

DA CONSTITUINTE À COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE: A QUESTÃO MILITAR COMO ENTRAVE PERENE AO ESTADO DE DIREITO E À DEMOCRACIA NO BRASIL

Samuel Alves Soares¹

Introdução

No período republicano houve um ascenso e uma afirmação da participação ativa dos militares na política brasileira. Participação que implicou, em várias ocasiões, em ingerências na esfera política, quer para arbitrar resultados eleitorais, ou intervir diretamente no processo político para romper a legalidade. Esta participação será aqui sintetizada como a questão militar. Os alcances e limites da inserção militar na vida política brasileira, em linhas gerais, constituem a peça central da questão militar, já que os seus delineamentos institucionais, organizacionais e mais propriamente políticos não produziram, embora o longo tempo, uma modificação substantiva na natureza deste envolvimento. Os militares, como categoria social, mais do que necessariamente as Forças Armadas enquanto instituições estatais, mantiveram prerrogativas e garantiram uma margem de autonomia relevante no sistema político brasileiro.

Embora tão central, no mais das vezes a questão militar é negligenciada, perdendo-se de vista seus impactos diretos e profundos na vida nacional. A tese aqui apresentada é que a presença militar tem sido um entrave ao estado de direito e à democracia no Brasil, basicamente devido a uma combinação nada virtuosa entre uma prevalente autonomia militar e uma acomodação/interesse de atores políticos para a preservação dessa autonomia. Em larga síntese, a vertente militar do sistema político brasileiro é funcional relativamente a esse, e praticamente imperativa de um ponto de vista da preservação de determinada ordem social e política.

A vertente militar do sistema político se organiza em torno de um papel autoatribuído de *protetora da nação*, somado a uma constante inserção militar no âmbito interno.

Neste texto o propósito é repassar a trajetória da questão militar desde o término do regime autoritário, demarcando algumas fases, passando pelo processo constituinte e chegando à Comissão Nacional da Verdade (CNV), no entendimento de que são momentos potencialmente propícios para mudanças mais ou menos acentuadas no padrão da presença militar, porém com resultados nem sempre alentadores.

O processo constituinte orientado pela Lei da Anistia

Com acentuada síntese, pode-se indicar que um traço central da sociedade brasileira é a escravidão². Essa característica revela o caráter autoritário, discricionário e hierárquico que em grande medida rege as relações sociais e políticas em seus distintos níveis. Estes aspectos definem o sistema político, isto é, a interação entre sujeitos políticos – como os partidos –, combinado com o sistema de representação política e com a competição entre grupos sociais organizados, de instituições mais ou menos estabilizadas, de parâmetros constitucionais e processos culturais. Reflete, em grande medida, a dinâmica do processo histórico-social. Abrange os fazeres, os hábitos enraizados no topo da hierarquia para preservar a ordem e o *status quo* e, por certo, as lutas de resistência e projetos de rompimento emersos das tensões que afrontam concepções e práticas sedimentadas.

A face da transição iniciada ao término do regime autoritário em 1985 desnuda o lado sombrio dos abantesmas fortalecidos, mas não criados, nas circunstâncias dos vinte e um anos de um regime de força iniciado com o golpe militar de 1964. O regime potencializou e escancarou o arbítrio, tão ao gosto das elites e convergente com a resultante predominante de um sistema político conduzido por parâmetros socialmente excludentes.

A transição do regime autoritário para a normalidade da democracia formal foi controlada pelos militares e pautada de acordo com parâmetros

que o sistema político considerava aceitáveis para a continuidade das relações hierarquizadas. Passadas décadas, não surpreende que a impunidade das mortes, desaparecimentos, torturas, ficasse marcada por uma Lei da Anistia³ bastante restritiva, na medida em que agentes do Estado foram preservados de responsabilização por mortes, desaparecimentos e torturas, e que proveu proteção àqueles que cometeram atos atentatórios à vida e aos direitos humanos.

Essa prerrogativa é central para compreender a questão militar, na medida em que não apenas evitou o julgamento de indivíduos, mas abstraiu, de um ponto de vista jurídico, a responsabilização das instituições militares. Esse anteparo à revisão do passado escamoteou o direito à memória e permitiu uma visão dulcificada do período autoritário.

Ainda ao término do regime autoritário, outra situação reforçadora da questão militar foi a reação ao movimento das Diretas Já⁴, tentativa malograda pelo Congresso Nacional. Assim combinados, estes movimentos, Lei da Anistia e Diretas Já, cerceados nos marcos de uma transição regulada *manu militari*, produziram as condições para que as Forças Armadas abandonassem o exercício direto do poder político bastante fortalecidas. Contavam com alto nível de aprovação social, estavam protegidas dos abusos perpetrados durante os anos de recrudescência do poder bruto, e proveram anteparos ao primeiro governo civil após 1985, sobre o qual exerceram o papel de tutela.

O resultado foi que, desde o início dos trabalhos do Congresso Constituinte⁵, as condições de efetivação dos interesses militares ficaram preservadas. Foram marginais as propostas para romper com a tradição, estabelecida desde a primeira Constituição Federal da República, de atribuir a preservação da ordem e a garantia dos poderes constitucionais às Forças Armadas. Ao revés, pressões explícitas advindas do meio militar estabeleceram as rígidas demarcações do que deveria conter a Lei Maior. É o caso de manifestações contundentes do então ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, quem em várias ocasiões indicou que as Forças Armadas não aceitariam alterações na função constitucional das Forças Armadas⁶. Na mesma toada documento do Exército defendia a preservação da garantia da lei e da ordem como função constitucional das Forças Armadas.⁷ O Congresso Constituinte, dominado pelo “Centrão”, manteve o *status* formal da Instituição Militar. A Constituição Federal, importante peça político-jurídica para a conquista de direitos sonogados a uma sociedade subalternizada, apresenta em seu nascedouro este arripio constitucional, já que se protege sob as asas das corporações militares, expandindo, para a sociedade, esta grave debilidade.

Durante o processo constituinte, foram apresentados dois tipos de propostas na contramão do sistema, alinhadas na medida em que visavam a uma contraposição a práticas recorrentes. Contrapunham-se à manutenção de duas

características fundamentais: o impedimento à extroversão da força e a subalternização dos poderes constitucionais ao escrutínio da Forças Armadas.

No primeiro caso, foram apresentadas três propostas, todas orientadas para o impedimento de emprego das Forças Armadas no âmbito interno, o que seria convergente, por exemplo, às orientações produzidas na Argentina. As três propostas foram dos deputados constituintes José Genoíno (PT), Haroldo Lima (PC do B) e Waldyr Pugliesi (PMDB)⁸. Em linguagem que se tornou mais empregada hodiernamente, residia nestas propostas a distinção entre defesa – voltada para ameaças externas de cunho estatal – e segurança interna ou pública – atinente a questões de natureza social e com tratamento diverso das ameaças estatais. As três propostas não produziram os efeitos desejados e o debate acerca destas questões não avançou.

Cabiam no segundo grupo as propostas que visavam interromper e impedir as intervenções militares nos processos políticos. A proposta mais avançada e concreta partiu da propositura de Constituição ao país apresentada pelo Partido dos Trabalhadores e formulada pelo jurista Fábio Konder Comparato. No artigo 188, parágrafo segundo, apresentava a seguinte definição: “Constituirá crime, definido em lei, desobedecer o militar a ordem emanada do Presidente da República ou de Ministro de Estado, ou fazer pronunciamento público sobre a vida política e as instituições do País”⁹. Estabelecer como crime pronunciamento público de militar, ainda que se entenda ser uma perspectiva formal, aduz a uma condição com a qual seria possível demarcar posições democráticas relevantes frente à questão militar.

De todo modo, em nenhum dos casos houve êxito e a Constituição manteve o teor já usual nas constituições republicanas, isto é, o formato estabelecido no artigo 142 da Constituição Federal que conferiu às Forças Armadas a “Garantia da Lei e da Ordem”, bem entendida que naquela fase a garantia da Ordem afirmava indubitavelmente a continuidade de um sistema político fundado em assimetrias sociais, políticas e econômicas. Este era o sentido primevo, e não a questão da segurança pública. Mais ainda, às Forças foi conferida a *função* de garantia dos poderes constitucionais. Tal dispositivo permite que, por um período inconcluso, fosse afigurada a tese – brandida por alguns militares e mesmo civis em variadas ocasiões – da autonomia castrense para intervir diretamente no processo político quando julgado pertinente pelas próprias Forças. A preservação da função constitucional é um resultado concreto da manutenção de acentuadas prerrogativas militares nos períodos iniciais de uma transição jamais completada do ponto de vista da questão militar.

Por outro lado, a afirmação da ordem, e não necessariamente da lei, permite que os militares deliberem sobre a prevalência da ordem sobre a lei¹⁰.

Ainda assim, há certo arrebatamento pelo formalismo, e o meio castrense intenta garantir uma base jurídica para as ações, evitando um limbo jurídico comprometedor. As formas para a obtenção desses objetivos são variadas e podem mesmo ser reduzidas à implementação pela força, como ocorrido com a promulgação do Ato Institucional 5 de 1968, ou no fechamento do Congresso, em 1975. Movimentações de tal calibre sugerem situações paradoxais, o que é nada mais do que uma aparência, já que a busca por validação legal é das facetas mais amargas das violências perpetradas, mas que permitem uma narrativa, frente à sociedade, de que as instituições militares são forçadas na mais estrita legalidade.

Considerando-se o resultado do ponto de vista da função constitucional, outra dimensão a ser ajustada na transição eram as atribuições auferidas às Forças Armadas. No início da década de 1990, um dos temas prevaletentes era uma possível crise na identidade militar. O término da Guerra Fria aparecia como um dos fatores deflagradores dessa situação. O mote da década anterior era o projeto de modernização Força Terrestre-1990 (FT-90)¹¹, voltada para adequar o Exército para o emprego convencional externo e reduzir os “vazios” da Amazônia, e assim afastar-se da atuação no âmbito interno. As outras duas forças formularam projetos com a mesma direção. A Marinha estava voltada para avançar no projeto de um submarino com propulsão nuclear, enquanto a Força Aérea ocupava-se em modernizar seus meios de combate, com o projeto FX-2, que permitiria a substituição de caças antigos e com tecnologia ultrapassada. Essas iniciativas não alcançaram, em plenitude, este fim último do preparo militar para a extroversão do uso da força. Bem ao contrário, nas décadas seguintes o emprego interno das forças, mais ainda do Exército, foi crescente e retomava uma tradição de antanho.

Há uma terceira margem do rio?

A atuação do Brasil, do ponto de vista do emprego da força letal do Estado, situa-se entre duas margens. De um lado, a fronteira regional com países da América do Sul, no entanto distante de uma concreta cooperação regional em defesa, já que as ações efetivas estão predominantemente voltadas ao enfrentamento de ilícitos transnacionais, como o tráfico de drogas, porém não para o emprego frente a ameaças externas de natureza estatal. A atuação responde mais a um papel de polícias de fronteira e menos de um aparato de defesa orientado para uma extroversão da força. De outro, a “fronteira” interna, que se alastra na participação das Forças Armadas no âmbito da Segurança Pública.

Na fronteira externa, o primeiro projeto estabelecido foi o Calha Norte, criado em 1985 e desde 1999 sob a coordenação direta do Ministério da De-

fesa. A vigilância da Amazônia brasileira foi o primeiro grande objetivo a ser alcançado, principalmente a atuação nas faixas de fronteira. Entretanto, também é parte do Projeto o apoio à repressão ao narcotráfico, ao contrabando de armas, à biopirataria e à exploração ilegal de madeira e minério.¹²

Outro projeto, mais recente, também focado em crimes transfronteiriços, é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).¹³ Destaque-se que esta atividade é atinente ao campo precípua da defesa, no que toca à manutenção da integridade territorial. O que se ressalta é que o foco é *dual*, isto é, atende à defesa como também à segurança interna. Em linha similar, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) é um projeto criado para dotar a Força Naval de meios de última geração que possam proteger as riquezas brasileiras, como plataformas de petróleo e a camada do pré-sal, além de evitar o tráfico de drogas, a pirataria, entre outros ilícitos.¹⁴ E no caso da Força Aérea, a Lei do Tiro de Destruição¹⁵, também conhecida como Lei do Abate, está inserida em um conjunto de medidas de policiamento do espaço aéreo brasileiro, particularmente sobre os movimentos aéreos não regulares, suspeitos de envolvimento com o tráfico de drogas ilícitas¹⁶.

A maior envergadura deste tipo de atividade militar é a Operação Ágata, que mobilizou mais de trinta mil militares em algumas de suas edições. Entre seus objetivos está a “intensificação da presença do Estado brasileiro junto à faixa de fronteira, contribuindo para o combate e a redução de ilícitos como contrabando, tráfico de drogas, de pessoas, de armas e munições, exploração sexual, evasão de divisas, crimes ambientais, roubo de veículos, garimpo ilegal, entre outros”.¹⁷

Em uma perspectiva discursiva e, portanto, com claro impacto político, o ano de 1996 marcaria a elaboração da primeira versão da Política de Defesa Nacional (PDN). Ainda que criticada pela excessiva generalidade, o documento apontava para a *externalidade* da defesa, o que seria bastante relativizado nas versões seguintes. Os anos de 1990 apresentavam um cenário de alguma forma contraditório. Para alguns analistas, teria sido atingida uma maturação ideológica com a vitória do liberalismo, o que prenunciaria um período de redução de tensões. Em sentido oposto, outras análises insistiam que estava ampliada a instabilidade no sistema internacional. A primeira versão da PDN orientava-se pela segunda vertente e considerava a existência de um quadro conjuntural marcado pela fragilização da previsibilidade estratégica, característica mais presente no período da Guerra Fria.

Como o documento precedia a criação do Ministério da Defesa, é possível que tenha sido impulsionado pelas orientações da política externa, em uma fase de busca da *autonomia pela integração*.¹⁸ A primeira Política de Defesa Nacional foi divulgada pela Câmara de Relações Exteriores e de Defesa

Nacional do Conselho de Governo. A Câmara reunia os ministros das Relações Exteriores, de Justiça, da Marinha, da Aeronáutica, do Estado-Maior das Forças Armadas, da Casa Civil, da Casa Militar e da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)¹⁹, um indicativo de que se tratava de uma iniciativa fundamentalmente derivada do poder político.

As outras versões da Política de Defesa são posteriores à criação do Ministério de Defesa. Uma inflexão é notável, pois é adicionada uma especificação relevante: a Política de Defesa passava a ser voltada *preponderantemente* para ameaças externas, na versão de 2005, e *preferencialmente*, na versão de 2012. No governo Lula seria desfeita a univocidade discursiva da defesa em sua orientação externa para vigorar uma perspectiva ampliada. A criação do Ministério da Defesa, mobiliado essencialmente por militares, traz à tona a concepção que lhes é própria, a de permanência da *internalização* do conflito, de um olhar recorrentemente voltado para dentro do país.

Por outro lado, e na contracorrente, no governo Lula ganharia corpo um fator centrífugo na concepção de emprego das Forças Armadas. As iniciativas de reforçamento regional, em especial a União de Nações Sul-americanas (UNASUL), produziram um impulso para uma perspectiva mobilizadora de externalização das ameaças. A criação do Conselho Sul-americano de Defesa teve como meta forjar uma identidade regional orientada para produzir novos arranjos de força e para estabelecer parâmetros orientadores para uma ação voltada para ameaças externas de cunho estatal, e desde uma abrangência regional ou nacional. Este importante movimento esteve circunscrito a uma curta *onda rosa*²⁰ e as forças centrípetas das ameaças continuaram a agir.

O impacto do regionalismo foi perdendo seu vigor e as ações internas continuaram a prevalecer. Em 2013, durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, o Ministério da Defesa divulgaria documento versando sobre Garantia da Lei e da Ordem.²¹ A militarização da questão é claramente perceptível na designação de elementos pertencentes a organizações ou movimentos que viessem a comprometer a ordem constitucional como *forças oponentes* ou *adversas*, sendo exemplificados como movimentos sociais reivindicatórios que comprometessem a ordem pública ou ainda movimentos quilombolas. Tal documento, depois de receber críticas restritas a poucos segmentos, teria nova versão na qual foram alterados os termos, mas mantiveram-se os conceitos e a ideia doutrinária da contra insurgência, tendo sido excluídas aquelas designações e exemplos de movimentos contestatórios.

O documento é largamente precedido pela prática. De muito tempo havia o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), cujo respaldo está previsto na Constituição Federal. De 1992 a 2018 ocorreram 133 operações desta natureza²². As operações referem-se às

seguintes situações: greve de polícias militares, quadro de violência urbana, garantia de votação e apuração em eleições, segurança em grandes eventos, proteção de instalações estratégicas e distribuição de alimentos e água. A estrutura para esse tipo de emprego foi sendo robustecida com a criação, em 2005, de uma Brigada exclusivamente voltada para tais missões. Tem sede no estado de São Paulo e abriga o Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Em outras unidades militares do país há estágios desenvolvidos para adestrar a tropa neste tipo de operação.

Ao quadro de preparação para o emprego em operações GLO, deve-se acrescentar a experiência obtida em missões de paz, principalmente na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). A experiência no Haiti, tão relevante para os esforços de cooperação regional, foi também um campo de experimentação da atuação em operações de segurança pública. Em pouco tempo haveria a indicação, por parte de militares envolvidos naquela Missão de Paz, de que estariam capacitados militarmente para o emprego interno na área da segurança pública. Propostas nesse sentido foram apresentadas em 2007, durante o governo Lula²³. Um complemento essencial nesse quadro é o monitoramento interno promovido pelos Centros de Inteligência de cada uma das Forças Armadas. A rede de inteligência espalha-se pelo território nacional e guarda relação direta com ações essencialmente de natureza interna.

Outro ponto de destaque é o temor das Forças Armadas de que não houvesse o devido amparo legal no emprego das forças na área de segurança pública. A alternativa seria alterar as leis complementares que dispõem sobre o emprego das Forças Armadas e fazem referência ao poder de polícia que é garantido aos militares, como estava estabelecido para as regiões de fronteira.²⁴ Esta modificação foi atingida em 2017, com a mudança da lei que alterou o Código Penal Militar²⁵. A partir desta mudança, crimes dolosos contra a vida praticados por militar contra civil, em situações de garantia de Lei e da Ordem, deixam de serem julgados pela Justiça Comum (Tribunal do Júri), e passam a ser alçada de Tribunais Militares. Tal mudança ocorreu após manifestação pública do comandante do Exército²⁶ nas redes sociais. O quadro, sintético, é que as condições para tais operações ganham, de forma crescente e contínua, o respaldo da lei. Os riscos se avolumam, pois do outro lado da linha direitos são subtraídos.

O emprego das Forças Armadas em atividades internas ganha maior impacto com a Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro em fevereiro de 2018. Foi designado como interventor um general da ativa do Exército, assim como a Secretaria de Segurança e a coordenação geral da Segurança Pública ficaram sob a guarda militar.

A Comissão Nacional da Verdade e a questão militar

As duas “margens” ou fronteiras onde se concentram as atenções das Forças Armadas representam parcela da questão militar em análise. Decerto não são aparências, porém, o que calcina a mentalidade militar, ou ao menos de parcela considerável do segmento castrense, é a quase obsessiva perspectiva de que o país vive sob a ameaça de um processo revolucionário de esquerda em curso. Ao final da década de 1980 esta noção já aparecia na perspectiva do que era apontado como “nova esquerda”, ou de “linha gramsciana”, que estaria preparada para conquistar o poder pelo voto. Posteriormente, vai sendo identificada com o Foro de São Paulo e o Partido dos Trabalhadores, este considerado como a *cellula mater* do referido Foro, e que passa a constituir o alvo preferencial por representar a ameaça efetiva. Não à toa, esta visão transparece em *blogs* representativos da classe militar, nos discursos deflagrados pelas mídias sociais e que ressurgiram, robustecidos e virulentos, na campanha presidencial de 2018.²⁷

A preservação deste ímpeto salvacionista exige a preservação da intocabilidade do passado e a prevalência das concepções orientadoras da Lei da Anistia de 1979, um dos pilares do processo constituinte. Por esta razão a criação da Comissão da Verdade gerou descontentamento e mesmo reações mais intensas entre segmentos militares, ainda que a Lei da Anistia tenha limitado as possibilidades definidas para a Comissão Nacional da Verdade, atuante durante o primeiro governo de Dilma Rousseff. A prerrogativa da inimizabilidade tornou inalcançável a justiça por atrocidades cometidas. Mesmo assim, a Comissão foi duramente criticada por militares, inclusive da ativa.

Criada por lei em 2011, a Comissão teve por desígnio “efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” e nascia limitada pela Lei da Anistia e pelas Disposições Transitórias da Constituição de 1988, que reafirmava a anistia a todos os atingidos por atos de exceção no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988.

A Comissão da Verdade foi assessorada por juristas, diplomatas e acadêmicos. Um grupo foi convidado para dedicar-se ao campo militar e apresentar propostas para resguardar direitos de militares cassados a partir de 1964 e investir nos pontos considerados fragilizadores da ordem democrática. Trata-se do Grupo de Estudos sobre os militares e a política²⁸, inserido no Grupo de Trabalho Repressão aos Militares, que tratava da repressão perpetrada pelo regime contra os próprios militares. O Grupo, por dois anos, debruçou-se sobre a participação militar na política e confinou suas análises em propostas específicas para vários campos, sempre orientado pela premissa

de que o desafio fundamental seria a construção de uma cultura democrática no seio das Forças Armadas.²⁹

Analisadas as principais debilidades democráticas da questão militar, o Grupo propôs nove medidas, sem a preocupação primeira de avaliar a viabilidade de aplicação efetiva em prazo curto. As medidas propostas foram³⁰:

- 1) O desenvolvimento pelo Poder Executivo de um projeto objetivo de democratização no campo da defesa, o que deve incluir a disposição de enfrentar com firmeza as eventuais manifestações de desagrado militar;
- 2) A revisão dos regulamentos disciplinares, adequando-os ao estado de direito;
- 3) Maior participação do Poder Legislativo nos assuntos de defesa, com destaque para elaboração de legislação adequada quanto ao emprego das Forças Armadas, restringindo seu uso em funções de polícia e na repressão de movimentos populares;
- 4) Revisão dos artigos 142 e 144 da Constituição Federal, no sentido de definir como missão exclusiva das Forças Armadas a defesa nacional, de caráter externo, e eliminar a atual configuração militar das forças de segurança pública;
- 5) Promoção de pesquisas coordenadas por especialistas no sentido de identificar o tipo de profissional militar que vem sendo formado nos estabelecimentos de ensino das forças armadas, sua visão sobre o país e sobre a corporação a que pertence; bem como o estímulo à criação de um conhecimento mais aprofundado sobre a temática militar, principalmente na universidade;
- 6) Instituição de uma Secretária Especial de Governo (ou de Estado) com objetivo de dar continuidade aos trabalhos da CNV;
- 7) Criação de comissão destinada a apurar a qualidade dos currículos adotados nos estabelecimentos militares de ensino brasileiros, a adequabilidade de sua estrutura e sua relação com sistemas educacionais já consagrados em outros países com maior presença militar global, determinando as necessárias reformulações no sentido de democratizar o diálogo com a sociedade civil. Caberia, ainda, a essa comissão avaliar a necessidade de mudança na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de forma a evitar seu uso em estabelecimento militares como base legal para impor abordagens didáticas descoladas da verdade histórica brasileira;
- 8) Fim do Regime do Anistiado Político, que vem sendo aplicado aos militares cassados, e o reconhecimento deles como integrantes do Regime Jurídico dos Militares de que trata a Lei 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares).

- 9) Reconhecimento pelos comandos de cada Força de que foram cometidos crimes contra os direitos humanos em dependências militares, durante a ditadura, acompanhado pelo pedido formal de desculpas à sociedade brasileira.

Note-se que os pontos propostos se referem a pontos nodais da questão militar, tanto na perspectiva do segmento militar do sistema político, quanto a características institucionais que afetam o sistema político como um todo.

O ponto fulcral das propostas é a confirmação de que os militares consideram-se os responsáveis pela proteção da nação frente a determinados projetos ou concepções políticas, especificamente aquelas consideradas de esquerda ou progressistas. O que as mais de três décadas após o fim do regime autoritário indicam é que a mentalidade militar, ou de setores com peso nos processos decisórios castrenses, ainda se mantém atrelada a visões políticas formuladas ainda antes do golpe de 1964, cujas bases se assentavam nos postulados da Doutrina de Segurança Nacional. Decerto os parâmetros foram ressignificados para o contexto contemporâneo, uma vez afastadas as fundamentações arcaicas expressadas como marxismo-leninismo. A incumbência autoconferida é tradução de outra prerrogativa crucial, ligada à independência do sistema educacional militar, definido e estabelecido por Lei.³¹

Ainda assim, ao passar do tempo, nota-se que os militares, em especial do Exército, não deixaram de considerar como sua principal atribuição – autoconferida – a de zelar pelos destinos pátrios, postando-se como um magistrado acima das ideologias, paixões e vicissitudes da política. Ao revés, o que se nota é que a dimensão interna não foi abandonada em nenhum momento, na medida em que colidiria com a perspectiva da *missão* militar. A missão militar é intrinsecamente concebida de forma internalizada, sendo o vetor externo de emprego da força tratado secundariamente. Se há reservas nas próprias Forças Armadas para o emprego de seus meios no âmbito interno, não significa que o sentimento de missão não seja nutrido para *dentro*, em uma linha de continuidade com a internalização.

O equívoco, contudo, seria considerar que as prerrogativas, autonomia para decidir sobre questões organizacionais e políticas que reverberam e se traduzem no sentimento de missão, se devem estritamente à capacidade militar de manter ou ampliar os seus espaços. As últimas três décadas não são indicativas de uma resistência militar à condução política e tampouco o meio castrense é dotado de *motu proprio*. Há uma conjugação entre as capacidades militares decorrentes das prerrogativas e da autonomia, de um sistema político excludente, de uma agenda de constabularização das Forças Armadas estabelecida em boa medida pelos Estados Unidos da América³² e de um poder

político parcamente empenhado em exercer autoridade sobre os militares. As razões são variadas. Há governos de tal modo fragilizados que sua própria condição política não permite estabelecer procedimentos claros e explícitos de condução política, caso fosse esta a intenção. Outros governos, ainda que amparados pela legitimidade e popularidade, não tomaram para si o encargo deste exercício.

Mais ainda, os militares sentem-se capacitados para estabelecerem não apenas os parâmetros para considerar uma situação como fora da ordem, como também definir os momentos em que o país está sob uma condição de excepcionalidade; nos termos schmittianos³³, condição em que é essencial estabelecer a linha demarcatória do estatuto da política, a distinção entre amigos e inimigos. Em outros termos, os militares arrogam-se a condição de Soberano.

Na breve análise histórica procurou-se identificar a situação da questão militar ao término do regime autoritário em 1985, com o intuito de estabelecer alguns marcos que sustentem a nossa tese central: o *papel* dos militares no Brasil nos últimos trinta anos caracteriza-se por uma perspectiva voltada ao âmbito interno, muito mais do que uma instituição armada para proteger o país de afrontas externas de matiz estatal ou, em uma convencional definição, a defesa da soberania nacional. Foi sendo reestabelecido um sentimento de *missão protetora da nação*, como a mais relevante e essencial à identidade militar. O saldo entre a função constitucional, o papel no sistema político e a missão autoatribuída é que as Forças Armadas não se amoldaram completamente ao quadro democrático, tanto pela permanência de prerrogativas institucionais, como também pela aquiescência e fragilidade do poder político em conduzir efetivamente o aparelho militar, independentemente dos matizes ideológicos das conformações governamentais das últimas três décadas. Adicione-se que a resiliência militar na dimensão política é muito mais visível no Exército do que nas demais Forças.

No Brasil, do ponto de vista da questão militar, há uma sempiterna transição à democracia. Em perspectiva mais crítica, a própria democracia está bloqueada. A ausência de ações efetivas, constantes e duradouras para a concretização do exercício da condução política, em um quadro de preservação de prerrogativas militares e manutenção de autonomias de claro cunho político, estabelece uma barricada ao aprofundamento democrático. Na questão militar no Brasil o dístico pode ser recuperado do citado documento normativo para as Operações de Garantia da Lei e da Ordem e proposto como exemplos de lemas a serem empregados nas operações: “...fizemos ontem, faremos sempre...”.

RESUMO

No período republicano houve um ascenso e uma afirmação da participação ativa dos militares na política brasileira. Participação que implicou, em várias ocasiões, em ingerências na esfera política, quer para arbitrar resultados eleitorais, ou intervir diretamente no processo político para romper a legalidade. Esta participação é aqui sintetizada como a questão militar. Os alcances e limites da inserção militar na vida política brasileira, em linhas gerais, constituem a peça central da questão militar e neste artigo é tratada desde o processo constituinte até à Comissão Nacional da Verdade. A tese aqui apresentada é que a presença militar tem sido um entrave ao estado de direito e à democracia no Brasil, basicamente devido a uma combinação nada virtuosa entre uma prevalente autonomia militar e uma acomodação/interesse de atores políticos para a preservação dessa autonomia. Em larga síntese, a vertente militar do sistema político brasileiro é funcional relativamente a esse, e praticamente imperativa de um ponto de vista da preservação de determinada ordem social e política. Um dos aspectos ressaltados é o impedimento/interesse para que ocorra uma extroversão da força, sendo a sua aplicação letal voltada para uma concepção de inimigo interno.

PALAVRAS-CHAVE

Questão Militar; Processo Constituinte; Comissão Nacional da Verdade; Ordem Política.

ABSTRACT

In the republican period, there was a rise and an affirmation of the active military participation in Brazilian politics. This participation that involved, on several occasions, interference in the political sphere, either to arbitrate electoral results or to intervene directly in the political process to break legality. This participation is summarized here as a military issue. The scope and limits of military insertion in Brazilian political life, in general, constitute the centerpiece of the military issue, and this article is treated from the constituent process to the National Truth Commission. The thesis presented here is that the military presence has been an obstacle to the rule of law and democracy in Brazil, basically due to a non-virtuous combination between a prevalent military autonomy and an accommodation/interest of political actors for the preservation of this autonomy. In short, the military aspect of the Brazilian political system is functional in this respect, and practically imperative from preserving a particular social and political order. One of the points highlighted is the impediment/interest in force extroversion to occur, and its lethal application is directed towards a conception of the internal enemy.

KEYWORDS

Military Question; Constituent process; National Truth Commission; Political Order

1. Professor da Universidade Estadual Paulista – UNESP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – UNESP-UNICAMP-PUC-SP. Pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento – CNPq e do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional. Contato do autor: samuel.soares@unesp.br
2. Jessé de Souza. *A Elite do Atraso - Da Escravidão à Lava Jato*. São Paulo: Leya, 2018.
3. Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979.
4. Movimento de partidos de oposição para a realização de eleições diretas para a presidência da República. Foi derrotado e a eleição de 1985 ocorreu de forma indireta.
5. O Congresso Nacional ficou responsável pela elaboração de nova Constituição, não tendo sido eleita uma Assembleia específica para este fim.
6. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea- CEDEC. Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988). General Leônidas Pires Gonçalves.
7. Ministério do Exército, 1987; Estado Maior das Forças Armadas, Sugestões das Forças Armadas sobre a Constituinte, Brasília, 1987.
8. SOARES, Samuel Alves. *Controles e Autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora da Unesp, 2005.
9. COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
10. MATHIAS, S. K. GUZZI, A. C. Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 73, p. 41–57, 2010.
11. Na sequência, o planejamento tratava da FT-2000, a continuidade do projeto de modernização, considerado até 2015.
12. Informações disponíveis no site do Ministério da Defesa. Acesso em março de 2016.
13. Apresentado pelo ministro da Defesa, Aldo Rebelo, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa do Senado Federal em abril de 2016.
14. Ministério da Defesa, consultado em outubro de 2018.
15. Código Brasileiro de Aeronáutica, instituído pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e modificado pela Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998.
16. Força Aérea Brasileira, Centro de Comunicação Social da Aeronáutica.
17. Ministério da Defesa.
18. VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. DE; CINTRA, R. Política externa no período

- FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 31–61, 2003.
19. WINNAND, E; SAINT-PIERRE, H. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História*, v. 29, n. 2, p. 3–29, 2010.
20. A designação Onda Rosa é empregada como referência a um período de predominância de governos progressistas na América do Sul, basicamente nos primeiros quinze anos do século XXI.
21. PORTARIA NORMATIVA No 3.461 /MD, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2013.
22. Levantamento do Ministério da Defesa.
23. Folha de São Paulo. Por mais verbas, Defesa quer tropas na segurança pública, 5 de novembro de 2007. Acesso pelo <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=17346&keyword=Minustah&anchor=5221516&origem=busca&pd=8d2d443781c9af105d1cabe2e93ff624>
24. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999: *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Posteriormente, foi alterada pela Lei Complementar nº 117/2004, e pela Lei Complementar nº 136/2010.
25. Lei n. 13.491/2017.
26. Na véspera de julgamento sobre Lula, comandante do Exército diz repudiar impunidade, Folha de S. Paulo, 3/04/2018.
27. Está presente, como exemplo, em artigos publicados em eventos acadêmicos por cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras, órgão de formação dos oficiais do Exército, e isto verificado no ano de 2017.
28. O Grupo se autodenominou Grupo de Jaguariúna, já que a maior parte das reuniões promovidas ao longo de quase dois anos de trabalho foi realizada na cidade de Jaguariúna, estado de São Paulo, na chácara de um dos membros do Grupo.
29. MARTINS FILHO, João Roberto; CUNHA, Paulo; SOARES, Samuel; LIMA, Sued de Castro. Os militares e a política. In: WINAND, Érica; RODRIGUES, Thiago; AGUILAR, Sérgio. *Defesa e Segurança do Atlântico Sul*. Aracaju: Editora da Universidade Federal de Sergipe, 2016.
30. CUNHA, Paulo; LIMA, Sued; MARTINS FILHO, João Roberto; SOARES, Samuel Alves. Os militares e a política. In: WINAND, Érica; RODRIGUES, Thiago; AGUILAR, Sérgio. *Defesa e Segurança do Atlântico Sul*. Aracaju: Editora da Universidade Federal de Sergipe, 2016.
31. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
32. RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra, *Contexto Internacional*, vol.34, no.1, Rio de Janeiro, Jan./June2012.
33. SCHIMTT, Carl. *O conceito de Político*. Petrópolis: Vozes, 1993.