

REVISTA N.º 13**Dezembro de 1986 - p. 48-56**

Poder militar no Brasil

Nilson Borges Filho

Mestre em Direito

Professor e Doutorando do CPGD/UFSC

O propósito do presente trabalho é o de analisar o papel exercido pelo aparelho militar no processo político brasileiro. O Estado se situa em duas fases: *a primeira*, antes de 1964, quando os militares intervinham na política, restabeleciam a "ordem institucional", passavam a condução do Estado aos civis e retomavam aos quartéis, exercendo a função *arbitral-tutelar*; *a segunda*, depois de 1964, quando os militares após o golpe assumem (como instituição) o papel de condutores dos negócios do Estado, afastando os civis dos núcleos de participação e decisão política, transformando-se em verdadeiros atores políticos, com os civis passando a meros coadjuvantes no sentido de dar ao regime uma fachada de democracia e de legitimação do "status quo".

Até 1964 o aparelho militar se posicionou na condição *arbitral-tutelar*, isto é, com ameaça ou dentro de uma crise institucional, os militares deixavam os quartéis e intervinham na ordem política, para, logo em seguida, transferir o poder aos civis. Após o processo intervencionista, já com os civis na direção do Estado, as FFAA abandonavam o papel de árbitros e transformavam-se em forças tutelares, estabelecendo os limites da ação civil. Porém, a partir de 64 as FFAA intervêm no processo político, sem contudo transferir o poder aos civis, agindo, nesse contexto, como *ator dirigente* (hegemônico). Após a Proclamação da República, o intervencionismo militar foi uma constante na história brasileira, sendo inclusive, legitimado pelo hábito. Recorria-se à intervenção militar, segundo a lógica da época, como forma de corrigir o que consideravam como desvios do meio político e dos resultados eleitorais. As FFAA eram reconhecidas como "poder moderador" que, no entender de Aifred Stepan, estava implícito no próprio texto constitucional ao subordinar sua ação como aparelho do Estado, dentro dos limites da lei (1). Sobre tal pressuposto, o intervencionismo militar seria legítimo quando a autoridade maior transpusesse, a critério das FFAA, os Limites da legalidade.

A própria organização partidária era "encarada com reservas, pelo seu caráter de partes em oposição mútua, perturbando a unidade nacional" (2). Em contrapartida, os militares buscavam reforçar a autoridade pública, centralizar as ações políticas e administrativas no aparelho Estado de forma tal que se pudesse controlar a mobilização sócio-política, principalmente nos anos 50, com a industrialização brasileira e o desencadeamento do processo de urbanização. Ao largo das questões nacionais, o aparelho militar se via às voltas com o divisionismo na instituição, provocado por aspectos organizacionais (jovens turcos, Missão Francesa) e ideológicos (movimento de 35, a campanha do petróleo). Enquanto procurava homogeneizar a corporação, articulava-se a aproximação entre setores militares e civis, finalmente concretizada com a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), a qual determinou, através de seus programas, a interação orgânica das elites civis com área militar. Ganhava corpo, também, a insatisfação do aparelho militar com a ineficiência profissional da tropa (fonte de preocupação das três Armas singulares), pela carência de recursos, falta de material bélico e carência de cursos de especialização e aperfeiçoamento. Aliado a isso, os critérios de promoção na carreira militar eram mais político-ideológicos do que profissionais, com profunda ingerência das autoridades civis.

No período que compreende a Primeira República surgiram polêmicas no interior da corporação, com reflexos

na área civil, sobre questões organizacionais: recrutamento militar (oficiais e praças), serviço militar obrigatório, tamanho do efetivo militar, localização geográfica dos efetivos, limites de idade para permanência no cargo, etc. Muitas destas questões são motivos, ainda hoje, de debates e polêmicas nas FFAA, muito embora atualmente exista uma maior autonomia da instituição perante a polícia civil. Todavia, há uma grande preocupação dos militares quando decidem sobre matéria militar de interesse da sociedade civil. A título de exemplo, pode-se citar o fato de que existe um ânimo dentro das FFAA de alterar a Lei do Serviço Militar Obrigatório. Para obter a legitimidade da sociedade civil, a matéria foi alvo de discussão num dos cursos de extensão (1985) da ESG, onde civis e militares puderam opinar sobre a conveniência ou não da alteração do texto legal.

Elemento importante dessas polêmicas era o surgimento de clivagens (partidos militares) dentro da instituição. A articulação das correntes era considerada pela hierarquia (comandos) um aspecto altamente negativo, "por ser fator de divisão interna, quebrando a estrutura hierárquica e, sobretudo, por engoifar a instituição militar nos conflitos sociais" (3).

Como já foi dito, repetidamente, o complexo histórico brasileiro conheceu golpes militares em série, cujas principais características têm sido a sua origem (nascem na maioria das vezes no interior do próprio aparelho Estado e contam com o apoio de segmentos civis) e a sua ação (ausência de lutas duradouras). Esta última característica se explica por aquilo que Finer chama de "temor de guerras civis e de luta armada entre camaradas" (4).

Como conseqüência das constantes intervenções das FFAA, criou-se uma cultura militar no Brasil. A idéia, por exemplo, do destino manifesto do militar, foi motivada pela formação profissional desenvolvida nas FFAA de que ao soldado compete a missão providencial de salvar a pátria. Assim, a intervenção dos militares no espaço político aparece como legítima e necessária, para a preservação dos interesses maiores da nação: a ordem institucional. No entanto, desde os primórdios das FFAA, os militares recebiam uma formação mais política do que profissional, fazendo com que se politizassem e desenvolvessem, no interior da instituição, a crença de que são eles os que mais se identificam com os interesses nacionais e, portanto, como missão, lhes cabia o direito e até o dever de arbitrar as crises políticas (intervindo) em nome da ordem interna. Essa visão do papel militar estimulou o surgimento do padrão moderador das FFAA brasileiras. Entretanto, tal papel é contestado por um certo número de analistas políticos, uma vez que "o fato de que todos os grupos interessados na atuação política dos militares - e os próprios militares de todas as facções e em circunstâncias às mais diferentes - tenham-no utilizado alguma vez para instigar, justificar ou reprimir intervenções indica que o conceito se presta a interpretações às mais contraditórias em função de interesses os mais diversos"(5). O conceito de padrão moderador tem, realmente, sentido ambíguo, pois para os grupos (civis e militares) prejudicados a intervenção militar não desempenhou a função moderadora. Assinala-se, contudo, que a utilização do conceito de padrão moderador é, quase sempre, evocada pelos chefes militares e civis dos movimentos intervencionistas, para justificar a insubordinação do aparelho militar perante o poder civil. O golpe que derrubou o Império e as manifestações dos chefes militares tinham a sua lógica na função moderadora das FFAA. O Marechal Floriano Peixoto referia-se "a podridão que vai por este país" (...) "e como liberal que sou não posso querer para meu país o governo da espada, mas não há quem desconheça, e aí estão os exemplos, de que é ele que sabe purificar o sangue do corpo social que como o nosso está corrompido (...)" (6).

De 1889 até o golpe de 1964, as intervenções militares foram sempre justificadas, através das manifestações e depoimentos das chefias (militares e civis), em nome da missão constitucional das FFAA e do interesse nacional. Por outro lado, há quem entenda que o padrão moderador das FFAA só teria vigorado no Brasil entre 1945 e 1964, isto é, com o golpe que afastou Getúlio Vargas do poder e encerrou o período conhecido como Estado Novo e a derrubada do governo constitucional de João Goulart. Os movimentos de 1955, que garantiram a posse de Juscelino Kubitschek e de 1961, que pretendia a não investidura no cargo de Presidente de João

Goulart são, no entender de teóricos da sociologia e da política, manifestações do aparelho militar como poder moderador, tendo em vista que o papel assumido pelas FFAA nesses movimentos, não se caracteriza pela ação direta, mas de forma "dissimulada" (7). Ao contrário, os movimentos anteriores a 1945 caracterizaram-se pela intervenção ostensiva da corporação militar.

Da análise do período pré-64, vai-se notar um processo de centralização do poder militar na medida em que o poder civil subordinava-se ao poder militar, sendo que a partir dos anos 30, as FFAA asseguram o monopólio legal e real da intervenção. Como consequência as FFAA tornaram-se sujeito político coletivo, muito embora ao disputar o controle político surjam no seu interior clivagens (partidos militares) que comprometem sua unidade organizacional. Na opinião de Walder de Goes, "a quebra de unidade é causada pela ação política excessiva" (8) do aparelho militar. Passado, no entanto, o auge da crise, os comandos militares agem na recomposição da unidade militar. É de difícil compreensão, por exemplo, o fato de que em 1930 as FFAA colocaram Getúlio Vargas no poder, mais tarde apoiaram a ditadura do Estado Novo para, em 1945, derrubar Vargas e, em 1954, levá-lo à morte com a ameaça de sua deposição. A razão está na virada ideológica de Vargas, mobilizando as massas urbanas, fortalecendo o aparelho sindical e estimulando o "animus" nacionalista. Tais posicionamentos levaram à ruptura da aliança militar e elites civis com o governo Vargas. Havia, ainda, no interior da corporação militar, segmentos que nutriam a "síndrome antigetulista", desde o movimento de 30 e que se estendeu até o governo do seu herdeiro político, João Goulart.

O golpe militar de 1964, no Brasil, estabeleceu novos contornos ao papel das FFAA no processo político. As FFAA abandonaram sua ação "arbitral-tutelar" (9), ou, no dizer de Huntington (10), a intervenção transitória do tipo "devolver e Limitar", cuja Lógica militar entende como restauradora da ordem constitucional, para outro tipo de papel: a de "dirigente". Sendo que nessa condição o aparelho militar passa a exercer uma multiplicidade de funções políticas e administrativas. Para se ter uma idéia da extensão dos papéis exercidos pelas FFAA nos negócios do Estado, por volta de 1979, 27,8% dos altos cargos da administração direta e indireta eram preenchidos por militares (11). Muito embora o golpe de 64 tenha sido um divisor de águas, o regime que durou 21 anos não manteve as mesmas características, ao contrário, durante o seu curso vai-se detectar diversas transfigurações, a nível estratégico e tático. Durante todo o período autoritário-militar não houve quaisquer tipo de alternância sistemática entre as correntes militares (partidos militares) que traficavam no seio das FFAA, na direção do Estado. O General Hugo Abreu, Chefe da Casa Militar de Geisel, quando da escolha do General Figueiredo como próximo Presidente do Brasil, assim se expressou: nesta ocasião eu não havia bem compreendido porque a saída do Presidente Castello Branco e a transmissão da Presidência ao General Costa e Silva eram consideradas como a chegada ao poder de um partido adverso (12). Foram 21 anos de continuidade ininterrupta de militares na direção do Estado brasileiro, mas de "partidos" diferentes.

Sebastião Cruz e Carlos Estevam Martins apresentam o regime brasileiro pós-64 com duas características que eles consideram contraditórias: *a durabilidade e a mutabilidade*. "O duradouro tem sido a permanência no poder da coalizão que, desde 64, assumiu o controle do Estado. O mutável tem sido a forma assumida pelo Estado, vale dizer, o regime político propriamente dito" (13), isto é, ora endurecendo ora progredindo em direção à abertura. A primeira vista essas características podem levar a uma compreensão contraditória do regime, mas, na verdade, a mutabilidade viabiliza a manutenção do poder pelos militares.

Na qualidade de força dirigente (hegemônica) as FFAA assumiram a função de partido da burguesia, manobrando a sociedade civil, através da censurada repressão e do terrorismo estatal, para promover os interesses da elite dominante, assegurando-lhe condições de supremacia frente ao social. Enquanto as FFAA fortaleciam o Estado, neutralizando as pressões sociais e buscando atingir um elevado crescimento econômico, o aparelho militar atingia um alto grau de autonomia institucional. O núcleo do poder estava embutido naquilo que chamavam de SISTEMA, um órgão informal que agrupava os membros do Alto Comando Militar. Ao

SISTEMA cumpria a tarefa de, em última instância, decidir sobre as questões políticas. O partidos civis eram meros coadjuvantes no cenário político, e estavam divididos entre o partido do governo e a oposição consentida. As FFAA, na qualidade de poder dirigente, impediam que fossem transferidos para a classe civil os centros de decisão do poder.

O período pós-64 pode ser dividido em três fases: *a primeira* que se inicia com o golpe militar e vai até a publicação do Ato institucional nº 5, em 1968. Durante esse interregno eram discutidas, ainda, as tendências do regime militar, isto é, se as FFAA assumiam a postura "devolver e limitar" ou avançam em direção ao papel dirigente dando origem ao "processo revolucionário". De início, o General Castello Branco estava convencido de que a "revolução" deveria ser uma intervenção transitória, mas foi atropelado pela corrente dos "troupiers" que exigia um processo revolucionário permanente. Com a posse de Costa e Silva e a publicação do AI-5 não havia mais dúvidas de que a segunda opção era a vencedora; *a segunda* compreende o período que vai do AI-5 até o processo de abertura política, iniciado no governo Geisel, com a revogação deste Ato Institucional. É nesta fase principalmente durante o Governo Médici, que se vai conhecer mais profundamente os desatinos da comunidade de informação do regime militar (a tortura era prática usual); *a terceira* tem início com o projeto de abertura política, inaugurado no Governo Geisel e desenvolvido por João Figueiredo. Nessa etapa ocorre a reversão do "processo revolucionário", com o abrandamento da censura e o reajustamento de alguns componentes do regime (aparelho repressivo). Segundo Renê Dreifuss e Otávio Dulci, "no piano político ideológico, os quinze anos subsequentes a 1964 constituíram um período de capacitação e incremento do potencial da instituição militar para tornar-se ator político relevante, isto é, força política autônoma capaz de impor seus interesses e necessidades institucionais aos demais atores políticos. Face à percepção crítica dos problemas existentes no sistema anterior, a instituição militar desenvolve ação efetiva no sentido de reformular-se e de reformular o sistema. Conta para isso com a posição de força obtida por seu papel no golpe civil-militar de 1964, que lhe conferiria em breve a direção do Estado (14).

Com a supressão do AI-5, o papel das FFAA no processo político brasileiro adquire um novo perfil, ou seja, devolver a direção do Estado aos civis, desde que em bases confiáveis. Essa confiabilidade estava inserida naquilo que ficou conhecido como a não "argentinização" do processo político, no sentido de que os militares não fossem levados a julgamento público pelos excessos praticados durante o "ciclo revolucionário". Dentro da multiciplidade de papéis exercidos pelas FFAA, o que mais se sobressaiu foi o aparelho repressivo, organizado e implementado pelo Serviço Nacional de Informações (SNI). O "monstro" (expressão de Goibery do Couto e Silva), em virtude do seu crescimento desmesurado e de suas ações terroristas, gerou uma síndrome de "tensão-pressão" dentro do próprio aparelho militar entre os oficiais ligados à comunidade de informação e os demais que não estavam comprometidos com os excessos praticados pelo regime. Foi, justamente, a comunidade de informações, cujos tentáculos atingiam todo o aparelho Estado e que assumiu uma posição autônoma perante as FFAA, que mais relutava em dar andamento no projeto de abertura política do general Ernesto Geisel. É nesse contexto que se configura o confronto militar entre a corporação militar, onde predominam os oficiais moderados e/ou profissionais e a comunidade de informação, onde predominam os radicais. O SNI somente vai reduzir suas ações quando o General Geisel demite o Comandante do Exército, após a morte, por tortura, de dois presos políticos, um jornalista e um trabalhador. Constata-se que, a partir daí são evidentes os esforços do governo em redimensionar o papel da comunidade de informação, fazendo com que ela exerça um papel de órgão de informação e contra-informação, de assessoria técnica da Presidência da República. Para Waider de Goes, "só o recuo do SNI para a especificidade de seu papel restabeleceria as condições para uma efetiva contenção da intervenção das Forças Armadas no domínio político, justamente porque assim se recomporia o espírito original da abertura, enquanto concepção da alta hierarquia das Forças Armadas" (15).

O golpe de 64 trouxe, também, novos componentes organizacionais para as FFAA, seja limitando em dois anos

a permanência de oficiais da ativa à disposição de entidades civis, seja reaparelhando a corporação militar. Como consequência do segundo componente, criou-se no Brasil, um complexo empresarial-militar, articulado, visando os interesses do empresariado e das FFAA. O complexo empresarial-militar é composto pelas empresas EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica), IMBEL (indústria Brasileira de Material Bélico) e pela ENGEPRON (Empresa Gerencial de Projetos Navais) além de outras empresas destinadas à produção de material bélico. Assim, no período pós-64 as FFAA detêm uma maior autonomia perante as pressões externas e se modernizam a nível organizacional. Face às condições conjunturais surgidas com o projeto da abertura política, desfavorável ao papel do aparelho militar como ator dirigente, provocou nas FFAA a necessidade de sua profissionalização. Ocorre, entretanto, que tais fatores não afastaram, sem mais, a instituição militar do político. A debilidade da classe política e a fragilidade de uma sociedade civil demonstram que existem fortes razões para a permanência das FFAA no espaço político, pois a perda da função dirigente leva o exercício do papel tutelar, estabelecendo os limites do poder civil.

NOTAS

- 1 - STEPAN, Alf red. *Os Militares na Política*. Artenova, Rio, 1975, p. 75
- 2 - DREIFUSS, Renê et DULCI, Otávio. *As Forças Armadas e a Política*. Sociedade e Política no Brasil pós-64 de Bernard Sorj e Maria Hermínia Almeida (org.). Brasiliense, São Paulo, 1983, p. 91.
- 3 - Ibid, p. 92.
- 4 - FINER, Samuel. *The man on Horseback*, Pail Mall Press, London 1962.
- 5 - COELHO, Edmundo Campos Coelho. Em *Busca de Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, Forense-Universitária, Rio, 1976, p. 69.
- 6 - BARRETO, Tobias. *Pesquisas e Depoimentos*, Livraria Francisco Alves, Rio, 1913, p. 118-119.
- 7 - BARROS, Alexandre. A Formação das Elites e a Continuação da Construção do Estado Nacional Brasileiro, Dados-Revista de Ciências Sociais nº 15, Rio, 1977.
- 8 - GOES, Walder de. *O Novo Regime Militar Brasileiro*. Dados-Revista de Ciências Sociais, Editora Campus, 1984, p. 361.
- 9 - A expressão arbitral não quer dizer imparcialidade, ao contrário, quando as FFAA intervêm no processo político elas tomam um partido, que, dentro da sua lógica, visa restabelecer a "ordem pública e as instituições civis".
- 10 - HUNTINGTON, Samuel. *El Orden Político en las Sociedades em Cambio*. Buenos Aires. 1972, ID. 210-21 1.
- 11 - GOES, Waider de. *O Estado de São Paulo*, 25.11.79.
- 12 - ABREU, Hugo *O Outro Lado do Poder*, Editora Nova Fronteira, Rio, 1979.
- 13 - CRUZ, Sebastião et MARTINS, Carlos Estevam. *De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da abertura*. Sociedade e Política no Brasil pós-64, op. cit. p 13.

14 - DREIFUSS, René et DULCI, Otávio. *As Forças Armadas e a Política*, op. cit. p. 97.

15 - GOES, Walder de. *O Novo Regime Militar no Brasil*, op. cit. p. 371.