade de mostrar à Nação que as Forças Armadas, na sua luta pela preservação de uma função constitucional, tinham muito mais a contabilizar no seu ativo do que a responsabilidade pelo regime militar e pela repressão política.

O projeto do submarino a propulsão nuclear começou a ser definido quando ainda era grande o envolvimento da Marinha com a repressão política. Mas este envolvimento não foi disfuncional a ponto de bloquear as questões profissionais, como parece ter ocorrido de certa forma com o Exército, cujo projeto de desenvolvimento para a virada do século (sob os formatos de Força Terrestre 90 e 2001) só foi elaborado quando diminuiu sensivelmente sua responsabilidade pela repressão política.

Além de serem fundados em decisões autárquicas, estes projetos militares tem ainda em comum o fato de terem sido decididos diretamente com o presidente da República. O Projeto Calha Norte derivou de uma exposição de motivos do Conselho de Segurança Nacional (11) aprovada pelo presidente José Sarney. O submarino de propulsão nuclear, depois de enfrentar forte oposição nos altos escalões militares, obteve a aprovação do presidente João Figueiredo, tornando-se assim um programa oficial no contexto das atividades nucleares quase clandestinas que o aparelho militar desenvolveu em contraposição ao programa mantido com a cooperação da Alemanha.

No tocante ao seu valor estratégico, estes programas militares estão voltados para o preparo bélico brasileiro dos anos futuros, mais precisamente para a virada do século. Eles devem corresponder, portanto, a uma projeção do quadro internacional no interior do qual os dirigentes militares concebem as necessidades das nossas Forças Armadas. É bastante evidente que o Congresso Nacional não tem participação relevante nestas definições. Todavia, à falta uma coordenação militar e política do conjunto destes projetos a partir de objetivos de natureza estratégica, cada qual caminha por si, independentemente do que ocorre com os demais. Nestas condições, é pouco provável que o seu conjunto colabore para a eficiência das Forças Armadas de modo harmônico e sistêmico (137).

(137) Estas questões foram analisadas pela Comissão Parlamentar Mista do Inquérito que investigou o Programa Autônomo de Energia Nuclear, o então chamado Programa Paralelo. O Secretário Hélio Jaguaribe fez uma contundente defesa do projeto de submarino nuclear no contexto de uma nova política de defesa nacional. Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Reunião 252/92, 19.8.92.

1. O submarino nuclear

O projeto do submarino a propulsão nuclear é o mais claramente voltado para o desenvolvimento da capacidade militar, tendo em vista tendências identificáveis nas relações de poder no plano internacional. Ele está voltado para a defesa externa das rotas comerciais de alto mar e das atividades extrativas, da pesca e da preservação estratégica do litoral brasileiro. Ele não se destina a projetar militarmente o país no sentido de conquistar maior espaço e responsabilidade no interior de alguma aliança, nem para estabelecer uma presença militar na projeção mais direta que seria a África ocidental.

Pode-se identificar no projeto do submarino a propulsão nuclear uma postura tradicional de determinados grupos militares segundo a qual o país deve dominar tecnologias que lhe permitam a fabricação de produtos considerados vitais ao desenvolvimento econômico ou militar. Dentre os vários exemplos históricos que poderiam ser arrolados, é provável que o mais relevante seja a construção do parque siderúrgico por iniciativa militar a partir dos anos 30 e 40; ou a criação do Conselho Nacional de Pesquisa nos anos 50. Mais recentemente, a reserva de mercado de informática para empresas brasileiras foi concebida como condição para o desenvolvimento de uma capacidade nacional neste setor altamente internacionalizado e competitivo.

A Marinha fixou-se inicialmente num modelo de submarino baseado no equipamento alemão IKL 209-2000 que, em decorrência do programa nuclear da própria Marinha, deveria receber propulsão nuclear de modo a desenvolver um alto grau de mobilidade em águas profundas e a capacidade de permanecer longo tempo submerso. Contudo, a partir de junho de 1991, a Comissão de Projetos Especiais da Marinha (COPESP) passa a responsabilizar-se também pela construção do submarino, além do desenvolvimento da propulsão nuclear.

De imediato, decorrentes da existência deste projeto, levantaram-se dois problemas nas relações militares com a Argentina. Em primeiro lugar, sendo o modelo adotado particularmente apto para operar na plataforma continental argentina, passou-se naquele país a suspeitar das reais intenções brasileiras; em segundo lugar, a Marinha teria decidido desenvolvê-lo num momento bastante tenso das relações bi-laterais em razão do

contencioso em torno das hidroelétricas de Corpus e Itaipu (138). Assim, o projeto do submarino a propulsão nuclear poderia configurar uma resposta a um plano argentino de reequipamento de sua Marinha - o Plano Europa - que os militares brasileiros teriam interpretado como primordialmente voltado contra o Brasil e o Chile (139).

Tendencialmente contrária aos programas nucleares e particularmente avessa aos programas nucleares militares, a comunidade científica tem sido cautelosa acerca deste projeto. Em primeiro lugar, porque não tem sido suficientemente capaz de debatê-lo quanto à sua natureza e valor estratégico. Em segundo lugar, porque desde 1987/88 a Marinha passou a convidar representantes da sociedade civil, do Congresso, da imprensa e da comunidade científica para visitarem as instalações do seu programa nuclear. De tal forma que, ao contrário do que ocorreu no tocante ao programa nuclear firmado com a Alemanha, os cientistas tem sido relativamente débeis na sua apreciação. Há contudo um sentimento positivo acerca do êxito da sua implantação, a qual envolveu a tríade institutos militares de pesquisa/universidades/indústrias, com particular destaque para o Instituto de Energia Nuclear da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Instituto de Pesquisa em Energia Nuclear (localizado no campus da Universidade de São Paulo, passou para o âmbito federal em 1982 em razão das suspeitas de que o primeiro governo eleito pela oposição retiraria o apoio ao projeto) e o Instituto de Estudos Avançados (IEA) do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), organismo da Aeronáutica sediado em São José dos Campos. Todas estas instituições encontram-se portanto no eixo Rio-São Paulo, onde se localiza o mais importante centro científico do país.

A propósito deste modelo de cooperação entre a Marinha e universidades e centros de pesquisa, o almirante Othon Luiz Pinheiro da Silva, principal diretor do programa nuclear da Marinha, comentou na Comissão de Defesa da Câmara dos Deputados: *«Qual o modelo que devemos adotar nestes programas? A engrenagem é uma maneira de simbolizar isto. A nossa sociedade pode ser dividida em três tipos de organizações. Aquela amarela de cima são as organizações formadoras de capacitação, que é o sistema de ensino básico de um país e as universidades. Essa engrenagem precisa estar entrosada com duas outras, tipos de organização que trabalham por objetivo físico definido, quais sejam: as instituições de pesquisa e as empresas. Com o perfeito entrosamento dessas três engrenagens é que conseguimos, sem duplicar esforços, produzir um programa grande e elevar o patamar*

(138) Folha de São Paulo, 5.9.86, pg. 8.

(139) Devo esta hipótese interpretativa ao jornalista Roberto Godoy, de O Estado de São Paulo, especialista em temas militares (entrevista em outubro de 1987).

tecnológico de um país. (...) A Marinha se mobilizou para resolver esse grande problema (o programa nuclear) usando um modelo desses, um modelo em franca integração com a nossa sociedade civil. E por que é importante a produção nuclear? Num país com a dimensão de nossa fronteira molhada e com as limitações financeiras que temos, a única maneira de exercermos de forma cabal a nossa missão constitucional é com o uso de submarinos, porque o mais fraco sempre precisa usar elementos surpresa. E elemento surpresa no mar, só estando debaixo d'água» (140).

Fazendo parte daquilo que se pode denominar «*modelo da Marinha*» (141), o projeto do submarino a propulsão nuclear desenvolve-se à margem do acordo nuclear com a Alemanha, firmado pelo governo do presidente Geisel, que não contemplava a realização de pesquisas nem a transferência de tecnologia para emprego militar (142). Deste modo, não constituiu surpresa a oposição movida aos projetos paralelos, em particular ao submarino a propulsão nuclear, pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), órgão coordenador do acordo firmado com a Alemanha. Para contornar esta resistência, a Marinha decidiu desenvolver seu programa em cooperação inicial com o Centro Tecnológico da Aeronáutica, buscando ainda apoio na área universitária, com sucesso imediato no que diz respeito ao IPEN/USP. No governo do presidente Figueiredo (tendo ele mesmo apoiado o projeto do submarino), a CNEN deixa de oferecer resistência aos propósitos da Marinha.

Este projeto constitui um sucesso científico e gerencial aos olhos de seus responsáveis e também dos parceiros universitários. Ele constitui ainda um projeto-piloto no que diz respeito às relações do aparelho militar com a sociedade, já que ele cercou-se de cuidados bem definidos quanto ao esclarecimento da população circunvizinha a Sorocaba

(140) Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 252/92, 19.8.92.

(141) Esta expressão foi empregada pelo almirante Mário Jorge Ferreira Braga, diretor do Instituto de Pesquisa da Marinha: «*todos os projetos começam com universidades, empresas e a Marinha. E além do mais, a Marinha, nesse ponto, dando uma demonstração de vontade política, criou um plano decenal de ciência e tecnologia. E esse plano vem funcionando muito bem*». Depoimento à Comissão de Defesa Nacional, reunião 252/92, 19.8.92.

(142) O Secretário de Ciência e Tecnologia José Goldemberg avaliou que «*o governo Geisel abraçou, contudo, prematuramente, em 1977, uma opção que foi a compra de um imenso pacote tecnológico da Alemanha, que envolvia a aquisição ou construção de 8 reatores nucleares de grande potência a serem instalados até 1990. As escolhas tecnológicas, sobretudo na área do enriquecimento de urânio, foram equivocadas, além do fato que o país não necessitava, em 1975, quando se iniciou Itaipu, e nem no presente, de energia nuclear para a geração de eletricidade. (...) O problema que se colocava era o de dominar a tecnologia nuclear em todos os seus aspectos, o que poderia e deveria ter sido feito em institutos de pesquisa e em universidades*». Depoimento à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Programa Autônomo de Energia Nuclear, 14.11.90. Relatório nº 13, do 1990-CN, pg. 22.

(onde se localiza a cidade de Iporó, sede da planta industrial), da área política e da opinião pública nacional.

A esta altura vale perguntar: a que necessidade ou concepção corresponde o projeto do submarino a propulsão nuclear cuja persistência confronta a crise econômica e a falta de vontade política? Segundo o ministro Ivan Serpa, *«a nossa idéia era ter um submarino movido a energia nuclear para 1996, mas o sonho já está adiado para quase 2010 (...) porque está faltando dinheiro»* (143). A hipótese de uma resposta ao desenvolvimento da Marinha argentina não deve ser descartada, muito embora ela seja restrita demais para explicar um projeto de tal dimensão. É bem provável que a palavra oficial da Marinha seja verdadeira. Isto é, que a lógica do projeto do submarino diga respeito a garantir (do ponto de vista militar e econômico) o acesso ou a negação do acesso a rotas comerciais, pescas e exploração econômica no mar territorial brasileiro: *«Para preservarmos tantos interesses no mar, devemos estar preparados para, caso seja necessário, negar o domínio do mar na zona que for de nosso interesse. A exploração econômica, total ou parcial, de qualquer área de nossa plataforma por outro país, sem nossa concordância, implicaria necessariamente o domínio de uma extensão de mar considerável por parte desse país. Ter, portanto, capacidade de negar esse domínio significa ter capacidade de preservar os interesses nacionais. O submarino a propulsão nuclear é a opção mais eficiente para o exercício da negação do domínio do mar ...»* (144).

Cabe formular mais uma pergunta: se a hipótese contida na resposta à primeira indagação tem algum sentido, como explicar que um conceito estratégico de caráter predominantemente militar, fundado no exercício legítimo de uma função estatal, tivesse sido elaborado numa conjuntura nacional marcada pela ocupação militar do centro do poder de Estado e a conjuntura internacional pela independência das ex-colônias africanas de Portugal? Em outros termos, porque a Marinha elaborou um programa de submarino a

(143) Depoimento do almirante Ivan Serpa, ministro da Marinha, na Comissão de Defesa Nacional, reunião 376/92, 17.11.92.

(144) Contra-almirante Othon Luiz Pinheiro de Silva, presidente da Coordenação para Projetos Especiais (COPESPI), *«Os interesses e a participação da Marinha no desenvolvimento nuclear brasileiro»*, Revista Marítima Brasileira, vol. 109, nº 5-7, jul-set 1989, pp. 15-16. Respondendo a uma contestação ao projeto do submarino nuclear, o mesmo militar afirmou que a propulsão nuclear não pode ser considerado arma, mas uma modalidade de propulsão: *«Veja o que aconteceu com os argentinos na Guerra das Malvinas. O governo protestou porque os ingleses colocaram, numa região desnuclearizada, um submarino nuclear. A Agência Internacional de Energia Atômica, num parecer, disse: a propulsão nuclear não é uma arma, apenas substitui outro processo de propulsão. Então, estamos no mesmo dilema»*. Relatório final do Conselho Misto Parlamentar de Inquérito sobre os programas nucleares. Relatório 13 de 1990 CN, pp. 14-16.

propulsão nuclear num momento em que parte de suas energias direcionava-se à repressão política?

A resposta aponta para o fato de que os espaços de exercício profissional legítimo não foram inteiramente subordinados à lógica da repressão (145). É necessário acrescentar um dado importante à compreensão deste projeto. Trata-se de uma efetiva contradição entre Marinha e Exército, no sentido de que este (segundo o ponto de vista da Marinha) ocupava no regime militar um papel muito mais abrangente, verdadeiramente hegemônico, do que lhe corresponderia do ponto de vista estritamente militar. Portanto, a função militar do Exército seria superdimensionada com relação às outras Armas. A Aeronáutica e a Marinha desvencilharam-se antes do Exército das funções repressivas, o que significou um fator adicional e positivo para o desenvolvimento tanto do regime político (sobre o qual as posições do Exército são mais restritivas acerca da função interventora) quanto das suas áreas profissionais e científicas.

Em decorrência do que examinamos até aqui, o projeto do submarino a propulsão nuclear funda-se numa concepção estratégica que determina o seu emprego como fator de ameaça e de surpresa aos constrangimentos externos e de defesa dos interesses nacionais nas costas brasileiras: o Brasil precisaria estar apto a negar a outros o uso do mar.

É surpreendente que não se encontre preocupação relevante com o conflito Leste/Oeste, a marca essencial da Guerra Fria em cujo contexto o projeto foi concebido. Ao contrário, dadas as suas dimensões acanhadas em termos dos interesses predominantes durante e após a Guerra Fria, este projeto parece destinado a incomodar mais os Estados Unidos e seus aliados europeus do que aos seus antigos adversários estratégicos. Seus fundamentos militares evidenciam a lógica das tensões Norte-Sul, acerca das quais a Guerra das Malvinas (o primeiro e importante conflito militar entre uma potência do Norte e um país de certa relevância do Sul) deve ter sido vastamente analisada.

Resta indagar sobre o armamento nuclear que eventualmente equiparia este submarino. No momento, há a disposição de não recorrer a armamentos nucleares de que o país não dispõe nem se decidiu a fabricá-los. Todavia, como afirma o senso comum, quem pode o mais pode o menos: a tecnologia adotada para a propulsão nuclear seria mais

(145) Disse-me um oficial que cerca de 10% dos oficiais da Marinha envolveram-se com a repressão, ao passo que os demais mantiveram-se ligados às atividades estritamente profissionais nas condições dadas pelas conjunturas nacionais e internacionais.

complexa do que a necessária para a fabricação de um artefato nuclear segundo físicos que participam do restrito debate acerca deste tema. De outro lado, é provável que o país tenha desenvolvido suficiente capacidade para fabricar um tal engenho a partir do conjunto dos programas nucleares desenvolvidos pelas três Armas.

Portanto, a decisão será política tanto para o sim quanto para o não, e ela se inscreverá no quadro das relações entre aparelho militar, o governo, área política e a sociedade, decisão para a qual o aparelho militar certamente terá um peso decisivo - a se preservar o atual descaso do Legislativo - sobre *se, quando e em que condições* seria fabricada a bomba.

No momento e nas condições vigentes de desenvolvimento deste programa, o projeto de submarino a propulsão nuclear tem representado um alento de profissionalismo do aparelho militar, muito embora este profissionalismo ainda esteja protegido por um isolamento autárquico na tomada de decisões, com a conseqüente exclusão (auto-exclusão em boa medida) da representação política e da sociedade civil.

2. O Projeto Calha Norte

Dado a conhecer no início do governo do presidente Sarney, o projeto Calha Norte combina elementos de natureza externa (narcotráfico, movimentos guerrilheiros em países vizinhos, disputas fronteiriças na região, influência cubana) com elementos de natureza interna (povoamento escasso, drogas, o apelo internacional da questão indígena, contrabando de minerais) para propor a ocupação militar e econômica de uma faixa de fronteira amazônica cuja extensão é de cerca de 6.500 quilômetros. No momento em que foi formulado, não havia manifestas ameaças à soberania nacional nesta faixa, muito embora se trate de um território permeável ao trânsito de movimentos armados de países vizinhos e ao tráfico de drogas. A preocupação central disse respeito inicialmente às alegadas pretensões de setores da Igreja no sentido de erigirem um Estado indígena na fronteira com a Venezuela desvinculado da Federação brasileira. De outro lado, em decorrência da sua própria experiência no combate à guerrilha do Araguaia nos anos 70, o Exército convenceu-se de que a sua presença, seguramente predominante até mesmo em razão da participação

rarefeita de organismos da administração civil (146), deveria ser complementada por instalações e atividades de apoio logístico da Aeronáutica e Marinha, ao lado de projetos de desenvolvimento econômico especialmente dedicados aos grupos indígenas.

Após o fim do governo Collor e durante o primeiro ano do governo do presidente Itamar Franco, o Projeto Calha Norte sofre cortes muito importantes dos seus recursos orçamentários, a ponto de ser considerado praticamente desativado pelo seu responsável, o ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos (147). De outro lado, a vasta questão amazônica (o Calha Norte inclusive) passa por uma fase crítica com a denúncia promovida pelo Estado-Maior do Exército na Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados do perigo que manobras militares americanas na Guiana representariam para a soberania brasileira (148).

Do ponto de vista das preocupações de natureza estratégica (149), o Calha Norte corresponde a uma mudança de enfoque da orientação militar que prevaleceu desde os primeiros anos da República. Em outras palavras, através do Estado-Maior das Forças Armadas ou do Exército (ou dos dois), o Brasil não mais considera a Argentina como adversário estratégico, numa espécie de virada estratégica no preparo militar brasileiro que passa a ocupar-se prioritariamente da área amazônica, onde prevaleceriam vazios econômicos, políticos e militares. Em outros termos, o Estado é pouco presente nesta parte

(146) A natureza da estrutura militar acaba por garantir o oferecimento de serviços que de outro modo não seriam realizados na administração civil: «O Projeto Calha Norte não é para ser militarizado. Se há um pequeno hospital em São Gabriel da Cachoeira e não se consegue que as organizações civis de saúde se instalem ali, tais serviços acabam entregues - gostamos ou não - à área de operação do Exército. E aí, através do serviço militar, através da disciplina, se põe lá uns tantos médicos, uns tantos dentistas atendendo o povo. Mas isto não é correto. Mas não dizem - pela amor de Deus - que o Exército está querendo isto. Isto acontece por omissão de quem deveria estar lá». Almirante Mário César Flores, Secretário da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 405/92, 2.12.92. Este é também o parecer do Exército segundo me disse o general Gleuber Vieira (entrevista no dia 29.6.93, na Universidade Estadual de Campinas).

(147) Dos US \$ 10,7 milhões previstos para 1992, 50% foram liberados e dos US \$ 8,1 milhões de 1993, 60%. Segundo o ministro Flores, nestas condições «é preferível dizer que não há mais projetos». Flores diz que Calha Norte acabou. *Jornal do Brasil*, 13.8.93, pg. 3.

(148) A denúncia foi apresentada pelos generais de brigada Ciro Imbuzeiro e Carlos Uchoa em sessão secreta da referida Comissão. *Exército teme cerco dos Estados Unidos na Amazônia*. *Jornal do Brasil*, 13.8.93, pg. 3.

(149) A propósito ver, de Shigenobu Miyamoto, os ensaios seguintes: *Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, volume 1, nº 1, março de 1989, pp. 145-164; A questão ambiental nas relações Norte-Sul. Apresentado ao XV Encontro Nacional da ANFOCS, 1991.

de seu território, onde estaria ocorrendo um *vazio do poder nacional*, em razão do qual a integridade territorial poderia encontrar-se proxivamente ameaçada.

Este é seguramente o projeto mais polêmico por envolver fronteiras com países nos quais se desenvolvem movimentos guerrilheiros ou que mantêm pendências fronteiriças com países da mesma região amazônica. Além da questão efetiva das fronteiras, trata-se de uma visão acerca da necessidade de integrar a vasta área amazônica à efetiva soberania e controle do Estado nacional, numa espécie de retomada dos princípios basilares da Geopolítica do Brasil. É seguro que o Projeto Calha Norte encontrou no general Golbery do Couto e Silva uma inspiração conceitual: «1º - *articular firmemente a base ecumênica de nossa projeção continental, ligando o Nordeste e o Sul ao núcleo central do país; ao mesmo passo que garantir a inviolabilidade da vasta extensão despovoada do interior pelo tamponamento eficaz das possíveis vias de penetração; 2º - impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, a partir da plataforma central, de modo a integrar a península centro-oeste no todo ecumênico brasileiro (...); 3º - inundar de civilização a Hiléia amazônica, a coberto dos nódulos fronteiriços, partindo de uma base avançada constituída no Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão E-O, segundo o eixo do grande rio*» (150).

Também a dimensão do projeto é polêmica: nas palavras do ministro Bayma Denis, chefe da Casa Militar e Secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional do governo do presidente Sarney, «*trata-se de área praticamente inexplorada, correspondente a 14% do território nacional e delimitada por uma extensa faixa de fronteira praticamente habitada por indígenas*» (151). Junta-se a estes problemas a alta sensibilidade do que são dotadas as questões indígenas, particularmente em setores sociais e intelectuais com forte capacidade de mobilização e pressão junto ao Estado e à opinião pública.

Do ponto de vista militar, o Projeto Calha Norte parte dos seguintes princípios: (a) existência de um grande vazio demográfico, vasta extensão de fronteiras e «*susceptibilidade da Guiana e do Suriname à influência marxista, aspectos estes que tornam vulnerável a soberania nacional*»; (b) necessidade de planejamento para ação governamental e privada,

(150) General Golbery do Couto e Silva, *Conjuntura política nacional. O poder executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981, pg. 46. O capitão de fragata Gil Cordeiro Dias Ferreira discute os limites da concepção do general Golbery, em particular no tocante ao papel da Marinha em razão do fato da região ser recortada por rios e lagos, e ainda no tocante à contribuição do general Carlos Moura Mattos. Ver: *A faixa de fronteira. A Defesa Nacional*, nº 746, nov-dez/89. Trata-se de um excelente estudo sobre as fronteiras brasileiras.

(151) Exposição de motivos aprovada pelo presidente José Sarney, 19 de Julho de 1985.

visando a ocupação da área; (c) maior intercâmbio com os países vizinhos, enfatizando especialmente as relações bilaterais com Guiana e Suriname; (d) aspiração do Brasil no sentido de tornar-se, para seus vizinhos, a «*opção mais confiável do que quaisquer outros alinhamentos*» (152).

Um documento posterior da Secretaria de Assuntos Estratégicos resume a percepção militar e estratégica da questão amazônica traduzida na proposta do Projeto Calha Norte, do qual passo a fazer uma citação relativamente longa, dividida em temas. O Projeto Calha Norte «*é um planejamento integrado de ação governamental para a região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas. Tem em vista, em seu todo, o desenvolvimento sócio-econômico da área e a sua conseqüente integração ao restante do país*». De fato, o Conselho de Segurança Nacional em 1985 havia estabelecido um diagnóstico nada promissor sobre a Amazônia, no qual evidenciavam-se os seguintes pontos indo da existência de áreas não ocupadas nem integradas até a questão da pressão internacional sobre a região:

«- área praticamente não integrada ao território nacional, com reduzida presença brasileira, ausência essa ainda mais crítica ao longo das áreas limítrofes, nos 6.771 km de extensão da linha de fronteira;

- imensa área de 1.221.000 km² com apenas 1.620.000 habitantes, concentrados, em sua maioria, nas cidades de Manaus, Boa Vista e Macapá, correspondente a apenas 1,2% da população brasileira. Os índios lá existentes, em diversos graus de aculturação, representam 0,04% da população nacional e 22,7% de toda a população indígena do país;

- à exceção dos grandes centros de Manaus (AM), Boa Vista (RR) e Macapá (AP), notável carência de recursos sociais básicos, especialmente quanto ao atendimento de saúde da população;

- solos, em termos amplos, acentuadamente dependentes da cobertura vegetal e sujeitos à erosão e à rápida perda de nutrientes. Foram identificados, pelo projeto RADAM, milhões de hectares de solos férteis, em geral restritos às orlas ribeirinhas;

- subsolos extremamente ricos em recursos minerais, a maioria devidamente identificados pelo projeto RADAM;

- marcante incipiência de vias de comunicações terrestres. As poucas existentes são totalmente dependentes das condições climáticas;

(152) *Idem, idem.*

- utilização predatória de recursos naturais, com degradação do solo, flora e fauna em alguns pontos da região;
- existência do narcotráfico (que muitas vezes neutraliza) a presença do poder público na região;
- contrabando e descaminho de recursos minerais diversos;
- desordenada atividade de garimpagem, com graves deficiências sociais e trabalhistas;
- problemas decorrentes de conflitos, envolvendo, especialmente, índios, posseiros, garimpeiros e empresas de mineração; e
- intenso interesse internacional em assuntos da Amazônia brasileira» (153).

A utilização dos recursos naturais deveria orientar-se por duas premissas: primeira, que «seu uso seja economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente correto»; segunda, reconhecimento e valorização da sociedade e cultura amazônica. No tocante aos objetivos, as ações governamentais deveriam buscar «elevar o nível e a qualidade de vida da população por intermédio da expansão do emprego produtivo, do acesso aos bens e serviços produtivos e das formas de participação social; e interiorizar e internalizar o desenvolvimento, de forma a reduzir as desigualdades funcionais, espaciais e setoriais» (154).

As diretrizes gerais deveriam garantir (a) a compatibilidade entre objetivos sócio-econômicos e a preservação do meio ambiente, (b) a produção de conhecimento científico e tecnológico na Amazônia e sobre ela, (c) promoção e «implantação de atividades econômicas voltadas para ampliação dos mercados interno e externo, através do racional aproveitamento dos recursos regionais, tais como os florestais, minerais, hídricos (uso múltiplo: navegação, potencial energético, etc), pesqueiros, várzea, etc»; (d) valorização de projetos que levem em consideração a importância dos rios e vales, além das populações ribeirinhas; (e) integrar «harmônica e progressivamente» a cultura das sociedades indígenas «à comunhão nacional, estendendo-lhes a proteção das leis pátrias em igualdade de condições com todos os brasileiros, bem como assegurando-lhes os mecanismos de preservação, delimitação e demarcação de suas terras»; enfim, (f) estabelecimento de

(153) O levantamento documental aqui referido encontra-se no documento *A fronteira do futuro*. Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Coordenação de Programas em Áreas Estratégicas, sem data (provavelmente 1992 ou 1993), pp. 3-5.

(154) *Idem*, pp. 28.

políticas de desenvolvimento urbano e rural, com ênfase para o estabelecimento de pequenos núcleos populacionais.

Com base nestes princípios, o Gabinete Militar, responsável pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, propusera ao presidente Sarney as seguintes linhas de ação imediata: *«(a) incremento das relações bilaterais; (b) aumento da presença militar na área; (c) intensificação das campanhas de recuperação dos marcos limítrofes; (d) definição de uma política indigenista apropriada à região, tendo em vista principalmente a faixa de fronteira; (e) ampliação da infra-estrutura viária; (f) aceleração da produção de energia hidroelétrica; (g) interiorização de polos de desenvolvimento econômico; (h) ampliação da oferta de recursos sociais básicos».*

Previstos para estarem concluídos em 1991, *«o que não ocorreu, em virtude das dificuldades econômicas vividas pelo país»*, o Projeto Calha Norte abriga projetos especiais destinados a implementar ou ampliar a presença do Estado na região amazônica. Seis grandes projetos destinaram-se ao incremento das relações bilaterais, com o objetivo de preservar a paz e a cooperação do Brasil com a Colômbia, Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana Francesa numa região onde se destaca a necessidade de completa delimitação de fronteiras: *«... o aumento da presença brasileira na região é perfeitamente compatível com a coordenação de esforços com os países vizinhos. Entre outras, seriam as seguintes as principais medidas visando ao incremento das relações bilaterais: revisar a atual legislação de comércio fronteiriço; incrementar as atividades de cooperação técnica; revitalizar os mecanismos do Tratado de Cooperação Amazônica; reforçar a cooperação internacional no combate ao narcotráfico; retomar estudos para novas ligações rodoviárias; e reforçar a rede consular de fronteira (pois) consulados de fronteira bem instalados e lotados podem constituir instrumentos valiosos para o desenvolvimento e para que sejam evitados, no nascedouro, problemas políticos decorrentes de fronteiras que se vivificam»* (155).

Dentre as realizações contabilizadas já na vigência da Secretaria de Assuntos Estratégicos figuram o impulso aos trabalhos das Comissões Mistas de Demarcação da Linha de Fronteira que, na região conhecida como Calha Norte, cobre 6.771 quilômetros; e a construção de aproximadamente 600 novos marcos de fronteira, principalmente na região limítrofe com a Venezuela (156).

(155) Fronteira do futuro, documento citado, pg. 10-11.

(156) *Idem*, pg. 18.

No plano da presença militar na região, os projetos e as responsabilidades são divididas entre as Armas conforme as suas características, «... cabendo: à *Marinha do Brasil* (157), *intensificar atividades relativas à segurança da navegação, controle de embarcações e seu policiamento, bem como os serviços de patrulha fluvial; ao Exército brasileiro* (158), *a ocupação física dos pontos sensíveis na faixa de fronteira, vigiando e guardando as vias naturais de acesso ao território nacional; à Força Aérea Brasileira* (159), *a manutenção de uma infra-estrutura aeronáutica que lhe possibilite o adequado apoio e a preservação da soberania do espaço aéreo, nos pontos sensíveis de interesse na faixa de Fronteira»* (160).

Em resumo, as linhas principais do Projeto Calha Norte apontam para o reforço das ações diplomáticas, em particular da presença dos consulados brasileiros, para o incremento da cooperação com a Guiana e o Suriname em razão da influência cubana nos primeiros tempos de sua concepção; para a ação da FUNAI no sentido de antecipar-se às pressões internacionais pela constituição de um território ianomami (161). Em razão da extrema sensibilidade internacional e dos riscos para a própria soberania sobre o território amazônico, cuidados especiais deveriam desenvolver-se para impedir a ampliação do plantio de ipatu (considerada a coca brasileira), cujo perigo principal consistiria no estabelecimento de áreas inteiramente fora do controle do Estado nacional, a exemplo do que se configurou no Peru

(157) Projeto da Marinha: «*construção do pier da Base Naval da Vai-de-Caus; aquisição e entrada em operação de duas "Aqúncias Flutuantes" e quatro embarcações rápidas; construção de três lanchas-patrulha e uma lancha Esfregadora; apoio médico e odontológico às populações ribeirinhas, através de dois navios de assistência hospitalar»*. Idem, pg. 20.

(158) Projeto do Exército: 1 - «*conclusão do Quartel e conseqüente ativação do 5º Batalhão Especial de Fronteira, em São Gabriel da Cachoeira (AM) ...»;* 2 - «*atraso das instalações dos quartelamentos e ativação de cinco Polícias Especiais de Fronteira, nas localidades de Iauaretê (AM), São Joaquim (AM), Querari (AM), Maturacá (AM) e Surucucá (RR)»;* 3 - «*construção, ou, já em fase de implantação, de outros dois Politéos, nas localidades de Auará (RR) e Turiós (PA)»;* 4 - «*construção da 1ª Brigada de Infantaria de Sítio em Boa Vista (RR) e suas unidades subordinadas»;* 5 - «*obras diversas de construção e ampliação de unidades militares de fronteira»;* 6 - «*apoio comunitário através dos pavilhões de turcoiros e do pessoal e instalações de saúde»*. Idem, pg. 10.

(159) Projeto da Aeronáutica: «*construção, ampliação e asfaltação de 20 pistas de pouso, essenciais à continuidade do apoio logístico a ser prestado»*, levando-se em conta que 24 aeródromos de apoio já se encontrariam em funcionamento nos Estados de Amapá, Roraima, Amazonas e Pará. Idem, pg. 19-20.

(160) Idem, pg. 11.

(161) «*O projeto em questão se materializa na construção e reforma de postos indígenas, instalação de postos indígenas de vigiância, implantação e/ou melhorias de aeródromos, além do fornecimento de viaturas e equipamento de radiocomunicação. Tais ações visam ampliar a infra-estrutura do órgão assegurando a presença do poder público nas áreas indígenas. Também é mister do programa auxiliar a FUNAI no desenvolvimento de estudos para a demarcação de áreas e projetos de desenvolvimento comunitário, com vistas a garantir ao índio suas terras e a preservação de sua cultura»*. Idem, pg. 13.

com o domínio de parte de seu território pela associação entre narcotraficantes e movimentos guerrilheiros esquerdistas (162).

(162) «A criação de novos polos de desenvolvimento gerará um aumento progressivo dos fluxos de navegação fluviais, cabendo à Marinha "intensificar, proporcionalmente, suas atividades relativas à segurança da navegação, controle das embarcações e seu policiamento". São necessários recursos especiais para que a Marinha corrija as deficiências na área, especialmente a Estação naval do rio Negro, em Manaus e a Base Naval de Mat-de-cens em Belém. O Exército deve organizar o Comando de Fronteira do rio Negro, com a criação de um Batalhão Especial de Fronteira, reorganizar o Comando de Fronteira de Roraima e manter a articulação dos Comandos de Fronteira do Solimões e do Amapá. Além disso, deve criar um Pelotão Especial de Fronteira, reorganizar o Comando de Fronteira de Roraima e manter a articulação dos Comandos de Fronteira do Solimões e do Amapá. Além disso, deve criar uma Pelotão Especial de Fronteira em Tiriós, no Pará. A Aeronáutica deve melhorar os aeródromos de Maturacá, Queruri, São Joaquim, Cocul e Iauaratê e Auaris, em Roraima, e construir novos aeródromos em Surucucu e Ericó, também em Roraima. Além disso, a Aeronáutica deve preparar-se para a "implantação futura de bases na região norte das culhas dos rios Solimões e Amazonas"». *Jornal do Brasil*, 30.11.86, pp. 26.

Capítulo 22

A polêmica amazônica

A realização da conferência da ONU sobre meio ambiente em meados de 1992 de certo modo reacende a polêmica em torno do significado da Amazônia para o Brasil em termos ecológicos, econômicos, estratégicos, diplomáticos, militares, culturais, etc (163). No entanto, a existência do Projeto Calha Norte torna indiscutível o fato de que a Amazônia comporta um componente militar que é indissociável da questão da soberania do Estado nacional sobre o seu território. Também a propósito deste tema, dotado de um forte potencial de mobilização nacionalista e de excitação das paixões à direita e à esquerda, os militares falam e nem sempre são ouvidos com a devida atenção. E o falar nesta condição acrescenta-lhes novo ingrediente à crise de personalidade. Veremos ao longo deste capítulo que a polêmica amazônica pode ser analisada sob dois aspectos. Em primeiro lugar, a propósito da legitimidade das preocupações militares com a Amazônia, o que nos remete ao governo do presidente José Sarney; daí um retorno ao contexto pré-Constituinte. Em segundo lugar, a controvérsia sobre a soberania nacional durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello.

(163) A propósito, ver: Pedro Motta Pinto Coelho, *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão / Instituto de Relações Internacionais, 1992 (Coleção Relações Internacionais; 14); NEPAM, *Sociedade civil planetária: discussão de tratados do Fórum Global*. Campinas: Unicamp / Nepam, 1992 (Textos NEPAM, nº 3); Celso Lafer (apresentação), *Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992, Rio de Janeiro)*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão / Instituto de Pesquisas Internacionais, 1993.

1. A interlocução e a legitimidade

Neste ponto da nossa análise buscaremos compreender as visões dos principais interlocutores no que diz respeito à questão indígena e à criação de um Estado Yanomami, tocando o Estado, as Forças Armadas, a Igreja, os movimentos indígenas e os profissionais da Antropologia.

Documentos do antigo Conselho de Segurança Nacional não mencionam um projeto similar ao Calha Norte que estaria sendo desenvolvido pela Venezuela. No entanto, a expectativa acerca de um projeto venezuelano parece ter orientado a rapidez com que o Projeto Calha Norte foi implementado, a levar-se em conta o conjunto de matérias que o jornal O Estado de São Paulo dedicou ao tema, num ataque frontal à Igreja Católica (164). Na verdade, uma forte polêmica desenvolveu-se entre Igreja e a área militar, com a interposição do governo e da imprensa. Em resumo, revendo sua posição original, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil acabou por reconhecer a legitimidade da ação governamental. Mas o Conselho Indigenista Missionário jamais deixou de contestar os propósitos e a legitimidade do Projeto Calha Norte.

A Igreja foi a primeira instituição a contestar o Projeto Calha Norte através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e muito particularmente do seu Conselho Indígena Missionário. A crítica da Igreja comporta três elementos básicos. Primeiro, o governo do presidente Sarney estaria implantando na Amazônia um projeto de interesse das empresas de mineração sob a lógica do *capitalismo selvagem*, com previsíveis efeitos devastadores para o meio ambiente. Ainda, o Projeto Calha Norte acarretaria a militarização da região amazônica. Segundo, ele representaria o golpe final contra a sobrevivência dos indígenas. De acordo com D. Erwin Kramler, presidente do Conselho Indigenista Missionário, o Calha Norte revelaria o *«caráter autoritário, imperialista e paranóico das concepções que o fundamentam»*, não podendo a Igreja admitir a *«implantação de modelos autoritários de*

(164) Em editorial com o título *A opção: Estado ou Igreja*, este jornal afirma: *«Parece que o presidente da República não se apercebeu de que os bispos da Igreja Católica do Brasil, brasileiros ou estrangeiros, são herdeiros presuntivos do trono de uma monarquia absoluta estrangeira (os quais) agir contra os interesses do Estado brasileiro; do mesmo modo que muitos setores da Igreja agiram contra a razão de Estado portuguesa no tempo da Colônia, que determinou a expulsão dos jesuítas de Portugal e do Brasil pelo marquês de Pombal»*. O Estado de São Paulo, 15.11.87, pg. 3.

desenvolvimento às custas dos povos indígenas» (165). Terceiro, seria vontade da Igreja ser ouvida sobre o Calha Norte e qualquer outro projeto de desenvolvimento da região. Posteriormente, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil declarou que aceitaria o Calha Norte mas que reivindicaria a demarcação imediata das terras indígenas (166), devendo este projeto ser examinado pelo Congresso segundo D. Moacyr Grechi, presidente da Regional I da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (167).

Através da CNBB, a Igreja constituiu-se no principal interlocutor das Forças Armadas e do próprio governo federal a propósito do Calha Norte, tendo limitado suas críticas e observações à questão indígena. Esteve ausente de suas preocupações qualquer referência à unidade territorial ou ao valor estratégico da região amazônica no tocante aos legítimos direitos do Estado nacional no plano militar. Talvez pareça paradoxal, mas a atitude da Igreja representa um reconhecimento ao direito e à legitimidade do Estado para desenvolver projetos de natureza militar na região. Mas representa também uma restrição do debate que deveria envolver outros agentes sociais e políticos. A polêmica entre Exército e Igreja acabou por concentrar-se nas intenções de ambas as partes conforme as percepções e as análises de seus interlocutores. A Igreja, suspeitando das intenções militares a propósito de um projeto autoritário de desenvolvimento sem respeito às questões indígenas, ao risco da própria sobrevivência das nações indígenas. O Exército, atribuindo à Igreja de compactuar com o propósito de erigir um Estado ianomami na Amazônia, englobando territórios indígenas do Brasil e da Venezuela (168).

O presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil reconhece o direito do aparelho militar desenvolver um projeto nas fronteiras do território nacional: *«A Igreja tem interesse na paz social e na defesa dessa paz através também do estabelecimento de um bom sistema de defesa de fronteiras e de um constante serviço de vigilância, para evitar toda e qualquer injustiça que possa ser cometida, através do comércio de tóxicos ou de entrada ilícita de pessoas no país, ou comércio ilícito. É necessário que no julgamento da posição da Igreja sobre o tema, se faça a distinção entre o sistema de fronteira e o respeito e promoção das populações indígenas»*. A Igreja, segundo D. Luciano Mendes de Almeida,

(165) Folha de São Paulo, 1.11.86, pg. 6.

(166) Folha de São Paulo, 27.1.87.

(167) Folha de São Paulo, 21.1.86.

(168) O Conselho de Segurança Nacional chegou a considerar a hipótese da via judicial contra o CIMI, *«considerando tratar-se de entidade basicamente dirigida por estrangeiros, que é contumaz em criticar ações governamentais ligadas à segurança nacional»*. CSN preocupa-se com Calha Norte. O Estado de São Paulo, 12.11.87, pg. 8.

jamaiz se havia proposto a divisão do território brasileiro: «Devo afirmar com clareza que, em nenhum momento, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e o Conselho Indigenista Missionário tiveram dúvida a respeito da soberania nacional. Trata-se apenas de entender, numa dimensão cultural, a conveniência de que as populações indígenas tenham asseguradas as condições de sobrevivência e de identidade da própria cultura, dentro da mesma cidadania nacional. Em nenhum momento foi aventada a hipótese de seccionar o território nacional» (169).

A Associação Brasileira de Antropologia apresentou à Constituinte uma Emenda Popular na qual destaca: (a) o caráter pluriétnico (não plurinacional) da sociedade brasileira (Artigo 1º); (b) «as terras ocupadas pelos índios são bens da União, inalienáveis, imprescritíveis e indisponíveis a qualquer título, vedada outra destinação que não seja a posse e usufruto dos próprios índios» (Artigo 3º); (c) apenas o Estado poderá extrair recursos minerais destas terras, em caráter excepcional, «com prévia autorização dos índios que as ocupam, quando houver relevante interesse nacional, assim declarado pelo Congresso Nacional para cada caso», desde que não haja outras reservas no território nacional; (d) os índios, suas comunidades e organizações, além do Ministério Público e o Congresso Nacional, são «partes legítimas para ingressar em juízo em defesa dos interesses e direitos dos índios» (Artigo 6º) (170).

A Constituição de 1969 determinara que «as terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes» (171). Tanto este texto constitucional quanto a proposta da Associação Brasileira de Antropologia deixavam sem solução a questão da decisão nacional sobre eventuais explorações minerais em terras indígenas, podendo a polêmica ser resumida do seguinte modo: do lado da Igreja e dos movimentos sociais ligados à questão indígena, nada justificaria a exploração mineral de territórios indígenas; somente o isolamento ou o contato sob estrito controle poderia garantir a sobrevivência das pessoas e das culturas indígenas; do lado do Estado, entre os militares em especial, tem prevalecido a tese da integração dos indígenas à comunidade nacional, isto é, à sociedade, à economia e à cultura brasileiras. Enfim, uma «verdadeira política indigenista de integrar os silvícolas, progressiva e

(169) Declarações de D. Luciano Mendes de Almeida, presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Folha de São Paulo, 7.11.87, pg. 6.

(170) Tempo e Presença, n.º 223, setembro 1987, pg. 6.

(171) Artigo 198 da Constituição de 1967.

harmoniosamente, à comunhão nacional» (172). Trata-se de uma visão derivada das concepções geopolíticas dominantes no meio militar, segundo as quais é preciso superar, isto é, preencher espaços econômica e demograficamente vazios e fortalecer a presença dos organismos estatais nas fronteiras. A questão indígena passaria a fazer parte da política de Segurança Nacional, já que interferiria na consecução dos Objetivos Nacionais Permanentes, especialmente na integração territorial.

Esta visão militar é estigmatizada por determinados setores profissionais, religiosos e partidários que a acusam de servir de fundamento para o extermínio indígena, o que não é de evidente nem de fácil demonstração. Todavia, é precisamente no momento em que setores da Igreja sugerem (mais do que propõem claramente) a constituição de um Estado ianomami que os militares passam a desenvolver o Projeto Calha Norte. Embora a referida alteração na orientação estratégica com relação à Argentina deva ter contribuído para esta virada geográfica e política nas preocupações militares, a motivação principal deve ser creditada à preocupação com a possível partilha do território brasileiro da Amazônia. Se isto não aparece eventualmente nos seus primórdios, torna-se cada vez mais patente ao longo do governo do presidente Sarney, durante a Constituinte e também no governo do presidente Collor.

Criaram-se assim as condições necessárias à polémica entre as duas instituições mais enraizadas na vida nacional: a Igreja Católica e as Forças Armadas. A bem da verdade, nem mesmo o Conselho Indigenista Missionário parecia manter total domínio do conceito de Estado ianomami, tal a sua imprecisão. De certo modo, o CIMI parece haver-se inspirado na situação espanhola que comporta nacionalidades distintas com autonomia regional no Estado nacional. A sua transposição para a situação brasileira, o crescimento do movimento ambientalista no plano internacional e a tese da soberania restrita sugeriram aos militares o perigo da internacionalização da Amazônia.

Acrescente-se a isto a fragilidade com que padres e profissionais do indigenismo participam do debate que ultrapassa a questão indígena, esta, sim, um ponto forte da Igreja. Quando o debate enfoca a questão do Estado nacional, é flagrante a fragilidade dos argumentos da Igreja: se tais atores não pretenderam filiar-se à tese do desmembramento do território nacional, tampouco dela se descartaram, em que posem as palavras acauteladoras da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

(172) Conselho de Segurança Nacional, documento 029/3A.SC/86, entregue à Comissão Parlamentar de Inquérito que trata das acusações contra a Igreja. *Geisler*, 3.11.87, pg. 57.

Quanto aos militares - enquanto atores políticos, seu apego à tese da defesa da integridade física, estratégica e política do território nacional é simplesmente profissional. O Estado lhes paga para isto com recursos gerados pela sociedade. Se a Nação ouvir com atenção o seu discurso, ela deverá movimentar-se em razão de ameaças presumivelmente existentes sobre a Amazônia brasileira, cuja defesa nacionalista constitui a tônica da posição militar: *«Não temos outros interesse senão o de proteger os Índios. Essa cortina de fumaça que se joga por aí não existe. Serve apenas para esconder interesses, inclusive os estrangeiros, naquela área. (...) Observem que todas as vozes que se têm levantado são de estrangeiros. E não são reações confiáveis»* (173). Ainda mais enfático foi o Comandante Militar da Amazônia: *«Não vamos entregar um centímetro sequer do solo brasileiro a quem quer que seja. (O Projeto Calha Norte) é uma decisão política do governo brasileiro e necessária, pois todos sabem da cobiça internacional pela área»* (174).

2. Acerca da soberania

O Projeto Calha Norte coloca em pauta as alternativas que a Amazônia poderá significar para as relações internacionais, correspondendo a uma antecipação do risco da internacionalização desta região conforme a percepção militar. De outro lado, o Brasil procura aparecer aos seus vizinhos como parceiro confiável e destituído de propósitos hegemônicos. Em todo caso, é ineludível o receio militar com a fragilidade da Amazônia: *«Estamos conscientes de que na Amazônia está boa parte dos recursos naturais que ajudarão o Brasil, em futuro próximo, a ser uma grande potência. E estamos alertas, também, em relação a outras nações, poderosas, e com interesses não muito claros (...) voltados para aquela região ainda inexplorada, a pretexto da causa ecológica, visando uma "internacionalização" daquela área (...) A Amazônia é nossa desde o século XVII, e é nosso dever mantê-la nossa, explorando-a racionalmente, de forma a deixarmos aos nossos descendentes uma Pátria do mesmo tamanho da que herdamos dos nossos antepassados»* (175).

(173) Ministro da Aeronáutica, Brigadeiro Moreira Lima, Folha de São Paulo, 21.3.87.

(174) Jornal do Brasil, 29.1.87.

(175) Brigadeiro Sócrates Monteiro (ministro da Aeronáutica), A Amazônia e o ministério da Aeronáutica. Depoimento à Comissão de Defesa da Câmara dos Deputados, 3.5.91, pg. 25.

Correspondendo à necessidade das Forças Armadas apresentarem respostas a um novo quadro estratégico relacionado com a Argentina e com o Caribe, no momento da sua concepção no Gabinete Militar e Conselho de Segurança Nacional, o Projeto Calha Norte teve uma determinante inspiração militar. Entretanto, em decorrência das mudanças que determinaram o fim do grande conflito estratégico enquanto nó górdio das relações internacionais, a Amazônia entra novamente em cena como personagem de uma nova peça que é a crise do papel militar.

Sob esta ótica, é preciso definir a percepção militar da Amazônia. Há fortes indícios de que, a partir do governo do presidente Collor, o aparelho militar abandonou a sua atitude inicial, quando atribuíra um caráter primordialmente militar à questão amazônica (e ao Calha Norte em particular), tendo evoluído na direção de um tratamento nacional com base nos conceitos de *preservação da soberania* do território amazônico brasileiro, de sua *integração plena* ao espaço sócio-político-econômico nacional e de *preservação* ambiental e das culturas indígenas. Assim, o Projeto Calha Norte deixou de estar afeito ao Conselho de Segurança Nacional (extinto pela Constituição de 1988) e posteriormente à Secretaria de Assessoramento de Defesa Nacional (SADEN, extinta pelo governo do presidente Collor), organismos sob decisiva influência militar.

Na condição de instrumento da percepção militar da Amazônia, o Projeto Calha Norte integra-se num esforço conjunto de diversas áreas governamentais (onde vigora um espaço importantíssimo ao aparelho e aos temas militares) *«no sentido de solucionar os complexos problemas que afetam a Região Amazônica (com esforços que) necessitam ser aglutinados e direcionados para a promoção da desejada harmonia entre as necessidades de preservação ambiental e de desenvolvimento auto-sustentado da Amazônia»* (176). Em outras palavras, subordinado à Presidência da República através da Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Projeto Calha Norte passa a fazer parte de um programa governamental bem mais abrangente relativamente à Amazônia. Assim, o Sistema de Proteção da Amazônia, na verdade um Sistema Nacional de Coordenação de ações governamentais para a região, tem por finalidade *«a coordenação das ações que assegurem a atuação integrada dos órgãos governamentais na Região Amazônica, notadamente no que se refere à coibição dos atos ilícitos relacionados com agressões ao meio ambiente, atividades do narcotráfico, contrabando, exploração irregular de recursos naturais e invasão de terras indígenas.*

(176) Documento E.M. 026/GAB/SAE/PR de 27.5.92, através do qual o Secretário de Assuntos Estratégicos Eliezer Batista dá conhecimento ao presidente Collor da implantação do SIPAM, Sistema de Proteção da Amazônia.

Complementarmente, tal Sistema aprimorará as atividades de vigilância e salvaguarda das fronteiras, de fiscalização da navegação fluvial, de segurança da navegação aérea e de assistência em casos de calamidade pública. Para tanto, contará com as ações integradas dos seguintes órgãos da administração federal: ministério da Marinha; ministério do Exército; ministério da Aeronáutica; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Fundação Nacional do Índio - FUNAI e Secretaria Nacional de Polícia Federal - SNUF do ministério da Justiça; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República; Secretaria Especial da Defesa Civil - SENDEC, do ministério da Ação Social; Departamento da Receita Federal do ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; Telecomunicações Brasileira S/A - TELEBRÁS, Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A - EMBRATEL e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT do ministério dos Transportes e Comunicações; Instituto de Pesquisas Especiais - INPE da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, da Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República» (177).

Uma polêmica mal educada e mal humorada entre um militar de nível superior e um ecologista em alta função de governo reforçou o foco sobre a Amazônia. Não apenas a preservação e a integração serviram de lenha para esta fogueira: suspeitas sobre a ligação com interesses internacionais mobilizaram os ânimos poucos meses antes da conferência da ONU sobre meio ambiente (Rio 92). A polêmica envolveu o general Taumaturgo Sotero Vaz, chefe do Estado-Maior do Comando Militar da Amazônia, que qualificou de *babacas* todas as pessoas e instituições (inclusive governos estrangeiros) suspeitas de pretenderem dividir a Amazônia, af incluindo o ministro José Lutzenberger (do Meio Ambiente): «se estes babacas tentarem entrar aqui, nós vamos cair de porrada neles como guerrilheiros» (178). Afirma ainda o militar que (a) o ministro Lutzenberger (179) - para quem as reações a uma

(177) *Idem*.

(178) O general Sotero Vaz defende as seguintes teses contra movimentos ecologistas, governos estrangeiros e ONU: (a) o Exército não permitirá o parcelamento ou a conquista da região; (b) a ONU não deve transferir para a região excedentes populacionais de outras partes do mundo; (c) não devem ser criados territórios indígenas autônomos. *Comandante da Amazônia ataca ecologistas*. Folha de São Paulo, 28.8.91, pg. 1-9. O mesmo militar afirmou ainda que «as Forças Armadas não vão permitir que a ONU aprovê durante o Rio 92 medidas de soberania restrita da região ou que crie nações indígenas sob sua égide». Almanaque Abril 92, pg. 77.

(179) Em reunião preparatória da Rio 92, em Genebra, Lutzenberger criticou ríspidamente o general Vaz e o governador Gilberto Mestrinho, os quais o acusam de filiar-se às posições do 1º mundo contra os interesses brasileiros na Amazônia: «não me interessa o que esses babacas estão dizendo. Não vale a pena contestar. Se eles me chamam de babacas, eles é que são babacas». Lutzenberger se ofendeu e chamou generais de babacas, *Jornal da Brasil*, 4.9.91.

presumível internacionalização da Amazônia mereceriam desprezo (180) - representaria interesses ecologistas internacionais que, com o apoio da ONU, defendem a soberania restrita do Brasil e de outros países sobre áreas tropicais; (b) não se pode descartar a possibilidade de ocupação estrangeira da Amazônia em nome dos direitos dos índios, da preservação da floresta ou do combate ao narcotráfico: «A maior parte das malocas dos índios ianomami está plantada sobre enormes jazidas de minérios. Minérios importantes para o mundo como a cassiterita, ouro, diamante, nióbio, molibdênio e urânio. Os países ricos querem manter algumas áreas inexploradas para mais tarde fazer uso delas quando suas reservas minerais se esgotarem. É por isto que existem os defensores da tal soberania limitada» (181); (c) a reserva dos ianomami foi decretada por Collor como jogo de cena para a Rio 92 (182). Em outra ocasião, ocupando o cargo de Secretário do governo do Amazonas, o general Sotero Vaz volta a criticar Lutzemberger a quem atribui ser representante de entidades inglesas empenhadas na internacionalização da Amazônia; ele contesta a legalidade da demarcação das terras indígenas porque o Congresso fora excluído (183).

O ministro do Exército, general Tinoco, parece ter apoiado as posições externadas pelo general Taumaturgo (184). Também o ex-ministro Leônidas Pires Gonçalves: criticou Lutzemberger em conferência pronunciada na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, comparando as suas posições manifestas na Europa com as de Luiz Carlos Prestes a quem se atribuiu a disposição de ficar do lado da União Soviética numa hipotética guerra contra o Brasil (185).

(180) Tais reações seriam « *pura frescura*», no particular jargão do secretário Lutzemberger, e o chanceler Helmut Kohl e o presidente George Bush seriam importantes aliados no âmbito dos sete grandes. *Para secretário, Kohl o ódio da Amazônia*. Folha de São Paulo, 27.10.91.

(181) Almanaque Abril 92, pg. 8.

(182) *À espera da guerra*. (Entrevista), Veja 1218, 22.1.92. A polêmica demarcação ocorreu na gestão do ministro Jarbas Passarinho no ministério da Justiça. Ele a fundamentou sobre os seguintes argumentos: (a) ocupação inmemorial; (b) não existe na sua opinião prejuízo para a defesa nacional nem para a soberania. Em caso de mobilização militar na fronteira, não haveria impedimento legal e as áreas delimitadas não conflitam com as fronteiras já estabelecidas. Ainda, a demarcação não teria sido influenciada por pressões internacionais mas por uma deliberação do governo. Ministro Jarbas Passarinho, depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 564/91, 12.12.91.

(183) A demarcação das terras indígenas é competência da União (artigo 231 *caput*), ouvindo-se o Congresso para a remoção de população indígena e para a exploração de seus territórios, conforme # 3º e 5º). A demarcação tem o prazo de 5 anos para ser completada pela União, a partir da promulgação da Constituição (DT artigo 67). Portanto, não fica clara a participação do Congresso na demarcação.

(184) *Guerra dos babacas*. Veja nº 1199, 11.9.91.

(185) O então senador Luiz Carlos Prestes teria se manifestado neste sentido pouco antes do Partido Comunista ter tido seu registro caçado no governo do presidente Dutra. Sobre a conferência do general Leônidas Pires Gonçalves, ver: *Luônidas declara ódio a Lutzemberger*. O Estado de São Paulo, 11.10.91.

A demarcação pode representar dificuldades para operações e atividades militares na medida em que cria uma espécie de fronteira interna. O realismo próprio da mobilização militar sugere que qualquer formalismo seria superado pela força dos fatos e que as áreas demarcadas seriam de fato integradas por completo ao território submetido às ações militares, estivessem ou não garantidos às forças militares o acesso e o controle das faixas de fronteira (186). Na verdade, a demarcação não restringe apenas as ações militares, pois todos segmentos da administração pública deveriam reportar-se à FUNAI e ao ministério da Justiça. O debate diz respeito não somente à posse das terras indígenas, *terras da União*, mas essencialmente à soberania que o senador Jarbas Passarinho considera integralmente assegurada «na faixa designada como fundamental para a defesa do país» (187).

Considerada como «embrião de enclave no Brasil» pelo ex-presidente José Sarney (188), a demarcação do território yanomami determinada pelo ministro Passarinho em novembro de 1991 dividiu o governo do presidente Collor: a favor ficaram os ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e a Procuradoria Geral da República, ao passo que os ministérios militares combateram-na (189). A conjuntura sugere que o governo brasileiro dispôs-se a usar a demarcação como moeda de troca para o acesso a tecnologias sensíveis ou, no mínimo, para melhorar o quadro de relações com os Estados Unidos. Daí talvez a disposição manifesta pelo ministro José Goldemberg de *abrir mão* do projeto de submarino nuclear tendo em vista o acesso a tecnologias de alta sensibilidade.

Vale reafirmar a linha de análise deste ensaio: interessa-nos a percepção da ameaça num contexto de crise de identidade do aparelho militar. Daí o caráter central e simbólico da Amazônia: a percepção da ameaça diz respeito ao valor da demarcação da terra indígena enquanto constrangimento à soberania e perspectiva de uma futura divisão territorial. Dirigentes militares reafirmam enfaticamente a existência de uma disposição de organismos internacionais, governos e movimentos ambientalistas internacionais no sentido de se apoderarem da Amazônia. O presidente François Mitterrand tem defendido no âmbito do G-7 que a região amazônica e as florestas tropicais sejam declaradas *patrimônio da humanidade*

(186) Em depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados que elabora o Estatuto do Índio, o almirante Mário César Flores, secretário da SAE, defendeu a criação desta faixa de fronteira, de 20 a 30 quilômetros de largura, inclusive nas áreas indígenas. *Flores defende criação de faixas de fronteira sob controle militar*. *Jornal do Brasil*, 18.8.83, pg. 5.

(187) Senador Jarbas Passarinho, *A volta do genocídio*. *Folha de São Paulo*, 22.8.93, pg. 1-3.

(188) José Sarney, *Um punhal na Amazônia*. *Folha de São Paulo*, 23.7.93, pg. 1-2.

(189) Há manifestações reiteradas de que os ministérios militares ficaram insatisfeitos com a demarcação de áreas yanomami num total de 8,4 milhões hectares, incluindo regiões de fronteira com a Venezuela. *Demarcação yanomami sob pressão militar*. *Folha de São Paulo*, 29.10.91.

(190). A propósito, o senador José Sarney escreveu textualmente: «*Mitterrand e Rocard propuseram-me em Amsterdã um organismo mundial, supranacional, para gerir a ecologia na Amazônia. Nós rechaçamos a idéia em nome da nossa soberania*» (191).

Do mesmo modo, a primeira-ministra Gro Harlem Brundtland, da Noruega (192), teria proposto a criação de um organismo da ONU para controlar áreas tropicais. Numa conjuntura de extrema penúria, quando quartéis, aviões e navios funcionam no limite mínimo, os militares poderiam estar aproveitando-se de uma questão sensível para forçar o acesso a maiores recursos. É possível que tenha ocorrido um superdimensionamento das ameaças com esta finalidade, até porque as Forças Armadas encontrariam dificuldades de monta caso se avolumassem os conflitos nas fronteiras brasileiras com a Colômbia e Venezuela, exigindo uma efetiva presença militar (193).

Sem afastar por completo esta hipótese, já que os órgãos públicos geralmente empenham-se por recursos financeiros consideráveis necessários (como é aliás da lógica das instituições burocráticas), não convém contestar a efetiva percepção de uma ameaça que os militares não localizam especificamente no presente: em outros termos, seria preciso criar condições para que a ameaça do hoje não venha a concretizar-se num futuro que não é possível determinar no momento.

(190) Num evento co-dirigido pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, o secretário de Justiça do Pará, Dr. Aderbal Meira Mattos, combatu precisamente o conceito de patrimônio comum da humanidade. «*Tese criada, também, pelos Estados Unidos e países europeus, onde haveria uma soberania repartida, o que é uma incongruência, porque essa soberania já não é soberania (...)* A Igreja Católica e as outras igrejas, também contribuíram negativamente nesse setor. A Católica, por exemplo, através da CNBB, criando ou disseminando uma nação que veio dos jovens católicos austríacos, de que haveria necessidade da criação de uma Nação lacomaná (a qual) depois, se transformaria em Estado, enquanto nação jurídica e politicamente organizada. E que ficaria como um quisto, com população própria, com território próprio dentro do Brasil, sem que o Brasil fosse ouvido ...». Centro Brasileiro de Estudos Estratégicos/ECEME, Cadernos de Estudos Estratégicos, nº 1, outubro 91, pp. 36-37.

(191) José Sarney, *O mistério de Haximu Theri*, Folha de São Paulo, 27.8.93, pp. 1-2. Ainda: Reali Jr, *Retomada idéia da proteção supranacional*. O Estado de São Paulo, 24.8.93, pp. 13.

(192) Almanaque Abril 92, pp. 77.

(193) Um resumo destes conflitos: 1. (26.2.91) posto do Exército em Castanho, Amazonas, é atacado por cerca de 40 efetivos presuníveis das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. Morrem 3 soldados e 9 ficam feridos (Almanaque Abril 92, pp. 12); 2. (2.3.91) o Itamaraty propõe ao governo colombiano um acordo de cooperação militar na região fronteiriça; 3. (dia 3.3.91) o Exército envia 50 soldados para a região do ataque colombiano e outros 50 dias depois; 4. (dia 5.3.91) o Exército informa que ocorreu novo ataque com a morte de 7 colombianos; 5. o ministério da Aeronáutica da Colômbia diz que os atacantes eram garimpeiros e não membros das FARC; 6. (dia 10.3.91) garimpeiros colombianos afirmam que foram torturados por militares brasileiros em território nacional colombiano. Almanaque Abril 92, pp. 13-14; 7. (16.1.92) avião com 5 garimpeiros brasileiros foi derrubado no interior da Venezuela, dois dos quais morreram, provavelmente executados por policiais em terra. O Itamaraty levou 15 dias para pronunciar-se e o presidente Collor soube do ocorrido pela TV. «*inércia diplomática*». Veja 1220, 5.2.92.

A percepção da ameaça à soberania nacional se traduz num especial esforço em defesa das linhas militares adotadas para a região amazônica. Já vimos que a prioridade estratégica da área amazônica faz parte da doutrina militar do Exército (194). Esta é também a posição da Aeronáutica, segundo o ministro Sócrates Monteiro: *«Estamos conscientes de que na Amazônia está boa parte dos recursos naturais que ajudarão o Brasil, em futuro próximo, a ser uma grande potência. E estamos alertas, também, em relação a outras nações, poderosas, e com interesses não muito claros, que estão com seus interesses econômicos voltados para aquela região ainda inexplorada, a pretexto da cause ecológica, visando uma "internacionalização" daquela área, numa demonstração clara de intervencionismo de outras épocas, o que, absolutamente, não nos interessa»* (195).

Em razão da sua organização e da diversidade de sua competência e áreas de atuação, as Forças Armadas estão destinadas a manter uma forte identidade com a questão amazônica (196), até em razão da dissimetria destoante dos órgãos da administração civil. Não apenas tarefas militares, mas principalmente tarefas estatais vinculadas a um sentido abrangente de preservação do meio ambiente, da vida e cultura de tão diversificada população e também da soberania do Brasil: *«Existe, entretanto, na preservação da Amazônia, um autêntico interesse nacional para cuja satisfação os recursos materiais, técnicos e humanos requeridos se revelaram fora do alcance das entidades da administração civil (...) Desses recursos dispõem as Forças Armadas. Por isso confiar-lhes essa missão guardiã importa no meio viável de corrigir os problemas político-ecológicos da região. A magnitude do empreendimento está à altura das corporações militares, cuja presença na Amazônia, aliás, já se manifesta por intermédio da Operação Calha Norte»* (197).

Há indícios de que as próprias Forças Armadas encaram o desafio amazônico como um sopro renovador da sua identidade, a exemplo do projeto estratégico nuclear que

(194) *«Presentemente, o Exército privilegia em sua articulação o que considere área estratégica prioritária, a Amazônia»*. General Glauber Vieira, Sub-chefe de Projetos Especiais do EME, depoimento à Comissão de Defesa Nacional, reunião 256/92, 20.8.92.

(195) Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 5.6.91.

(196) O tema da soberania ganhou destaque ainda maior e mais grave em decorrência da morte de cerca de 80 índios ienomânis, conforme denúncia da Funai. Todos os ministérios militares e a Secretaria de Assuntos Estratégicos, com o Itamaraty em posição mais discreta, vinculam o acontecido com a questão da soberania. Ver: Tânia Monteiro, *Para o ministro do Exército, proposta é inaceitável* (sobre a soberania re-trita). *O Estado de São Paulo*, 24.8.93, pg. 13.

(197) L. do Nogueira Porto, *Amazônia, missão para as Forças Armadas*. *O Estado de São Paulo*, 4.11.91, pg. 2.

representou um alento para as combatidas forças militares francesas sob a presidência de De Gaulle: «... vale a pena considerar a participação das Forças Armadas no esforço nacional em prol da preservação do ambiente e de uma vida melhor para as comunidades indígenas. As três Armas têm longa história de trabalhos cumpridos nessas áreas (...) Entretanto, não exige muito esforço imaginar as imensas potencialidades de contar com a participação intensa, abrangente, contínua, dos organismos militares na vigilância das agressões à natureza. (...) É claro que isso não deve ser feito de modo a desvirtuar a destinação principal das Forças Armadas: a defesa do país» (198).

(198) Brigadeiro de ar Luiz Carlos da Silva Bueno (chefe do Centro de Comunicação Social da Aeronáutica), *Ecologia e Forças Armadas*, O Estado de São Paulo, 5.6.92, pp. 2.

Capítulo 23

A instituição militar e o movimento social militar

Este capítulo trata das relações entre o aparelho militar e os movimentos sociais que ele comporta em seu interior, ou em torno de seus profissionais, numa decorrência direta da crise econômica e social. Os temas mais diretamente percebidos como motivações para a luta política dos funcionários fardados e de suas famílias são salários e residências funcionais.

1. As tensões em torno dos salários

Na condição de representantes institucionais das Armas, os ministros militares são confrontados pelas associações de militares da ativa e da reserva que desde a Constituinte tendem a aliar-se aos sindicatos de funcionários civis ligados à CUT, com ênfase para a situação vivida no Distrito Federal. A linha de conduta dos ministros, herdada de seus antecessores do governo anterior, aponta para a aplicação da isonomia salarial (199): os vencimentos dos generais-de-exército da ativa (Executivo) deveriam ser elevados para equiparar-se aos dos generais-de-exército em função do ministros do Superior Tribunal

(199) A situação salarial também foi grave no governo do presidente Sarney. A solução reivindicada era a isonomia com a área judicial mediante a equiparação de vencimentos do general-de-exército com o ministro do Superior Tribunal Militar. *Sarney aguarda parecer sobre salário dos militares*. *Jornal do Brasil*, 29.7.89. A isonomia tem base na Constituição de 1988: (a) «os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo» (artigo 37, XII); (b) «a lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ...» (artigo 39, parágrafo 1º).

Militar (Judiciário), fazendo com que toda a estrutura salarial militar fosse consequentemente puxada para cima. Esta também é a orientação dos clubes militares e das diversas associações de militares da reserva que, no entanto, não se limitam aos constrangimentos dos ministros que, por pertencerem ao governo, ficam impedidos de buscar uma decisão judicial que é o caminho mais corriqueiro das associações (200). A tal ponto as associações empenham-se nesta linha de atuação que o Clube Militar obterá uma importante vitória contra decisão do Senado e do Tribunal de Contas da União, que reajustaram em 387% as gratificações especiais de seus funcionários sem que a isonomia jamais tivesse sido obtido pela área militar já no governo Itamar Franco (201).

A reação do Clube Militar foi efetivamente dura: *«Não é só o descumprimento da palavra dada, por si só um fato grave. É também a irresponsabilidade da abertura do caminho que leva ao renascimento de privilégios que deveriam estar sepultados, que separa grupos que deveriam se unir, que acirra ânimos ainda não esquecidos. É a volta da insensatez regendo essa Alta Casa, com sua carga de danos à Nação e à democracia»* (202).

Na verdade, motivada pela acentuada desvalorização dos vencimentos, ocorre durante o governo do presidente Collor uma disputa de lideranças entre os ministros militares e os dirigentes das associações e clubes militares. De modo que a *instituição*, representada pelos ministros, vê-se confrontada pelo corpo social-profissional (instituição que comporta o movimento social) e pelo governo, ao passo que as duas dimensões do aparelho militar (a *instituição* e o *movimento social*) percebem-se em confronto com a sociedade e com o genérico mundo da política (em que pesem as alianças das associações de militares com a CUT no Distrito Federal) (203). Daí a dupla dimensão da luta política associativa: sindical de um lado, e política voltada para a representação política, de outro lado. As insatisfações com a situação salarial alimentam o processo social do desprestígio e da perda de poder da função militar, cuja perspectiva de futuro parece assim tão nebulosa

(200) Quando o governo deixou de conceder reajuste que equipararia os salários dos generais do exército aos dos ministros do STM, o Clube Militar mostrou-se disposto a ingressar com ação na Justiça contra esta medida. *EMFA evita comentar recuo do governo em reajuste a militares*, O Estado de São Paulo, 19.11.90.

(201) O Supremo Tribunal Federal determinou liminarmente a suspensão do pagamento do reajuste de 387% nas gratificações funcionais do Senado e Tribunal de Contas da União: *«As ações foram julgadas pelo Procurador Geral da República, por iniciativa do Clube Militar. É sintomático, e desagradável para o processo democrático, que uma organização de militares da reserva vá à Justiça para cobrar aquilo que deveria ser de iniciativa do Executivo e para coibir ações do Legislativo»*. Editorial: *Decisão pela igualdade*. O Estado de São Paulo, 17.5.93, pg. 3.

(202) *Correio Braziliense*, 27.4.93, pg. 3.

(203) *Militares e trotskistas se unem para reivindicações salariais*. Folha de São Paulo, 22.1.90.

quanto as aflitivas condições do presente. Daí o ministro Flores, da Marinha, afirmar pateticamente que *«o problema salarial é grave, mas conjuntural. O que me angustia é a ausência completa do futuro. A falta de clareza, para a sociedade, do sentido de Defesa Nacional. Do real papel das Forças Armadas»* (204).

Quadro 7

Perdas salariais entre março de 1990 e agosto de 1992 (referência: soldo do almirante-de-esquadra). Índice: INPC/IBGE (205)

Inflação	17.164,32 %
Reajuste acumulado do soldo	2.811,96 %
Perdas acumuladas	510,30 %
Valor real do soldo (ago/92)	16,38 %

Essa disputa de liderança entre a direção da instituição e a instituição-associação acarretou o risco permanente de radicalização das posições e de desestabilização dos ministros (206). Todavia, os ministros militares conseguiram circunscrever a luta associativa ao plano das associações, não permitindo que elas se confundissem com a linha diretiva da hierarquia da instituição, no que foram apoiados pelo presidente Collier que não recebeu a liderança associativa. Não obstante, durante todo o seu governo a representatividade dos ministros correu o risco de ser superada, no contexto da crise política, pela dinâmica da sindicalização do tema salarial que tendia a aproximar os clubes e associações militares das áreas econômicas do governo, em detrimento da relação direta dos ministros com o presidente.

Por força de uma capacidade de contornar dificuldades, de conviver com pressões e de evitar que a situação caminhasse para um confronto de resultado imprevisível, os ministros Flores, Tinoco e Monteiro assimilaram a atuação cada vez mais expressiva dos Clubes Militares, os quais, paradoxalmente, acabaram por tomar atitudes funcionais para a

(204) Citado em *O barulho dos soldos*, ItoÉ 1177, 22.3.92.

(205) Fonte: estudos não-oficiais do Estado-Maior do Exército.

(206) Ao examinar as relações entre os militares e a política ao longo da história republicana, um oficial do Exército constata que *«a reunião de militares em unidades com fins claramente políticos, a exemplo do ocorrido em várias oportunidades no Clube Militar, radicaliza as posições, criando um clima de antagonismo ao poder político, e subtrai, do Comando da Força, o controle de sua instituição»*. Major Francisco Maiotti, *O militar e a política na República*. A Defesa Nacional, nº 746 nov-dez/89, pg. 71.

estabilidade dos ministros. Pois a mobilização associativa, na medida em que amplia a expressão dos dirigentes dos Clubes Militares, promove um relativo relaxamento da polarização entre os ministros militares, o deputado Jair Bolsonaro (PDC-RJ) - com repercussão no Congresso e nos meios de comunicação - e as manifestações de rua que se realizaram em Brasília entre 1991 e 1992. De outro lado, oficiais generais como os ministros, os presidentes dos clubes militares canalizam para a Justiça do Trabalho as pressões salariais e não contestam abertamente a liderança institucional. E os ministros procuraram preservar o seu papel de modo a não perder a liderança desta questão para a área sindical. Trata-se portanto de uma disputa tendente à acomodação funcional para ambos os lados: ministérios e clubes militares.

Assim, os ministros militares não instigam nem procuram conter com base nos regimentos disciplinares este particular sindicalismo informal e familiar que coloca as esposas de militares nas ruas. É seguro que não lhes faltaram informações confiáveis sobre este processo social, sobre as quais pudessem orientar a sua ação. Do outro lado, contaram com a moderação dos clubes militares para estabilizar as áreas sob influência do deputado Bolsonaro e das associações de militares da reserva. Por esta razão, não se fecharam os canais entre os clubes e os ministérios militares: *«Eu disse ao ministro que nós não temos a menor intenção de ir contra as nossas instituições e ele me disse que era até bom que o Clube Militar estivesse neste processo, porque isto polariza as insatisfações e impede que elas venham a se manifestar dentro dos quartéis»* (207).

O pano de fundo tanto da questão salarial quanto da habitacional diz respeito à alteração para pior das condições sociais de existência do profissional militar, ou seja, a degeneração do seu *status* social e da sua auto-imagem. De certo modo, quebra-se uma redoma em torno do funcionário militar, aproximando a sua experiência de vida e a dos civis, já que o desemprego atinge duramente a mão de obra qualificada da classe média com formação similar à dos oficiais. Efeitos recentes e reveladores desta situação: oficiais diplomados com distinção na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e Escola de Comando e Estado-Maior do Exército utilizam o direito de escolha para servir em unidades localizadas

(207) Declaração do general Nilton Carqueira em seguida à audiência com o ministro Tinoco (*Ministro não condena ação de militares por isonomia salarial*, Folha de São Paulo, 11.12.90). Poucos dias antes, assembleia do Clube Militar (dia 28 de novembro), com a presença de cerca de 2 mil oficiais, deliberou acionar na Justiça a questão da isonomia. Há notícia de que cerca de 300 ações estariam sendo impetradas na Justiça no Distrito Federal onde advogados organizam escritório especializados na justiça militar do trabalho. *Militares insatisfeitos recorrem à Justiça*, Folha de São Paulo, 4.11.91.

em cidades menores e menos importantes, as quais contudo lhes garantem moradia (208); oficiais estariam trabalhando como motoristas de taxi e mulheres de oficiais da FSAO realizariam feiras de artesanato para complementar orçamento familiar, segundo o deputado Bolsonaro (209).

Fique claro que não se encontra em questão tão somente o valor dos soldos e vencimentos (210), mas a relação entre a profissão militar (com sua ética, conceito de vocação e missão, de abnegação enfim) com as condições materiais de seu desempenho. A citação que fazemos a seguir é bastante reveladora da perspectiva militar sobre a profissão das armas:

«Mas não podemos nos esquecer que, por melhor equipado que esteja o Exército, sua eficiência depende, fundamentalmente, do valor e do preparo dos homens que o integram, particularmente dos seus Quadros, isto é, do militar profissional (aproximadamente 50.000 homens entre Oficiais e Sargentos).

É deste profissional que agora passo a falar.

O militar é, necessariamente, um vocacionado, pois, caso contrário, encontra sérias dificuldades para adaptar-se às características e imposições normais da Instituição, o que, normalmente, o obriga a deixar ou mesmo ser afastado da profissão.

Jovem ainda, abdica do conforto do lar e da despreocupação própria da juventude para abraçar uma carreira onde lhe serão exigidos, continuamente, grande esforço mental e físico, elevada capacidade de renúncia e despreendimento, e responsabilidade até então não vivenciadas.

Durante a sua formação e ao longo do exercício da profissão, executa tarefas afetas a todos os escalões hierárquicos, de tal forma que, quando chega aos postos de chefia, sabe dispensar, com precisão, aquilo que pode e deve exigir do subordinado, estando, portanto, preparado para exercer uma chefia responsável, democrática e correta.

(208) *Crise faz militares mudarem de hábito.* Folha de São Paulo, 16.12.90.

(209) *Oficiais mudam para periferia.* Folha de São Paulo, 4.11.91.

(210) As comparações do perdur salariais na administração pública tendem a ser desfavoráveis aos militares, segundo os exemplos seguintes: (a) Anceaf/Sindicato Nacional define o índice de 237% para recuperar, em março de 1993, o padrão salarial de março de 1990 para os docentes das universidades federais; (b) em maio de 1993, um quadro comparativo das entidades dos docentes do ensino superior do Estado de São Paulo aponta os seguintes valores salariais em milhares de cruzeiros reais: ministro de Tribunal Superior, deputado e senador: 253,30; presidente da República: 295,00; ministro de Estado: 193,50; general, almirante e brigadeiro: 122,30; professor titular em tempo integral de universidade estadual paulista: \$1,50. Adunicamp (Associação de Docentes da Unicamp), Boletim 17, 28.6.93, pg. 2.

Pauta sua vida profissional e privada por princípios que, desenvolvidos em todas as etapas de sua formação, passam a fazer parte do seu próprio ser. A ética, a honradez, a lealdade e a disciplina, são cultivadas ao longo de toda a sua existência. Entendo a hierarquia militar como um de seus valores, convencido de que, por mais paradoxal que possa parecer, longe do tolhê-lo, ela o enriquece, educando-o para a legítima liberdade, na qual devem prevalecer a responsabilidade e o respeito mútuo.

Suas ambições materiais são limitadas à moradia, automóvel e a um salário que lhe assegure um mínimo de conforto, lhe permitam educar os filhos e manter a família em níveis compatíveis com a sua hierarquia social.

Na sua total entrega à Pátria envolve integralmente sua família, que assume as agruras da profissão, numa vida itinerante pelo nosso extenso Território.

Seu maior estímulo é a satisfação do dever cumprido.

Suas andanças pelo território nacional e seu contato com os diferentes setores de nossa sociedade dão-lhe amplo conhecimento dos problemas brasileiros e confirmam o importante fator de integração nacional que representa o Exército.

Além disto, a legislação militar específica lhe exige dedicação exclusiva, não lhe permitindo disputar outras fatias do mercado de trabalho, ficando limitado à retribuição financeira que lhe é conferida pelos cofres públicos.

Não podemos desconhecer que o nosso moral vem sendo atacado por três aspectos principais: - desaparecimento da Força; - constante questionamento do Exército, de sua necessidade, de seu valor, de sua eficiência; - baixos vencimentos. (...)

Mas são as flagrantes discrepâncias de remuneração que mais o incomodam (...)

O Brasil passa por uma conjuntura econômica difícil e, para superá-la, é absolutamente necessário o sacrifício de toda a sociedade.

Entretanto, este sacrifício deve ser de todos, indistintamente, não devendo haver setores privilegiados (...)» (211).

Entre notícias de demissões e diminuição de quadros para conter despesas (212) em razão das restrições orçamentárias, a questão salarial promove uma escalada de pressões

(211) Ministro Carlos Tinoco, **Exército Brasileiro**. Documento apresentado em seu depoimento à Comissão de Defesa Nacional, 21.8.91, pp. 42-46. Os destaques em negrito são de minha autoria.

(212) No dia 1º.7.91, o ministério da Aeronáutica anuncia a demissão de 250 cabos nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, até o final do ano, como medida de contenção de despesas. **Almanaque Abril 92**, pp. 20

dos ministros militares sobre as áreas de decisão política. No início de julho de 1991 eles promoveram reunião com cerca de sessenta oficiais gerais com função em Brasília e criticaram o Congresso Nacional pela rejeição da Medida Provisória 296 que estabeleceria aumentos salariais diferenciados para civis e militares. Da nota que divulgaram destacam-se os seguintes aspectos: (a) crítica aberta ao comportamento dos parlamentares: «*assistimos constrangidos (...) um espetáculo inusitado: um grande número de congressistas aplaudindo a rejeição da MP 296, em regozijo pela derrota do Poder Executivo...*» (213); (b) crítica aos salários defasados entre as áreas civis e militares «*injustificável fosso salarial que separa os militares e a grande maioria dos servidores do Executivo*». Os vencimentos de um general de exército chegaram a representar 85% do de um ministro de Estado, 56% de um deputado federal, 67% de um ministro do Judiciário e 82% de um coronel da Polícia Militar de São Paulo, cujo tenente tinha soldo correspondente a 2,4 vezes ao do tenente das Forças Armadas (214).

Entre outubro de 1990 e junho de 1991, os ministros militares manifestaram-se reiteradamente acerca da defasagem salarial entre as áreas civis e militares (215). Estas manifestações militares decorrem da postura dos ministros de não se acomodarem aos

(213) A tensão a respeito dos salários continua no governo do presidente Itamar Franco com a idêntica característica da referência isonômica jamais obtida com relação ao Legislativo e Judiciário. Reajuste idêntico acentua a disparidade entre os Poderes: em razão do índice 85% do funcionalismo federal, os senadores passarão a receber Cr\$ 251 milhões, os generais Cr\$ 122 milhões, o professor universitário até Cr\$ 54,5 milhões e o motorista do Senado, Cr\$ 57 milhões. Segundo o senador Júlio Campos (PFL-MT), 1º secretário do Senado, é justo que seja assim: «*esse salário ainda é pouco. Quando recebermos o líquido, vem descontado 45%. Um general não paga noradão, tem soldado para limpar sua casa e dirigir seu carro. O senador tem despesas com seus eleitores*». Reajuste de 85% eleva salários dos congressistas a Cr\$ 251 milhões. Folha de São Paulo, 27.5.93, pg. 1-10.

(214) A defasagem salarial entre os poderes aparece parcialmente na tabela abaixo:

Militares		Executivo		Legislat.		Judiciário		PM/SP	
Gen Ex	892	Min	1.039	Dep	1.572	Min	1.319	Cel	1.076
Cel	651	SG	515	Dir	1.167	DG	948	TCel	1.019
Cap	401							Cap	827
Ten	311							Ten	747

Fonte: Almanaque Abril 92, pg. 18-19.

(215) Por exemplo, o ministro Sócrates Monteiro: «*os militares desejam o mais cedo possível que a Nação lhes conceda salários compatíveis*». Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados em junho de 91. Almanaque Abril 92, pg. 20.

problemas salariais decorrentes dos planos econômicos. A propósito da reunião com generais no início de julho de 1991, há indícios de que os ministros militares buscaram tomar a dianteira com relação a manifestações que estariam sendo programadas para ocorrerem em unidades militares na presença do presidente da República. De qualquer modo, a atitude dos ministros foi vislumbrada por alguns órgãos de comunicação como prenúncio de uma crise política com forte tonalidade militar (216), uma espécie de junta tutelar capaz de oferecer riscos às instituições democráticas (217). Estes temores não se confirmaram, mas a reação dos ministros militares à derrota do governo no tocante à Medida Provisória 296 os levou a obter do ministro da Justiça Jarbas Passarinho um acerto no sentido de que os funcionários civis não poderiam ganhar mais do que um ministro de Estado.

Além de buscarem circunscrever num espaço limitado as atividades associativas e a única liderança parlamentar que ostensivamente reivindica falar em nome da classe militar (deputado Bolsonaro), os ministros atuam no sentido de preservar a linha hierárquica das suas instituições. Pois um clima de mal estar instala-se nos quartéis em razão dos salários, com punições e com um receio de que as tentativas de golpe militar ocorridas na Venezuela encontrassem abrigo nas frustrações castronses (218).

(216) A revista *Iure* considerou inconstitucional a atitude dos ministros, porque realizada contra os pedores da República. *Partido verde em ação*, 10.7.91.

(217) «... o governo Collor tem a partir de agora uma espécie de junta militar, composta pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e pelos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Por enquanto, ela cuida de isonomia salarial no serviço público, relações com o Congresso e arbitragem constitucional, está longe de ter a gravidade da tutela militar que Passarinho acolheu como ministro da Educação ou do Trabalho, funções que lhe custaram assinar o AI-5 e 1058 cassações. Mas é suficiente para avisar que o governo tem mais a fazer em defesa das instituições do que bater boca com Hajgenbaum», funcionário do Fundo Monetário Internacional. *Marcos Sá Correa, Passarinho contra-ataca*. Veja, 31.7.91, pg. 35.

(218) Almirante Henrique Sabóia, ex-ministro da Marinha, critica os baixos salários que poderão provocar *partidões* nas tropas. Atribui-se a um mal estar causado pelos salários a prisão de 30 marinheiros que tinham faltado aos seus cursos no Quartel dos Marinheiros. Nota do Comando do 1º Distrito Naval, assinada pelo capitão tenente Marcelo de Souza Carneiro, explica a prisão de 22 militares como punição regulamentar pela falta em razão de provas. *Sabóia critica baixos salários*. Folha de São Paulo, 29.8.91, 1/8) Aprovado na Câmara, o projeto de lei sobre salários do funcionalismo federal foi alterado no Senado e encaminhado à sanção presidencial: a alteração refere-se à preservação de penas para familiares de militares no sentido de incluir como beneficiárias as filhas solteiras maiores de 21 anos. Modificado pelo Senado e não retornando à Câmara, após sancionado o projeto foi contestado na sua legalidade pela Procuradoria Geral da República. Este episódio insere-se num especial clima de mal estar nos quartéis sobre salários. *(Lei do embargo*, Veja nº 1199, 11.9.91). Ainda, o capitão de corveta Aldenor Mesquita Filho teria sido punido com prisão em unidade militar porque tona afirmado, em assembleia do Clube Naval (19.9), realizada para deliberar sobre ação judicial a propósito de prejuízos causados pelo Plano Collor I, que colegas seus ostentam aumentos por receio da repressão da parte de seus superiores *(Capitão é punido com prisão*, O Estado de São Paulo, 28.9.91).

2. O caráter disfuncional dos imóveis funcionais

Salários e imóveis funcionais associam-se no quadro de deterioração das condições de existência social dos funcionários militares. Os dois temas integram-se ainda no mesmo contexto de relações entre movimentos sociais, lideranças políticas e direção institucional, e acabam por alimentar-se reciprocamente. De tal modo que a partir do início de 1992, quando fica claro que o caminho institucional no interior do governo (o caminho dos ministros) não têm chances de sucesso no tocante à adoção da isonomia salarial, cresce de maneira sistemática a pressão de dois tipos de manifestação: as críticas do deputado Bolsonaro contra o ministro do Exército (219), na Câmara e na imprensa, e as movimentações de rua do *sindicalismo familiar*. Trajando peças de uniformes militares, as esposas presentes nestas manifestações são *doublées* dos maridos a quem os regimentos disciplinares e as leis do país impedem tal manifestação política. Os funcionários militares manifestam-se através das suas esposas (220) e familiares, como é o caso da *Marcha pela dignidade da família militar*, que empregou um tom de forte agressividade ao som do símbolo anti-militarista das canções de protesto (221). E, ao se tornarem uma e mesma bandeira, salários e moradias são temas potencialmente explosivos, capazes de provocar frustrações inclusive nos ministros militares (222).

(219) O clima de insatisfação acentua-se no tocante aos salários, tomando forma de movimento político nas ruas e áreas residenciais militares. A liderança política é do deputado Jair Bolsonaro (PPC-RJ), que ofende frequentemente o ministro do Exército. *Um tom acímo*. Veja 1231, 22.4.92.

(220) A propósito, o deputado Gustavo Krause, ex-ministro do governo Itamar Franco, escreveu: «por falar em parada, há uma que não é militar. É aquela em que o grito da ordem unida é substituído pela palavra de ordem, que é lutar pela melhoria do soldo dos maridos. Enquanto elas estão nos quartéis, elas fazem mobilização política. Ainda bem que a disciplina e a hierarquia castrenses não prevêm cadêcia para as mulheres. Sem esse de jogar as nossas "Joanas D'Arc" nas fogueiras inquisitoriais». *O governo de selas*, Folia de São Paulo, 10.6.93, pg. 1-3.

(221) Cerca de 2 mil pessoas participaram desta manifestação. O deputado Bolsonaro negou que fosse um golpista, papel que ela assumirá publicamente no primeiro semestre de 1993 ao defender a adoção de uma ditadura militar. «Procurei os três ministros militares e o chefe de Estado-Maior das Forças Armadas (que) me disseram que estão de mãos amarradas» (*Deputado lidera manifestação de protesto*, O Estado de São Paulo, 26.4.92). Além dos salários e dos imóveis, ele reivindica a atualização do Regimento Disciplinar do Exército à luz da Constituição.

(222) Já como ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, o almirante Mário César Flores declarou sua frustração: «sinto-me frustrado por ver que as Forças vem se mantendo disciplinadas e tranquilas há vários anos, na esperança da idéia da isonomia que não se concretizou». *Flores desaba com Bolsonaro*, Jornal do Brasil, 17.5.93, pg. 3.

Sendo parte das reformas do aparelho de Estado, a venda de imóveis funcionais aos seus ocupantes retiraria do governo a capacidade de abrigar funcionários deslocados de diversas regiões do país para Brasília. O problema manifestou-se de forma particularmente aguda e sensível na área militar que promove uma intensa rotatividade de seus oficiais pelo território nacional. Sem os imóveis funcionais, tornar-se-ia muito difícil aos ministérios militares abrigar os funcionários fardados indicados para servir em Brasília, centro político e administrativo do país (223).

Os ministros obtiveram do Congresso Nacional o reconhecimento desta excepcionalidade de modo a resistirem à avalanche de pedidos de compra de tais imóveis; todavia, com o apoio das associações militares e da Ordem dos Advogados do Brasil, ocupantes passaram a negar-se a deixá-los na expectativa de uma solução judicial ou com base em alguma medida preliminar da Justiça. De sua parte, os ministérios militares recorreram a medidas administrativas para enfrentar os ocupantes ilegais, as quais teriam ido das ameaças de transferências de Brasília dos militares *«cujas esposas estiveram fazendo lobby no Senado Federal para a venda dos imóveis funcionais a seus ocupantes»*, segundo denúncia do deputado Bolsonaro na Câmara (224), ao recurso da coação armada (225) e à aplicação de multas (226).

A ação dos ministros militares teve o objetivo de preservar seu próprio papel, no topo da linha hierárquica, porta-vozes da instituição sobre estas e outras questões relativas à vida castrense. Em outras palavras, dado que os diversos atores lutavam pelos mesmos objetivos no tocante aos salários (recomposição de seus valores através da isonomia com o Legislativo e Judiciário), os ministros empenharam-se na preservação do controle político-administrativo de seus ministérios, evitando os comandos paralelos que tendem a ressurgir

(223) O ministério da Marinha parece liderar a resistência à venda dos imóveis funcionais. Segundo o ministro Flores, *«tenho 95 praças transferidos para Brasília e que ainda não vieram porque não têm onde morar»*. *Militares tentam impedir venda de residências*. O Estado de São Paulo, 3.12.91.

(224) 183ª seção, 13.12.91, Diário do Congresso Nacional, 14.12.91, Seção 1, pg. 26550.

(225) Sem sucesso, uma patrulha do Exército tentou desalojar a família do subtenente Nailton Mendes Freitas, da reserva, que ocupa ilegalmente imóvel funcional: sua mulher e filha resistiram contra a patrulha. A Ordem dos Advogados do Brasil apóia esta atitude (*Exército tenta invadir apartamento*. Folha de São Paulo, 4.6.93, pg. 1-4; *Mulher de subtenente resiste a ação de despejo*. O Estado de São Paulo, 4.6.93, Geral, pg. 12).

(226) Além da ação de despejo sob coação armada, citada acima, deve-se registrar que a ASMIR, Associação dos Militares de Reserva entrará com mandado de segurança coletivo para garantir a permanência dos militares ocupantes de imóveis e a suspensão das multas aplicadas pelos ministérios respectivos (*Mandato*. Seção Vida Militar, Correio Braziliense, 11.6.93). Um caso semelhante ocorreu dois anos antes: um pelotão de Aeronáuticos despejou a família de um funcionário civil do exército da residência que ocupava na Via Militar (4ªªão terrestre, Veja 1194, 7.8.91, pg. 26-27).

em momentos de grave crise política na área militar. Caso contrário, a *sindicalização familiar* poderia assumir aspectos disfuncionais para a própria estabilidade do governo.

O fato de haverem preservado a direção institucional numa conjuntura extremamente grave colocou os ministros militares na condição de atores políticos especiais na crise do impeachment da presidente Collor. Sua linha de atuação foi o encaminhamento da questão salarial pelo estrito caminho político-administrativo na relação com o governo e com o presidente. Manifestaram-se freqüentemente pela imprensa e pelos canais específicos: «Quando chefes militares erguem sua voz para denunciar a situação de penúria em que estão mergulhados seus subordinados, não o fazem movidos pelo desejo de gerar turbulência institucional, até porque é deles a indelegável missão de zelar pela ordem interna. Este nó górdio não há de ser desatado pelo fio da espada, mas pela via do diálogo. (...) Compromissos típicos de família de classe média, na qual se inserem nossos oficiais, tornando-se cada vez mais difíceis de serem saldados ...» (227). De tal maneira que o ministro Carlos Tinoco, reconhecendo a existência de uma competição movida pelo capitão-deputado, afirmou que «a única coisa que ele consegue é mexer com a família militar. As coisas só acontecem em função dos ministros» (228).

Em resumo, esta orientação prevaleceu com relação tanto aos movimentos associativos quanto com os clubes militares, sendo que estes são mais dotados do que as associações no que diz respeito à formação da opinião política dos oficiais. No entanto, verifica-se uma tendência a ingressarem todos e crescentemente na lógica das organizações sindicais que, após uma fase de crescimento, são atraídas para a representação política no Legislativo. Assim, é possível que venham a concretizar-se as aspirações já manifestas de lançamento de candidatos militares em diversos Estados e para diferentes cargos políticos (229). A propósito, ao deixar o serviço ativo em agosto de 1992, o brigadeiro Ivon Frola tornou-se candidato presidencial em busca de um partido e de um movimento social-militar.

(227) Noticiário do Exército, (edional) *Necessidade, urgência, justiça*. Esta publicação foi divulgada por ocasião da manifestação do final de abril de 1992.

(228) *Ministro afirma que tranquilizou quartéis*, O Estado de São Paulo, 9.5.92.

(229) Dezoito associações de militares da reserva pretendem lançar cerca de 400 candidatos militares às eleições de 1992 (vereadores e prefeitos), como um passo preliminar às eleições de 1994 (deputados estaduais e federais, governadores e presidente da República). Segundo Antônio Garcia, presidente da Federação das Associações de Militares da Reserva, trata-se de organizar «uma base partidária e eleitoral para que representantes da comunidade militar concorram em 1994 à Câmara dos Deputados, Senado e presidência da República». *Milhares querem lançar 400 candidatos nas eleições de 1992*, O Estado de São Paulo, 15.12.91.

Pode-se arguir, contra a especificidade militar, que os funcionários civis da administração direta sofreram idêntica corrosão de suas condições de vida. Todavia, procurei demonstrar que não se trata apenas de contabilidade destas perdas, mas da maneira pela qual os funcionários militar a percebem com relação ao seu *ethos* profissional e à sua missão nacional.

Seção 4

À conjuntura
pós-Collor

Capítulo 24

Os riscos de instabilidade militar

O processo de desmilitarização do Estado promoveu uma efetiva diminuição do espaço até então ocupado pelas Forças Armadas. Com efeito, a extinção do Serviço Nacional de Informações e do sucedâneo do Conselho de Segurança Nacional e o rebaixamento do estatuto do Estado-Maior das Forças Armadas e do Gabinete Militar têm o significado do encerramento de uma fase histórica na qual o sistema militar ocupara as posições centrais no aparelho de Estado. Todavia, persistem algumas linhas de instabilidade nas relações entre o aparelho militar e o sistema político, um processo de idas e vindas que aponta para a ampliação do espaço político-administrativo das Forças Armadas. Em particular, vale destacar a atitude do presidente Itamar Franco de dirigir-se aos ministros militares - como se o fizesse à Nação - para comentar ou combater a idéia de que um golpe (de caráter militar, evidentemente) poderia ocorrer contra o regime democrático em seu governo. A primeira consequência política desta atitude presidencial é o desenvolvimento da idéia de que a democracia funda-se na posição de lideranças militares que, por convicção ou conveniência, não a contestam com um golpe (230).

(230) Uma importante entrevista foi concedida pelo ministro do Exército, general Zenildo Lucena, na qual afasta a hipótese de golpe militar: *«Da nossa parte, das Forças Armadas não há nenhuma idéia sobre isso. (...) imagine-se nós afrontássemos o mundo com um golpe de Estado. Seríamos marginalizados da sociedade internacional (...) Das Forças Armadas não partirá nenhum movimento para derrubar o governo»*. *Golpe não interessa aos militares, diz Zenildo*. Folha de São Paulo, 27.8.93, pg. 1-8.

1. Conflitos que sugerem novo quadro de tutela militar

O governo do presidente Collor não conclui o processo rico, complexo e pleno de riscos que corresponde à crise de identidade militar. Abre-se uma luta política no interior do aparelho militar imediatamente ao afastamento do presidente em setembro de 1992. Ao contrário de Collor, que indicou os ministros militares no início imediato da composição de seu governo (231), o vice-presidente em exercício Itamar Franco permitiu que se abrisse uma fortíssima luta política pela definição dos ministros militares, a qual se projeta ao longo do seu governo em direção à revisão da Constituição e às eleições presidenciais em 1994.

Num clima profundamente tenso e pleno de incertezas, mutável em estreito espaço de tempo, o presidente Itamar Franco acabou por substituir os ministros Flores, Tinoco e Monteiro pelo almirante Ivan Serpa, general Zenildo Lucona e brigadeiro Lólio Viana Lobo, trocas que lhe foram impostas pelo esquema político e militar organizado em torno do ex-presidente José Sarney, do seu ex-ministro do Exército Leônidas Pires Gonçalves e presumivelmente do empresário Roberto Marinho. Assim, o presidente Itamar Franco viabilizou ao esquema da tutela militar prevalente no governo do presidente Sarney o retorno à direção militar à custa do afastamento do almirante Flores do ministério da Marinha e de sua acomodação na Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Na verdade, o ex-ministro do Exército e o ex-presidente obtiveram em outubro de 1992 o que não haviam conseguido onze meses antes, quando o ministro Tinoco teve de superar uma conjuntura difícil em decorrência de ilícitos administrativos que teriam sido cometidos pelo ministério do Exército. A Marinha também foi alvejada por denúncias de irregularidade que todavia não prosperaram (232) ao passo que a Aeronáutica teve que

(231) Em meados de janeiro de 1990 o presidente eleito anunciou que Bernardo Cebal, relator da Constituição, ocuparia o ministério da Justiça e que os ministros militares seriam o almirante Mário César Flores, o general Carlos Tinoco e o Brigadeiro Sócrates Monteiro. Esses anúncios ocorreram nos dias 14 e 17 de janeiro, respectivamente. *Almanaque Abril 91*, pg. 13.

(232) A partir de denúncias de origens não reveladas o Procurador José Geraldo da Silva, da Procuradoria Geral da República, pede esclarecimentos à Marinha sobre obras que estariam sendo realizadas no ministério para funcionar alojamento de oficiais (*Obras no ministério podem ser suítes para almirantes*. *O Estado de São Paulo*, 14.11.91). O gabinete do ministro Flores desmentiu esta informação. *Flores nega ter construído suítes no ministério*. *O Estado de São Paulo*, 15.11.91.

explicar-se a respeito da compra e reforma de imóveis através de esquemas de favorecimento de oficiais superiores (233).

Em novembro de 1991, o jornal O Globo denunciou que uma licitação do ministério do Exército no valor de 130 bilhões de cruzeiros, destinada à compra de fardamento para 218 mil homens, teria cartas marcadas: os preços estariam superfaturados e as empresas vencedoras teriam sido definidas com antecedência (o jornal publicou os seus nomes antecipadamente e em linguagem cifrada). O presidente Collor determinou a sua suspensão, sem dissimular o desprestígio do ministro do Exército (234).

A linha de defesa do ministro Tinoco compôs-se de duas teses: em primeiro lugar, não teria havido ilícito; em segundo lugar, o Exército estaria sendo vítima de mais uma campanha de desmoralização (235). Em depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, defendeu o procedimento administrativo do Exército: não teria havido superfaturamento, nem perda de recursos financeiros, pois os preços (que reconhece elevados) incluiriam a inflação projetada e a entrega em diversos locais do Brasil; as empresas fornecedoras poderiam ser conhecidas com antecedência porque poucas teriam

(233) O ministro da Aeronáutica foi acusado de gastar 173 milhões de cruzeiros na reforma da residência funcional e na compra de móveis sem licitação junto à empresa Sercol cuja proprietária, Luíza Amélia Batista, é esposa do tenente coronel José Demétrio Jacomo dos Santos, chefe do Serviço Regional de Finanças do VI Comando Aéreo (*O marajó-do-ar*, Veja 1220, 5.2.92). O ministro Socrates Monteiro havia comentado a escassez de recursos na Ordem do Dia alusiva ao aniversário da Aeronáutica (*Socrates reclama da falta de verbas em 91*, O Estado de São Paulo, 20.1.92). Dias depois tornaram-se públicos os gastos em sua residência oficial.

(234) «Não acreditamos que houve má fé. Apenas problemas administrativos», segundo o ministro Fernando Gonçalves, *Palavra final*, Veja 1210, 27.11.91.

(235) «Mais um episódio de campanha sistemática de descrédito das Forças Armadas junto à opinião pública se processa. As licitações feitas pela Força obedecem a normas rígidas, não se referentes às especificações do material a ser adquirido, mas também quanto às garantias de capacitação, técnica e financeira, do fornecedor» (nota oficial). A posição da revista *Veja* é modelar de um certo tipo de atitude fiscalizadora e muito desconfiada com relação ao poder público: «quando se descobre um equívoco ou uma ilegalidade, a cúpula militar fala em campanha de descrédito das Forças Armadas para fugir a suas responsabilidades (...) Tinoco colocou as três Armas sob uma suspeita injusta. Entre as instituições nacionais, as Forças Armadas estão entre as que têm menos corrupção - o que é diferente da questão da desperdição». Após a divulgação das explicações das empresas envolvidas (grupo Santista e Alpargatas), O Globo divulgou que havia feito publicar no *Jornal da Tarde* um anúncio classificado (*Super Apache*), em linguagem cifrada, no qual antecipou os vencedores da concorrência (além das duas citadas, Diane Paolucci e Lariffcio Capricornio). As empresas se justificaram com a projeção inflacionária e a distribuição do fardamento em todo o território nacional. Na verdade, um absurdo financeiro (projeção da inflação contra as normas do próprio governo) e outro logístico, já que o Exército seria certamente capaz de distribuir tais produtos. Finalmente, o Exército não disporia da soma total para a licitação, o que é proibido por lei. Complica-se ainda mais a situação do ministério do Exército pelo fato da Marinha haver feito compra semelhante com preços 60% inferiores. O general Íns Lustosa, diretor do Departamento Geral de Serviços, diz que «o Exército não vai cancelar porque não houve irregularidade. Estamos à disposição do Tribunal de Contas da União para comprovar a lisura». *As fardas milionárias de Tinoco*, Veja 30.11.91.

condições de participar de operação comercial de tal vulto. Finalmente, o Exército não teria como impedir eventuais acordos entre elas: *«supostos acordos estabelecidos a priori entre empresas concorrentes, com a finalidade de direcionar o resultado de uma licitação, fogem ao controle da administração pública».*

Todavia, merece destaque o fato de que o ministro Tinoco é obrigado a defender sua permanência no governo, pois era disso que se tratava. O Exército estaria sendo *«covarde e profundamente atingido neste episódio, particularmente porque está sendo acusado e julgado a priori e a opinião pública induzida a condená-lo em um processo ainda em andamento, que não configura um ato administrativo acabado e sobre o qual o Tribunal de Contas da União ainda não se pronunciou».* Acusa O Globo de haver recusado a publicação de um esclarecimento do Exército e afirma acreditar tratar-se de uma campanha visando a sua desestabilização, tendo aquele jornal à frente (236): *«com relação à minha afirmação de que os ministros militares não se desestabilizam facilmente, ela não tem nada de desdouro com os ministros civis. Ela se prende, única e exclusivamente, à estrutura que os ministros militares têm atrás de si. Inegavelmente, é uma estrutura que lhes dá um respaldo muito grande, que lhes dá tranquilidade e confiança para desempenharem sua missão (...) sem receios de que possam, como se diz normalmente e a imprensa divulga, estar sendo fritos. Ministros militares não são fritos. Eles ou se demitem ou pedem demissão, sem passar por esse processo».*

A Comissão de Defesa Nacional conheceu um de seus bons dias, obtendo as posições do ministro uma forte repercussão junto a algumas lideranças partidárias. Do parte do PDT, o deputado Paulo Ramos estabelece uma conexão entre as licitações e a missão militar: *«... os ministros militares, mesmo de forma tímida, têm assumido posições em defesa de algumas questões nacionais fundamentais (informática, nuclear e Amazônia). Há uma campanha, a nível internacional, com o objetivo de amesquinhar as Forças Armadas de países como o Brasil, com a criação de uma força internacional de paz, reduzindo as nossas Forças Armadas a uma atuação de guarda nacional, especialmente em relação ao narcotráfico. (...) Estão tentando produzir uma crise que, na verdade, é artificial, na medida em que a sociedade brasileira não vai aceitar novos golpes. E as próprias Forças Armadas, hoje, demonstram claramente que estão de acordo com a consciência nacional na defesa da democracia e na afirmação dos postulados democráticos».* O deputado José Genuino, o

(236) Os deputados Paulo Ramos, Alcir de Nenna e Marcelo Bortolan afirmam a existência de uma campanha de desmilitarização do Exército e da defesa nacional.

parlamentar que tem obtido o maior destaque no tratamento da temática militar, enfrenta igualmente a hipótese de crise político-militar em torno das licitações do ministério do Exército: «O PT, quando traz este debate à Comissão, não é com o intuito de criar crise militar ou de qualquer preconceito em relação às Forças Armadas e aos militares. Temos que estabelecer uma relação democrática e transparente entre o poder civil e o militar. (...) Não nos interessa fabricar crise militar; não nos interessa fabricar dissenso dentro das Forças Armadas; não nos interessa criar confronto entre o Congresso Nacional e as Forças Armadas» (237).

O governo do presidente Itamar Franco expressa uma nova composição militar marcada por uma disputa acirrada pelo controle das principais variáveis, dentre elas a área de informações, cujos profissionais buscam reorganizar a *comunidade de informações* na Secretaria de Assuntos Estratégicos contra a orientação do seu titular, almirante Flores (238). A posição mais sólida nesta nova situação é ocupada pelo ministro do Exército, que parece organizar um esquema político (alternativo no caso de intervenção militar) e de informações. Em consequência, os outros ministros militares ocupam posição secundária, parecendo não representar suas Armas no governo nem o governo nelas (239). Perderam a bandeira salarial para o Estado-Maior das Forças Armadas, a Secretaria de Administração Federal e o ministério do Trabalho e, exceto o ministro do Exército, parecem demissíveis segundo critério pessoal do presidente. Em outros termos, o ministro Zenildo Lucena incrementa paulatinamente a representação do Exército no governo em razão do qual, ainda que atendendo a um eventual pedido do presidente, indicou oficiais superiores da reserva para o ministério da Administração e para a Polícia Federal.

Mudou o comportamento dos ministros militares e a liderança voltou ao Exército numa circunstância em que o tímido presidente Itamar Franco dispõe-se a conviver com a ameaça de um retorno tutelar, traduzido num documento divulgado pela Presidência o qual, a partir de suas características lingüísticas, suspeita-se tenha-lhe sido fornecido pela área castrense. De fato, após uma reunião de três horas e meia com os ministros militares

(237) Comissão da Defesa Nacional, 22ª reunião, 30.10.91. Diário do Congresso Nacional, 14.12.91, Seção I, pp. 26610 e seguintes.

(238) Ver meu artigo *Inquietações na área militar*, O Estado de São Paulo, 3.10.92, pp. 2.

(239) Um sinal da fragilidade de um ministro militar é a publicação, divulgação e repercussão do documento já aqui analisado (A: *Forças Armadas - derradouro baluartal*, O Estado de São Paulo, 13.5.93, pp. B), de autoria do brigadeiro Ivon Frola, a quem se atribui o exercício de uma liderança efetiva no ministério da Aeronáutica.

(incluindo o almirante Arnaldo Pereira Leite, do Estado-Maior das Forças Armadas), o presidente fez divulgar uma nota na qual se destacaram: (a) o estilo militar; (b) o caráter inusitado, já que não há o costume de divulgar comunicados relativos às reuniões dos ministros com o presidente; (c) o tom de ameaça, transparecendo que o presidente teria assinado um documento tipicamente castrense; (d) uma advertência político-militar: «... o Brasil precisa de tropas aguerridas, às quais não falem, para dar eficácia à sua bravura, os indispensáveis instrumentos bélicos»; (e) as Forças Armadas não aceitarão o separatismo (que acabou sendo enquadrado na Lei de Segurança Nacional a pedido do ministro da Justiça); (f) com referência aos direitos civis (o direito de greve e a liberdade de imprensa), «não pode a democracia suicidar-se» (240).

Uma advertência ao estilo tutelar fazendo lembrar que o espectro de um golpe militar funcionou largamente como instrumento da tutela militar ao longo do governo do presidente Sarney. E o presidente Itamar Franco, talvez buscando tranquilizar o país, declara mais de uma vez que não haverá golpes militares em reuniões ou cerimônias com os ministros militares, deslocando a questão do campo das instituições políticas que seriam seu ambiente mais adequado.

2. O ministério da Defesa

A tese do ministério da Defesa jamais prosperou no país, tendo-lhe faltado suficiente apoio na área política para ultrapassar a tradição dos ministérios singulares na área militar. Marinha, Exército, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas combateram-na acirradamente na Constituinte na medida em que as forças políticas que a postulavam atribuíam-lhe o caráter de instrumento da diminuição da autonomia política das Forças Armadas e de um novo equilíbrio entre as Armas. Em outras palavras, o ministério da Defesa seria um instrumento contrário à hegemonia do Exército no aparelho militar.

Todavia, a partir da Constituinte a tese do ministério da Defesa passou a ser uma referência importante porque vinculada tanto à organização das Forças Armadas quanto às modalidades de sua atuação, isto é, ao cumprimento da missão constitucional. Já

(240) A nota oficial. *Jornal do Brasil*, 19.5.93, pg. 3.

apontamos que o presidente Collor não criou o ministério da Defesa, não obstante o tivesse adotado como programa de governo durante a campanha eleitoral (241). Ao longo de seu governo a tese ganhou corpo em razão do comportamento político dos ministros militares que aos poucos venceram resistências teóricas e políticas, em particular no Exército.

A situação militar vigente no governo do presidente Itamar Franco cria condições para que a eventual adoção do ministério da Defesa seja destituída do caráter fundador de um novo equilíbrio entre as Armas. E neste sentido poderá constituir fator de instabilidade. De fato, o ministro do Exército, general Zenildo Lucena, representa uma *alternativa verde-oliva* para a concepção do ministério da Defesa que até então havia sido liderada pelo almirante Flores na condição ministro da Marinha. Seu substituto, o ministro Ivan Serpa reforça a liderança do ministro do Exército no conjunto das Forças ao distanciar-se da tese do ministério da Defesa.

Favorável à adoção deste novo formato ministerial, almirante Flores não alimenta ilusões quanto aos seus efeitos que dependem em larga medida do funcionamento do próprio regime democrático. Em outras palavras, o comportamento político dos militares independe da forma organizacional: «... o que mantém os militares seguramente afastados do cenário político em, melhor sentido, o que reduz a redução pela via autoritária, raramente feita de apoio ou, no mínimo, tolerância militar, é a eficiência do Estado democrático a serviço da Sociedade»; e que as desejáveis alterações no equilíbrio entre as forças podem ser feitas com ou sem o ministério de Defesa, sendo «preferível não impor à implantação da hipótese um ritmo desnecessariamente acelerado» (242).

Os ministros Lucena, Serpa e Lobo reconhecem que o ministério da Defesa, correspondendo a uma evolução política e administrativa, acabará por ser adotado, não devendo vincular-se a uma forma específica de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Quanto ao prazo desta adoção, não há definição de nenhum deles.

(241) O presidente parece ter-se disposto a criar este ministério já na conjuntura de crise de seu governo: há indicações de que o tenha feito no início de 1992, apesar da presumível oposição do Exército (*Exército se opõe ao ministério da Defesa*, Folha de São Paulo, 11.2.92). No final do seu governo, o esquema do general Leônidas admitiria essa mudança desde que o próprio ex-ministro fosse indicado para o novo ministério (*Desvia de 90 graus*, O Estado de São Paulo, 20.9.92).

(242) *Bases para uma política militar*, Campinas: Editora da Unicamp, 1992, pg. 142-143.

O ministro Lucena, em depoimento à Comissão de Defesa Nacional (243), parte do princípio de que o ministério da Defesa virá com o tempo como consequência natural da evolução político-administrativa e não dependerá do sistema de governo: *«é igualmente forçoso reconhecer que a proposta caminha ao amparo de uma natural evolução político-militar do país e, é incogável, de uma conveniência administrativa-organizacional. (...) o ministério da Defesa virá, mais cedo ou mais tarde, como consequência natural das nossas necessidades»* (independente do sistema do governo:) *«... não definimos o parlamentarismo como condição sine qua non para a existência do ministério da Defesa. Acreditamos que qualquer que seja o regime a ser adotado, o ministério da Defesa será uma consequência natural da necessidade de integração por razões de ordem técnica e administrativa».*

O ministro Lucena aborda o equilíbrio (atual ou modificado no futuro) entre as Armas através do que chama de *amparo geopolítico*: existiria uma *«inquestionável necessidade de harmonizar as formulações estratégicas dos diferentes vetores do poder militar, por intermédio de um planejamento combinado e uma compatibilidade de doutrina que podem ser facilitadas pelo veículo ministério da Defesa, Órgão que poderá, também, proporcionar mais estreita convivência entre as Forças Singulares, de forma a contemplar a harmonização de atividades afins, visando à economia de meios, respeitadas, evidentemente, as peculiaridades das Forças, que decorrem de suas distintas atividades».* O processo de constituição desse ministério envolveria preliminarmente uma política de defesa nacional *«capaz de fundamentar e legitimar o ministério da Defesa»*, devendo orientar-se por uma implantação progressiva (*«progressividade na implantação»*) numa *«transição organizacional»* coordenada pelo Estado-Maior das Forças Armadas. E dado que o ministro do novo ministério (deverá ser militar, ao menos em seus *«estágios iniciais»*) estará sujeito à inconstância do jogo político, o presidente da República deverá preservar a indicação dos dirigentes das Forças singulares e do Estado-Maior das Forças Armadas.

O ministro Serpa, da Marinha (244), combate a tese de que o ministério da Defesa deva fundamentar-se em necessidade de ordem política, tal como promover a limitação da autonomia militar. Ele afirma que é preciso, primeiro, definir o tipo do ministério a ser adotado para então poder a Marinha chegar a uma posição a respeito: *«para que a Marinha tenha, de fato, uma opinião técnica sobre o assunto, é preciso que se saiba o que o Brasil*

(243) Ministro Zenildo Lucena, depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 453/92, 9.11.92.

(244) Depoimento do ministro Ivan Serpa na Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 367/92, 17.11.92.

desejo ter». Aponta algumas motivações históricas que vão da necessidade militar (nas grandes potências) à necessidade política (nos países de menor expressão no interior da OTAN) e à pura moda latinoamericana na saída de ditaduras militares (Argentina, Chile e Uruguai). Quanto ao Brasil, analisa as motivações manifestas a partir da Constituinte, tais como a redução de custos e o controle civil sobre as Forças Armadas - ainda que ao custo da sua politização partidária: «se tivéssemos um ministério da Defesa teria sido possível ou teria sido obtida essa isenção que as Forças Armadas tiveram na crise pela qual o país passou». Enfim, o ministério da Defesa não deveria estar ligado a qualquer necessidade política, devendo responder a uma necessidade exclusivamente militar. Caso contrário, viria contribuir para politizar e partidizar as Forças Armadas, e por conseqüência para concentrar poder militar ao invés de aumentar o poder político. (Esta é precisamente a posição da Marinha na Constituinte, como vimos anteriormente).

O ministro Lobo expôs a posição do ministério da Aeronáutica (245). Ele concorda com seus colegas que o ministério da Defesa não deve estar ligado a uma forma particular de sistema de governo, mas deve decorrer de uma necessidade militar e de uma política de defesa nacional que hoje não existe: «... não é a existência do parlamentarismo que gerará o ministério da Defesa». Para tanto, é preciso que a nação defina o que quer das Forças Armadas e lhes dê os recursos adequados, o que seria mais importante do que o ministério da Defesa: «Diria que o mais importante - permitam-me até dizer isso - de que o ministério da Defesa ou a permanência do sistema atual é conseguirmos, acima de tudo, ter Forças Armadas equipadas e treinadas adequadamente e que sejam operacionalmente capazes de fazer aquilo que a Nação espera delas; e, acima de tudo, de definir o que a nação espera delas».

O debate em torno do ministério da Defesa tende a girar em círculo, em torno dos seus fundamentos político-militares e da sua oportunidade, enquanto o país não adotar uma efetiva política de defesa. Mais uma vez a Amazônia é adotada como uma síntese de tal ausência de missão militar, pois ela contém as condições da territorialidade, da soberania e das tensões que justificam o preparo militar. Todavia, a Amazônia não ebarca a grande gama de atividades militares; embora de forte tonalidade mobilizadora, ela não será capaz de substituir o debate sobre a vocação, a missão e a organização das Forças Armadas. Poderá, sim e tão somente, eludi-la por um tempo.

(245) Ministro Lúlio Viana Lobo, depoimento à Comissão de Defesa Nacional, reunião 412/92, 3.12.92.

3. A crise da segurança pública

Com a exceção do seu emprego na segurança da Rio 92 e em situações eleitorais restritas a um pequeno número de cidades, em atendimento à determinação da Justiça Eleitoral, o aparelho militar não desempenhou funções de natureza policial no governo do presidente Collor. Naquela ocasião, quando o mundo parecia voltado para o Brasil, patrulhas do Exército chegaram a realizar policiamento ostensivo, controle de trânsito e de passageiros de ônibus urbanos com apoio manifesto de uma população que, aliviada, voltou a andar à noite e com segurança no Rio de Janeiro (246).

No entanto, tendem a crescer as demandas deste emprego em situações onde as polícias têm-se mostrado incapazes ou ineficientes em razão da criminalidade urbana, seqüestros, drogas e contrabando. O recurso ao Exército com tal finalidade foi aventado nas eleições municipais de 1992 por César Maia, candidato a prefeito do Rio de Janeiro, seguido por parte do empresariado carioca disposta a financiar parcialmente o reaparelhamento da Polícia Militar (247).

O Exército não passou a responsabilizar-se por tais operações de segurança pública. Mas, num sinal da existência de uma escalada de seu envolvimento, passou a emprestar armamentos à Polícia Federal que se considera mal equipada no confronto com quadrilhas vinculadas ao tráfico de drogas (248).

Outra evidência de uma escalada da atuação do Exército diz respeito às intervenções que efetuou nas Polícias Militares com o objetivo de restabelecer o seu funcionamento (na

(246) Crianças e meninos foram sido controlados por soldados do Exército. *Adidos no campo*, IateÉ 1170, 4.3.93. O comando da operação divulgou que se trata de *patrulhamento de instrução* no qual são revistados ônibus e trens. *Exército faz policiamento no Rio e pranto* 30, *O Estado de São Paulo*, 26.2.92, pg. 5.

(247) O empresariado carioca encaminhou ao presidente da República e aos governos do Estado e do município do Rio de Janeiro a solicitação de que as Forças Armadas passassem a atuar no combate à criminalidade naquela cidade. A participação das Polícias do Exército, Aeronáutica e Marinha não seria no patrulhamento das ruas, mas no desarmamento das quadrilhas nos morros. Segundo o empresário Sérgio Quintella, os militares têm o dever constitucional de controlar a venda, a distribuição e o uso de armamentos. O presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, Paulo Protésio, afirmou que empresariado dispõe-se a financiar o reaparelhamento da polícia fluminense. O governador Leonel Brizola considerou a proposta uma ofensa. *Empresários querem Exército nos morros*. *O Globo*, 29.1.93.

(248) *Exército vai ajudar no combate a traficantes*. *O Estado de São Paulo*, Cidades, pg. 8.

de Rondônia que se encontrava em greve) ou para afastar do seu interior pessoas e procedimentos vinculados ao crime organizado (249) na do Alagoas, ambas em 1993. O aumento da criminalidade no interior das Polícias Militares e a necessidade de treinamento destas instituições relativamente à criminalidade urbana já estão sugerindo um envolvimento mais efetivo do Exército. Segundo o ministro do Exército Zenildo Lucena, este tipo de apoio poderá tornar mais importante: *«Estamos apoiando com armas. Se for possível e necessário, vamos apoiar com adustamento, para que os policiais sejam treinados e, como elementos encarregados da segurança, possam cumprir suas missões»*. (250).

No início de julho de 1993, o coronel da reserva Wilson Romão é nomeado diretor da Polícia Federal em rebelião contra o ministro da Justiça, às vésperas de uma greve nacional de delegados e investigadores e após haver este órgão fracassado em prender Paulo César Farias conforme deliberação da Justiça Federal.

O envolvimento militar em funções que não lhe são atribuídas pela Constituição não ocorre sem riscos para as instituições democráticas, na medida em que acarretará a militarização de estruturas de segurança que são civis em sua natureza (as polícias civis e Federal) ou, embora militares na sua estrutura (as Polícias Militares), são dependentes do poder civil dos Estados federados. O deputado federal Paulo Hessler adverte contra as *soluções forçadas*: *«é preocupante ver o atual governo caminhar em busca de soluções tardadas para os problemas nacionais. Existe greve no funcionalismo? Demita-se a Erundina e coloque-se um general. Existe corrupção na Companhia Nacional de Abastecimento? Demita-se seu presidente e coloque-se um coronel (...) O Brasil precisa de ordem, mas não necessariamente a ordem unida»* (251). A abertura de novos espaços militares na administração civil e na estrutura de segurança pública envolve o risco acima apontado e reforça um movimento tendente a circundar tutelarmente a figura do presidente da República. É ainda provável que a tese da participação do Exército na política de segurança pública, diretamente através de suas próprias tropas ou indiretamente através do treinamento das Polícias Militares, volte com força maior durante o processo de revisão da Constituição como reflexo do incremento da criminalidade social e no interior das polícias estaduais. A Comissão de Defesa Nacional tem recolhido diversas manifestações neste

(249) O prefeito de Maceió, Ronaldo Lessa (PSB) e o senador Teotônio Vilela Filho (PSDB) requereram ao ministro do Exército a intervenção na Polícia Militar, precisamente sob a acusação de ligação com o crime organizado. *AL: o prefeito quer intervenção na PM*. *Jornal da Tarde*, 17.6.93, pg. 8. A intervenção deu-se no início de julho de 1993.

(250) *Ministro: Exército pode treinar polícia do Rio*. *O Globo*, 26.6.93, pg. 23.

(251) *Alagoas, PF e Brasil*, Folha de São Paulo, 15.7.93, pg. 3.

sentido, as quais apontam para o envolvimento desejável do Exército no policiamento urbano, nas fronteiras, na estrutura de inteligência e no controle do comércio de armas. O pano de fundo desta demanda é o despreparo dos organismos policiais face ao narcotráfico internacional, ao qual se atribui um fortíssimo poder organizador das atividades criminais e de controle político de setores populacionais cada vez mais amplos da vida urbana no Rio de Janeiro.

Um depoimento exemplar foi apresentado pelo Coronel Jorgo da Silva, chefe do Estado-Maior da Polícia Militar do Rio de Janeiro: «A segurança pública é, em primeira instância, responsabilidade do Estado-membro, mas isso não significa que as demais instâncias públicas e os setores da sociedade com responsabilidade entendam que as sua responsabilidade esgota-se na cobrança de providências aos governos locais. Não basta escandalizar-se com as armas potentes nas mãos dos traficantes e mandar a polícia estadual para o combate localizado. Cumpre, de igual sorte, tampar os buracos pelos quais as toneladas de cocaína e de armas de guerra entram no país, desbaratar os esquemas nacionais que financiam o tráfico (...) e desfazer a rede do crime organizado no Brasil (...) E esta é, em primeiríssima instância, responsabilidade da União Federal (...) É nesse contexto de responsabilidade da União que se deve conceber a eventual participação das Forças Armadas na luta contra a macrocriminalidade organizada» (252).

Já por si gravíssima, a crise da segurança pública sugere a crise da *segurança interna* na medida em que a institucionalidade estatal seja confrontada pelo vulto do crime organizado no interior dos aparelhos militares (253). A propósito, vigora uma coincidência de posições das Polícias Militares, de setores políticos e de dirigentes da Polícia Federal com a nova estratégia norteamericana, que analisei em outro ensaio: «... esta demanda de ampliação da função interna do aparelho militar coincide com a posição dos Estados Unidos acerca da missão das Forças Armadas brasileiras. Ou seja, ocupação primordial do combate ao narcotráfico, deixando a defesa nacional por conta de organismos e alianças regionais dirigidas seguramente pelos próprios Estados Unidos. O preço desta situação, que é preciso evitar a todo custo, será a perda da soberania do Estado nacional e, num futuro

(252) Coronel PM-RJ Jorgo da Silva, depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 249/92, 18.8.92.

(253) No final do agosto, o assassinato de 21 moradores da favela Vigário Geral no Rio de Janeiro, perpetrado por policiais militares ligados ao narcotráfico, expõe dramaticamente uma situação que já se encontra próxima de um estado dentro do Estado. A crise da autoridade civil e policial reforça a tese de que o Exército deve assumir a responsabilidade pela segurança pública através da intervenção na Polícia Militar canoana. *O rosto da barbárie e a máscara da lei*. Veja 1304, 8.9.93, pp. 18-25.

desconhecido mas muito provável, a perda da soberania sobre parcelas importantíssimas do atual território brasileiro. Até quando as Forças Armadas terão condições de resistir a tais mudanças? É impossível dizer. De qualquer modo, estas questões refluirão sobre as Polícias Militares, talvez já durante a revisão constitucional» (254).

4. A visita aos porões do regime militar

A anistia recíproca funcionou como um muro de proteção da autonomia castrense mas não colocou uma definitiva pá de cal na questão extremamente sensível, do ponto de vista humano e político, das pessoas que foram torturadas, mortas ou desaparecidas no confronto com o regime militar. Ou seja, a anistia não apagou a participação militar na repressão política nem o apoio civil de que se beneficiou, mas promoveu o esquecimento dos atos cometidos pelos que combateram militarmente a ditadura, inclusive dos crimes de morte em confronto com a repressão ou em atos terroristas. Neste sentido, os efeitos da anistia incidem diferentemente nas áreas civil e militar.

Enquanto norma adotada pelo Congresso, a anistia expressa uma relação de forças que a sustentou e a aplicou, tendo sido analisada ao longo deste tese a sua contribuição para o alargamento da vida política e para o estabelecimento do regime democrático. Todavia, a União e as Forças Armadas não puderam deixar por completo a berlinda nem se afastaram inteiramente da possibilidade de virem a ser responsabilizadas. É certo que não houve até agora, após quatorze anos de vigência, movimentos que reivindicassem radicalmente a revisão da anistia de modo a (pela direita) recolocar no banco dos réus os punidos pelo regime militar ou (pela esquerda) postular o julgamento dos que acionaram a repressão política.

No entanto, herdeiro da luta pela anistia e pelos direitos humanos, um movimento social volta-se para o esclarecimento do destino dos desaparecidos políticos. A partir da descoberta de corpos enterrados clandestinamente em São Paulo, a questão voltou à baila

(254) Elyzer Rizzo de Oliveira, *A Polícia Militar na revisão constitucional*. Campinas: Unicamp: NÉC/ME, 1983, mimeo, pg. 6.

Parte 4: As Forças Armadas no governo Collor

em setembro de 1990 (255). Sete meses depois a Justiça Federal de Pernambuco responsabilizou a União pela morte de Rui Frazão Soares, militante do Partido Comunista Brasileiro, seqüestrado e morto pela Polícia Federal em 1974 (256). Na mesma ocasião, o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) requereu à Justiça Militar a reabertura do processo do Riocentro (257). De sua parte, em mais uma evidência da sensibilidade do tema, o governador Fleury abriu aos familiares as informações dos presos políticos que foram transferidas dos arquivos da Delegacia de Ordem Política e Social para o governo de São Paulo (258).

Investigações jornalísticas tornaram públicas as identidades de torturadores (259), delatores (260) e agentes da repressão, ensejando novas ações judiciais, tal como o pedido de reabertura de inquérito policial sobre as mortes de Wladimir Herzog e Manoel Fiel Filho, que apresentou o promotor paulista José Antônio Marrey (261). Uma carta deixada por um suicida, ex-integrante do aparelho repressivo, acusou um militar e um delegado pela morte de Herzog (262).

O regime democrático possibilita que estes temas sejam recolocados. Já no governo do presidente Itamar Franco, o Congresso Nacional e os ministros militares têm-se orientado pelo reconhecimento do envolvimento militar e da responsabilidade da União, mas de modo a evitar que gerem efeitos desagregadores para as instituições democráticas. Em todo caso, a questão dos desaparecidos não encontrou ainda solução no governo do presidente Itamar Franco. De um lado, o ministro do Exército vislumbra a possibilidade de abrir os arquivos secretos sobre a repressão para tentar colocar um ponto final na questão de 144

(255) No dia 18 de setembro de 1990, uma vala comum com mais de 1.500 cadáveres enterrados sem registro entre 1970 e 1974, foi encontrada no cemitério Dom Bosco da capital paulista, onde já haviam sido localizados oito corpos de desaparecidos políticos. *Almanaque Abril 91*, pg. 25-26.

(256) A decisão da Justiça Federal deu-se em 2 de abril de 1991. *Almanaque Abril 92*, pg. 15.

(257) A solicitação do senador teria sido feita no dia 29 de abril de 1991. *Almanaque Abril 92*, pg. 15.

(258) *Uma luz no porão*. IstoÉ 1173, 25.3.92.

(259) Alguns exemplos: Pedro Antônio Mira Gracieri, delegado de Polícia aposentado, dá entrevista sobre sua própria participação na morte de Wladimir Herzog em outubro de 1975 (*Eu, capitão Ramiro, interrogui Herzog*. IstoÉ 1173, 25.3.92); *Jornal do Brasil* afirma que o capitão Ubirajara, do antigo DOI-CODI, acusado de ser torturador, é o delegado Aparecido Laertes Calandra, da Polícia Federal de São Paulo. *O negro sai de sombra*. Veja 1229, 8.4.92.

(260) Extensa matéria sobre os *cachorros*, militantes da extrema esquerda que concordaram em colaborar com a repressão, havendo contribuído para a morte de diversos colegas seus. *Autonomia da sobra. O crepúsculo da ALN, no pulmão do PC do B, no cubo do PCB*. Veja 1235, 20.6.92.

(261) *Volta ao porão*. Veja 1234, 13.5.92.

(262) *Prasa por estelionato*. Antônio Sato matou-se numa cela deixando por escrito a acusação contra o coronel do Exército Dalmir Cyrilo e o delegado Waldemiro Bueno Filho. *Um mistério por escrito*. Veja 1248, 19.8.92.

desaparecidos políticos. O deputado José Genuíno afirmou que há uma compreensão dos militares de que é preciso resolver o problema sob a condição de não rever-se a lei da anistia, nem de se abrirem processos criminais contra eventuais envolvidos em mortes e desaparecimentos (263). De outro lado, o governo pretende indenizar as famílias dos desaparecidos políticos (264), mesmo imperando um ceticismo acerca da possibilidade de identificar as vítimas.

O quadro de desestabilização política relativa aos desaparecidos poderá fermentar em razão de dois elementos de natureza política. Em primeiro lugar, pelo estímulo que a questão representa à auto-defesa de movimentos militares conservadores e autoritários que se organizam em todo o país, que se traduzem na proposta de estabelecimento de uma ditadura militar apresentada pelo deputado Jair Bolsonaro. Embora não conte com o apoio da cúpula militar, esta reconhece que tal palavra de ordem sensibiliza e poderá mobilizar oficiais da reserva (265), cuja influência sobre a área da ativa, embora considerada frágil, é na verdade uma incógnita. Não seria ingenuidade atribuir aos quadros da reserva a função de vanguarda da desestabilização que somente poderia configurar-se plenamente com atitudes golpistas daqueles que desempenham funções de comando. Em segundo lugar, o tema poderá retornar com força ética, moral e política na próxima campanha presidencial em torno de mais de um candidato, em razão da expressão política da Igreja, Ordem dos Advogados do Brasil e outros movimentos da sociedade civil que o patrocinam.

Há sinais de que as sensibilidades não se anesthesiaram. A propósito de condecoração outorgada pelo presidente Itamar Franco ao coronel da reserva Dalmo Ciryllo, acusado de ter sido torturador, o jurista Fábio Konder Comparato, num artigo justamente indignado, afirma *«que o povo brasileiro, enfim, não tem o direito de ignorar que uma lei de anistia - sobretudo votada nas condições equivocadas em que foi a lei nº 6.683, de 31.10.79 - não absolve ninguém no plano ético nem autoriza governante algum a injuriar a memória das vítimas e a tripudiar sobre a dor de seus parentes e amigos»* (266).

(263) *Exército estuda abertura de arquivos*, *Jornal do Brasil*, 3.1.93, pg. 7.

(264) Um oficial do Exército observou que as Forças Armadas não têm interesse em esconder informações, mas que será quase impossível levantar dados sobre morte e localização dos corpos, porque as operações eram feitas em sigilo. *Governo apressa lei sobre desaparecidos*, *Jornal do Brasil*, 5.1.93.

(265) *Militares não apóiam deputado*, *Ministro do Exército nega possibilidade de golpe*, *Jornal da Tarde*, 26.6.93, pp. 4.

(266) *Ética política e honra militar*, *Folha de São Paulo*, 8.7.93, pg. 1-3.

Finalmente, o advogado Ricardo Brandão, coordenador da Comissão de Direitos Humanos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, defendeu a divulgação dos nomes dos policiais e militares torturadores: *«assim como a sociedade tem o direito de conhecer o destino dado aos militantes esquerdistas capturados pela ditadura e desaparecidos nas mãos da repressão, não há como e porque ocultar os nomes daqueles que (...) supliciaram seus semelhantes. São fatos que pertencem ao acervo e à memória do povo brasileiro»* (267).

Alimentado pela radicalização inevitável dos dois turnos, o processo de eleição do próximo presidente poderá ingressar na zona nebulosa da instabilidade ao promover a combinação destas variáveis (a emergência de uma situação tutelar, a questão do ministério da Defesa, a crise da segurança pública e de algumas Polícias Militares e a responsabilidade do Estado pelos mortos e desaparecidos no enfrentamento armado com o regime militar), que no momento parecem desenvolver-se isoladamente. Tal combinação será altamente desestabilizadora se o aparelho militar for efetivamente colocado contra o muro, ou se assim vier a expressar enquanto sentimento unificador da diversidade existente em seu interior.

(267) *A questão dos torturadores*. Folha de São Paulo, 22.6.93, pg. 3-2.

Conclusão

O sucesso que os militares obtiveram no atendimento de suas demandas à Constituinte deve-se, entre outros fatores, ao seu preparo, à eficiência do seu *lobby* e à ausência de conhecimento e de doutrina política sobre a defesa nacional da parte da representação política. Sua principal reivindicação (a responsabilidade última pela ordem interna) foi atendida com modificações importantes, mas também com imprecisões sobre o papel do presidente e dos demais Poderes.

A definição constitucional inadequadamente formulada sobre o papel das Forças Armadas foi corrigida por uma lei complementar que se encontra em exame no Senado, aprovada anteriormente pela Câmara dos Deputados. Em todo caso, ao menos do ponto de vista legal, a subordinação da instituição militar à autoridade política encontra-se definida. Os componentes mais difíceis da questão são de natureza política. O debate em torno dos temas militares na Constituinte e a atuação da Comissão de Defesa, além da ausência de doutrina política dos partidos sobre defesa, apontam para um despreparo do Legislativo que não condiz com as necessidades do regime democrático.

As Armas promovem projetos de desenvolvimento profissional, de treinamento e de ciência e tecnologia. Contudo, falta-lhes um projeto político da parte do governo, do Congresso Nacional e da própria Nação que defina a sua estratégia e o sentido de seu preparo futuro. Nessa situação, o debate sobre as questões militares tende a limitar-se sobre os receios acerca da Amazônia e sobre os montantes financeiros de seus projetos, jamais sobre a natureza e a procedência de uns e outros. O exame da tese do ministério da Defesa terá mais sentido se for vinculado a esta questão.

O governo do presidente Collor conhece a emergência do nacionalismo militar com base em territorialidade (a favor da Amazônia e contra o separatismo, se quiséssemos sintetizar em uma *palavra de ordem*). A sugestão do ex-ministro Hélio Jaguaribe no sentido das Forças Armadas assumirem o papel estabilizador do regime democrático envolve o risco da retomada renovada da autonomização castrense sob a forma da tutela militar. Todavia, a mobilização nacional contra a fome ganharia em possibilidades e em resultados positivos se obtivesse a adesão da estrutura militar. Seguramente, a co-autoria da Igreja poderia dificultar tal envolvimento. Mas se não o inviabilizasse, o país teria muito a ganhar com a aproximação dessas duas instituições sobre um tema humanitário capaz de sugerir à cidadania que, acima das divergências políticas, seria possível vislumbrar um projeto nacional.

Os ministros militares do governo do presidente Collor limitaram-se às orientações democráticas e constitucionais numa conjuntura extremamente grave. Dificilmente se encontrará na História do nosso país exemplo de tal apego às determinações legais da parte de representantes do aparelho militar.

Dentre os perigos iminentes, figura a tensão em torno da natureza dos serviços de inteligência e de seu controle pelas áreas políticas ou, ao contrário, a emergência de nova fase de militarização (a exemplo do que ocorreu com o Serviço Nacional de Informações). A vertente que propugna o controle político é indiscutivelmente representada pelo Almirante Flores, ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Verifica-se uma passagem de grau e de natureza entre as manifestações de rua e das entidades militares a propósito dos salários e da situação material do aparelho militar e a mobilização contra a democracia que ganha corpo no início do segundo semestre de 1993. Neste caso, o inimigo passa a ganhar um contorno nítido: as estruturas sindicais da CUT e o Partido dos Trabalhadores. Em outros termos, o regime democrático poderá funcionar desde que Lula não chegue à Presidência. Todavia, é preciso ressaltar que esta posição corresponde à área mais mobilizada da reserva militar. Os ministros não têm manifestado

idêntica atitude, muito embora possam ser pressionados internamente a fazê-lo, em nome da estabilidade institucional do país e de alguma outra alternativa presidencial.

**Fontes,
documentos
e bibliografia
selecionada**

1. Livros e ensaios

- A Bíblia de Jerusalém. São Paulo: Edições Paulinas, 1989.
- ALMANAQUE ABRIL 1987 ESPECIAL. Brasil dia a dia.
- ALVES, Maria Helena Moreira, Estado e oposição no Brasil (1964-1979). Petrópolis: Vozes, 1985.
- ARON, Raymond, Pensar a guerra, Clausewitz: a era européia. Volume 1. Brasília: Editora da UnB, 1986.
- _____, Paix et guerre entre les nations. 8ème édition. Paris: Calmann-Lévy, 1984.
- ARON, Robert e outros, Les origines de la guerre d'Algérie. Paris: Fayard, 1962.
- BAFFA, Ailton, Nos porões da SMI. O retrato do monstro de cabeça oca. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1989.
- BARRACLOUGH, Geoffrey, Le petit Atlas de l'histoire mondiale. Paris: Albin Michel, 1984.
- BERLIN, Isaiah, O problema de Maquiavel. Texto de aula. Centro de Documentação Política e Relações Internacionais. Brasília: Editora da UnB.
- BICUDO, Hélio, Segurança nacional ou submissão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- _____, Meu depoimento sobre o Esquadrão da Morte. 2ª ed. São Paulo: Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 1976.
- BOBBIO, Norberto, El problema de la guerra y las vías de la paz. Barcelona: Gedisa, 1982.
- _____, A teoria das formas de governo. Brasília: Editora da UnB, 1980.
- _____, MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G., Dicionário de Política. 2ª ed. Brasília: Editora da UnB, 1986.
- BONNET, Coronel Gabriel, Les guerres insurrectionnelles et révolutionnaires. De l'Antiquité à nos jours. Paris: Payot, 1958.
- BOUSTANI, Rafic e FARGUES, Philippe, Atlas du monde arabe. Géopolitique et société. Paris: Bordas, 1990.
- Brasil: nunca mais. 3ª ed. Prefácios de D. Evaristo Arns e Rev. Philip Potter. Petrópolis: Vozes, 1985.
- CADIOT, Jean Michel, Quand l'Irak entra en guerre. La Oatissiyah de Saddam. Paris: L'Harmattan, 1989.
- CAMARGO, Aspásia de e GOES, Walder de, Meio século de combate. Diálogo com Cordeiro de Farias. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.
- CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo (compilação, revisão, atualização e notas), Ganar a guerra do Brasil. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 1984.
- CARDOSO, Fernando Henrique, Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- _____, Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina to David Collier (org), O novo autoritarismo na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

- CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS/ECEME (ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO), *Cadernos de Estudos Estratégicos*, nº 1, outubro de 1991.
- CHAGAS, Carlos, *113 dias de angústia. Impedimento e morte de um presidente*. 2ª ed. Porto Alegre: L&PM, 1979.
- _____, *A guerra das estrelas*. 2ª ed. Porto Alegre: L&PM, 1985.
- CHASSIN, General L. M., *Réflexions stratégiques sur la guerre d'Indochine* in *Revue de Defense Nationale*, dezembro de 1954.
- CHALLIAND, Gérard, *Anthologia mondiale de la stratégie. Des origines au nucléaire*. Paris: Robert Laffont, 1990.
- CLAUSEWITZ, Klaus von, *Da guerra*. Prefácio de Anatole Rapoport. Brasília: Editora da UnB / Martins Fontes, 1977.
- COELHO, Pedro Motta Pinto, *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão / Instituto de Relações Internacionais, 1992 (Coleção Relações Internacionais: 14).
- COLLIER, David (org), *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: 1982.
- COMIENI, Joseph, *Le pouvoir militaire en Amérique Latine. L'idéologie de la sécurité nationale*. Paris: Delange, 1977.
- COMISSÃO PROVISÓRIA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS (Instituída pelo Decreto nº 91.450, de 15.7.85), *Anteprojeto Constitucional*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1987.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e MARTINS, Carlos E., *De Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-história* in Bernardo Sorj e Maria Hermínia T. de Almeida (org), *Sociedade e política no Brasil pós-64*.
- D'ABZAC-EPEZY, Claude, *La société militaire, de l'ingérence à l'ignorance* in Jean Pierre Rioux, *La guerre d'Algérie et les français*. Paris: Fayard, 1990.
- DAHL, Robert, *A moderna análise política*. São Paulo: Lidador, 1966.
- DE GAULLE, Charles, *Mémoires d'espoir*. Tome I: *Le renouveau, 1958-1962*. Paris: Pion, 1970.
- DEBRAY, Régis, *A demain de Gaulle*. Paris: Gallimard, 1990.
- DELMAS, Claude, *Armements nucléaires et Guerre froide*. Paris: Flammarion, 1971.
- DREYFUSS, René Armand, *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1991.
- _____, e DULCI, Octávio S., *As Forças Armadas e a política* in Bernardo Sorj e Maria Hermínia T. de Almeida, *Sociedade e política no Brasil pós-64*, 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- Dictionnaire en couleurs. Noms propres de la langue française*. Paris: Hachette, 1980.
- DUVERGER, Maurice, *Dictatures et légitimité*. Paris: PUF, 1982.
- EARLE, Edward Mead, *Les maîtres de la stratégie*. Paris: Flammarion, 1990.
- EASTON, David, *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, *Estrutura do poder nacional para o ano 2001, 1990-200: a década vital. Por um Brasil moderno e democrático. Versão preliminar*. 1º volume, setembro de 1989.

FAORO, Raymundo, *Constituinte: a verdade e o sofisma* in Emir Sader (org), *Constituinte e democracia no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

FAUDON, Ewen, *La guerre avec l'Irak et la programmation militaire française*. *Libération*, 23.1.91.

FERREIRA, Capitão de fragata Gil Cordeiro Dias, *A faixa de fronteira*. *A Defesa Nacional*, nº 746, nov/dez 89.

FINKIELKRAUT, A., FONTENAY, E. de, LYOTARD, J-F., ROGOZINSKI, J., RYJIK, K., TAGUIEFF, P-A. e TOURAINE, A., *Une guerre requise*. *Libération*, 21.2.91, pg. 12.

FLORES, Almirante Mário César, *As Forças Armadas na Constituinte. Vicissitudes e peculiaridades brasileiras*. Minas, 1987 (posteriormente publicado pela Editora Convívio, de São Paulo, em 1992).

_____, *Bases para uma política militar*. Campinas: Editora da Unicamp, 1992.

FONTAINE, André, *Histoire de la Guerre Froide. Tomo I: De la Révolution d'Octobre à la guerre de Corée / 1917-1950*. Paris: Points, 1983 (1ª ed: Paris: Fayard, 1965).

_____, *Un seul lit pour deux rêves. Histoire de la «Détente». 1961-1981*. Paris: Fayard, 1981.

GABEIRA, Fernando, *O que é isso, companheiro?*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Codecri, 1979.

GALBRAITH, John Kenneth, *Um tratado quase completo sobre a política do controle de armas* in John K. Galbraith, *Uma visão de Galbraith. Sobre pessoas, políticos, poder militar e as artes*. São Paulo: Pioneira, 1989.

_____, *Anatomia do poder*. 3ª ed. São Paulo: Pioneira, 1986.

GALLE, W. B., *Os filósofos da paz e da guerra*. Brasília: Editora da UnB / Rio de Janeiro: Artenova, 1979.

GANDY, Alain, *Salon*. Paris: Perrin, 1990.

GEISEL, Ernesto, *Discursos. Volume I*. Brasília: AERP da Presidência da República, 1974.

_____, *Discursos. Volume II*. Brasília: AERP da Presidência da República, 1975.

_____, *Discursos. Volume III*. Brasília: AERP da Presidência da República, 1976.

GILBERT, Felix, *Machiavel: la renaissance de l'art de la guerre* in Edward Mead Fido, *Les maîtres de la stratégie. Vol. 1: De la Renaissance à la fin du XIXè siècle*. Paris: Flammarion, 1990.

GIRARDIT, Naoul, *La crise militaire française. 1945-1962*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1964.

CODECHOT, Jacques (apresentação), *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Paris: Garnier-Flammarion, 1979.

GOES, Walder de, *A crise do regime e a sucessão de 1985* in Walder de Goes e Aspásia Camargo, *O drama da sucessão e a crise do regime*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

GRAMSCI, Antônio, *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

_____, *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

- GRESH, Alain, *Les ambitions de M. Saddam Hussein*. Le Monde Diplomatique. Proche Orient: une guerre de cent ans. Manière de voir, n° 11.
- GROSSER, Alfred, *Affaires extérieures. La politique de la France. 1944-1984*. Paris: Flammarion, 1984.
- _____, *La France en Occident et en Algérie* in Jean Pierre Rioux, *La guerre d'Algérie et les français*. Paris: Fayard, 1990.
- GRUPEL, Luciano, *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre: L&PM, 1980.
- HAMON, Leo, *La stratégie contre la guerre*. Paris: Grasset, 1966.
- HERMANT, Daniel, *La guerre Iran-Irak: une guerre familière?* in Paul Tavernier (ed), *Aspects de la guerre du Golfe*. Cahiers du Cedsi, n° 11, 1990.
- HOGARD, Comandante Jacques, *Guerre révolutionnaire et pacification*. Revue Militaire d'Information, n° 280, janeiro de 1957.
- _____, *Guerre révolutionnaire et révolution dans l'art de la guerre*. Revue de Défense Nationale, dezembro de 1956.
- IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil. 1980 e 1983*.
- INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATEGIQUES, *L'Anée stratégique 1991. Les équilibres militaires 1990-1991* (vorsão francesa de The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1991*). Paris: Éditions Stock/IRIS, 1991.
- JOUVENEL, Bertrand de, *As origens do Estado moderno. Uma história das idéias políticas do século XIX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- JOXE, Alain, *Le cycle de la dissuasion (1945-1990). Essai de stratégie critique*. Paris: La Découverte / Fondation Pour les Études de Défense Nationale, 1990.
- KENNEDY, Paul, *Ascensão e queda das grandes potências*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KLARE, Michael, *Um banco d'essai des stratégies américaines*. Le Monde Diplomatique. Proche Orient. Une guerre de cent ans. Manière de voir. Número 11..
- KLEIN, Lúcia e FIGUEIREDO, Marcus, *Legitimidade e coação no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Forcense Universitária, 1978.
- LAFFER, Celso (apresentação), *Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992, Rio de Janeiro)*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1993.
- LEVI, Primo, *Os afogados e os sobreviventes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- LUDENDORFF, General Erich, *La guerre totale*. Paris: s/d.
- MAQUIAVEL, Nicolau, *O príncipe*. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987 (Os pensadores).
- _____, *Comentários sobre a década de Tite Lívio*. 2ª ed. Brasília: Editora da UnB, 1982.
- _____, *A arte da guerra. A vida de Casruccio Castracani. Belfagor, o Arquidiabo. O Príncipe*. 2ª ed. Brasília: Editora da UnB, 1982.
- MARIOTTI, Major Francisco, *O militar e a política na República*. A Defesa Nacional, n° 746, nov/dez 89.

- MATHIAS, Suseley Kalil, *Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo; Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, 1992.
- MATTOS, General Carlos de Meira, *A nova ordem mundial e a missão das Forças Armadas*. *A Defesa Nacional*, nº 758, out/dez 92 [pg. 29-36].
- MELLO, General Jayme Portella de, *A Revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira Editores, 1979.
- MERLEAU-PONTY, M., *Sinais*. Lisboa: Minotauro, s/d.
- MYIAMOTO, Shiguenoli, *Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, volume 1, nº 1, março de 1989, pg. 145-164.
- _____, *A questão ambiental nas relações Norte-Sul*. Documento apresentado ao XV Encontro Nacional da ANPOCS, 1991.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, *Do espírito das leis*. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MORAES, João Quartim de, *Quem tem medo da Argentina*. *Presença*, nº 2, fev. 84.
- _____, *Alfred Stepan e o mito do poder moderador*. *Filosofia e Política*, nº 2. Porto Alegre: L&PM, 1985.
- MOSCA, G. e BOUTHOU, G., *História das doutrinas políticas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- NEPAM, *Sociedade civil planetária: discussão de tratados do Fórum Global*. Campinas: Unicamp / NEPAM, 1992 (Textos NEPAM, 3).
- NEUMANN, Sigmund, *Engels et Marx: concepts militaires des socialistes révolutionnaires* in Edward Mead Earle, *Les maîtres de la stratégie*. Paris: Berger-Levrault, 1981.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, *Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- _____, *Conflitos militares e decisões políticas sob a presidência do general Geisel (1974-1979)* in Alain Rouquié (ed), *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1992.
- _____, *La participation politique des militaires au Brésil (1945-1964)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1980.
- _____, *Aparelho militar e democracia*. *Tempo e Presença*, nº 223, setembro de 1987.
- _____, *Forças Armadas, Constituinte e autonomia militar*, in Eliézer Rizzo de Oliveira, Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, João Quartim de Moraes e René Armand Dreyfuss, *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo, 1987.
- _____, *Forças Armadas e consolidação democrática no Brasil*. Projeto Fapesp, 1990.
- _____, *A Doutrina de Segurança Nacional: pensamento político e projeto estratégico* in Eliézer Rizzo de Oliveira (org), *Militares, pensamento e ação política*. Campinas: Papirus, 1986.
- _____, *Considerações preliminares: Forças Armadas e democracia (A necessidade de uma política de governo para as Forças Armadas)*. Mineo, 1989.
- _____, *O papel das Forças Armadas na nova Constituição e o futuro da democracia no Brasil*. *Revista Vozes*, nº 2.

- _____. *As Polícias Militares e a revisão constitucional*. Unicamp: NEC/NEE, 1993, mimeo.
- PASSY, Coronel, Deuxième bureau. Londres. Monte-Carlo: Raoul Solar, 1947.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Nova República. Brasília, 1985.
- PRICE WATERHOUSE, *A Constituição do Brasil 1988 comparada com a Constituição de 1967 e comentada*. São Paulo: Price Waterhouse, 1989.
- REMOND, René, *Introduction à l'histoire de notre temps*. Tome III. Le XXème siècle. De 1914 à nos jours. Paris: Seuil, 1989.
- RIOUX, Jean Pierre, *La guerre d'Algérie et les français*. Paris: Fayard, 1990.
- ROTHFELS, H., *Clausewitz in Edward Mead Earle, Les maîtres de la stratégie*. Volume 1. Paris: Flammarion, 1987.
- ROUQUIÉ, Alain (ed), *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1992.
- _____. *Os processos políticos nos partidos militares no Brasil. Estratégia de pesquisa e dinâmica institucional* in Alain Rouquié (ed.), *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1992.
- _____. *Extremo Occidente. Introduction a América Latina*. Buenos Aires: Emecé, 1990.
- SABER, Eadir (org), *Constituinte e democracia no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- SADINGER, Pierre e LAURENT, Eric, *Guerre du Golfe. Le dossier secret*. Paris: Olivier Orban, 1991.
- SCHOOTYANS, Michel, *Destin du Brésil. La technocratie militaire et son ideologie*. Grembloux: Duchot, 1973.
- SERVAIS, Simone, *Régards sur de Gaulle*. Paris: Plon, 1990.
- SILVA, Almirante Othon Luiz Pinheiro da, *Os interesses e a participação da Marinha no desenvolvimento nuclear brasileiro*. *Revista Marítima Brasileira*, vol. 109, nº 5-7, jul-set 1989.
- SILVA, Golbery de Couto e, *Conjuntura política nacional. O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.
- _____. *Conjuntura política nacional e poder executivo*. *Revista da Escola Superior de Guerra*. Ano IV, 2, 1989.
- SKIDMORE, Thomaz, *Pais precisa de reforma partidária* (entrevista). *O Estado de São Paulo*, 4.10.92.
- SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia T. de, *Sociedade e política no Brasil pós-64*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- SPEIR, Hans, *Ludendorff: la conception allemande de la guerre totale* in Edward Mead Earle, *Les maîtres de la stratégie*. Paris: Flammarion, 1990.
- STEPAN, Alfred, *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- _____. *Os militares: da Abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- TAVERNIER, Paul (ed), *Aspects de la guerre du Golfe*. *Cahiers du Cedsi*, nº 11, 1990.
- TOUCHARD, Jean, *Le gaullisme. 1940-1969*. Paris: Seuil, 1979.
- TZU, Sun, *A arte da guerra*. Adaptação e prefácio de James Clavell. 12ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1983.

VIDIGAL, Vice-almirante Armando A. F., *Conflito no Atlântico Sul*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1985.

WANTY, Émile, *L'art de la guerre*. Torno III. Paris: Editions Gérard, 1968.

WEBER, Max, *Economia y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992.

ZORCIBIE, Charles, *Les relations internationales*. 4ème édition. Paris: FUF, 1989.

2. Artigos, entrevistas e editoriais

BARBOSA LIMA SOBRINHO, *Escândalo histórico* (entrevista). *Veja*, nº 1250, 2.9.92.

BICUDO, Hélio, *Crime eleitoral e impeachment*. *Folha de São Paulo*, 28.6.92.

BULLO, Brigadeiro do ar Luiz Carlos da Silva (chefe do Centro de Comunicação Social da Aeronáutica), *Ecologia e Forças Armadas*. *O Estado de São Paulo*, 5.6.92, pg. 2.

CARDOSO, Fernando Henrique, *Em busca da saída* (entrevista). *Veja*, nº 1198, 4.9.91.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, *Capacidade militar mínima*. *O Estado de São Paulo*, 8.6.91.

CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO EXÉRCITO, (Editorial) *Necessidade, urgência, justiça*. *Noticiário do Exército*, abril de 1992.

..., *Imagem do Exército*. *Verde Oliva*, ano XXI, nº 136, junho de 1993.

CHAGAS, Carlos, *Governo, sistema e Forças Armadas*. *O Estado de São Paulo*, 27.10.77.

..., *O ovo de Colombo*. *O Estado de São Paulo*, 19.6.75.

COLLOR DE MELLO, Fernando, *Este governo é bom* (entrevista). *Veja* 1227, 25.3.92.

..., *O impassível Collor* (entrevista). *IstoÉ*, 1187, 1.7.92.

CORREIA, Marcos Sá, *Passarinho contra ataca*. *Veja*, 31.7.91.

D'HORTA, Arnaldo Pedrosa, *Os militares no poder*. *Jornal da Tarde*, 9.10.67.

DRUMMOND, Aristóteles, *Militares: a intervenção possível*. *O Estado de São Paulo*, 15.7.88.

FAORO, Raymondo, *Mudar a Constituição*. *IstoÉ Senhor*, nº 1143, 21.1.91.

FARIAS, Paulo César, *Todos na cadeia, é a rese do PC*. (entrevista e Nirlando Beirão), *IstoÉ* 1239, 30.6.93, pg. 34-35.

FONSECA, Almirante Maximiano (ex-ministro da Marinha). *Entrevista*. *Interview* nº 163, 1993.

FREITAS, Jânio de, *Jânio de Freitas completa dez anos como colunista* (entrevista). *Folha de São Paulo*, 13.6.93, pg. 6-7.

GOIDEMBERG, José (ministro da Educação), *A bomba apagada* (Entrevista). *Veja* 1220, 5.2.92.

GOMES, Ciro (governador), *O povo é sério* (Entrevista). *Veja* 1219, 29.1.92.

- KISSINGER, Henry, *Redefinição da segurança nacional*. O Estado de São Paulo, 10.12.91, pg. 2.
- KRAUSE, Gustavo (deputado), *O governo de saias*. Folha de São Paulo, 10.6.93, pg. 1-3.
- LUCENA, General Zenildo, *Golpe não interessa aos militares* (entrevista). Folha de São Paulo, 27.8.93, pg. 1-8.
- MARTINS, Luciano, *A honra perdida*. Folha de São Paulo, 5.6.92, pg. 3.
- MERCADANTE, Aloisio, *Um teste para a democracia*. Folha de São Paulo, 27.5.92, pg. 1-3.
- MONTIHO, Tânia, *Para ministro do Exército, proposta é inaceitável*. O Estado de São Paulo, 24.8.93, pg. 13.
- O ESTADO DE SÃO PAULO, *Nota* (Editorial), 15.8.92, pg. 3.
- _____, *A opção: Estado ou Igreja* (Editorial), 15.11.87.
- _____, *Obediência ao chefe* (Editorial), 11.5.90, pg. 3.
- _____, *Decisão pela igualdade* (Editorial), 17.5.93, pg. 3.
- _____, *Desmilitarizar o Estado* (Editorial), 6.5.90, pg. 3.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, *Pressão e realinhamento*. Jornal do Brasil, 28.3.90.
- _____, *Inquietação na área militar*. O Estado de São Paulo, 3.10.92, pg. 2.
- PASSARINHO, Jarbas (senador), *A volta do genocídio*. Folha de São Paulo, 22.8.93, pg. 1-3.
- PORTO, L. de Nogueira, *Amazônia, missão para as Forças Armadas*. O Estado de São Paulo, 4.11.91, pg. 2.
- REAL JR., *Retomada idêntica de protocolo supranacional*. O Estado de São Paulo, 24.8.93, pg. 13.
- REVISTA DO CLUBE MILITAR, *A Amazônia não!* (Editorial), nº 302, nov/dez 91.
- REVISTA DO CLUBE MILITAR, *A soberania ameaçada* (Editorial), nº 307, set/out 92.
- SARNEY, José, *Um punhal na Amazônia*. Folha de São Paulo, 23.7.97, pg. 1-2.
- _____, *O mistério de Haxime Theri*. Folha de São Paulo, 27.8.93, pg. 1-2.
- SERRA, General de brigada Gilberto (chefe do Centro de Comunicação Social do Exército), *Separatismo, uma barbárie!* (Editorial). Notícias do Exército, 17.5.92 (conforme Folha de São Paulo, 15.5.92, pg. 1-7).
- SERRA, José, *Renúncia é acordo* (entrevista). Veja 1242, 8.7.92.
- SOTERO, Paulo, *McNamara quer reduzir despesas*. O Estado de São Paulo, 8.12.91, pg. 5.
- TOGNOZZI, Marcelo, *Lobby militar faz operação de guerra para garantir vitórias na Constituinte*. Folha de São Paulo, 20.5.88.
- TOLEDO, Roberto Pompeu de, *A ameaça que cresce*. Veja 1240, 24.6.92.
- TOURAINÉ, Alain, *A crise brasileira*. Folha de São Paulo, 20.9.92, pg. 1-3.
- VAZ, General Thaumaturgo Sotero, *À espera da guerra* (entrevista). Veja nº 1218, 22.1.92.

3. Documentos

BRAGA, Almirante Mário Jorge Ferreira (diretor do Instituto de Pesquisa da Marinha), Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 19.8.92.

CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO EXÉRCITO, Temas Constitucionais. Subsídios. 1987.

ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS (em regime de coordenação com Exército, Marinha e Aeronáutica), Sugestões das Forças Armadas sobre a Constituição. Mimeo, s/d.

_____, Pontos de interesse das Forças Armadas para a defesa na Constituinte. Mimeo, s/d.

_____, Política Militar Brasileira. Documento FA-E-01/89

FLORES, Almirante Mário César (ministro da Marinha), A inserção da Marinha no cenário político brasileiro atual. Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 16.5.91.

_____, (secretário da Secretaria de Assuntos Estratégicos), Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 2.12.92.

FROTA, Tenente-brigadeiro-do-ar Ivan Moacyr da (comandante do Ar), *Forças Armadas, o derradeiro baluarte!* (Manifesto/artigo). O Estado de São Paulo, 13.5.93, pg. 8.

GOLDEMBERG, José (secretário da Secretaria de Ciência e Tecnologia), Depoimento à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Programa Autônomo de Energia Nuclear, 14.11.90 in Relatório nº 13 de 1990-CN, pg. 22.

GOMES, Senador Severo (relator), Relatório nº 13 de 1990-CN (Comissão Mista Parlamentar de Inquérito do Programa Autônomo de Energia Nuclear).

JAGUARIBE, Hélio (secretário da Secretaria de Ciência e Tecnologia), Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 19.8.92

LOBO, Lúlio Viana (ministro da Aeronáutica), Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 3.12.92.

LUCENA, Ministro Zenildo (ministro do Exército), *Nota-se uma certa desorganização da marinha*. Reportagem relativa a documento de autoria do ministro do Exército apresentado ao Alto Comando. O Estado de São Paulo, 18.11.91, pg. 4.

_____, Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 9.11.92.

_____, Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 367/92, 17.11.92.

MELLO, Fernando Collor de (presidente da República), Discurso pronunciado na Base Aérea de Santa Cruz, 22.4.90.

_____, Discurso pronunciado no 1º Regimento de Cavalaria de Guardas, 9.5.90.

_____, Discurso pronunciado na Academia da Força Aérea, 8.8.90.

_____, Discurso pronunciado na cerimônia de entrega das insígnias das ordens militares e de cumprimento aos oficiais-generais recém-promovidos, 128.4.90.

_____, Discurso pronunciado no Corpo de Fuzileiros Navais, 11.8.90.

_____, Discurso pronunciado no Estado-Maior das Forças Armadas, 25.5.90.

MINISTÉRIO DA MARINHA, Ministério da Defesa. Mineop, 1987.

MINISTROS DA MARINHA, EXÉRCITO E AERONÁUTICA, Ordem do dia conjunta alusiva à Revolução de 1964, 31.3.90.

_____, Ordem do dia conjunta alusiva ao Dia da Vitória, 8.8.90.

_____, Ordem do dia conjunta alusiva à Intentona Comunista de 1935, 27.11.90.

MONTEIRO, Brigadeiro Sócrates (ministro da Aeronáutica), A Amazônia e o ministério da Aeronáutica. Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 5.6.91.

PASSARINHO, Jarbas (ministro da Justiça), Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 12.12.91.

RODRIGUES, General Lélis Gonçalves (Sub-chefe de Mobilização Logística e Ciência e Tecnologia do Estado-Maior do Exército), Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 19.8.92.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS, A fronteira do futuro, s/d.

_____, Documento E.M. 026/GAB/SAE/PR (dá conhecimento ao presidente da República da implantação do SIPAM, Sistema de Proteção da Amazônia), 27.5.92.

SERPA, almirante Ivan (ministro da Marinha), Depoimento à Comissão de Defesa Nacional, 17.11.92.

SILVA, coronel PM-RJ Jorge da, Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, reunião 249/92, 18.8.92.

SILVA, vice-almirante Othon Luiz Pinheiro da (diretor da COPESP - Comissão de Projetos Especiais), Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 19.8.92.

_____, Depoimento à Comissão Mista Parlamentar de Inquérito sobre os Programas Nucleares, in Relatório 13 de 1990-CN.

TINOCO, general Carlos (ministro do Exército), O Exército Brasileiro. Depoimento à Comissão de Defesa da Câmara dos Deputados, 21.8.91.

VIEIRA, general Gleuber (Sub-chefe de Projetos Especiais do Estado-Maior do Exército), Depoimento à Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, 20.8.92.

4. Revistas

A Defesa Nacional

Almanaque Abril

Armées

Cahiers du CEDSI

Filosofia e Política

Histoire. Número especial: Le temps de l'Algérie Française. De la prise d'Alger à l'indépendance. n° 140, janeiro 1991

IstoÉ/Senhor

IstoÉ

Le Nouvel Observateur

Le Nouvel Observateur. La France et les arabes. Collection Dossiers, nº 5

Le Figaro

Política & Estratégia

Presença, nº 2, fev. 84

Revue de Défense Nationale, dezembro de 1954

Revue Militaire d'Information, nº 280, janeiro de 1957

Revista da Escola Superior de Guerra

Revista do Clube Militar

Revista Militar Brasileira

Tempo e Presença

Veja

5. Jornais

Correio Braziliense

Correio Popular

Diário do Povo

Diário Oficial da Assembléia Nacional Constituinte

Folha de São Paulo

Jornal da Tarde

Jornal de Brasil

Le Monde

Le Monde spécial. Golfe. La guerre. Fevereiro de 1991

Le Monde Diplomatique. Proche Orient: une guerre de cent ans. Manière de voir, nº 11

Les cahiers de l'Express. 1956-1991. Les conflits du Proche Orient. nº 8, 1991

Libération

Libération / La Nouvelle Planète. Dezembro 1990

O Estado de São Paulo

O Globo

Relatório Reservado

6. Bibliografia selecionada

- ABREU, General Hugo, *Tempo de crise*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- AGUIAR, Roberto A. R. de, *Os militares e a constituinte*. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.
- ALVAREZ, Marta Elena (org), *Ho Chi Minh*. São Paulo: Atica, 1984.
- ARON, Raymond, *República imperial. O Estados Unidos no mundo do pós-guerra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- BARBETO, Tobias, *A questão do poder moderador. E outros ensaios brasileiros*. Petrópolis: Vozes / Brasília: INL, 1977.
- BONNET, Gabriel, *Guerrilhas e revoluções*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1963.
- BOUTHOL, Gaston, *A guerra*. São Paulo: Difel, 1964.
- _____, e CARRÈRE, René, *O desafio da guerra. Dois séculos de guerra. 1740-1974*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.
- CAMARGO, Aspásia e DINIZ, Eli (org), *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. Rio de Janeiro: IUPERJ / São Paulo: Vértice, 1989.
- CARR, Edward H., *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora UnB, 1981.
- CARVALHO, Delgado de, *Relações internacionais*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/Record, 1971.
- CARVALHO, José Murilo de, *Militares e civis: um debate para além da Constituinte*, in Aspásia Camargo e Eli Diniz (org), *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989 (pg. 137-152).
- CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO e outros, *De Angra a Aramar. Os militares a caminho da bomba*. São Paulo, 1988. Prefácio de Luiz Carlos Menezes.
- COELHO, Edmundo Campos, *Em busca da identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1974.
- COFFIN, Tristram, *The armed society: militarism in modern America*. Baltimore: Penguin, 1964.
- COSTA, Samuel Guimarães da, *Formação democrática do exército brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1957.
- DARE, Robert A. (ed.), *Regimes and oppositions*. New Haven/London: Yale University Press, 1973 (em especial os seguintes ensaios: Juan J. Linz, *Opposition to and under an authoritarian regime: the case of Spain*, pg. 171-260; Robert H. Dix, *Latin America: opposition and development*, pg. 261-304).
- DELMAS, Claude, *Armamentos nucleares e guerra fria*. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- DREYFUSS, René A., *O jogo da direita*. Petrópolis: Vozes, 1989.
- FAORO, Raymundo, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2ª ed. Porto Alegre: Globo / São Paulo: Edusp, 1975.

- FARIA, José Eduardo, *Retórica política e ideologia democrática*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- FLYNN, Peter, *Brazil: a political analysis*. London: Ernest Benn, 1978.
- GARCIA, Prudencio, *Ejército: presente y futuro*. Madrid: Alianza Editorial, 1975.
- GIAP, General Vo Nguyen, *Armamento das massas revolucionárias. Edificação do exército do povo*. Lisboa: Ulmeiro, s/d.
- _____, *O Vietnam segundo Giap*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- GLUKSMANN, André, *Le discours de la guerre*. Paris: Grasset, 1967.
- GRAEL, Coronel Dickson M., *À sombra da impunidade*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- HANDELMAN, Howard e SANDERS, Thomaz G. (eds), *Military government and the movement toward democracy in Latin America*. Bloomington: Indiana University Press, 1981.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de, *Do Império à República*. São Paulo: Difel, 1972.
- HUNGTINGTON, Samuel, *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Edusp, 1975.
- JAGUARIBE, Hélio e outros, *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora 1985 (Coleção Documentos Brasileiros, v. 196).
- JANOWITZ, Morris, *The military in the political development of new nations. An essay in comparative analysis*. 4ª ed. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1971.
- KOUTZII, Flávio (org), *Nova República: um balanço*. Porto Alegre: L&PM, 1986.
- Leituras de política internacional*. Brasília: UnB, 1982 (com especial os seguintes ensaios: Ramiro S. Guerreiro, *Visão de conjuntura e comportamento diplomático do Brasil*, pg. 29-46; Roberto Abdenur e Ronaldo Sardenberg, *Notas sobre as relações norte-sul e o relatório Brandt*, pg. 67-100; Stanley Hilton, *Brasil-Argentina*, pg. 101-118; Carlos J. Moneta, *Antártida, América Latina e o sistema internacional na década de oitenta*, pg. 129-174).
- LIEUWEN, Edwin, *Arms and politics in Latin America*. New York: Praeger, 1961.
- LINZ, Juan J., *Regimes autoritários*. in Paulo Sérgio Pinheiro (org)., *O Estado autoritário e movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, pg. 119-216.
- McCANN, Frank D., *A nação armada*. Recife: Guararapes, 1982.
- MAGALHÃES, Coronel João Batista, *A evolução militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1958.
- MENACHEM, Georges, *La science et la militaire*. Paris: Seuil, 1976.
- MERCADANTE, Paulo, *Militares & civis: a ética e o compromisso*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MILLS, C. Wright, *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- MOISÉS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (org), *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MONETA, Carlos Juan (comp.), *Civiles y militares. Fuerzas armadas e transición democrática*. Santiago: Comisión Sudamericana de Paz; Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1990.
- MOORE JUNIOR, Barrington, *Reflexões sobre as causas da miséria humana e sobre certos propósitos para eliminá-la*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

- MOURA, Clóvis (aptes), *Diário da guerrilha do Araguaia*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- MOTA, Lourenço Dantas (org), *A história vivida. Entrevistas*. 3 volumes. São Paulo: O Estado de São Paulo, 1981-1982.
- NEUMANN, Franz, *Estado democrático e estado autoritário*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, P. C. e WHITEHEAD, L., (eds), *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____, *Transições do regime autoritário. América Latina*. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____, *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós, 1972.
- OLIVEIRA TORRES, João Camilo, *A democracia coroadada*. 2ª ed., Petrópolis: Vozes, 1964.
- _____, *Os construtores do Império*. São Paulo: Nacional, 1968.
- PEREIRA, Antônio Celso Alves, *Os impérios nucleares e seus reféns. Relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Graal, 1984.
- RIESENBACH, Benjamin, *El sistema social-militar en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Editorial Pléamar, 1972.
- RIBEIRO, Belisa, *Bomba no Niocentro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Codocri, 1982.
- RODRIGUES, Newton, *Brasil provisório (de Jânio a Sarney)*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.
- ROUQUIÉ, Alain, *O Estado militar na América Latina*. São Paulo: Alfa-Omega, 1984.
- _____, *Réalignements politiques des pays de la Plata. in Conflits et cooperations entre les Etats*. 1971: prélude à un nouvel ordre international? Paris: Armand Colin / Presses de la FNSP, 1973.
- SCHWARTZMAN, Simon, *Bases do autoritarismo brasileiro*. Brasília: Editora da UnB, 1982 (Coleção Temas Brasileiros; v. 12).
- SKIDMORE, Thomaz, *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SOBOLEV, M., *A organização do partido e o coletivo militar*. Moscou: Progresso, 1983.
- SODRÉ, Nelson Werneck, *História militar do Brasil*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1979.
- STOESSINGER, John G., *O poder das nações. A política internacional de nosso tempo*. São Paulo: Cultrix, 1978.
- STUMPF, André Gustavo e PEREIRA FILHO, Merval, *A segunda guerra: sucessão de Geisel*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- TARR, David W., *Nos bastidores da guerra fria*. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1968.
- THOMPSON, Edward (org), *L'extermínio. Armement nucléaire et pacifisme*. Paris: PUF, 1983 (tem especial os seguintes ensaios: E. P. Thompson, *Notes sur l'extermínio, stade suprême de la civilisation*, pp. 15-54; Roy et Jaurès Medvedev, *L'URSS et la course aux armements*, pp. 153-178).
- VARAS, Augusto Varas (ed), *Transición a la democracia. América Latina y Chile*. Santiago: ACHP, 1984.
- _____, (ed), *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1988.

- _____, *La política de las armas en América Latina*. Santiago, Chile: Flaccó, 1988.
- VIANNA, Hélio, *História diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1958.
- VOLIKOGONOV, D., *A educação ideológica dos militares*. Moscou: Progresso, 1985.
- ZORGBIDE, Charles, *Les alliances dans le système mondial*. Paris: PUF, 1983.