

O LOBBY MILITAR E
AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES DURANTE A
ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

ARTHUR TRINDADE MARANHÃO COSTA

Brasília - DF, 20 de fevereiro de 1998.

Universidade de Brasília
Departamento de Ciência Política
Curso de Mestrado em Ciência Política

O LOBBY MILITAR E
AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES DURANTE A
ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

ARTHUR TRINDADE MARANHÃO COSTA

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA:

David Yerge Fleischer (Orientador)



Luiz Pedone (Membro)



Luis Felipe Miguel (Membro)

Brasília - DF, 20 de fevereiro de 1998.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, amiga e conselheira, por seu incentivo à realização de todos os meus sonhos.

Ao meu irmão, pela amizade e confiança que fortalece cada vez mais meus sentimentos de admiração e profundo respeito.

À minha irmã, pela confiança e pela enriquecedora troca de idéias, somente possível às pessoas que compartilham dos mesmos ideais.

Aos meus amigos Ana Maria, Bruno, Cassiano, Cristina, Fernanda, Flavio, Paulo, Robson e Rommel pelo apoio e paciência.

Ao professor David Verge Fleischer, orientador deste trabalho, pelo incentivo aos primeiros passos dentro da academia e pela confiança nos passos seguintes.

Ao professor Luiz Pedone, pelo apoio concedido em todos os momentos, sem o qual não haveria a tranquilidade necessária à realização desta jornada.

Ao professor Luis Felipe Miguel, pela valorosa ajuda.

Aos demais professores, colegas e funcionários do Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais que, de alguma maneira, contribuíram para a realização deste trabalho.

***Dedico este trabalho
à memória do meu pai,
Arthur Ciirqui Maranhão Costa.***

RESUMO

Este trabalho analisa o surgimento e a ação da Assessoria Parlamentar do Ministério do Exército no período da Assembléia Nacional Constituinte (1985-1988). O *Lobby Militar*, como ficou conhecida essa assessoria, é analisado sob o ponto de vista do controle civil dos militares. O estudo revela que as noções de controle civil e intervenção militar devem envolver, além de aspectos institucionais, modelos de interações entre Estado e sociedade, no caso entre militares e civis.

Para tal, buscou-se discutir as relações civis-militares, evidenciando que o surgimento do *Lobby Militar* significou um novo padrão interações entre civis e militares. Também foram analisadas a estrutura organizacional da Assessoria Parlamentar do Exército, bem como o seu *modus operandi*.

O surgimento desse novo padrão de interação entre civis e militares é atribuído a dois fatores: as características do processo de transição democrática brasileiro e o papel do Congresso Nacional na fase final dessa transição.

Finalmente, analisa-se o papel do *Lobby Militar* na estabilidade do processo de transição brasileiro. Na fase final da transição brasileira, o foco central das relações civis-militares era a Assembléia Nacional Constituinte (ANC). O sucesso alcançado pelos assessores militares na ANC reduziu consideravelmente os possíveis pontos de atritos entre civis e militares.

O estudo desenvolvido baseou-se na análise bibliográfica e documental das relações civis-militares durante o período da transição democrática. A abordagem utilizada é a pluralista.

ABSTRACT

This work analyses the appearance and the action of the Army Legislative Liaison (Assessoria Parlamentar do Exército) during the period between 1985 and 1988. The Military Lobby, as this unit was known, is analyzed from the view point of civilian control over the military. The study reveals the notion of civilian control and military intervention should consider, besides institutional aspects, interaction patterns between State and society, in this case between the civilians and the military.

The appearance of the Military Lobby meant a new interaction pattern between civilian and military. Also, the organizational structure of the Army Legislative Liaison, as well its *modus operandi* are analyzed.

This new interaction pattern is attributed to two factors: the features of Brazilian democratic transition process and the role of the Brazilian National Congress during this period.

Finally, the contribution of the Military Lobby to the stability of the democratic transition process is analyzed. In this final phase of the Brazilian transition (1985-1988), the central focus of civil-military relations was the National Constituent Assembly (Assembléia Nacional Constituinte, ANC), which was charged the elaboration the new Brazilian constitution. The success achieved by the Military Lobby in the ANC greatly reduced the possible points of disagreement between civilians and military.

The study is based on bibliographic and documental analysis of civil-military relation during the democratic transition period. The approach is the pluralist one.

SUMÁRIO

Resumo	5
Abstract	6
Introdução	11
1 - As interações no interior da <i>Polis</i>	12
2 - O Desengajamento dos Militares da Política	16
3 - As Causas das Intervenções Militares	19
Capítulo 1 - Os Militares e a Transição Democrática	23
1.1 - O Modelo Brasileiro	26
1.2 - A Transição Democrática	28
1.3 - O Controle Civil e a Transição Democrática	32
1.3.1 - Controle Civil	34
1.3.2 - Intervenção Militar	41
Capítulo 2 - O Lobby Militar : um novo padrão de interações entre civis e militares	44
2.1 - Os Mecanismos de Ligação entre o Exército e a Sociedade	44

2.2 - Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e Lobby	53
2.2.1 - Os Grupos de Pressão e a Democracia	57
2.2.2 - Os Órgãos Públicos e os Grupos de Pressão	59
2.3 - A Organização da Assessoria Parlamentar do Exército	61
2.3.1 - O Despreparo do Legislativo	67
2.4 - O <i>Modus Operandi</i> da Assessoria Parlamentar do Exército	69

Capítulo 3 - A Liberalização Política: as condições para um novo padrão de interação

3.1 - A Transição Brasileira: uma transição transada	73
3.1.1 - Os Tipos de Transição Democrática	74
3.1.2 - As Fases da Transição Democrática	79
3.1.3 - A Distensão Controlada	80
3.1.4 - A Abertura Descontrolada	86
3.1.5 - A Direita Explosiva	90
3.2 - O Sistema Político Brasileiro e a Transição Negociada	92
3.2.1 - A Legislação Eleitoral e a “Engenharia Política”: 1965-1974	94
3.2.2 - A Distensão: mais “engenharia política”	101
3.2.3 - A Abertura e o Fim do Bipartidarismo	103
3.2.4 - As Eleições de 1982	105

Capítulo 4 - O Lobby Militar e a Assembléia Nacional Constituinte

4.1 - As Possíveis Áreas de Conflito entre Civis e Militares	111
4.1.1 - As Violações aos Direitos Humanos	112

4.1.2 - As Gastos Militares	115
4.2 - O Lobby Militar e o Problema Pretoriano	120
4.2.1 - A Anistia aos Militares Cassados	123
4.2.2 - A Destinação Constitucional das Forças Armadas	125
4.2.3 - O Ministério da Defesa	133
4.2.4 - O Conselho de Segurança Nacional	134
4.2.5 - O Serviço Militar Obrigatório	135
4.2.6 - A Justiça Militar	137
4.2.7 - As Polícias Militares	138
4.2.8 - Outras Questões	139

Conclusão	143
------------------	------------

Considerações Finais	149
-----------------------------	------------

Anexo	151
--------------	------------

Bibliografia	183
---------------------	------------

QUADROS E FIGURAS

Introdução:

Figura 1 - O Regime Político e suas Interações	15
---	-----------

Capítulo 3:

Quadro 3.1 - O Bipartidarismo e o Antigo Multipartidarismo, 1966-67	98
Quadro 3.2 - Eleições Majoritárias e Proporcionais: 1966-1982	100
Quadro 3.3 - Realinhamento do Sistema Partidário, 1981-82	104

Capítulo 4:

Quadro 4.1 - Desaparecimentos no Brasil, Argentina e Uruguai Durante o Regime Militar	113
Quadro 4.2 - Percentual do PIB dos Gastos Militares: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai	116
Quadro 4.3 - Efetivos das Forças Armadas (em milhares): Argentina, Brasil, Chile e Uruguai	116
Quadro 4.4 - Efetivos das Forças Armadas (por 1000 habitantes): Argentina, Brasil, Chile e Uruguai	117
Quadro 4.5 - Percentual de Gastos Militares no PIB: Brasil e Algumas Democracias	118

Introdução

Além da posse do novo governo civil, o ano 1985 marcou o surgimento de um novo padrão de interação entre civis e militares. Após exercerem *in proprio* o poder durante 21 anos, os militares retiraram-se do centro do processo decisório, passando a influenciá-lo diretamente. No âmbito do Poder Executivo esta influência era realizada pela presença constante dos ministros militares junto ao novo presidente.

Na esfera do Poder Legislativo, este novo padrão de interação foi marcado pela presença das Assessorias Parlamentares dos ministérios militares junto ao Congresso Nacional. Os *lobbies* militares, como ficaram conhecidas estas assessorias, tiveram atuação de destaque nas questões de interesse das Forças Armadas. A presença dos assessores militares era sentida nas comissões, nos gabinetes dos parlamentares, nos corredores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Onde estivesse o interesse dos Ministérios Militares, estavam os assessores militares conversando, negociando, pressionando, enfim influenciando o processo decisório.

O presente trabalho enfocará um destes *lobbies*, no caso a Assessoria Parlamentar do Ministério do Exército. Nosso objetivo é analisar a atuação desta assessoria durante o período de 1985 à 1990. Para tal buscaremos testar as seguintes hipóteses: 1) a ação deste *lobby* é compatível com o regime democrático; 2) a presença deste *lobby* marca um novo padrão de interação entre civis e militares; 3) o surgimento deste novo padrão de interação deveu-se às características do processo de transição democrática no Brasil e 4) a atuação desta assessoria contribuiu para a estabilidade das relações civis-militares no referido período.

1 - As interações no interior da *Polis*

Denominamos *polis* qualquer forma de organização política de uma sociedade. Se na antigüidade a polis grega tomava a forma das Cidades-Estados, ou das Repúblicas na Itália da Idade Média, modernamente a forma de organização política encontrada nas mais diversas sociedades é o Estado.

Conceituar Estado não tarefa fácil. Qualquer que seja a definição, ela sempre terá utilidade limitada ao uso que o autor queira dar. Portanto, adotaremos a definição mais útil ao nosso trabalho: *sistema de dominação política capaz de investir um governo de poder público e legitimar o uso deste poder para regulamentar as relações sociais e econômicas* (Baloyra, 1988:39).

Qualquer que seja a *polis*, podemos distinguir três arenas no seu interior: *arena estatal, sociedade política e sociedade civil*. Estas arenas não são estáticas, mas sim dinâmicas, interagem entre si, por vezes dominando ou suplantando umas às outras.

Arena estatal não se confunde com governo. O segundo é definido por Lúcio Levi como “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de determinada sociedade”(Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1993:553). Podemos definir *arena estatal* como o conjunto de pessoas que exercem o poder político de decidir e o conjunto de órgãos utilizados para implementar estas decisões. Repare que o conceito de *arena estatal* é mais abrangente que o de governo. Além do primeiro, incorpora os diversos órgãos da administração pública direta e indireta.

Nossa abordagem é pluralista, portanto, entendemos que num regime democrático há diversos interesses e dispersão de poder no interior da *arena estatal* (Chilcote, 1994:288). Por vezes, há conflito de interesse entre os diversos componentes desta arena. Em outras ocasiões, estes conflitos são encobertos pela concentração de poder num dos seus componentes.

Durante o regime autoritário brasileiro, embora o poder estivesse concentrado nas mãos de um grupo de militares e burocratas, os conflitos de

interesses continuaram a existir. Pôde-se constatar, por exemplo, conflitos entre as Forças Armadas (FFAA) e o governo militar (Stepan, 1986a).

Como componente da *arena estatal*, compete ao governo impor regras de conduta e tomar as decisões necessárias para manter o ordenamento social adequado às diversas formas de estado. Para tal, o governo deve se valer do consenso em torno das regras estabelecidas e da força para impor suas decisões. Dificilmente um governo conseguiria impor-se pela força durante muito tempo. Tampouco é possível valer-se exclusivamente do consenso.

A segunda arena verificada dentro da polis é a *sociedade política*. De acordo com Alfred Stepan *sociedade política* é “a arena em que a polis se organiza, especificamente, para a contestação política, em busca de controle sobre o poder público e o aparelho estatal” (1986a:10). Importante notar que *sociedade política* não se confunde com sistema político. Este último envolve, além da primeira, também o conjunto de interações entre esta arena e as demais. Foi dada preferência ao conceito de sociedade política ao invés de sistema político em função da imprecisão de limites deste último. Há uma enorme dificuldade de apontar os limites entre sistema político, governo e sociedade civil.

Finalmente a terceira arena da polis é a *sociedade civil*. Norberto Bobbio definiu *sociedade civil* como “a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais” (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1993:1210). Integram, portanto, a *sociedade civil* os grupos não estatais organizados em torno dos seus interesses. Esta difere da *sociedade política* pela finalidade com que se organiza. Os grupos integrantes da *sociedade política* se organizam para controlar ou influenciar o governo e o aparelho estatal. Já os grupos da *sociedade civil* se organizam para a promoção dos seus próprios interesses. Nada impede um determinado grupo de integrar tanto a *sociedade civil* quanto a *sociedade política*¹.

¹ Trataremos deste assunto mais detalhadamente no capítulo 3.

Mais importante que diferenciar estas três arenas é verificar as interações que ocorrem entre elas e no interior de cada uma delas. De acordo com Enrique A. Baloyra (1988), o tipo de regime político é definido pela natureza das interações entre estas três arenas.

Segundo o autor, o regime autoritário brasileiro, cristalizado a partir do AI 5, caracterizou-se pelos seguintes padrões de interação:

- 1) *sociedade civil - sociedade política*: participação controlada de grupos e indivíduos na sociedade política, restrita às classes de proprietários e empresários;
- 2) *sociedade política - arena estatal*: natureza arbitrária do processo de decisão política. Baixa participação da sociedade política nas decisões de natureza política;
- 3) *arena estatal - sociedade civil*: uso da intimidação e repressão, sempre que necessário, para superar a oposição de grupos desta sociedade (Baloyra, 1988:43).

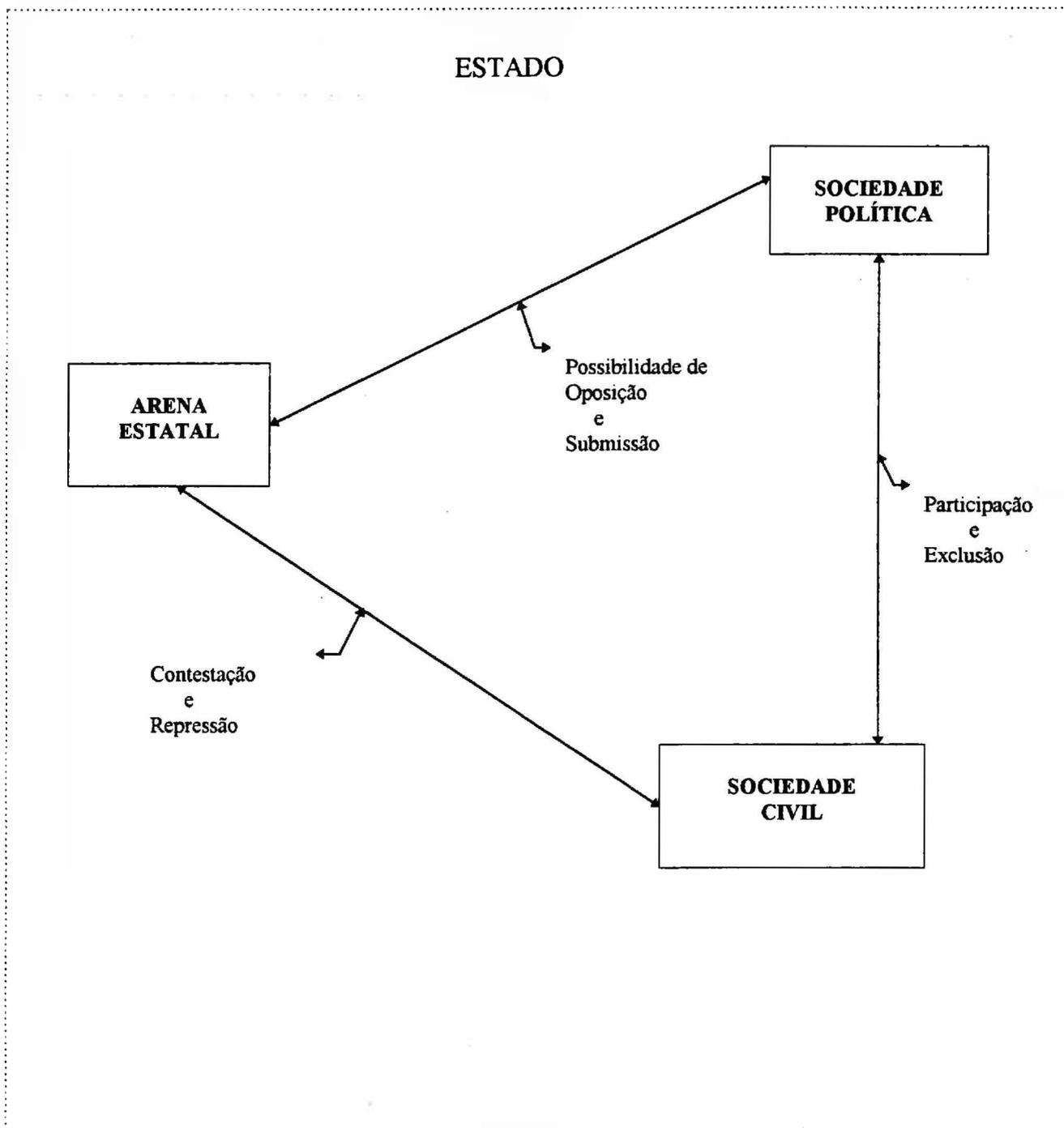
Durante a transição democrática, o governo militar (principalmente o do general Geisel) valeu-se da já histórica lacuna entre a *sociedade política* e a *sociedade civil* para levar adiante o processo de liberalização política². Assim ampliou a possibilidade de contestação da sociedade civil, sem, contudo, aumentar a participação da *sociedade política* no processo de decisão.

Já na fase de democratização do regime brasileiro, a ênfase foi dada nas interações entre a sociedade política e a arena estatal. Embora a possibilidade de participação da sociedade política no processo decisório tenha sido ampliada,

² Trataremos de liberalização e democratização do regime político brasileiro no próximo capítulo.

Figura 1

O Regime Político e suas Interações



alguns instrumentos e prerrogativas do governo militar foram preservados (como medidas provisórias, poder de veto parcial do Presidente da República, autonomia das FFAA face ao poder civil).

Como Stepan aponta, os estudos sobre a transição democrática brasileira concentraram-se principalmente nas interações entre a sociedade civil e a arena estatal. Segundo o autor, três importantes relações deixaram de ser analisadas. Em primeiro lugar as interações entre os grupos componentes da *sociedade civil*, que ajudaram-na a se fortalecer. Outras interações que deixaram de ser consideradas foram aquelas entre a *sociedade civil* e a *sociedade política* durante o período de transição democrática. E finalmente as interações entre os diversos grupos componentes da *arena estatal* e a *sociedade civil* (Stepan, 1986a:12).

Um outro padrão de interações deveria ser acrescentado a esta lista: as interações entre os diversos grupos da arena estatal e a sociedade política durante a fase de democratização da transição brasileira. O presente trabalho se propõe a analisar as interações entre um dos grupos da arena estatal, as FFAA, e a *sociedade política* no referido período.

2 - O Desengajamento dos Militares da Política

A partir de uma série de inesperados golpes de Estado ocorridos na América Latina durante os anos 60 e 70 surgiram vários estudos a respeito das causas das intervenções militares. Agora, do mesmo modo, com a realidade do fenômeno da democratização ocorrendo nos mais diversos quadrantes do planeta surgem estudos tratando das causas e condições daquilo que convencionou-se chamar de transição democrática³. Em meio a esta série de

³ Ao longo deste trabalho faremos referência a inúmeros estudos sobre transição democrática. Dentre eles, destaque os de Samuel Huntington, *A Terceira Onda* (São Paulo, Editora Ática, 1994) e G. O'Donnell, P. Schmitter & L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, Vol 1-4 (Baltimore, John Hopkins University Press, 1986).

estudos, aqueles que abordam as condicionantes do desengajamento dos militares da política nos são bastante relevantes. Nosso assunto versa exatamente sobre a transição democrática, mais especificamente do processo de retirada, mesmo que parcial, dos militares brasileiros do cenário político nacional.

Num dos poucos estudos sobre o tema, Claude E. Welch, Jr (1992) mostra que não há um paradigma aplicado ao estudo do desengajamento dos militares, embora alguns padrões já tenham sido identificados regionalmente. Um dos motivos desta falta de paradigma explicativo apontado por Welch é que, muito embora tais processo de transição democrática e conseqüente retirada dos militares da arena política tenham se concentrado em algumas regiões, a grande maioria dos estudiosos deste tema está ligada, de alguma forma, à tradição acadêmica norte-americana e inglesa. Sendo, portanto, influenciada por um modelo democrático específico. Nas palavras do autor, “*their common democratic heritage may unconsciously have shaped the evidence they seek or the conclusions they draw*” (Welch, 1992:324).

Conforme já dito, alguns padrões já foram definidos. Se analisarmos o fenômeno pela forma como se deu, podemos distinguir três padrões, conforme a importância relativa dos grupos governantes ou de oposição no processo de transição democrática. De acordo com a origem do processo podemos classificá-los em *transformação*, quando as elites governantes conduziram o processo de transição; *substituição*, quando o papel determinante no processo de transição foi desempenhado pela oposição; Ou ainda *transstituição*, quando a democratização resultou de uma ação conjunta dos grupos de governo e oposição (Huntington, 1994:118)⁴.

Com relação a natureza das causas que levaram ao colapso os regimes não-democráticos controlados por militares, Alfred Stepan distingue várias categorias (Stepan, 1986b): transições motivadas por fatores externos;

⁴ Seguindo o mesmo critério adotado por Huntington, Juan J. Linz classifica as transições como reforma ou ruptura (Linz, 1978). Donald Share e Scott Mainwaring, da mesma maneira, classificação as transições como transação, queda / colapso e extrincação (Share & Mainwaring, 1988)

monitoradas por elementos externos; motivadas por fatores internos ao *establishment*, podendo tanto ser conduzidas por lideranças políticas do antigo regime, quanto pelos próprios militares; obtida através de pressões da sociedade civil ou acordada num pacto entre partidos.

Os padrões acima descritos não ocultam uma série de desacordos sobre as causas e condições para esse desengajamento. O primeiro deles é o impacto da profissionalização das organizações militares na retirada dos militares da arena política. Huntington (1957) não vê nenhuma contradição entre profissionalismo e baixa intervenção política. Ao contrário, vê neste profissionalismo condição necessária, porém não suficiente, para o desengajamento dos militares da política (Huntington, 1995).

Apontando exatamente o oposto, Abrahamsson (1972) sustenta que a profissionalização, tanto organizacional, quanto comportamental, contribui determinantemente para o aumento do potencial de intervenção política dos militares. Para Abrahamsson, a profissionalização dos militares os leva a aumentar seu nível de demandas políticas e os transforma em um grupo de pressão. Stepan (1973) atribui a mudança no padrão das intervenções militares no Brasil ao surgimento de um novo profissionalismo que teria ocorrido a partir do final dos anos 50.

Outra questão ainda não esclarecida refere-se aos limites de atuação política dos militares. Para alguns, a inexistência de fronteiras claramente definidas, estabelecendo limites à intervenção militar, motivaria a ação política dos militares. Durante os trabalhos preparatórios para a Assembléia Nacional Constituinte, discutiu-se muito a conveniência do texto constitucional estabelecer ou não tais limites. E mais ainda, quais seriam tais limites.

Analisando o caso de Israel, Rebecca Schiff (1992), afirma que a inexistência de limites claros separando as esferas de atuação militar da civil não leva necessariamente ao aumento da intervenção militar. Segundo Schiff, o persistente clima de guerra e terrorismo modelou determinantemente as relações civis-militares naquele país. Assim, sustenta que mais importante que

o estabelecimento desses limites são as condicionantes culturais que moldam tais relações.

Algumas outras questões menos estudadas também devem ser levadas em consideração: o papel do aparato de segurança interna, que inclui, além das FFAA, os serviços de informações e as polícias, na transição de um regime para outro; o papel das lideranças civis e militares; bem como a questão dos orçamentos militares e da indústria bélica nas condicionantes desta transição.

No nosso entender, a ausência de um consenso a respeito das causas e condicionantes da retirada dos militares do cenário político é consequência de um desacordo sobre as causas das intervenções militares. Ao analisarmos os motivos das intervenções militares, estaremos iluminando o caminho para entender o porquê do seu desengajamento. Portanto, ao nosso ver o caminho para a compreensão deste fenômeno pouco estudado - desengajamento - passa pelo correto entendimento do engajamento dos militares na política.

3 - As Causas das Intervenções Militares

Em artigo que trata das relações civis-militares e desengajamento, Yorgos A. Kourvetaris (1988) faz uma excelente exposição das várias abordagens teóricas a respeito das intervenções militares. Mostra que, para alguns cientistas, os militares são forças modernizadoras de suas respectivas sociedades atrasadas (Pye, 1961; Johnson, 1964). Já para outros as intervenções militares são consequência de divisões entre novas e velhas elites (Janowitz, 1964, Irving & Horowitz, 1967). No caso, as elites militares preencheriam a lacuna deixada em função desta divisão. Neste caso as intervenções militares não são propriamente forças modernizadoras, mas frutos desta modernização.

Há ainda os que vêem as intervenções militares a partir de motivações externas às instituições militares (Huntington, 1957). Tais intervenções seriam consequência de uma inadequação do sistema político para responder as

demandas da sociedade. Os militares interviriam afim de contornar o problema da instabilidade política ocorrida em função da defasagem entre demandas sociais e respostas do sistema político. Outros recorrem a fatores institucionais e históricos para explicar estas intervenções (Janowitz, 1964; Irving & Horowitz, 1967). Edmundo Campos Coelho (1976) mostra a inadequação das explicações instrumentalistas recorrentes nas ciências sociais brasileiras⁵. Sugere uma nova abordagem, organizacional, que analisa o fenômeno a partir das motivações internas das organizações militares.

Existem, ainda, aqueles que atribuem as intervenções militares tanto a fatores externos quanto internos. Para Samuel E. Finer (1962), as motivações são internas, mas as condicionantes da ação dos militares são externas.

Boa parte das restrições encontradas em cada uma destas abordagens são função do ponto focal adotado por elas. Algumas, de inspiração marxista, concentram suas atenções na sociedade e nos seus diversos grupos constitutivos. Passam a ver as relações sociais como determinantes das intervenções militares. Segundo estas abordagens, o Estado e, conseqüentemente, suas instituições, é condicionado pelas relações existentes na esfera social. Já outros enfatizam a atuação do Estado como ente relativamente autônomo na determinação de suas políticas. As instituições estatais possuem vida própria, conseguindo, por vezes, impor-se junto a sociedade.

As relações entre o Estado e a sociedade, objeto de estudo da ciência política, não são estritamente políticas, tampouco são exclusivamente sociais. São fundamentalmente um conjunto complexo e variável de interações entre Estado e Sociedade, como sugere Mehran Kamrava (1996). Tampouco o entendimento destas interações pode ser dissociado do contexto onde elas (as interações) ocorrem. Tal contexto chamamos de cultura política.

⁵ De acordo com esta abordagem os militares interviriam como instrumento de outros grupos sociais. Tais intervenções poderiam ter caráter oligárquico, poderiam ser realizadas em nome dos setores médios da sociedade ou, ainda, ocorrerem em função de um suposto papel de poder moderador desempenhado pelo militares.

No que diz respeito às relações civis-militares, o correto entendimento do padrão das interações entre os militares, governo, sociedade política e sociedade civil, é fundamental para a compreensão das intervenções militares. Como sugere Antônio Carlos Peixoto:

“É na interação das Forças Armadas com os agentes sociais e políticos que se encontram os fundamentos do comportamento militar e os pontos-chaves que possibilitam sua compreensão” (Peixoto, 1980 a:31).

Nesta mesma linha, Rebecca Schiff (1995) aponta que a abordagem tradicional a respeito das relações civis-militares falha por enfatizar apenas o papel das instituições estatais nas causas das intervenções militares e nas condições de controle civil objetivo⁶. Segundo Schiff, esta abordagem está carregada de etnocentrismo por estar baseada no modelo de relações civis-militares anglo-saxão. Esta abordagem não leva em conta fatores culturais, determinantes a seu ver, dentro de cada contexto em que ocorrem tais relações.

Deste modo, propõe uma nova abordagem que leva em conta, além dos fatores institucionais relacionados ao Estado e à sociedade, determinantes culturais destas interações. A teoria alternativa que sugere é o que chama de teoria da concordância. De acordo com esta teoria, o estudo das relações civis-militares deve considerar três segmentos importantes, os militares, as elites políticas e a sociedade civil. Deve-se também considerar o padrão cultural de interação entre estes três segmentos a ser verificado em quatro arenas: na composição social do corpo de oficiais, processo de *decision-making*, método de recrutamento militar e cultura política. Deve-se considerar o nível de concordância destes três segmentos a respeito das quatro arenas descritas acima. São estas interações, condicionadas pelos padrões culturais, que vão determinar o nível de intervenção militar na esfera política.

⁶ Schiff identifica esta abordagem tradicional com aquela dada por Huntington (1957).

É exatamente na segunda arena de interação que nosso trabalho se desenvolve. A participação, ou intervenção, dos militares no processo de *decision-making*. Esta participação é condicionada pela cultura do nosso sistema político, pelo processo de formação do Estado Brasileiro, pela forma com que se deu o processo de transição democrático, e pelo nível de funcionamento do sistema político.

Capítulo 1

Os Militares e a Transição Democrática

A partir de meados da década de 70, o Brasil iniciou um dos mais longos processos de transição democrática que se tem notícia⁷. O destino desta transição teria que ser a democracia. Mas *qual democracia?* (Weffort, 1994)?

Dois conceitos de democracia foram, se não dominantes, fartamente utilizados pelos estudiosos do processo de transição democrática. O primeiro é a noção de democracia procedimental descrita por Joseph Schumpeter (1974). Depois de criticar as teorias democráticas que enfatizavam o papel do povo e de seus representantes, Schumpeter elaborou uma “outra teoria democrática” que definiu como (1974:269):

“The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote.”

Portanto, a abordagem schumpeteriana enfatiza o papel das eleições no processo democrático. Eleições limpas, livres e realmente competitivas são a chave para a democracia. Tal visão deu origem a uma abordagem procedimentalista da teoria democrática. As regras e procedimentos para uma efetiva competição eleitoral são fundamentais para a democracia.

Uma segunda noção de democracia é aquela descrita por Robert Dahl, que entende democracia a partir de duas dimensões fundamentais - participação e contestação - e define seu modelo ideal como poliarquia (1971 e 1989). O modelo descrito por Dahl segue a mesma linha de argumentação de Schumpeter, acrescentando ao modelo de competição (na visão de Dahl

⁷ Considero o ano de 1974 o marco inicial da transição política por entendê-la como um processo de liberalização dos direitos individuais, pelo menos num primeiro momento. Neste sentido, o ano de

chamado de contestação) uma segunda dimensão: participação. Esta nova faceta participativa refere-se a expansão da competição eleitoral, seja pelo sufrágio universal, seja pelo livre acesso dos partidos ao processo eleitoral. Portanto, não bastam regras que assegurem uma livre competição, todos devem ter possibilidade de participar do jogo. E para que todos participem do jogo eleitoral e se submetam aos seus resultados é preciso que este seja “*the only game in town*” (Linz, 1990). Ou seja, a única forma de disputa, participação e exercício do poder. A poliarquia é definida pelas seguintes condições (Dahl, 1989:84):

“1) Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre as alternativas apresentadas, isto é votando;

2) Na tabulação destas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo;

3) A alternativa com maior número de votos é declarada vencedora;

4) Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inserir sua(s) alternativa(s) preferida(s) entre as apresentadas à votação;

5) Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas;

6) As alternativas (líderes ou políticas) com maior número de votos vencem todas as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos;

7) As ordens dos servidores eleitos serão executadas;

8.1) Todas as decisões tomadas durante o período entre as eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras,

1974 foi marcado pela posse do General Presidente Ernesto Geisel, que deu início ao processo de distensão política “lenta, segura e gradual”.

8.2) *Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;*

8.3) *Ou ambas as coisas”.*

A ligação dos dois modelos democráticos, procedimentalista e poliárquico é bastante clara. O segundo, poliárquico, complementa o primeiro, acrescentando a este o caráter participativo. Tal similitude existe em função de ambos terem origem numa abordagem elitista. Sua ênfase no modelo de competição entre elites torna-se bastante clara quando atribui papel determinante aos partidos políticos, sindicatos, instituições formais e outras formas de representação de grupos na disputa pelo poder.

Este modelo será bastante criticado por não dar a necessária ênfase às instituições não formalizadas de cada sociedade tais como práticas sociais, procedimentos políticos e a assimilação das normas democráticas por parte da população e dos atores políticos mais relevantes. Tampouco leva em consideração as profundas desigualdades sociais que existem em alguns países. Em *Um Prefácio a uma Teoria Democrática*, Robert Dahl argumenta que a poliarquia é um modelo consensual. Como já foi dito antes, os atores políticos devem considerá-la como “*the only game in town*”. Neste sentido, descreve o consenso como “*uma função do treinamento social total em todas as normas*”, portanto, como poliarquia equivale a consenso, é também função do treinamento (Dahl, 1989:78).

Ora, as decisões dos atores políticos e seu treinamento se dão dentro de um contexto histórico e cultural que permeia toda a sociedade. As condições que moldam a assimilação dessas práticas políticas são particulares a cada sociedade, não se repetindo, da mesma maneira, jamais. Ao afirmar que a democracia só é possível dentro de determinado padrão rígido de procedimentos e práticas, estaremos excluindo a possibilidade de democratização de inúmeros outros países, uma vez que as condições que

tornaram possível a institucionalização de tais procedimentos e práticas não mais se repetirá.

1.1 - O Modelo Brasileiro

No Brasil, uma vez concluída a substituição do último governo militar por um civil, o próximo passo foi estabelecer um novo regime - a Nova República. Dentro deste contexto, a prioridade era estabelecer regras mínimas de livre competição eleitoral⁸. O modelo democrático adotado corresponde àquele descrito por Schumpeter. Os estudos a respeito deste modelo, chamados de minimalistas (Moisés, 1995), advogavam em favor do estabelecimento de garantias formais de liberdade de competição eleitoral. Estas garantias foram, em grande parte, asseguradas pela legislação infraconstitucional a partir de 1985 e pela Constituição de 1988.

Para os minimalistas, a democracia exige fundamentalmente procedimentos como voto secreto, sufrágio universal, eleições regulares, competição partidária, liberdade de associação e “*accountability*” do poder executivo.

Cabe, portanto, diferenciar regime democrático de governo democrático. O primeiro, além de pressupor o último - governo democraticamente escolhido através de eleições livres e limpas - necessita também de aperfeiçoamento e mesmo criação de instituições que permitam o desenvolvimento pleno das funções representativa e decisórias, inerentes aos sistemas democráticos.

Existem muitas críticas a este modelo de procedimentos mínimos. Uma das mais contundentes é a realizada por Guillermo O’Donnell, no seu artigo “*Democracia Delegativa*” (1991). Neste artigo, O’Donnell mostra que apenas a existência de regras formais não assegura a existência de um regime democrático, quanto muito nos leva a um governo democrático. A falta de instituições que façam a intermediação entre governantes e governados no

período entre as eleições nos coloca numa situação de democracia delegativa. Assim, os eleitores estariam fadados a delegar eternamente a representação dos seus interesses ao chefe eleito do Executivo e ao Legislativo. O Presidente da República, na atribuição de “salvador da pátria”, passaria a adotar medidas planejadas nos gabinetes da burocracia executiva, sem nem ao menos debatê-las com o sociedade política e a sociedade civil. A possibilidade de fracasso dessas medidas é evidente. Como conseqüência destes fracassos teríamos uma crise de governabilidade. Portanto, sem o aperfeiçoamento do sistema político, partidos, legislativo, sistema eleitoral, federalismo, dentre outros itens, este modelo estaria destinado a viver constantes crises de governabilidade.

Assim, mais um passo no sentido do estabelecimento de um regime democrático é necessário. Este envolveria, além dos procedimentos mínimos para a livre escolha dos governantes (Schumpeter, 1974), o aperfeiçoamento e a construção de instituições que viabilizassem a ampliação das possibilidades de participação e contestação (Dahl, 1971).

O modelo democrático adotado é a poliarquia. Esta nova abordagem complementa, como já foi dito, o modelo procedimentalista, acrescentando uma dimensão participativa. Os maximalistas (Moisés, 1995), como foram designados os estudos desta fase, passaram a pensar como se daria esta dimensão participativa.

Esse modelo maximalista também sofre uma série de críticas. Como O'Donnell (1991:10) admite: *“a definição de poliarquia nada diz sobre aspectos menos formalizados com respeito aos quais a precisão é mais difícil, entre os quais a questão de se, como e em que medida os governos respondem às expectativas dos cidadãos e a estes prestam contas (de outras formas que não por meios de eleições), e a questão de que em que medida o império da lei se estende pelo território e pelos diferentes estratos ou classes sociais”*.

A dimensão participativa da poliarquia refere-se muito mais ao seu aspecto quantitativo do que qualitativo. Há uma grande preocupação em

⁸ Diferente dos outros regimes militares latino-americanos, o regime brasileiro permitiu a ocorrência

ampliar a participação política nas eleições e no processo decisório, seja pela ampliação do sufrágio, seja pela maior participação dos vários grupos de interesse integrantes da sociedade civil. No entanto, pouco se falou como esta participação aconteceria.

Outra crítica, relacionada a esta última, diz respeito a excessiva ênfase dada às instituições. O modelo poliárquico não faz referência aos mecanismos de participação (interação seria mais apropriado). A qualidade da participação política depende das formas de interação entre governo, sociedade política e sociedade civil.

1.2 - A Transição Democrática

Agora que já descrevemos alguns dos principais modelos democráticos, passemos à discussão do que vem a ser transição democrática, uma vez que o período de análise do nosso objeto de estudo - atuação da Assessoria Parlamentar do Exército junto ao Legislativo - situa-se exatamente dentro deste período.

Entendemos por transição política o período compreendido entre o fim de um regime político e o estabelecimento de outro que venha a substituí-lo. Portanto, transição refere-se à uma fase de mudança de regime político.

Caracterizamos um regime político pela forma como a disputa e o exercício do poder é realizada. Os vários tipos de regimes políticos existentes (como totalitário, autoritário e democrático) diferenciam-se fundamentalmente pela forma de disputa política. A forma de disputa democrática pelo poder é aquela descrita pela poliarquia. Neste sentido a definição de regime político dada por Lucio Levi nos parece bastante adequada: *“conjunto de instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como a prática dos*

valores que animam tais instituições” (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1993:1081).

Ao definir restritivamente tanto regime político quanto democracia, o fazemos por necessidade operacional de clareza e precisão. Do contrário incorreríamos no risco de uma infundável discussão a cerca do alcance e da abrangência do conceito “regime democrático”. Muito embora achemos importante tal discussão, vamos nos limitar a esta noção restrita de regime democrático a fim de podermos delimitar com precisão o período da transição democrática brasileira.

Uma tarefa complicada é situar exatamente quando começa e quando termina um processo de transição política. Podemos dizer que o início do processo de transição acontece quando o processo de dissolução do antigo regime começa. Normalmente tal dissolução inicia-se através do abrandamento de regras e procedimentos que modelavam a forma de participação e disputa política. No caso dos regimes autoritários, a transição se iniciou com a “liberalização” política (O’Donnell & Schmitter, 1986). A liberalização caracteriza-se pela expansão de direitos e liberdades individuais e sociais tais como *habeas corpus*, inviolabilidade da residência, da correspondência, direito ao devido processo legal, liberdade de imprensa, de associação, de petição, dentre outros.

O processo de liberalização pode tanto ser iniciado face a uma ruptura nas bases de sustentação dos regimes autoritários, como ser motivado por pressões externas ao regime, ou ainda por pressões de atores políticos organizados dentro do aparato estatal (Stepan, 1986b). A fase de liberalização marca o início do fim dos regimes autoritários. A transição política começa com o restabelecimento dessas garantias mínimas.

O Brasil passou por um dos mais longos processos de transição de um regime militar para um regime democrático. Para marcarmos cronologicamente, podemos dizer que tal processo teve início em 1974 com o governo Geisel, que iniciou aquilo que se convencionou chamar de “Distensão Política”, marcada

pelo lento restabelecimento de alguns direitos individuais e pelo abrandamento de algumas restrições aos direitos coletivos. Este processo teve prosseguimento no governo Figueiredo com sua política de “Abertura”.

Outra etapa deste processo de transição é o que O’Donnell e Schmitter chamam de democratização (1986). Este envolveria, além dos procedimentos mínimos para a livre escolha dos governantes, o aperfeiçoamento e a construção de instituições que viabilizassem a ampliação das possibilidades de participação e contestação. A adoção de procedimentos para a livre competição eleitoral se deu, principalmente, no período de 1985 a 1988. Além da mudança de um governo militar para um civil, tivemos a promulgação da atual Constituição brasileira.

Uma questão importante a ser respondida é quando o processo de transição acaba, ou seja, quando o regime democrático pode ser considerado estabelecido? Ou melhor, quando termina a fase de transição democrática e inicia-se a fase de consolidação.

Alguns autores entendem por regime democrático consolidado quando este alcança um alto nível de institucionalização, tanto de seus procedimentos formais quanto de suas práticas informais (Gunther, Diamandouros e Puhle, 1995). Este tipo de definição nos leva a ver a ocorrência de procedimentos e práticas particularistas, tais como clientelismo, nepotismo e neopatrimonialismo, como barreiras a fase de consolidação democrática⁹. Deste modo, algumas poliarquias bastante antigas e outras recém surgidas, onde, porém, tais práticas são comuns, estariam fadadas ao limbo das democracias ainda não consolidadas e eternamente em transição. Estas instituições informais de caráter particularista, no entanto, fazem parte destes regimes democráticos. Como O’Donnell apontou: “*in such Polyarchies, particularism is an important part of the regime. Polyarchies are regimes, but not all polyarchies are the same kind of regimes*” (O’Donnell, 1996a:41).

⁹ Para uma melhor discussão do tema ver Guilherme O’Donnell, “*Transitions, Continuities and Paradoxes*”, in Mainwaring et al., *Issues in Democratic Consolidation*, 17-56, 1992.

Ao considerar variáveis como institucionalização de práticas e procedimentos formais e informais, corremos o risco de não conseguir traçar nitidamente os limites entre consolidação e transição. Como definir e constatar o nível de institucionalização de um regime democrático? Ou ainda, como definir quais práticas e procedimentos são adequados a uma democracia?

Dadas as dificuldades de tratar a questão desse modo, alguns autores passaram a definir democracia consolidada de maneira mais restrita. Juan J. Linz define um regime democrático consolidado como sendo aquele:

“in which none of major political actors, parties, or organized interests, forces, or institutions consider that there is any alternative to democratic processes to gain power, and (...) no political institution or group has a claim to veto the action of democratically elected decision makers” (Linz, 1990:156).

Em suma, quando a democracia se torna *“the only game in town”*.

Ainda nesta linha, Stepan e Linz (1996a:15) estendem esta idéia - *“the only game in town”*- a três dimensões: *comportamental*, *atitudinal* e *constitucional*. *Comportamental*, quando nenhum ator ou grupo político significativo atenta seriamente contra as regras do regime democrático, ou tenta promover qualquer espécie de violência a fim de pressionar o Estado. *Atitudinal*, quando, mesmo em face de severa crise política ou econômica, a grande maioria da população mantém suas crenças nos valores democráticos. E finalmente *constitucional*, quando os atores políticos se acostumam a resolver seus conflitos políticos dentro das normas democráticas previamente acordadas, e que a violação destas normas torne-se sem efeito e muito custosa.

Fazendo uso destas três dimensões da consolidação democrática, podemos dizer que a posse do presidente Collor, de acordo com as regras democráticas previamente estabelecidas e a ausência de qualquer tentativa de veto por parte dos atores políticos mais importantes (principalmente os

militares) nas questões mais conflitivas, bem como a transposição da crise do final dos anos 80 e começo dos 90 sem nenhuma ruptura institucional são exemplos que poderiam atestar o fim da fase de transição e o início da fase de consolidação democrática. Como destacaram Linz e Stepan, *“what was impressive about the impeachment proceedings is that in the midst of a multiple crises of democracy, every major component of Brazilian politics carried out their fundamental democratic tasks”* (Linz & Stepan, 1996b:263).

Considero, portanto, que a transição democrática brasileira iniciou-se em 1974 e terminou em 1990. Nosso trabalho analisa a interação entre o Exército e o Congresso Nacional, por meio do estudo da Assessoria Parlamentar do Exército, durante a última fase da transição democrática. Estudaremos, portanto, o surgimento e funcionamento da Assessoria Parlamentar do Exército durante a fase de democratização, no período de 1985 à 1988.

1.3 - O Controle Civil e a Transição Democrática

Um dos problemas para a consolidação de um sistema político democrático é justamente a sua (in)capacidade de controlar o aparelho de coerção do Estado, no qual as FFAA estão inseridas. Guillermo O'Donnell chega a acrescentar aos requisitos propostos por Robert Dahl (1971) para uma poliarquia mais dois pontos:

“garantias de que os eleitos exercerão seus mandatos até o final do período estabelecido constitucionalmente e garantias de que os eleitos não serão sujeitos à restrições severas ou vetos por parte de atores não eleitos” (O'Donnell, 1996b:8).

Assim, podemos dizer que o controle civil dos militares é um dos requisitos para a consolidação da democracia. Portanto é de se esperar que as

relações civis-militares, durante a fase de transição para a democracia, caminhem na direção de um controle civil. Mais adiante veremos o que entendemos por controle civil e quais os seus pré-requisitos.

Para entender as condicionantes desta (in)capacidade de controle dos militares por parte do poder civil, precisamos entender a dinâmica do processo de transição democrática.

Durante o período de transição democrática, nem o fenômeno da liberalização nem o da democratização são irreversíveis. O fato de haver um abrandamento na repressão aos direitos individuais não significa necessariamente a continuidade de um processo de mudança de regime político. Tampouco o estabelecimento de procedimentos mínimos como a livre competição eleitoral e a existência de algumas instituições que possibilitem a participação política significa o fim dos regimes autoritários. No Brasil, mesmo durante os governos militares, tivemos eleições regulares, partidos políticos e até sindicatos funcionando minimamente. Direitos e garantias individuais, competição e participação política, embora necessários, não são suficientes à substituição de um regime autoritário por um democrático. É preciso também aplicar esses princípios democráticos às instituições políticas já existentes, porém regidas por outros princípios não democráticos (burocracia estatal, sistema judiciário, tradição política). Também é necessário estendê-los a outras instituições, até então autônomas em relação a qualquer tipo de controle ou participação política como algumas agências estatais, Forças Armadas, associações de interesses, empresas estatais, dentre outras.

Durante o processo de transição democrática, um traço se mostrou comum a todas as etapas estudadas: a incerteza dos resultados deste processo, que tanto poderia conduzir o país a um regime realmente democrático, na visão mais otimista, quanto levar a um retrocesso autoritário, de acordo com os pessimistas. Esta incerteza acabou por condicionar todos os passos do processo. Uma lacuna explicativa ficou em relação a este período de incertezas (O'Donnell & Schmitter, 1986): por que não ocorrera um retrocesso? A esta

questão pretendo acrescentar minha contribuição com o estudo das relações entre os militares e Legislativo, durante o referido período.

1.3.1 - Controle Civil

Samuel P. Huntington, no seu livro sobre a teoria das relações civis-militares descreve várias formas de controle civil ou político sobre os militares (Huntington, 1957:80-97). Basicamente haveria duas formas de **controle civil**: controle subjetivo e controle objetivo.

Controle subjetivo ocorreria com a maximização de poder por parte de algum grupo civil em detrimento do poder político dos militares. Tal forma de controle poderia tanto ser uma de classe social, quanto uma de instituição política ou mesmo vir a ser exercida através de normas constitucionais. De qualquer forma, este tipo de controle pressupõe uma espécie de disputa de poder, uma medição de forças, entre os diversos grupos civis.

Podemos distinguir dois tipos de abordagens sobre o modo de atuação militar. O primeiro derivaria de uma visão instrumentalista e o segundo de uma noção organizacional do aparato militar (Coelho, 1976). A abordagem instrumentalista, na qual as FFAA seriam instrumentos de pressão de determinados grupos políticos ou classes sociais deriva da noção de controle civil subjetivo. Diferente da abordagem organizacional, que percebe motivações políticas dentro da própria organização militar. Assim, de acordo com esta última abordagem, a atuação política das FFAA dar-se-ia em função principalmente dos seus próprios interesses. No estudo a ser desenvolvido aqui adotaremos uma abordagem organizacional para as ações políticas militares, mesmo sabendo que as Forças Armadas, por vezes, são bastante sensíveis às pressões externas.

Esse controle subjetivo pode ser do tipo **institucional**, onde caberia a uma instituição política o controle político das Forças Armadas. Tal instituição

poderia ser, por exemplo, o Poder Executivo ou o Poder Legislativo. Quando tal controle é exclusivo de uma única instituição corremos o risco das FFAA serem utilizadas como instrumento de pressão política .

Ainda sobre controle institucional, temos o exemplo da URSS, onde o controle político das FFAA era exercido por comissários políticos do partido comunista junto a todas as unidades militares (Kolkowicz, 1967). A presença de comissários do PCUS dentro das unidades militares, fiscalizando as decisões dos comandantes, mostrou-se um eficaz meio de controle do partido sobre as forças militares soviéticas.

Outra forma de controle subjetivo é o controle exercido por determinada **classe social**. Nos exércitos da Idade Média, o corpo de oficiais era composto basicamente pela aristocracia ou pelo menos as principais funções de comando eram atribuídas à nobreza ligada ao rei. Assim, os interesses dos exércitos confundiam-se com os da nobreza. Neste tipo de controle é fundamental a análise da origem social da oficialidade. No Brasil, a origem do corpo de oficiais, predominantemente de classe média, levou alguns estudiosos a entender as intervenções militares até 1964 como manifestações da classe média (Silva, 1984).

Um terceiro tipo de controle civil subjetivo é o que se pode chamar de controle **constitucional**, normalmente utilizado nas democracias. Essa forma de controle submeteria os militares às instituições democráticas, Legislativo e Judiciário, de pleno funcionamento. Supostamente, nos sistemas democráticos a atividade política é determinada pela persuasão, pelo consenso e pelo compromisso com as regras democráticas.

Este modelo, porém, não exclui, necessariamente, a possibilidade de intervenção ou autonomia militar face ao sistema político. Em alguns países democráticos, os militares adquiriram considerável poder político legitimado pelas normas constitucionais. Foi o caso, por exemplo, dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial (Huntington, 1957:82). Nossa história

republicana está repleta de exemplos de intervenções militares, para restabelecer a lei e a ordem, baseadas na Constituição Federal.

Durante a Assembléia Nacional Constituinte discutiu-se largamente a respeito da conveniência ou não de se manter no texto constitucional um papel determinado para as FFAA. Edmundo Campos Coelho (1985), antes mesmo da Assembléia Nacional Constituinte (ANC), tratava deste assunto de vital importância: o papel político das Forças Armadas independe do seu papel constitucional. Daí seu ceticismo a respeito da ANC poder alterar tal papel político. Nesse sentido Campos Coelho propôs uma tática alternativa, ao invés de propor novo modelo político e tentar impô-lo pela Constituição, os constituintes de 86 deveriam esvaziar do texto constitucional trechos que legitimavam a intervenção militar.

No mesmo sentido, Walder de Góes, na época, apontou:

“constitucionalizar um papel político para as Forças Armadas significaria ainda, por exacerbação das justificativas, forçar um curso de legitimidade para a ação política dos militares, mediante o sacrificio daqueles elementos que deveriam ser exaltados com o objetivo de desmilitarizar o sistema político” (Góes, 1986:346).

Outra forma de controle civil, ainda segundo Huntington, é o **controle objetivo**. Neste caso teríamos a maximização do profissionalismo militar, transformando as FFAA em mecanismo do Estado como um todo. Forças Armadas altamente profissionais tenderiam a participar minimamente da atividade política dada a complexidade dos assuntos militares, que as ocuparia completamente (Huntington 1957:83).

Em recente artigo, onde analisa as relações civis-militares num contexto de consolidação da democracia, Huntington esmiuça melhor o conceito de controle objetivo (1995:9):

“Objective Civilian Control involves: 1) a high level of military professionalism and recognition by military officers of the limits of their professional competence; 2) the effective subordination of the military to the civilian political leaders who make the basic decisions on foreign and military policy; 3) the recognition and acceptance by that leadership of an area of professional competence and autonomy for the military; 4) as result, the minimization of military intervention in politics and political intervention in the military.”

Através desta definição, Huntington mostra que a noção de controle civil objetivo envolve várias dimensões. Profissionalização, subordinação ao poder civil, autonomia e intervenção são categorias necessárias, mas, se tomadas isoladamente, não suficientes para a ocorrência efetiva deste tipo de controle civil.

A simples profissionalização não leva necessariamente à retirada dos militares da arena política. Observou-se no Brasil, a partir da década de 60, o surgimento de um “novo profissionalismo” nas FFAA (Stepan, 1973). As FFAA adquiriram uma série de habilidades e conhecimentos técnicos, bem como uma estrutura organizacional, com normas e regulamentos próprios, que as distinguiam de outros grupos e instituições presentes na sociedade. A preocupação com a defesa interna trouxe a necessidade do aperfeiçoamento de determinadas atividades militares. De acordo com a Doutrina de Segurança Nacional, as FFAA deveriam buscar uma maior eficiência na luta contra o inimigo interno. Para tal, além de especialização profissional, era preciso se ocupar de assuntos tais como reforma do sistema partidário, integração nacional e reforma agrária, dentre outros. Portanto, como Stepan mostra, apesar das FFAA terem alcançado razoável grau de profissionalismo, isto não implicou na diminuição no nível de intervenção política, ao contrário, intensificou-a.

Além da profissionalização, a subordinação dos militares às lideranças políticas também é apontada como necessária. Um outro aspecto deve ser

acrescentado a este conceito, devemos considerar a necessidade de obediência ao poder civil. Obediência não é o mesmo que subordinação, é algo mais, “*ela implica exercício da autoridade por parte de quem ordena e introjeção da obediência por parte daquele que é ordenado a comportar-se de uma dada maneira*” (Mathias & Beleli, 1995:100). Assim, obediência necessita da assimilação de valores democráticos, mas também requer o exercício da autoridade civil em assuntos de interesse militar.

A noção de controle civil sobre os militares pode ser encarada em duas dimensões: a primeira diz respeito ao nível de intervenção que os militares exercem sobre o sistema político, a segunda relaciona-se com a autonomia que os militares possuem para ditarem políticas de defesa e segurança nacional. como Stepan (1988:68) coloca:

“There are many dimensions of the problem of civilian democratic control of military, but two are of particular saliency. One concerns the dimension of articulated military contestation against the policies of new civilian democratic leadership. The other concerns the dimension of military institutional prerogatives ...”.

Alfred Stepan (1988) analisa o contraponto do controle civil que é a autonomia militar face ao poder civil. Quanto maior a autonomia militar, menor o controle civil. Ao verificar, numa perspectiva comparada, o nível de prerrogativas dos militares brasileiros em 1988, constatou que as FFAA apresentavam um alto grau de autonomia política¹⁰. Sendo, portanto, minimamente controladas pelo poder civil.

Na mesma linha, Eliezer Rizzo de Oliveira (1994:124), aponta controle civil como restrição da autonomia militar: “*a exemplo de outras instituições, o*

¹⁰ Para analisar o nível de prerrogativas militares, Stepan comparou as seguintes variáveis entre Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Espanha: prerrogativas constitucionais, relação política com o executivo, coordenação de setor de defesa, participação militar no governo, relação com o legislativo, participação civil nos órgãos de formulação da política de defesa, sistema de informações, relação com a polícia, formulação da política de promoções, participação militar em empresas estatais e justiça militar.

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". No seu entender autonomia seria " *a capacidade de definição de objetivos da organização, aliada à capacidade de implementá-los no campo da política e da administração pública ...*".

De acordo com esta definição, controle civil objetivo envolve um nível mínimo de intervenção militar no sistema político e de autonomia civil na formulação de políticas (policy-making). Quanto a intervenção militar no sistema político veremos adiante. Já nível mínimo de autonomia política pode ser entendido pela elaboração e condução das políticas militares e de relações internacionais pelas lideranças civis.

Por outro lado, a intervenção, por parte de algum ator político, em assuntos de natureza técnico-profissional, como definiu Huntington, deve se manter também em patamares baixos. Do contrário, as intervenções em tais assuntos conduziriam a uma situação de controle subjetivo, descrito anteriormente. Em alguns regimes caracterizados como "ditaduras pessoais", o governante intervêm ao máximo na estrutura militar: no plano de carreira, na composição do corpo de oficiais e, às vezes, na própria estrutura organizacional, afim de controlar as FFAA e utilizá-las em benefício próprio. Nos regimes de partido único ou hegemônico, os militares são vistos como instrumento político a serviço do partido. Nestes casos, a filiação dos oficiais ao partido, quando não obrigatória, é vista como de grande importância para a ascensão na carreira militar. A existência de uma cadeia de comando paralela, composta por comissários do partido ou por células internas da própria organização militar, diretamente subordinadas ao poder político também é bastante comum. Durante os regimes autoritários da América Latina as intervenções dos governos militares nas instituições militares foi muito

freqüente¹¹. No caso brasileiro, conforme Luciano Martins aponta (1986), esta intervenção foi agravada pela criação de uma estrutura de poder paralela, chamada de comunidade de informações, dentro da burocracia militar e do governo.

A noção de controle civil objetivo é, no mínimo, insuficiente para um contexto de transição e consolidação democrática. Ela desconsidera fatores culturais que permeiam as relações civis militares em cada sociedade, tampouco considera a necessidade de *accountability* das instituições militares por parte da sociedade civil. Controle Civil Objetivo não significa, necessariamente, controle civil democrático.

Além destes problemas, convém destacar outras lacunas da definição de Huntington. A primeira diz respeito ao reconhecimento dos limites de sua competência profissional por parte dos militares. Estes limites variam a cada sociedade em função da sua cultura política¹² e do padrão de relacionamento entre civis e militares.

Além disso, o fundamento da noção de controle civil objetivo é o relativo isolamento dos militares face ao restante da sociedade. O insulamento dos militares nas suas atividades peculiares seria até que desejável. Apontando exatamente no sentido oposto, Bengt Abrahamsson (1972) argumenta que o possível isolamento dos militares os levaria a desenvolver um sistema de valores que poderia, inclusive, ser contrário aos valores encontrados na sociedade. Tal diferença, ou contradição, levaria os militares a intensificarem seu nível de intervenção política.

Esta noção de controle civil objetivo enfatiza o papel das instituições formais, sem levar em conta as relações, ou interações, entre os militares e tais instituições. O conceito de Huntington não faz qualquer referência aos

¹¹ Faço aqui uso da distinção elaborada por Stepan (1988) entre “militares enquanto governo” e “militares enquanto instituição”, ver capítulo 3.

¹² Giacomo Sani define cultura política como um conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de determinada unidade social e tendo com objeto fenômenos políticos (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1993:306).

mecanismos de interação entre os militares, a sociedade civil e a sociedade política. Esta interação entre os militares e a sociedade pode se dar, dentre outros, através do sistema de ensino militar, do modelo de recrutamento militar adotado, da composição social do corpo de oficiais. O *lobby* militar é um destes mecanismos, no caso, possibilita a interação entre as Forças Armadas e o Congresso Nacional.

Outra questão trata da minimização da intervenção militar na política. Uma mesma ação política dos militares pode perfeitamente ser aceita e entendida como legítima em um dado sistema político, porém em outro, pode ser considerada uma intromissão indesejada nos assuntos políticos. Podemos dizer que os limites da ação política dos militares e a forma como ela se dá também são determinados pela cultura política de cada país.

1.3.2 - Intervenção Militar

O termo “intervenção militar” refere-se a uma das formas mais radicais de ação política por parte dos militares. Tem uma forte carga pejorativa, *intervir* refere-se a interferir, ação que só pode ser realizada por quem é estranho ou externo a esfera de atuação. Os militares não são corpos estranhos ao sistema político¹³, fazem parte deste, quer representando os interesses da instituição militar, quer assessorando as lideranças políticas ou mesmo implementando as decisões políticas destas lideranças.

A literatura a cerca do assunto consagrou o termo “intervenção militar”, de modo que, para não perder o valor comparativo dos estudos já realizados, prosseguirei utilizando-o no sentido de ação política dos militares.

¹³ Caracterizado pela interdependência recíproca entre as instituições, grupos, procedimentos e práticas políticas.

Várias classificações das modalidades de intervenção militar foram elaboradas. Em comum, todas apresentam variações no que diz respeito a intensidade destas intervenções.

Gianfranco Pasquino define intervenções militares como “*pressões de natureza extraconstitucional efetuadas pelos militares sobre os civis*” e acrescenta que “*a intervenção pode ir do simples veto às atividades governamentais ou às partes relevantes desta, à inclusão de pessoal militar no governo até a gestão direta do poder*” (Bobbio, Matteucci & Pasquino:752).

Samuel Finer expande o conceito de intervenção militar também para as ações políticas de natureza constitucional, ou de alguma forma legitimadas pelo sistema político. Assim, nos mostra que a atitude dos militares face a política varia da influência à pressão (Finer, 1962). De acordo com esta definição, as formas de intervenção militar seriam as seguintes: influência, pressão, deslocamento e suplantação. Assim, a questão passa a ser qual o nível de intervenção militar, uma vez que tomando este conceito de intervenção, dificilmente ela deixaria de ocorrer. Nesta mesma linha de raciocínio, Oliveira constata que:

“de fato, as intervenções militares (ao contrário do que decreta o senso comum) não querem dizer tão somente golpes militares. Elas podem ser apreendidas como 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” (1994:24).

Suplantação seria a forma mais intensa de intervenção militar. A dissolução de um sistema político e adoção de um regime militar seria um exemplo típico de suplantação. No **deslocamento**, os militares interviriam no sistema político pela dissolução de um governo e por sua substituição por um

novo governo civil mais “confiável”. Ambas as formas de intervenção ocorreriam em sistemas de baixa cultura política¹⁴.

Pressão aqui seria também entendida como ameaça de ampliação da forma de intervenção política. Os militares interviriam no sistema político através de ameaças de golpe de Estado ou regime militar. Este tipo de intervenção não seria exclusivo de sistemas com baixo nível de cultura política, ocorre em sistemas com cultura política “madura”.

O mais baixo nível de intervenção política, que é aquele que nos interessa, é a **influência**. Seria uma forma constitucionalmente aceita de intervenção política. A influência militar na adoção de determinada política através de *lobby* militar se encaixaria perfeitamente neste caso. Portanto, ao tratarmos das atividades da Assessoria Parlamentar do Exército, estaremos tratando desta forma de intervenção militar. A questão que se coloca é saber se o *modus operandi* deste *lobby* é compatível com o regime democrático. Deste assunto trataremos no próximo capítulo.

¹⁴ Sistema de baixa cultura política, aqui descrito por Finer, seria, num continuum, o oposto ao de alta cultura política, definida como aquele em que numerosos grupos organizados manifestam seu apoio às instituições civis, de modo que os militares procuram exercer sua influência somente nas formas estabelecidas pela constituição. Um estágio intermediário seria o sistema de cultura política madura. Esta definição de cultura política estaria mais próxima hoje daquilo que entendemos por sociedade civil (Cohen & Arato, 1995).

Mais tarde, o conceito de cultura política foi desenvolvido por Gabriel Almond e Sidney Verba em 1965 (Almond & Verba, 1965). Neste sentido, cultura política seriam as atitudes, normas crenças, concernentes à política, partilhadas pelos membros de determinada sociedade.

Capítulo 2

O Lobby Militar: um novo padrão de interações entre civis e militares

A maioria dos estudos que tratam das relações civis-militares busca entender as mudanças no comportamento militar enfocando duas dimensões da questão: as transformações político-ideológicas e a reformulação institucional-organizacional das FFAA (Dreifuss & Dulci, 1983). Pouca ênfase, no entanto, tem se dado a um terceiro aspecto do problema, a interação entre os militares e a sociedade.

No período anterior a 1964, ocorreram várias transformações no comportamento militar. No campo político-ideológico a adoção e implementação da doutrina de segurança nacional representa uma importante mudança no pensamento militar. No campo institucional-organizacional a “nova” profissionalização dos militares representou alteração significativa no comportamento militar (Stepan, 1973).

O objetivo principal deste capítulo é mostrar a evolução dos mecanismos de interação entre os militares e a sociedade. Procuraremos mostrar como os canais de interação sofreram alterações desde o período democrático de 1946 à 1964, passando pelo regime autoritário, chegando finalmente à transição democrática. Mostraremos também como os militares se prepararam para um novo padrão de interação com a sociedade durante a transição democrática.

2.1 - Os Mecanismos de Ligação entre o Exército e a Sociedade

Durante o período de transição democrática, o órgão do Ministério do Exército encarregado de realizar a ligação com os outros poderes da União,

bem como com os demais órgãos do Poder Executivo era o Gabinete do Ministro do Exército (Gab Min Ex). Porém, nem sempre esta ligação se deu através deste canal. A forma como esta ligação era efetuada também evoluiu ao longo do tempo, tornando-se cada vez mais especializada, como veremos a seguir.

A organização do Gabinete do Ministro da Guerra no período compreendido entre 1938 e 1962 foi estabelecida pelo Decreto-Lei 3268, de 12 de novembro de 1938, que sofreu poucas alterações substantivas. O referido decreto estabelecia:

“Art 2º: São atribuições do Gabinete:

3 - Manter a ligação entre os diferentes órgãos do Ministério, assim como as relações entre o Ministério da Guerra e os outros Ministérios.”

Como vemos a organização interna do Ministério previa apenas a ligação com o Poder Executivo. Esta ligação era estabelecida diretamente pelo Ministro da Guerra, ou por meio de lideranças militares que ocupavam postos nos diversos órgãos da administração pública .

Maria Vitória de Mesquita Benevides aponta estas duas formas de interação dos militares com o poder civil durante o governo de Juscelino Kubitschek (Benevides, 1976). Segundo a autora a participação política dos militares dava-se através da intromissão do Ministro da Guerra, Marechal Lott, em assuntos não relacionados com o seu ministério. Lott interferia não somente nos assuntos afetos ao Presidente da República, mas também na área dos outros ministérios. O ministro pronunciava-se a respeito de política partidária, política econômica, reforma agrária, política externa, parlamentarismo etc. Benevides levanta a hipótese de que estas intromissões não eram conflitantes com o posicionamento do governo, ao contrário, o reforçavam.

Outra forma de participação política dos militares apontada por Benevides era a participação de oficiais em importantes postos do governo e em todos os setores da atividade econômica. Uma pesquisa realizada por John Johnson revela que, em 1961, 1100 oficiais militares exerciam cargos civis (Johnson, 1964:211)¹⁵. Neste caso, os militares não apenas influenciavam o governo, mas começavam a exercer o poder efetivamente. Se, neste período, os militares ocupavam postos cedidos pelo poder civil, após 64 a situação se inverte, os civis passam a ocupar postos cedidos pelos militares.

Durante o período de 1946 a 1964, outros mecanismos de ligação entre militares e civis também foram estabelecidos. Dois canais de comunicação tiveram papel relevante nesta interação dos militares com a sociedade civil: o Clube Militar e a Escola Superior de Guerra (ESG).

A maior parte da literatura aponta o caráter institucional das intervenções militares, pelo menos das intervenções mais graves como os golpes militares. Nestes casos é possível ver as posições e os pontos de vista da corporação como um conjunto. Há momentos, porém, em que as FFAA mostram-se divididas em várias tendências políticas. Devido a estrutura rígida das organizações militares, não é fácil distinguir esta pluralidade de tendências, uma vez que não existe fórum específico para o debate político. Antônio Carlos Peixoto aponta que, durante a década de 50, o Clube Militar desempenhara as *“funções de articulação ou de organização do debate político e de representação formal e informal de correntes majoritárias nas Forças Armadas”* (Peixoto, 1980b:73).

Além das funções de articulação e representação do debate político dentro das Forças Armadas, o Clube Militar servira como elemento de ligação entre a instituição militar e a sociedade política. Em função do papel privilegiado desempenhado por esta agremiação, fórum de debates, a imprensa

¹⁵ Maria Vitória de Mesquita Benevides apresenta uma relação detalhada dos militares que exerceram postos civis na administração pública, durante o governo JK (Benevides, 1976:147-148 e 187-188).

e o poder civil acompanhavam de perto as eleições para a presidência do Clube Militar.

No começo dos anos 50, durante o governo Vargas, duas questões polarizaram o seio da oficialidade: a participação do capital estrangeiro na exploração dos recursos minerais brasileiros, especialmente o petróleo, e a política a ser adotada pelo Brasil em relação a guerra fria¹⁶ (Skidmore, 1975; Sodré, 1968). Duas correntes divergentes surgiram dentro do Exército. Uma ala nacionalista, chefiada pelo Gen Estillac Leal, que apoiava o projeto de Vargas para a Petrobrás e advogava uma posição mais independente na política externa. A outra ala, anticomunista, chefiada pelo Gen Etchgoyen, acusava os nacionalistas de colaborarem, conscientemente ou não, com os demagogos e agitadores a serviço do comunismo internacional.

Os debates, acompanhados de perto pela imprensa, acirraram-se com a publicação, na revista do Clube Militar, de um artigo nacionalista recomendando a neutralidade do Brasil e sugerindo serem os americanos os responsáveis pelo início da guerra da Coreia. Houve uma forte reação por parte de outros membros do clube que não queriam saber de um nacionalismo tão extremado. Este grupo de oficiais fez publicar, em dezembro de 1950, um manifesto acusando o artigo de “russófilo” (Skidmore, 1975).

O debate chegou até 21 de maio de 1952, data da eleição para a presidência do Clube Militar. Duas chapas foram apresentadas. A primeira, da situação, representada pelos então presidente e vice-presidente do Clube, generais Estillac Leal e Horta Barbosa, com fortes cores nacionalistas. Os candidatos de oposição eram os generais anticomunistas Etchgoyen e Nelson de Melo. Venceu a chapa anticomunista com praticamente o dobro de votos dos nacionalistas. Este resultado deixou claro para o governo Vargas a posição da maioria da oficialidade do Exército. Assim, Vargas teve que repensar sua plataforma política baseada num forte nacionalismo.

¹⁶ Havia uma “sugestão” americana (recusada) para envio de tropas brasileiras para lutar na Coreia, além da pressão americana para ratificação de acordos militares (Davis, 1996).

Outro mecanismo de ligação entre civis e militares era a Escola Superior de Guerra (ESG). Durante a Segunda Guerra Mundial, os oficiais brasileiros que combateram na Europa puderam perceber que havia uma fraca ligação entre as três Forças Armadas e uma débil coordenação de estratégia nacional em todos os seus aspectos: militar, industrial e burocrático (Stepan, 1975). Com o fim da guerra e o seu retorno ao Brasil, estes oficiais pressionaram as lideranças militares para a criação de um órgão de ligação entre as três forças e de um centro de estudos estratégicos. Coube ao ex-comandante da Artilharia Divisionária na Europa, general Cordeiro de Farias, organizar a ESG, destinada a elaborar uma estratégia de segurança nacional. A escola foi concebida para desempenhar as funções do War College e do Industrial College norte-americanos.

Para tal, eram convidados a estagiar na ESG, junto com os militares, lideranças civis dos mais diversos setores: políticos, empresários, funcionários públicos, profissionais liberais¹⁷. Portando, a escola brasileira congregava civis e militares¹⁸. Seu objetivo era aglutinar, doutrinar e formar os quadros dirigentes do Brasil. Nas palavras do seu fundador, em entrevista a Aspásia Camargo e Walder de Góes:

“A principal finalidade da ESG é dar aos militares um conjunto de conhecimentos que por profissão ignoram, e ao mesmo tempo oferecer

¹⁷ Até 1966, a ESG tinha diplomado 599 militares, 224 empresários particulares, 200 funcionários públicos dos principais ministérios, 97 dos órgãos autônomos, 39 congressistas, 23 juizes federais e 107 profissionais variados (Stepan, 1975:130).

¹⁸ Diplomas conferidos no Curso Superior de Guerra entre 1950 e 1975, com bases em dados de 1975.

ano	civis	militares	total
1950	16	46	62
1955	45	63	108
1960	53	85	138
1965	45	72	117
1970	51	67	118
1975	79	71	150

aos civis uma série de informações sobre a vida militar, que por sua vez desconhecem. Para isso estudam-se problemas brasileiros sem pontos de vista preestabelecidos” (Camargo & Góes, 1981:423).

Portanto, a escola funcionava como fórum de debates e centro integrador do pensamento civil e militar. Outro órgão importante na interação entre civis e militares era a Associação dos Diplomados na Escola Superior de Guerra (ADESG). Esta associação, com sede nos principais estados do Brasil e composta por civis e militares tinha a função de reproduzir as idéias debatidas na ESG. Como Cordeiro de Farias comentou, *“o objetivo básico da ADESG é divulgar a doutrina de segurança nacional e seus princípios” (Camargo & Góes, 1981:427).*

Assim, podemos perceber que tanto o Clube Militar quanto a ESG e as ADESG's, serviam de canais de transmissão do pensamento político dos militares. A verificação deste posicionamento acabou por influenciar as decisões políticas da época.

Não obstante a existência desses mecanismos de interação entre civis e militares, não havia uma clara ligação dos militares com o Poder Legislativo. Esta situação perdurou até 1962, quando houve uma reestruturação da organização do gabinete do Ministro da Guerra. A portaria 705, de 27 de março de 1962 estabelecia:

“Art 1º. Ao Gabinete do Ministro incumbe:

5) Estabelecer ligação entre o Ministério da Guerra e demais órgãos dos Poderes da República.”

Esta função cabia à 1º divisão, encarregada de realizar as tarefas de relações públicas do Ministério. Dentre suas inúmeras funções, competia a esta divisão: *“manter estreita ligação com os órgãos do Poder Legislativo e*

*acompanhar o andamento, nas Casas do Congresso Nacional, de projetos que interessam ao Ministério da Guerra*¹⁹.

Embora já estabelecesse uma função de ligação com o Poder Legislativo, esta organização do Gabinete do Ministro da Guerra não previa pessoal necessário para realizá-la. Assim, essa tarefa era cumprida de maneira esporádica por oficiais destacados para acompanhar questões específicas, sem contudo dar continuidade à função de ligação. Os oficiais destacados, a partir de 1967, passaram a ser chamados de assessores especiais, dignados em caráter temporário para acompanhar assuntos específicos de interesses do Ministério do Exército²⁰. A descontinuidade dessa ligação não se mostrou problemática, dado o reduzido papel do Congresso Nacional na formulação de decisões políticas, durante o regime militar.

A partir de 1964, os militares passaram a interagir apenas com segmentos privilegiados da sociedade, através da sua inserção econômica ou do convívio no poder. Estabelecem um tipo de interação “excludente” com setores empresariais da indústria, das finanças e da tecnocracia (Dreifuss & Dulci, 1983). Nesse mesmo período houve um aumento no grau de autonomia institucional. As FFAA fecharam-se a pressões externas dos grupos estabelecidos na sociedade. Houve, assim, necessidade de reprimir estas pressões externas. O instrumento adequado para esta repressão foi uma legislação de exceção, cujo instrumento mais autoritário era o ato institucional nr 5 (AI 5). O desmantelamento (mesmo que parcial) desta legislação trouxe consigo a necessidade do restabelecimento (e aprimoramento) dos mecanismos de interação com a sociedade.

A partir de 1982 ocorre uma significativa reformulação da organização do Gabinete do Ministro do Exército. A portaria ministerial 277, de 22 de Março de 1982, acrescenta:

¹⁹ Artigo 15, inciso 3º, da Portaria nr 705, de 27 de março de 1962.

²⁰ Decreto nr 65071-A, de 27 de Agosto de 1969.

“Parágrafo 2º do artigo 2º: A ligação do gabinete com os órgãos do Poder Legislativo - Senado Federal e Câmara dos Deputados - será assegurada por uma Assessoria Parlamentar ligada diretamente ao Chefe de Gabinete.”

Surge pela primeira vez a designação de Assessoria Parlamentar. A função de assessor parlamentar ganha caráter permanente. Esse assessor, de acordo com esta nova organização, será um oficial do Gabinete do Ministro do Exército que passará a se ocupar exclusivamente desta tarefa, sob supervisão do Chefe de Gabinete. Até então, a ligação com o Poder Legislativo era realizada por assessores especiais, que desempenhavam esta função cumulativamente com as que já exerciam.

Em 1985, primeiro ano da Nova República, uma alteração organizacional permite que essa assessoria seja reforçada por outros oficiais do mesmo Gabinete quando alguma questão de interesse do Exército assim o exigisse. Veremos mais adiante que durante a Assembléia Nacional Constituinte vários oficiais foram destacados, como assessores especiais, para reforçar os trabalhos da Assessoria Parlamentar.

Embora nosso período de análise se estenda somente até 1990, é interessante verificar a evolução desta função de ligação. Para marcar bem a evolução da função de ligação com o Poder Legislativo, consideremos a composição do Gabinete do Ministro do Exército estabelecida a partir de 1993²¹. Neste ano foi criada a Quarta Assessoria (A/4), para tratar exclusivamente dos assuntos relacionados aos membros do Congresso Nacional. Assim, a Assessoria Parlamentar ganha novo status, tarefas bem definidas e pessoal (assessores e corpo de apoio) exclusivo para o desempenho das funções. Suas tarefas são:

²¹ Portaria Ministerial 253, de 15 de Julho de 1993.

- “I - assessorar e apoiar o Ministro do Exército e o chefe de Gabinete nos assuntos relacionados ao Poder Legislativo;*
- II - Acompanhar, no Congresso Nacional, a tramitação de proposições legislativas de interesse do Ministério do Exército;*
- III - Encaminhar ao Gabinete, acompanhadas de análise preliminar, as proposições parlamentares de interesse do Exército;*
- IV - Acompanhar a tramitação das proposições legislativas de forma a adequá-las ao interesse do Exército, expresso em parecer encaminhado pelas demais assessorias do Gabinete e outros órgãos do Ministério do Exército;*
- V - encaminhar ao Gabinete os assuntos de interesses dos parlamentares, inclusive pedidos de audiência com o Ministro, e acompanhar sua tramitação no âmbito do Ministério;*
- VI - Ligar-se às demais assessorias do gabinete com vistas ao fornecimento de subsídios aos trabalhos por elas desenvolvidos;*
- VII - encaminhar ao chefe do Gabinete, com máxima urgência, os requerimentos de informação provenientes do Congresso Nacional e dirigidos ao Ministro do Exército, indicando o assunto tratado e o prazo legal de resposta;*
- VIII - Estabelecer contato com parlamentares, autoridades civis e assessores parlamentares das demais Assessorias Institucionais em ação no Congresso Nacional, em particular as dos Ministérios Militares, visando à harmonização das atividades de interesse comum e o cumprimento de sua função precípua;*
- IX - Coordenar a atuação de militares e servidores civis do Ministério convocados por tempo limitado a prestar serviços no âmbito do Congresso Nacional”²².*

²² Artigo 16, parágrafo único, da portaria ministerial 353, de 15 de Julho de 1993.

Conforme podemos constatar, a função de ligação entre o Exército e o Poder Legislativo foi tornando-se, ao longo do tempo, cada vez mais complexa e especializada. A criação, a partir de 1993, da Assessoria Parlamentar do Exército, dotada de pessoal próprio, tarefas específicas e autonomia funcional demonstra a importância dada pelo Exército a esta atividade e o reconhecimento de sua eficiência durante o período de transição democrática.

2.2 - Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e Lobby

Antes de tratar da ação política dos militares junto ao legislativo, uma tarefa se impõe: diferenciar grupos de interesse, grupos de pressão e *lobbying*. Embora tais expressões, por vezes, sejam utilizadas no mesmo sentido, seu correto entendimento é fundamental para o estudo das atividades da Assessoria Parlamentar do Exército junto ao Congresso Nacional. Outro problema que se coloca é distinguir e relacionar estes conceitos, principalmente os grupos de pressão e partidos políticos.

Antes, porém, é necessário compreender o que vem a ser um grupo. Nas palavras de Jean Meynaud, grupo é “*um conjunto de indivíduos que possuem uma ou várias características em comum*” (Meynaud, 1966:11). A população feminina do Distrito Federal, assim como o sindicato dos rodoviários, constituem dois grupos. A diferença entre os dois grupos é que o segundo possui uma organização com vistas a uma finalidade - promoção e defesa dos interesses dos rodoviários. Podemos dizer que há os grupos organizados e os grupos não organizados. Passaremos a chamar os primeiros de grupos de interesse.

David B. Truman, em sua obra *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, publicada em 1951, tratou de avaliar o papel dos grupos no processo político. Truman não distingue grupo de pressão de grupo de interesse, definindo-os (os grupos de interesse) como:

*“Qualquer grupo que, a base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas.”*²³

Tal definição peca pela excessiva generalização. Qualquer grupo organizado existente na sociedade seria um grupo de interesse. Truman (1951) busca superar esta deficiência apontando a existência de vários tipos de interesses, dentre eles os interesses políticos. Neste ponto nos parece esclarecedora a definição de interesse encontrada no Dicionário de Língua Portuguesa de professor Aurélio Buarque de Holanda (1980), que identifica interesse como vantagem, proveito ou benefício. Os grupos de interesse teriam como traço comum a organização em torno de um fim ou objetivo, no caso uma vantagem, um proveito ou um benefício. Embora correntemente verifiquemos a tendência de redução do conceito *interesse* a sua dimensão econômica, podemos perceber que outras finalidades tais como religião, solidariedade, ciência também podem ser verificadas nos grupos.

A partir da noção mais ampla de interesse, podemos dizer que todo o grupo (organizado), enquanto elemento de análise, se relaciona em função de uma finalidade, que pode, até mesmo, ser a sua própria manutenção como grupo. George Homans define grupo organizado como *“um número de pessoas, ou membros, em que cada uma age em interação com cada uma das outras, ou é capaz de o fazer, ou pode pelo menos ter conhecimento pessoal de cada uma das outras”*²⁴. Esta interação se dá em torno de um fim colimado.

Assim, podemos concluir que a categoria *grupo de interesse* é por demais ampla, tornando-se inadequada como categoria de análise para o trabalho aqui proposto.

²³ Citado por Pasquino no Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1993, p 564.

²⁴ Citado in *Dicionário Geral das Ciências Sociais*, Lisboa, Lexis, Edições 70, 1984, p 443.

Com relação aos grupos de pressão, podemos dizer que estes se definem pela adoção de um objetivo bastante específico, influenciar o poder político. Qualquer grupo de interesse, quando adota uma postura visando influenciar as decisões políticas, passa a ser também um grupo de pressão. Como Murillo Aragão assinala, “*o animus de atuar como força influenciadora do processo político seria uma característica determinante para diferenciar os grupos de interesse dos grupos de pressão*”(Aragão, 1993:48).

Se o objetivo destes grupos é exercer influência sobre o poder político, a modalidade de ação é a pressão. Pasquino define pressão como “*a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político*” (Bobbio, Pasquino & Matteucci, 1993:564). Tal pressão tanto pode ser negativa, na forma de punições, quanto positiva, na forma de prêmios. Esta pressão converte-se em influência quanto alcança seus objetivos.

Charles E. Lindblom, nos chama a atenção, apontando que a atividade de pressão a fim de influenciar o poder político não é exclusivamente desenvolvida por grupos. Há indivíduos que dada sua riqueza, prestígio ou posição (funcionários governamentais são um exemplo) funcionam e podem agir tal qual os grupos de pressão (Lindblom, 1981).

O termo *Lobbying* refere-se aos corredores dos edificios públicos ou às entradas dos grandes hotéis, onde normalmente residem muitos parlamentares. São, funcionalmente, locais de passagem e de encontros. A atividade de *lobby* é um modo de tentar influenciar os *decision-makers* através da transmissão de mensagens entre estes (os *decision-makers*) e os grupos de pressão, por meios dos seus representantes, os lobistas, ou através de intermediários.

Depois de definirmos grupos de interesse, grupos de pressão e lobbying passemos a distinguir grupos de pressão e partidos políticos.

Diferenciar grupos de interesses de partidos políticos a partir da teoria dos grupos é tarefa bastante difícil. A definição de Truman não ajuda muito, uma vez que, como vimos, qualquer grupo reunido em torno de alguma finalidade é um grupo de interesse. Os partidos, de acordo com esta definição, podem muito bem ser considerados grupos de interesses.

Resta-nos tentar distinguir grupos de pressão e partidos políticos. As primeiras tentativas de diferenciação buscaram critérios dentro da composição dos grupos de pressão e dos partidos políticos. *Continuidade e intermitência* das atividades, *dimensão* da estrutura organizacional, complexidade da *articulação de interesses* são critérios que não se prestam adequadamente à distinção das duas categorias. Alguns grupos de pressão exercem suas atividades de maneira bastante continuada, enquanto existem partidos políticos que só se manifestam pontualmente (i.e. eleições). Há grupos de pressão de caráter nacional, com agências espalhadas por todo país, enquanto existem partidos de amplitude apenas regional, com estrutura organizacional mínima. No que se refere à articulação de interesses, podemos dizer que existem grupos de pressão que congregam um grande número de interesses, do mesmo modo que encontramos partidos que articulam interesses apenas regionais.

O critério mais adequado, a nosso ver, para distinguir grupos de pressão de partidos políticos está relacionado às finalidades de cada um. Ambos desempenham função de transmissão do questionamento político, de mediação entre Estado e sociedade e de participação política. Contudo, somente os partidos políticos desempenham a função de competição eleitoral, de gestão direta do poder. Já os grupos de pressão buscam influenciar as decisões políticas na condução do poder estatal, sem, no entanto, interessar-se em gerir *in proprio* o poder político. Podemos dizer que os partidos políticos buscam se apropriar do poder político a fim de exercê-lo. Enquanto os grupos de pressão, ao invés de buscar o exercício do poder político, visam apenas influenciá-lo.

2.2.1 - Os Grupos de Pressão e a Democracia

Antes de prosseguir e tratar da atuação das Assessorias Parlamentares é necessário tecer alguns comentários sobre a atuação dos grupos de pressão num regime democrático. De acordo com a teoria dos grupos, em qualquer regime político é possível notar a existência de grupos de pressão. Ocorre que a atuação dos grupos de pressão pressupõe duas condições: possibilidade de organização e possibilidade de exercer influência.

Nos regimes não-democráticos existem grupos, mesmo que informais, que tentam controlar o poder, mais do que simplesmente influenciá-lo. Sua capacidade de organização é limitada. Apenas os grupos que compõem o sistema político podem se organizar. A liberdade de associação dos grupos considerados “de fora do sistema” é bastante limitada, quando muito, apenas formal. Já nos regimes democráticos a liberdade de associação é requisito básico para a efetiva participação política.

Quanto à segunda condição, possibilidade de exercer influência, podemos dizer que nos regimes não-democráticos esta possibilidade é bastante reduzida. Para poder influenciar, dentre outras coisas, é necessário liberdade de expressão, sem a qual a transmissão de mensagens entre os *decisions-makers* e os grupos de pressão torna-se muito limitada. Além de livre acesso às informações que fundamentarão as decisões.

Conforme diz Pasquino: “os grupos de pressão são organizações típicas dos sistemas democráticos, mas isto não quer dizer que sejam, hodiernamente, inteiramente aceitos” (Bobbio, Matteucci & Pasquino:570). É bem verdade, que neste final de século, os grupos de pressão se tornem elementos inelimináveis das democracias. A atuação destes grupos complementam as atividades partidárias, uma vez que os partidos políticos concentram sua atuação nos períodos eleitorais e tratam de problemas de larga escala. Já os grupos de pressão operam de uma forma mais constante e específica, além de complementar a ligação entre os segmentos sociais organizados e o Estado. A

atuação desses grupos contribuí para a melhoria da participação política nos regimes democráticos.

Além da contribuição na dimensão participativa, os grupos de pressão funcionam também como instrumentos de informação para os *decision-makers*. O processo de tomada de decisões requer uma quantidade enorme de informações, que, por vezes, não está facilmente disponível. Yamil e Sousa Dutra (1990) aponta duas categorias de agentes de informação do Poder Legislativo: agentes internos e agentes externos. Os agentes internos seriam as assessorias legislativas, os centros de informação e documentação, as comissões, as lideranças partidárias, os próprios legisladores, os funcionários etc. Já os agentes de informação externos seriam os órgãos da administração pública, o eleitorado, os grupos de pressão, a imprensa, as instituições acadêmicas, etc. Assim, a informações fornecidas pelos grupos de pressão contribuem para o enriquecimento do processo de tomada de decisões.

Duas críticas à atuação dos grupos de pressão são recorrentes na literatura especializada. A primeira acusa os grupos de pressão de sacrificar o interesse geral por patrocinar privilégios e interesses particulares. Com relação a esta crítica podemos argumentar a indeterminação da expressão *interesse geral*. Qual seria então o *interesse geral* a ser buscado no processo de decisão? Por acaso o *interesse geral* da sociedade e o interesse particular dos grupos seriam necessariamente excludentes?

A origem desta crítica está na visão organicista da sociedade, a ênfase é dada no “todo social”, em detrimento das partes que o compõe. Qualquer tentativa de repartir esse “todo social” em partes distintas, e as vezes antagônicas, era mal vista. Este mesmo argumento foi utilizado, no começo do século, contra o surgimento dos partidos políticos. Da mesma maneira diziam que os partidos representavam interesses particulares em detrimento do *interesse geral*. Hoje temos os partidos como elementos essenciais para a formação de qualquer sistema político. Os grupos de pressão são elementos complementares dos partidos políticos para a representação de interesses.

Uma segunda crítica, mais consistente, refere-se ao desequilíbrio de forças entre os diversos grupos de pressão. Paulo Bonavides chega a argumentar da prevalência dos interesses dos mais fortes sobre os interesses dos mais fracos (Bonavides, 1972). Podemos ainda acrescentar o fato de que os interesses dos grupos não organizados não são representados neste processo de tomada de decisões. Assim boa parte da sociedade, exatamente a mais necessitada, não tem seus interesses representados.

2.2.2 - Os Órgãos Públicos e os Grupos de Pressão

Conforme aponta Lindblom (1981), os órgãos públicos atuam à semelhança dos grupos de pressão. Do mesmo modo que os grupos de pressão, tais entidades, não raro, buscam influenciar o processo de decisão política.

Meynaud (1966) aponta duas correntes de pensamento que classificam estes órgãos de forma diferente. Uma primeira corrente, de influência americana, não vê diferença entre as instituições governamentais e os grupos de pressão. Esta abordagem, pluralista, vê a atividade política como sendo um embate das diversas forças sociais. Desta maneira, “*os fenômenos governamentais são o resultado das pressões que os grupos (incluindo os organismos públicos) exercem uns sobre os outros*” (Meynaud, 1966:42).

Este tipo de abordagem permite entender o comportamento dos órgãos públicos face ao processo de *policy-making*. Também enfatiza a interpenetração constante das atividades públicas e privadas no processo de decisão. O processo de tomada de decisão política é realizado a partir do embate dos diversos interesses - tanto dos órgãos públicos quanto dos grupos privados relacionados à questão.

Por outro lado, esse tipo de visão não leva em consideração importantes diferenças entre os órgãos públicos e os grupos de pressão ao considerá-los como uma mesma categoria analítica. O simples fato de os órgãos públicos,

como entes estatais, possuírem o recurso da força, os torna diferentes dos grupos de pressão privados.

Uma segunda corrente de pensamento, de origem francesa, entende que as instituições governamentais “*tornar-se-iam grupos de pressão, se saindo das suas funções próprias, se esforçassem por orientar e, neste caso bloquear as decisões dos governantes*” (Meynaud, 1966:43). De acordo com a definição de grupos de pressão, vimos que estes buscam influenciar a tomada de decisões, sem, no entanto, visar o exercício do poder. No caso dos órgãos públicos, eles, embora não exerçam o poder, participam de duas fases do processo decisório, tanto da sua formulação, quanto da sua execução. Esta abordagem mostra-se por demais incompleta por não separar estas duas fases do processo decisório: formulação e execução. A comparação das atividades dos órgãos públicos com os grupos de pressão só é possível na primeira fase do processo decisório.

Para resolver este problema, Gastão Alves de Toledo sugere classificar os grupos de pressão quanto à sua posição em relação ao Estado. Assim teríamos os grupos exteriores ao Estado que seriam aqueles que “*atuam face ao Estado, não em seu organismo*” (Toledo, 1985:39). Já os órgãos públicos comporiam a categoria atípica dos grupos de pressão interiores ao Estado.

Assim, podemos dizer que os órgãos públicos diferenciam-se dos demais grupos de pressão privados em função da exterioridade ou não em relação ao Estado. Com relação aos partidos políticos podemos dizer que os órgãos públicos visam influenciar a tomada de decisões, bem como executam as decisões tomadas. Estes órgãos, no entanto, não buscam o exercício direto do poder decisório.

A busca de influência no processo de tomada de decisão é realizada através das Assessorias Parlamentares, que procuram fazer a ligação entre os *decision-makers* e os órgãos públicos. O conjunto de atividades relacionadas a tentar influenciar o processo de tomada de decisão é chamado de *lobbying*. Assim, o trabalho das Assessorias Parlamentares é um trabalho de *lobbying*.

Passaremos adiante a estudar as atividades da Assessoria Parlamentar do Exército durante o período de transição democrática brasileiro.

2.3 - A Organização da Assessoria Parlamentar do Exército

Descrever a organização dos grupos de pressão é tarefa difícil. Existe uma imensa variedade destes grupos, com os mais diversos tipos de organização e de finalidade. Mesmo assim, vamos tentar descrevê-los, para melhor analisá-los. São três, os elementos constitutivos de um grupo de pressão: interesse, poder e associação.

A existência de um grupo de pressão pressupõe interesses a serem defendidos. Há grupos de pressão que se formam em torno de um único interesse. Foi o caso da União dos Militares Não-Anistiados, que defendia o direito de anistia ampla, geral e irrestrita para aqueles militares que tiveram seus direitos cassados durante o governo militar. Já outros não possuem um interesse a ser defendido, mas sim vários interesses interligados, a partir de uma concepção política maior. Podemos citar por exemplo a Fiesp - Federação das Indústrias de São Paulo - que defende os interesses do empresariado paulista a partir de uma concepção liberal da sociedade. Há também a OAB que se ocupa da defesa dos interesses dos seus membros, que são os mais variados possíveis: abrange de interesses corporativos até a defesa dos direitos humanos, passando por temas como sistema judiciário brasileiro e construção da democracia.

Quanto mais ampla a participação de um grupo na sociedade e no Estado, mais interesses terá a defender. Dada a ampliação da sua participação nas atividades estatais, e portanto políticas, desde a proclamação da República, o Exército se ocupa de uma variedade imensa de interesses que vão da área de ciência e tecnológica até a questão das reservas indígenas, passando por interesses classistas como salários e aposentadorias.

O segundo elemento necessário a um grupo de pressão, poder, refere-se à autoridade outorgada pelos seus membros para representar seus interesses junto aos *decisions-makers*. Durante o período estudado existiam vários parlamentares ou grupos ligados às FFAA, particularmente ao Exército. Foi o caso do deputado João Batista da Silva Fagundes (PDS-RR), Coronel R-1²⁵ do Exército e do deputado Sebastião Curió Rodrigues de Moura (PDS-PA), Major R-1 do Exército ligado a setores da comunidade de informações, especificamente ao Serviço Nacional de Informações (SNI). Além destes, havia ainda o senador Jarbas Passarinho (PDS-PA), coronel R-1, bem como várias grupos de interesses ligados a ex-militares.

Apesar desses parlamentares ligados ao Exército, a Assessoria Parlamentar do Exército era o único porta-voz dos interesses da força junto ao Poder Legislativo. Como relatou um oficial desta Assessoria Parlamentar, “*nós falávamos em nome do ministro*”²⁶. De fato, os atores políticos envolvidos no processo de tomada de decisões reconheciam a exclusividade deste papel.

O terceiro elemento constitutivo de um grupo de pressão é sua capacidade de associação. Tal capacidade diz respeito a sua estrutura organizacional, seus recursos humanos, bem como aos suas disponibilidades financeiras.

Quanto a sua estrutura organizacional, devemos verificar de perto a organização do Gabinete do Ministro do Exército (Gab Min Ex), órgão responsável pela ligação com o Poder Legislativo, ao qual a Assessoria Parlamentar está subordinada.

O Gab Min Ex subordinado ao Ministro do Exército, compreendia sua chefia, que é exercida por um General-de-Brigada, três assessorias (A/1, A/2 e A/3), destinadas a tratar de assuntos de competência do ministro relacionados com pessoal; com material bélico, serviços e material de engenharia e

²⁵ A designação R-1 significa reserva remunerada, situação correspondente à aposentadoria dos servidores públicos civis.

²⁶ Entrevista com Cel Carlos Edmundo Vieira, assessor parlamentar, em junho de 1997 - Brasília, DF.

comunicações; e com os de planejamento operacional e administrativo. Os assessores parlamentares estavam ligados diretamente ao chefe do gabinete.

Esta situação perdurou até 1993, quando foi criada a A/4, responsável pela ligação com os membros do Congresso Nacional. Em 1995 surgiu mais um mecanismo de interação entre o Exército e a sociedade. Foi criada a A/5, destinada a “acompanhar, na esfera do Poder Judiciário, Ministério Público da União e Advocacia-Geral da União, os procedimentos judiciais de interesse do Exército”²⁷.

Além das assessorias, o Gab Min Ex contava também com o Centro de Informações do Exército (CIEEx), que, dentre várias funções, exercia a tarefa de acompanhamento dos assuntos políticos da vida nacional. Havia, ainda, o Centro de Comunicação Social do Exército (CComSEEx), responsável pelo trabalho de relações públicas do Ministério dos Exército junto a sociedade civil e a mídia. Outro órgão integrante da estrutura do Gab Min Ex era a Consultoria Jurídica (CJ), incumbida de prestar consultoria jurídica aos pareceres, relatórios, decisões exaradas pelo gabinete.

Esta estrutura do Gab Min Ex mostrou-se muito útil para os trabalhos da Assessoria Parlamentar durante o período de transição democrática. O acompanhamento de assuntos políticos locais (tanto municipais quanto estaduais), com seus desdobramentos a nível nacional, era possível graças ao trabalho do CIEEx. Bem como a identificação dos grupos aliados e contrários aos interesses do Exército.

Além disso, o CIEEx dispunha de um vasto banco de informações. No final de 1985, durante a discussão da Emenda Uequi, que concedia anistia aos militares cassados pelo regime militar, um dos problemas era a falta de dados a respeito do número de cassados que seriam beneficiados, do total de indenizações a serem pagas, bem como a situação de cada militar cassado em

²⁷ Portaria Ministerial nr 061, de 30 de Janeiro de 1995.

relação a sua possível reincorporação. O CIEEx possuía estas informações, que acabaram servindo de importante subsídio para reforçar a posição do Exército.

O CComSEx também realizou um trabalho de grande importância no apoio às atividades da Assessoria Parlamentar. Este órgão era responsável pela ligação com a mídia. Sua tarefa era a divulgação de maneira clara da posição do Exército em relação às matérias do seu interesse. A clareza de objetivos é requisito fundamental para o sucesso da atividade de lobbying. João Bosco Lodi, comentando sobre a anatomia de um lobby aponta para a necessidade de clareza na identificação do pleito. “*O pleito deve responder à pergunta: o que queremos?*” (Lodi, 1993:111). Durante os trabalhos da ANC, o CComSEx distribuiu um livreto intitulado “*Temas Constitucionais: Subsídios*”²⁸ onde tornava clara a posição do Exército sobre temas do seu interesse, a saber: destinação constitucional das FFAA, ministérios militares, conselho de segurança nacional, justiça militar, polícias militares, serviço militar, tutela constitucional da patente do oficial das FFAA, direitos políticos dos militares. Todos estes temas seriam objeto de discussão da ANC.

Outra tarefa importante realizada durante o período da ANC por este órgão de relações públicas era o acompanhamento diário das notícias divulgadas pela mídia sobre assuntos de interesse dos Exército. Quase que diariamente o CComSEx divulgava para o Gab Min um *clipping* das notícias de interesse do Exército.

Outro órgão do Gab Min Ex que auxiliou as atividades de lobbying, foi a Consultoria Jurídica (CJ), através de seus pareceres e estudos para fundamentar a posição defendida pelo Exército. A justificação do pleito é bastante importante na tentativa de influenciar a processo decisório. Murillo de Aragão destaca que um dos procedimentos internos nos trabalhos de um grupo de pressão é a elaboração das justificativas, e acrescenta que a formatação dos argumentos dependerá da disponibilidade de recursos técnicos e financeiros (Aragão, 1992).

²⁸ A cópia integral deste livreto encontra-se no anexo I.

Um exemplo do trabalho desenvolvido pela CJ foi o seu estudo justificando o papel constitucional das FFAA defendido pelo Exército. Esse estudo faz referência à tradição constitucional brasileira, resgatando discussões ocorridas durante a ANC de 1946. Também tece comentários sobre a necessidade das FFAA participarem da manutenção da ordem pública num sistema federativo como a brasileiro. E finalmente busca comparar o papel das FFAA no Brasil com outros países.

Outro aspecto organizacional que favoreceu a atividade de lobbying foi a posição que o Gab Min Ex ocupava dentro da estrutura do Ministério do Exército. O Gab Min Ex encontra-se diretamente ligado ao Ministro do Exército. A Assessoria Parlamentar, embora fosse subordinada ao chefe do Gab Min Ex, tinha acesso direto ao Ministro. Este contato dava-se diariamente por intermédio do chefe da Assessoria Parlamentar que todas as manhãs relatava as atividades do dia anterior ou no transcorrer das atividades parlamentares. A ligação da Assessoria Parlamentar com o ministro facilitava bastante as negociações com os membros do Congresso Nacional, uma vez que permitia decisões e mudanças de posições rápidas²⁹. Dentro da cultura militar, a quebra da cadeia de comando é fato grave. Ocorre quebra da cadeia de comando quando um subordinado recorre a instâncias superiores sem a intermediação do seu chefe imediato. Portanto, o acesso direto ao ministro só foi possível porque a Assessoria Parlamentar pertencia ao Gab Min Ex.

Além disso, a posição do Gab Min Ex permitia também maior rapidez interna para os assuntos atinentes à Assessoria Parlamentar. Os requerimentos de estudos, relatórios e pareceres solicitados aos diversos departamentos do Ministério do Exército eram feitos também “*em nome do ministro*”³⁰.

Ainda tratando da organização do Ministério do Exército, um fato nos permite mostrar como esta estrutura complexa possibilitou a coleta de dados e

²⁹ Entrevista com o Cel Carlos Edmundo Vieira, assessor parlamentar, em junho de 1997 - Brasília, DF.

³⁰ Entrevista com o Cel Carlos Edmundo Vieira, assessor parlamentar, em junho de 1997 - Brasília, DF.

informações essenciais para a atividade de *lobbying*. Durante a ANC uma questão particularmente interessava aos militares, o serviço militar obrigatório. Foram apresentadas várias propostas tornando-o facultativo ou flexibilizando a forma de alistamento militar. Para elaborar suas justificativas favoráveis à manutenção do serviço militar obrigatório, o Exército recorreu aos adidos militares junto às embaixadas brasileiras no exterior. Solicitou que elaborassem estudos a respeito do serviço e do alistamento militar nos países em que serviam. O resultado foi um rico parecer demonstrando a conveniência da obrigatoriedade do serviço militar. Nenhum dos grupos contrários à obrigatoriedade do serviço militar apresentou estudo tão abrangente sobre o tema.

Além dos aspectos organizacionais, a atividade de *lobby* necessita de recursos humanos. Durante a etapa de democratização do período de transição democrática, o Exército destacou vários oficiais para trabalhar como assessores parlamentares. Também foram destacados assessores especiais nos períodos de maior necessidade. Durante a ANC, por exemplo, cerca de doze oficiais, entre assessores parlamentares e especiais, acompanhavam os trabalhos legislativos³¹. Cada um destes oficiais acompanhava ininterruptamente duas subcomissões temáticas³².

Um dado que mostra o prestígio que estes oficiais gozavam dentro do Exército é o número de assessores parlamentares promovidos ao posto de general. Dos oito oficiais que serviram como assessores parlamentares do exército (sem contar os assessores especiais) entre 1985 e 1990, somente dois não foram promovidos a general (Ministério do Exército, 1990). Sendo que um deles não poderia tê-lo sido, pois ainda não tinha permanecido tempo suficiente no posto de coronel. Não podemos inferir que estes oficiais tenham sido

³¹ Além dos assessores do Exército, havia também diversos oficiais da Marinha, Aeronáutica e do Conselho de Segurança Nacional acompanhando a ANC.

³² Inicialmente os trabalhos da ANC desenvolveram-se em 24 subcomissões temáticas. Após o encerramento dos trabalhos nestas subcomissões, coube a duas grandes comissões, assuntos econômicos e assuntos sociais, organizar e dar continuidade ao debate. O resultado destas discussões foi organizado por um terceira comissão, sistematização, que submeteu o texto final ao plenário do Congresso Nacional.

promovidos em função do seu trabalho junto ao Congresso Nacional. Contudo, podemos afirmar que eram oficiais prestigiados pelo comando do Exército, do contrário não teriam sido promovidos.

Conforme pudemos constatar, o Exército possuía uma estrutura organizacional que maximizava seu poder de influência no processo de tomada de decisões. A organização do Gab Min Ex, dotado de assessoria de imprensa, centro de informações, consultoria jurídica e um escritório de *lobby* junto ao Congresso Nacional, aliada a sua capacidade de pressão política, tornou o Exército num dos mais influentes atores políticos do processo de transição democrática, em um dos seus momentos mais importantes, a Assembléia Nacional Constituinte.

2.3.1 - O Despreparo do Legislativo

Contrastando com a estrutura militar, havia o despreparo da sociedade política para tratar das “questões militares”³³. Dada a fragilidade programática dos partidos políticos, não havia por parte destes uma clara orientação política a respeito dos que fazer com as FFAA. Como observou Eliézer Rizzo de Oliveira:

“O acompanhamento do debate das questões militares faz ressaltar o caráter precário e mesmo o improvisado com que se orientam, via de regra, os parlamentares e os partidos políticos. A desorientação não significa a falta de oposição, mas a ausência de convicção e de amadurecimento, de refinamento teórico e político a respeito destas questões” (Oliveira, 1994:155).

³³ A expressão “questões militares” dá a exata dimensão do despreparo da sociedade política. Não existiu, durante a ANC, nenhuma questão exclusivamente militar. Esta expressão refere-se aos assuntos ligados a política de segurança e defesa nacional, destinação constitucional das FFAA e a organização do Estado.

O imprevisto para tratar desses assuntos fez-se sentir pelas emendas apresentadas à Subcomissão de Defesa do Estado e sua Segurança. Enquanto alguns partidos de oposição buscavam minimizar a participação política dos militares, vários parlamentares, favoráveis à tese de despolitização, apresentaram emendas que acabariam por ampliar a ação política das FFAA. Sugeriu-se, por exemplo: a participação dos militares na defesa do meio ambiente, fauna e flora³⁴; no desenvolvimento econômico e social³⁵; e auxílio à implantação do projeto de colonização e reforma agrária³⁶.

Em relação à questão do controle civil dos militares, uma emenda demonstra, particularmente, o total despreparo parlamentar e a falta de orientação partidária para tratar da questão. O deputado Virgílio Guimarães (PT-MG) apresentou uma emenda sugerindo que a escolha dos comandantes se desse através de eleições pela tropa, e que as progressões na carreira militar acontecessem por concurso interno. Finalmente, sugeria que o Legislativo deveria indicar um comandante adjunto³⁷. Se aprovada, esta proposta nos levaria a uma situação parecida com aquela vivida nas décadas de 20 e 30: constantes “quarteladas” (levantes políticos) de unidades militares³⁸. Além disso, sugere um controle do tipo subjetivo, por meio de comissários políticos, que acabariam por instrumentalizar as FFAA em favor de algum grupo político, no caso o grupo majoritário no Poder Legislativo³⁹.

³⁴ Deputado Luiz Soyer (PMDB-GO), sugestão 2625-5.

³⁵ Deputado Jairo Carneiro (PMDB-PB), sugestão 9444-7.

³⁶ Deputado Adroaldo Streck (PDT-RS), sugestão 5644.

³⁷ Sugestão 6668-1.

³⁸ O episódio conhecido como a revolta dos 18 do Forte Copacabana ilustra bem esta situação. Um grupo de militares, bastante politizado, se levanta contra outras unidades militares.

³⁹ Sobre controle subjetivo ver capítulo 1.

2.4 - O *Modus Operandi* da Assessoria Parlamentar do Exército

O estilo de ação de cada grupo de pressão varia de acordo com seus recursos humanos e financeiros, bem como em função do sistema político no qual está inserido. Graham Wootton aponta algumas das determinantes da ação dos grupos de pressão (Wootton, 1972:86):

- 1) *“natureza do ator e suas exigências e objetivos;*
- 2) *natureza e distribuição dos grupos públicos autorizados a oferecerem o alvo, e a natureza do sistema eleitoral pelo qual eles são oferecidos e legitimados;*
- 3) *natureza dos partidos políticos como organização e como configurações (isto é, unipartidários, bipartidários, etc);*
- 4) *natureza e distribuição de outros grupos particulares (secundários) dentro da matriz total;*
- 5) *cultura política.”*

Assim, podemos dizer que a ação política da assessoria militar varia em função do seu alvo e da atividade dos outros grupos particulares. Embora a forma de influenciar o processo decisório varie de acordo com as particularidades de cada questão pleiteada, o contexto onde esta ação se dá permanece o mesmo. Portanto, é de se esperar que o *modus operandi* da assessoria militar seja semelhante ao dos outros grupos de pressão.

Um dos procedimentos internos de um grupo de pressão descrito por Murillo Aragão (1992) é o monitoramento das questões de seu interesse. Durante o período analisado este procedimento era realizado através do acompanhamento diário das comissões e subcomissões do Congresso Nacional.

Todos os assessores exerciam esta função⁴⁰. Hoje já se nota uma divisão de tarefas. Alguns militares desempenham especificamente este trabalho.

Aragão descreve ainda outros procedimentos comuns aos grupos de pressão: envio de correspondência aos parlamentares, visitas e contatos pessoais com os parlamentares e realizações de eventos públicos com a presença de parlamentares (Aragão, 1992).

O envio de pareceres, sugestões e mensagens aos gabinetes dos parlamentos foi, e continua sendo, prática freqüente. Durante a ANC, a prática de enviar documentos aos parlamentares foi bastante utilizada. O livreto “*Temas Constitucionais: subsídios*” foi talvez a correspondência mais importante distribuída pelos militares aos parlamentares.

As visitas de militares ao Legislativo foram também bastante comuns. Durante os trabalhos da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, muitos militares, e mesmo civis diretamente ligados a estes, prestaram depoimentos. Foram os casos, por exemplo, dos generais Bentes Monteiro e Andrada Serpa, da reserva do Exército, dos generais Pereira Gomes e Pacífico Barbosa, do Ministério do Exército, do coronel Mendes Ribeiro, do Conselho de Segurança Nacional, dos professores Ubiratan Macedo, Pedro Figueiredo e Paulo Cesar Milani Guimarães, da Escola Superior de Guerra (Oliveira, 1994:183). Além destas pessoas ligadas ao Exército, outras autoridades civis e militares, ligadas à universidades, Força Aérea Brasileira, Marinha, Polícia Federal e Polícias Militares, a compareceram a comissão.

Durante o período estudado poucos foram os eventos militares que contaram com a presença de parlamentares. A partir de 1990, esta prática tornou-se mais comum. Visitas de parlamentares às unidades militares da região amazônica, à Academia Militar da Agulhas Negras (AMAN), ao Batalhão de Aviação do Exército (BAVEx) e ao Centro Tecnológico do Exército (CTEx) tornaram-se freqüentes.

⁴⁰ Entrevista com o Cel Vieira, assessor parlamentar, em Julho de 1997.

Dos métodos descritos pela literatura especializada a respeito dos grupos de pressão, um nos parece de mais freqüente utilização pela assessoria militar: a análise técnica das implicações de uma determinada decisão política (Lindblom, 1981). Este é um procedimento maximizador do potencial dos grupos de pressão vis-à-vis o despreparo do Legislativo para avaliar tais resultados.

Na comparação dos métodos de pressão utilizados pelos militares com os procedimentos dos outros grupos de pressão dois pontos devem ser destacados. O primeiro é a não utilização do recurso da “pressão eleitoral” pelos militares como forma de ação política. João Bosco Lodi (1993) descreve esta “pressão eleitoral” como uma ação política dirigida ao eleitorado do parlamentar ou exercida diretamente por meio de financiamentos de campanhas eleitorais.

Um segundo procedimento a destacar é a pressão política exercida por meio de pronunciamentos ameaçadores dos ministros militares⁴¹. Esta prática foi bastante utilizada pelo general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército durante o nosso período de análise, como muito bem demonstrou Luís Felipe Miguel (1992). Podemos encontrar posições que apontam a utilização de protestos, marchas e manifestações públicas, ou apenas a sua ameaça, como uma forma de pressionar o processo decisório. No caso dos pronunciamentos militares, principalmente se feitos em conjunto pelos ministros militares, configura-se uma gravíssima ameaça ao sistema político como um todo. Existe uma enorme diferença entre uma greve de servidores públicos ou uma marcha de agricultores e uma ação militar. Neste ponto, os militares deixam de ser um grupo de pressão como outro qualquer, uma vez que não há defesa das instituições políticas contra seus “defensores”.

⁴¹ Considero um pronunciamento militar ameaçador quando este faz referência ao não cumprimento dos procedimentos democráticos de tomada e implementação de decisões. A existência de tais ameaças fere o princípio “*the only game in Town*”, portanto correspondem a uma situação de não consolidação democrática.

Podemos verificar, portanto, que os métodos utilizados pelo Exército durante a fase final da transição democrática correspondem em grande parte àqueles praticados pelos demais grupos de pressão. À exceção das ameaças dos ministros militares, todas as formas de pressão utilizadas pela Assessoria Parlamentar do Exército foram legítimas.

A preparação dos militares, no caso o Exército, para esta nova forma de ação política contrastou com o despreparo do sistema político para lidar com os militares. A maximização da estrutura organizacional do Exército vis-à-vis a falta de clareza dos partidos em relação a política de segurança e defesa nacional possibilitou o sucesso que os militares obtiveram na ANC⁴².

Finalmente, pudemos verificar a evolução dos mecanismos de interação entre os militares e a sociedade. Tornando-se, ao longo do tempo, mais complexos e especializados através de vários canais como a ESG, as ADESG's e as Assessorias Parlamentares.

Essa forma de interação, através de Assessorias Parlamentares, deveu-se a fatores, que veremos adiante: a natureza do processo de transição política brasileiro e a evolução do sistema partidário-eleitoral.

⁴² Mais adiante trataremos deste sucesso.

Capítulo 3

A Liberalização Política: as condições para um novo padrão de interação

Como vimos no capítulo anterior, a criação das assessorias parlamentares dos ministérios militares marca o surgimento de um novo padrão de interação entre civis e militares. A partir de 1985, as assessorias militares ganharam papel de destaque no cenário político brasileiro. Através destas assessorias, os militares passaram a negociar com o Congresso Nacional questões relacionadas a sua destinação constitucional, a sua autonomia face ao sistema político, a manutenção de suas prerrogativas e de sua estrutura organizacional no regime político que começava a se desenhar.

Nosso argumento, a ser desenvolvido aqui, é que dois fatores concorreram para o surgimento deste novo padrão de interação. O primeiro refere-se às características do processo de transição brasileiro. O segundo fator a ser destacado, é o papel desempenhado pela sociedade política na fase final da transição democrática.

3.1 - A Transição Brasileira: uma transição transada

Duas frases do último presidente do regime militar, general João Baptista de Oliveira Figueiredo definem bem as características do processo de transição democrática brasileiro. Com seu modo direto de se expressar, típico de um oficial de cavalaria, o general Figueiredo declarou logo nos primeiros dias de seu governo: “*eu hei de fazer deste país uma democracia*”. Mais tarde, dirigindo-se a grupos da oposição, Figueiredo disse: “*segurem seus radicais que eu seguro os meus*” (Weffort, 1984:32).

Assim, de maneira bastante objetiva, o general Figueiredo nos apontou as duas principais características da transição brasileira. Ao dizer que faria do Brasil uma democracia, deixou claro que a condução do processo cabia ao governo militar, pelo menos no seu início, que ditaria seu ritmo e seus limites. Quando avisou que os grupos de oposição moderados deveriam conter seus radicais, Figueiredo mostrou que a transição dar-se-ia através de negociações entre setores moderados da oposição e setores reformistas do regime autoritário. Portanto os radicais estavam excluídos destas negociações, tanto os militares linha-duras, quanto a oposição revolucionária deveria ser contida.

3.1.1 - Os Tipos de Transição Democrática

Para compreender as peculiaridades da transição brasileira e suas conseqüências é necessário compará-la com outros casos de transição. Alguns cientistas políticos classificaram os tipos de transição política em função do grupo que controlava o processo de transição. Samuel Huntington constatou a ocorrência de três formas de transição política (Huntington, 1994: cap 3). (1) *Transformação*, quando as elites no poder conduzem o processo de criação de um novo regime democrático. (2) *Substituição*, quando o processo de transição é conduzido por um grupo de oposição ao antigo regime. Normalmente, as substituições ocorrem em função de um colapso do regime autoritário. Um terceiro tipo de transição apontado por Huntington é a (3) *transituição*, quando a democratização resulta substancialmente de ação conjunta dos grupos do governo e da oposição.

Juan Linz adota o mesmo critério de classificação dos processos de transição democrática - quem controla o processo (Linz, 1978). Segundo Linz, as transições ocorreram através de reforma ou de ruptura. No primeiro caso, é um grupo do próprio regime autoritário que conduz a reforma do antigo regime.

No segundo, ocorre um colapso do antigo regime e, em função disso, a oposição conduz o processo de transição.

Donald Share e Scott Mainwaring (1988), seguindo o mesmo critério de Huntington, elaboraram as seguintes categorias: transição após a queda ou colapso do regime, transição através de liberalização e transição através de negociação. No primeiro caso, as elites governantes não controlam o processo, uma vez que sua influência foi corroída pela queda ou colapso do regime. No segundo, o próprio governo autoritário inicia o processo de liberalização, mas não consegue manter o controle do processo⁴³ até o fim. No último, o governo autoritário inicia a transição e, embora perca parte do controle, exerce ainda forte influência.

Outra questão importante refere-se a natureza dos regimes autoritários. Estes podem ser uma ditadura militar, uma ditadura personalista ou, ainda, um regime de partido único. Huntington (1994) sugere uma relação entre a natureza do regime e o tipo de transição democrática. Das dezesseis ditaduras militares redemocratizadas entre 1974 e 1990, somente duas passaram por um processo de substituição. Foram os casos da Argentina e da Grécia. Tanto a ditadura argentina quanto a grega sofreram derrotas militares que acabaram por levar os seus respectivos regimes a um colapso. Nos demais casos de ditaduras militares, as transições ocorreram através de transformações ou substituições. Esta relação entre natureza e tipo de transição acontece em função das próprias características das ditaduras militares. São regimes baseados diretamente nas FFAA. Dificilmente a oposição conseguiu suplantar o poder dos militares, portanto as transições ocorreram sob o controle dos militares ou em função de um pacto entre governo militar e oposição.

Outro critério para classificar as transições democráticas é o adotado por Alfred Stepan (1986 b). O autor classificou os tipos de transição democrática que teriam acontecido desde 1945 em função da posição que ocupava o principal grupo (re)democratizador. Se interno ou externo em

⁴³ Sobre liberalização e democratização trataremos mais adiante.

relação ao Estado, ao regime autoritário ou ao sistema político. (1) O primeiro tipo seria a redemocratização interna depois de reconquista externa. Foram os casos da Bélgica, Holanda, Noruega e Dinamarca após a Segunda Guerra Mundial. Com a libertação destes países pelas tropas aliadas, o antigo sistema político democrático substituiu o governo de ocupação. (2) Reformulação interna, quando depois de derrotados por forças estrangeiras, o antigo regime autoritário é reformulado a partir dos grupos de oposição interna. Aconteceu na França de Vichy e na Grécia ocupada. (3) Instalação externamente monitorada, quando a democratização é forçada por grupos estrangeiros, como na Alemanha, Itália e Japão após a derrota na Segunda Guerra Mundial.

Outras categorias de redemocratização apontadas por Stepan foram aquelas ocorridas a partir de grupos internos ao regimes autoritários. Estes grupos tanto poderiam ser (4) as lideranças do próprio regime, (5) o governo militar ou (6) as FFAA. Foram os casos da Espanha, do Brasil e de Portugal, respectivamente.

Outras transições aconteceram a partir de grupos externos ao regime autoritário. (7) Ou foram motivadas a partir de movimentos da sociedade civil organizada. (8) Ou ocorreram após um pacto entre partidos políticos. Podem ter acontecido em função de revoltas coordenadas por (9) grupos democráticos ou por (10) partidos de orientação marxista.

Todas estas categorias são tipos ideais. As transições políticas, na verdade, conjugaram vários elementos destas categorias. No caso brasileiro, como veremos adiante, não se pode afirmar que a transição tenha ocorrido somente em função do governo militar. Houve uma forte pressão da sociedade civil, bem como a Aliança Democrática foi um exemplo de pacto entre partidos de situação e oposição.

Saber quem controla o processo de transição (governo ou oposição), como esta transição ocorreu (através de negociações ou ruptura com o antigo regime), e quais eram os principais atores políticos (partidos, movimentos sociais, FFAA etc) é importante para entender como se estruturará o novo

regime político. As relações entre governo e oposição, partidos políticos e militares durante a transição irão condicionar os padrões de interação política no novo regime.

O foco principal das interações irá variar de acordo com cada categoria de transição democrática. Huntington chama a atenção que “*a importância relativa e o caráter conflitivo ou cooperativo das interações variaram com a natureza do processo de transição*” (Huntington, 1994:127).

Podemos distinguir quatro grupos ideais de atores políticos durante o processo de transição. No interior do regime autoritário haviam os *reformadores liberais*, favoráveis a transição e os *conservadores*, também identificados como linha-duras, contrários a democratização. Na oposição, encontramos os *moderados democratas*, cujo projeto democrático era aceito por determinados setores do governo autoritário. Havia também os *radicais extremistas*, normalmente revolucionários marxistas-leninistas, de difícil aceitação pelo governo autoritário.

As transformações só aconteceram quando o grupo reformista conseguia controlar os conservadores e a oposição. Para tal, este grupo deveria interagir tanto com os conservadores, a fim de assegurar-lhes certas condições de saída do regime, quanto com os moderados, para garantir sua (dos reformadores) permanência no poder. Só assim o processo de transição teria êxito.

Nas substituições as interações entre os grupos de oposição moderados e radicais eram determinantes para o desenrolar do processo. O somatório das forças de oposição era suficiente para derrubar o regime autoritário. Portanto a oposição necessitava unir-se. As interações entre os diversos partidos e grupos de oposição era vital para este somatório de forças.

Nas transições os grupos e partidos de oposição não tinham força suficiente para derrubar o regime. Tampouco os reformadores no interior do regime tinham condições de suplantar sozinhos os conservadores. Havia, portanto, necessidade de um pacto entre reformadores e moderados de forma

a manter o equilíbrio de forças durante o processo de transição. Neste caso, o foco principal da transição estava nas interações entre reformadores e moderados.

Como podemos perceber, seja qual for a natureza do processo de transição, sempre haverá necessidade de interação entre os diversos atores políticos preexistentes no cenário político. Além destes, novos atores também surgem em função da liberalização política. O surgimento do “novo sindicalismo” na região do ABC paulista é um bom exemplo (Almeida, 1993). Com a abertura política brasileira, alguns grupos de sindicalistas passaram a reclamar um novo padrão de interação, não apenas entre governo e oposição, mas também entre capital e trabalho.

As FFAA também devem ser analisadas a partir dos vários grupos que agem no seu interior. Alfred Stepan utiliza uma tipologia para classificar estes grupos bastante útil para o nosso estudo. O autor distingue três grupos idéias:

“‘Militares enquanto governo’, refere-se às figuras militares que constituem a liderança e que dirigem o governo da polis, ‘comunidade de segurança’, aqueles elementos do regime mais diretamente envolvidos no planejamento e na execução da repressão, ‘militares enquanto instituição’, que estrutura as suas bases e administra os ciclos de treinamentos de rotina, que gerencia a complexa rede do sistema militar de ensino (...)” (Stepan, 1986 a :41).

Estes grupos interagem entre si, com o sistema político e com a sociedade civil. Durante uma transição democrática várias situações internas às FFAA podem ocorrer. A “comunidade de segurança” pode suplantiar os dois outros grupos, situação que torna a transição pouco provável. Os “militares enquanto governo” podem conduzir o processo de transição se conseguirem controlar os dois outros grupos. Ou ainda, a instituição militar pode ser o elemento dominante e conduzir o processo de redemocratização.

A natureza do processo de transição dependerá da forma como as interações entre os diversos grupos do sistema político, da sociedade e das FFAA acontecerão.

3.1.2 - As Fases da Transição Democrática

Alguns analistas distinguem, para fins didáticos, várias fases dentro deste processo de transição (O'Donnell & Schmitter, 1986).

A primeira, chamada de liberalização, caracteriza-se pela expansão de direitos e liberdades individuais e sociais tais como *habeas corpus*, inviolabilidade da residência, da correspondência, direito ao devido processo legal, liberdade de imprensa, de associação, política, de petição, dentre outros. Normalmente, o processo de liberalização não tem um custo muito alto a curto prazo, para os regimes autoritários. Suas maiores conseqüências se dão pela multiplicação dos seus efeitos junto a sociedade civil, possibilitando a médio e longo prazos condições de reativação de movimentos sociais. Esta fase de liberalização marca o início do fim dos regimes autoritários. A transição política começa com o restabelecimento dessas garantias mínimas.

Considero que a fase de liberalização da transição brasileira iniciou-se em 1974 e se estendeu até 1985. Durante esta fase verificamos dois períodos distintos: a distensão política do governo Geisel e a abertura do governo Figueiredo.

Outra etapa deste processo de transição é o que O'Donnell e Schmitter e Whitehead chamam de democratização (1986). Esta envolveria, além dos procedimentos mínimos para a livre escolha dos governantes, também o aperfeiçoamento e a construção de instituições que viabilizassem a ampliação das possibilidades de participação e contestação. No Brasil, a adoção de procedimentos para a livre competição eleitoral se deu, principalmente, no período escolhido para este estudo, 1985 a 1990. Além da mudança de um

governo militar para um civil, tivemos a promulgação da atual constituição brasileira.

3.1.3 - A Distensão Controlada

Alguns autores enquadram a transição democrática brasileira como um caso de transformação (Huntington, 1994) ou reforma (Linz, 1978). Já outros, tomam o caso do Brasil como uma transição através de negociação (Share & Mainwaring, 1988) ou transição planejada, com necessidade de negociação (Moisés, 1995). Nosso argumento aqui é que a longa transição brasileira iniciou-se a partir de setores do governo militar, sob seu estrito controle, podendo, então, ser classificada como transformação ou reforma. No entanto com o desenrolar do processo de transição o grupo governista perdeu o controle, embora mantivesse ainda grande influência sobre o sistema político. Na segunda fase, podemos dizer que a transição brasileira caracterizou-se pela negociação entre governo e oposição.

A transição democrática brasileira começou com a política de distensão do general Geisel. A partir de 1974, o governo militar passou a dar claros sinais em direção à liberalização política. Em fevereiro de 1974, antes mesmo de sua posse, Geisel encontrou-se com o Cardeal de São Paulo, D. Paulo Evaristo Arns, famoso por suas críticas às violações dos direitos humanos por parte do regime militar. Neste encontro, Geisel alimentou as expectativas de uma descompressão política. Na mesma época, o general Golberi do Couto e Silva, chefe da Casa Civil e principal articulador político do governo Geisel, reuniu-se com emissários da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e sinalizou também na direção de uma descompressão política (Skidmore, 1988:326).

Essas expectativas em torno do projeto de distensão política confirmaram-se parcialmente. Ao final do governo Geisel, vários dos

instrumentos que caracterizavam o regime autoritário haviam sido extintos ou abrandados. A censura política prévia ao rádio e à televisão fora suspensa. Restabeleceu-se o direito ao *habeas corpus* para pessoas detidas por motivos políticos. A lei de Segurança Nacional passou a ser interpretada de forma mais branda, sendo inclusive reformulada ao final de 1978. A nova redação desta lei reduzia o número de crimes contra a segurança nacional, bem como abrandava as penas, embora mantivesse ainda a incomunicabilidade dos presos por oito dias. Ocorreram avanços para a independência do Judiciário, uma vez que foram restauradas as garantias do exercício do cargo, como também ocorrera uma despolitização das decisões sobre salários dos juizes e das atribuições dos tribunais. Foram extintas as penas de morte, de prisão perpétua e de banimento. E finalmente foi extinto o AI-5, principal instrumento autoritário do regime, que permitia ao Presidente da República declarar o Congresso em recesso e cassar os direitos políticos de qualquer cidadão.

Apesar desses avanços, novos instrumentos foram criados para ampliar os poderes do Executivo. Este poderia decretar, sem a aprovação do Legislativo, medidas de emergência, estado de sítio e estado de emergência.

Por que o governo Geisel iniciara a distensão política? Share e Mainwaring apontam duas razões para a democratização dos regimes autoritários: por necessidade, quando o regime autoritário entra em colapso e não consegue mais suplantar as demais forças políticas democratizantes; ou por opção, quando os custos de permanência no poder aumentam e os custos de democratização diminuem (Share & Mainwaring, 1988).

O regime militar brasileiro estava longe de um colapso quando o processo de transição teve início. Uma pesquisa de opinião realizada IBOPE em dezembro de 1973 assinalava que 65% dos paulistas achavam que 1974 seria um ano melhor que 1973 (Stepan, 1986:44). Entre 1969 e 1977 não acontecera nenhuma greve significativa no Brasil. Os protestos dos segmentos mais organizados da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil

(OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Igreja Católica, só começaram a tomar corpo a partir de 1974.

Como afirma Alfred Stepan, quando *“a liberalização começou, não havia uma oposição política significativa, nenhuma crise econômica e nenhum colapso do aparato coercitivo devido a qualquer derrota militar”* (Stepan, 1989:ix). Portanto, não podemos afirmar que a transição democrática brasileira iniciou-se em função de um colapso do regime militar, tampouco por pressão insustentável da sociedade civil.

A outra razão para a democratização seria a opção feita pelo próprio regime autoritário, em função do aumento dos custos de permanência no poder e da diminuição nos custos de democratização. Esta razão deriva do axioma de Robert Dahl:

“Quanto mais os custos da supressão excedem os custos da tolerância, maior a chance de se ter um regime de competição” (Dahl, 1971:15)

Segundo Share e Mainwaring, os custos de permanência no poder aumentam devido a uma crise sucessória e declínio da coesão militar. Enquanto nos regimes democráticos existem regras e procedimentos claros para a disputa de poder, nos regimes autoritários não existe um padrão bem definido. A disputa pela liderança política se dá entre os membros da cúpula da coalizão autoritária. Dada a excessiva concentração de poder nesta cúpula, outra característica dos regimes autoritários, a disputa sucessória pode provocar grandes repercussões na coalizão autoritária. A intensidade da crise sucessória dependerá de vários fatores, dentre eles: a concentração de poder e a duração do mandato.

Quanto mais concentrado for o poder, mais traumática poderá ser a sucessão. Se o poder é exercido por um único líder carismático e este por algum motivo não conseguir controlar sua sucessão, a disputa de poder poderá resultar numa crise, uma vez que não existem regras ou procedimentos

reguladores para tal. Nas ditaduras, cujo mandato do líder foi de longa duração, o equilíbrio do regime repousa, normalmente, na figura do ditador. Sua sucessão acarretará num reequilíbrio de poder, que poderá resultar numa crise do regime.

Uma das peculiaridades do regime militar brasileiro foi a alternância de generais-presidentes. Tal particularidade, permitiu atenuar as consequências das crises sucessórias, embora não tenha extinguido suas ocorrências. Desta maneira, a sucessão presidencial durante o regime militar brasileiro não gerou nenhuma séria crise que pusesse em risco a manutenção do regime. Contudo, as disputas internas na coalizão autoritária produziram o enfraquecimento da coesão militar do regime⁴⁴.

Outro fato que contribuiu para a diminuição da coesão militar foi a autonomia que o aparato repressivo do regime - conhecido como comunidade de informações - ganhou junto a instituição militar. Os membros da comunidade de informações acabaram por criar uma estrutura paralela de poder. Por vezes os oficiais ligados à comunidade de informações se reportavam diretamente às chefias do sistema de informações, saltando a autoridade dos comandantes imediatos, quebrando, assim, a cadeia de comando normal das instituições militares. Outro risco para a coesão militar era a politização das FFAA. Como a arena de disputa política se deslocara do sistema político para dentro dos quartéis, nada mais natural que o aumento da politização dos militares, principalmente os de mais alta hierarquia.

No início da transição brasileira o foco principal das ações se concentrava no grupo palaciano do regime militar. O prosseguimento do processo de distensão política dependia da habilidade dos reformadores em controlar tanto a linha-dura militar quanto a oposição ao regime. Não por acaso a descompressão política pensada por Geisel e Golberri teria que ser um

⁴⁴ Para uma visão mais ampla do problema sucessório brasileiro ver Walder de Góes & Aspásia Camargo, "*O Drama da Sucessão e a Crise do Regime*" (Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984) e André Gustavo Stumpf & Merval Pereira Filho, "*A Segunda Guerra: sucessão de Geisel*" (São Paulo, Brasiliense, 1979).

processo lento, gradual e altamente controlado. De fato, as ações do governo militar buscavam seguir esta lógica, permanente controle do processo, que, portanto, deveria ser lento e gradual. O temor da perda de controle e a consequente reversão do processo de distensão era o elemento norteador desta estratégia. Em entrevista concedida a Alfred Stepan em julho de 1985, o general Geisel chamou a atenção para o fato de que Castelo Branco tinha tentado uma abertura e que ela terminara com Costa e Silva e o AI-5 e acrescentou: *“eu não queria terminar com o mesmo resultado”* (Stepan, 1986a:46). Mais tarde, em outra entrevista concedida a Maria Celina D’Araujo e Celso Castro, Geisel declarou: *“eu tinha que lutar em duas frentes: contra os comunistas e contra os que combatiam os comunistas”* (D’Araujo & Castro, 1997:369).

Geisel tinha que manter a linha-dura sob controle. Um episódio marca bem esta estratégia de ação. Foi a exoneração do general Ednardo d’Avila Melo. O general Ednardo era comandante do poderoso II Exército, sediado em São Paulo, que dera grande autonomia ao DOI-CODI local. Em outubro de 1975, um famoso jornalista, Wladimir Herzog, fora detido pelas forças de segurança do II Exército. No dia seguinte a sua prisão, aquele comando divulgou uma nota informando que Herzog havia cometido suicídio em sua cela, e que tinha assinado uma confissão dizendo-se membro do Partido Comunista Brasileiro. Ninguém acreditou na versão de suicídio. Houve uma grande comoção na capital paulista, a USP entrou em greve de protesto, o sindicato do jornalistas de São Paulo e a OAB também protestaram, bem como várias autoridades eclesiásticas. O sentimento de indignação alcançou grande parcela da sociedade. Assim, em sinal de protesto, foi marcado um culto ecumênico na catedral de São Paulo (Herzog era judeu). O prefeito da capital advertiu que não poderia garantir proteção policial à cerimônia pública. Havia uma visita presidencial a São Paulo previamente marcada. Geisel decidiu manter a visita. Chegando lá, encontrou-se com lideranças civis

enquanto o culto transcorria. Estava garantida a realização do culto⁴⁵. Além disso, Geisel ordenou a instalação de um inquérito policial militar (D'Araujo & Castro, 1997).

Em janeiro de 1976, ocorreu mais uma morte nos porões do II Exército. Um membro do sindicato dos metalúrgicos, Manoel Fiel Filho, fora interrogado e morto⁴⁶. Mais uma vez a versão oficial falava em suicídio. Foi a gota d'água. O governo estava sendo desafiado pela linha-dura. Geisel exonerou o general Ednardo e nomeou um colaborador, general Dilermando Gomes Monteiro, para substituí-lo. Fez isto sem consultar o Alto Comando do Exército, fato inédito na história militar brasileira⁴⁷.

Outro episódio que demonstra a liderança de Geisel junto às FFAA foi a demissão do ministro do Exército, Sylvio Frota. Apesar das recomendações de Geisel para que não se iniciasse a discussão em torno da sucessão presidencial, em março de 1977, Frota começara a cortejar os membros do Alto Comando do Exército (ACEEx) e do Congresso Nacional, apresentando-se como candidato. Na esperança de ter seu nome indicado, Frota aproximara-se da linha-dura, passando a adotar um discurso crítico em relação aos rumos da distensão política. Geisel já havia escolhido seu sucessor, general Figueiredo, chefe do SNI. Em julho, Frota criticou publicamente a política do governo em relação aos "subversivos". Geisel não admitiu a afronta a sua autoridade. Em 10 de outubro comunicou aos seu assessores mais íntimos que iria demitir o ministro e substituí-lo pelo general Fernando Belford Bethlem no feriado do dia 12. Geisel avisara também aos comandantes militares, impedindo assim qualquer manobra de última hora. Este artifício esvaziou a reunião do alto comando convocada por Frota para o mesmo dia. Quando os membros do

⁴⁵ Para maiores detalhes sobre o episódio ver Fernando Jordão, *Dossiê Herzog: prisão, tortura e morte no Brasil* (São Paulo, Alfa-Ômega, 1979).

⁴⁶ Ver Carlos Alberto Luppi, *Manoel Fiel Filho: quem vai pagar por este crime ?* (São Paulo, Escrita, 1980).

⁴⁷ Para maiores detalhes da reunião do Alto Comando do Exército que homologou esta decisão, ver Hugo Abreu, *O Outro Lado do Poder*, p 112 (Rio de Janeiro, Ed Nova Fronteira, 1979).

ACEx chegaram a Brasília dirigiram-se para o Palácio do Planalto, pois já sabiam que Frota não era mais ministro⁴⁸.

Ao mesmo tempo em que procuravam controlar os linhas-duras, os reformadores buscavam conter os possíveis avanços dos partidos de oposição. O artifício mais usado para tal foram as manipulações na legislação eleitoral. Os casuísmos destas obras de engenharia política, muitas vezes “mal feitos”, forçavam novas manipulações nas eleições seguintes. Como David Fleischer afirma: “*o feitiço voltava-se contra o feiticeiro*” (Fleischer, 1994).

Como podemos verificar, durante a primeira fase do processo de liberalização - a distensão política - é razoável afirmar que o grupo reformista do regime autoritário exercia um alto grau de controle sobre a transição democrática. Neste sentido a hipótese de Huntington de que a transição brasileira fora um caso de transformação está parcialmente correta. O ator principal da distensão política fora o grupo reformador. Os rumos do processo de transição dependiam da capacidade deste grupo para controlar os demais atores políticos, moderados, radicais e conservadores linhas-duras, bem como da sua habilidade para mobilizar a sociedade civil a seu favor. Os episódios da demissão do general Ednardo e do ministro Sylvio Frota dão conta da capacidade de controle que o governo Geisel teve sobre aqueles que eram a maior ameaça ao processo de distensão política. A oposição, tanto moderada quanto radical, podia ser controlada através dos vários instrumentos autoritários que o governo possuía.

3.1.4 - A Abertura Descontrolada

O presidente Figueiredo tomou posse em março de 1979 como herdeiro do processo de liberalização iniciado por seu antecessor. Seu compromisso era

⁴⁸ Sobre a demissão de Sylvio Frota ver Thomas Skidmore, op cit.

com a abertura política. Para tal, Figueiredo contava no seu ministério com o general Golberi, que permanecera como chefe da Casa Civil, mesmo posto que ocupara no governo Geisel. Outra figura política importante era o Ministro da Justiça, senador Petrônio Portela (ARENA-PI), conhecido pela sua capacidade de articulação política.

A situação política que Figueiredo encontrara era bem diferente do contexto de 1974. Quando Geisel assumira o poder a sociedade civil estava adormecida. O terror da repressão dos anos de chumbo fizera com que a sociedade civil praticamente se calasse⁴⁹. Com a política de distensão conduzida por Geisel, aos poucos a sociedade civil acordou⁵⁰. Além disso, o MDB havia crescido após as eleições de 1974.

Vários segmentos da sociedade começaram a elevar a voz pela liberalização política. Um dos mais importantes era a Igreja Católica. Dois acontecimentos internos da igreja revelaram-se fundamentais na luta pela redemocratização. O primeiro foi a posição de porta-voz da Igreja assumida pela CNBB. A partir de 1974, a CNBB passou a agir como representante do clero católico brasileiro. Seus protestos contra as violações dos direitos humanos se tornaram cada vez mais fortes. Outro acontecimento de destaque dentro do seio da Igreja no Brasil foi o surgimento das Comunidades Eclesiásticas de Base, CEB's. Em função da falta de clérigos para mobiliar as paróquias, a hierarquia católica decidiu pela organização de comunidades por agentes pastorais, normalmente um padre ou uma freira. A organização das

⁴⁹ É bem verdade que alguns setores isolados já faziam oposição ao governo antes de 1974. Alguns poucos advogados lutavam pela defesa dos presos políticos, setores da Igreja, CNBB e CEB's, já em 1972 protestavam contra as violações dos direitos humanos e pela melhoria das condições sociais das camadas mais pobres da população. Na imprensa, apesar da censura, alguns semanários políticos faziam oposição ao governo, os mais conhecidos eram *Opinião e Movimento*.

⁵⁰ Sobre o despertar da sociedade civil ver Sebastião Velasco Cruz e Carlos Estevam Martins, "*De Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'Abertura'*" ,In Sorj & Almeida, eds, "*Sociedade e Política no Brasil pós-64*" (São Paulo, Brasiliense, 1983)

CEB's possibilitou à Igreja Católica uma grande capacidade de mobilização popular⁵¹.

Outro setor da sociedade civil muito ativo na luta pelo restabelecimento do Estado de direito no Brasil foi a OAB. Mesmo antes de 1974, a OAB já protestava contra o abuso dos direitos humanos. Com a distensão política esta oposição ao regime militar ganhou força⁵².

O setor empresarial também se juntou às vozes discordantes ao regime militar. Descontente com os rumos da política econômica do governo militar, privilegiando o ingresso de capital estrangeiro, setores do empresariado passaram a discursar a favor da liberalização política. O discurso da FIESP, por exemplo, passou a chamar a atenção para a necessidade de maior participação do empresariado na formulação da política econômica⁵³.

A imprensa também teve um papel de destaque nesse período. Embora ainda houvesse censura política, foi a imprensa que noticiou o assassinato de Herzog e Fiel Filho. Era, principalmente, através da imprensa que a sociedade civil se manifestava a favor da liberalização.

Além destes setores já tradicionais no cenário político brasileiro, um novo segmento toma parte na luta pela democracia, o “novo sindicalismo”. Nascido em São Paulo, coração industrial do país, o “novo sindicalismo” apresentava uma postura independente em relação ao Estado, ao contrário do sindicalismo de pelego dos anos 40 e 50. Apoiando o clamor popular por mudanças nas relações entre Estado e sociedade, os novos sindicalistas paulistas queriam estender estas mudanças às relações de trabalho⁵⁴.

⁵¹ Sobre o papel da Igreja Católica no processo de transição política ver Scott Mainwaring, *“The Catholic Church and Politics in Brazil, 1916 - 1985”* (Stanford, Stanford University Press, 1986).

⁵² Sobre o papel da OAB na transição política ver Thomas Skidmore, *op cit*.

⁵³ Sobre o discurso do empresariado durante a transição política ver Fernando Henrique Cardoso, *“O Papel dos Empresários no Processo de transição: o caso brasileiro”*, In *Dados*, 26, nr 1, 1983.

⁵⁴ Para uma análise mais profunda do “Novo Sindicalismo” ver Maria Hermínia Tavares de Almeida, *“Novas demandas, novos direitos: experiências do sindicalismo paulista na última década”*, In *Dados*, 26, nr 3, 1983.

Quando Figueiredo tomou posse, portanto, já havia um forte movimento na sociedade civil em prol da abertura política. Como já foi anotado, as conseqüências do processo de liberalização política são sentidas a médio e longo prazo. Se Geisel conseguira manipular a sociedade civil a seu favor, isto deveu-se à situação que encontrara em 1974 e aos instrumentos autoritários que possuía. A situação em 1979 era bastante diferente e Figueiredo já não dispunha de todos os instrumentos autoritários.

Essa mudança foi sentida logo no primeiro mês de governo. Em março de 1979 ocorreu uma greve dos metalúrgicos de São Paulo. Este movimento grevista trouxe novos elementos ao cenário político. O movimento é liderado por novos líderes sindicais independentes, o “novo sindicalismo”. A capacidade destes líderes de mobilizar o operariado ficou patente nos comícios e assembléias. Além disto, verificou-se um forte apoio da sociedade ao movimento dos trabalhadores paulistas, principalmente da igreja.

O governo reprimiu violentamente a greve e prendeu cerca de 200 sindicalistas com base na nova Lei de Segurança Nacional. Mesmo assim a greve prosseguiu, mostrando que os “remédios” aplicados pelo regime não eram suficientes para conter este novo desafio. O final da greve mostrou outro fato raro nas relações de trabalho no Brasil: algumas indústrias do setor automobilístico negociaram diretamente com os sindicatos uma solução para a contenda.

Estava claro que o regime militar teria dificuldades de conter a oposição da sociedade civil. A Campanha das Diretas Já, em 1984, pela aprovação da Emenda Dante de Oliveira que previa eleições diretas para presidente da república foi o desfecho das manifestações da sociedade civil. Os setores organizados da sociedade e do sistema político conseguiram mobilizar milhões de pessoas para os comícios da campanha. Estima-se que, só ao último comício realizado na Praça da Sé em São Paulo, compareceram mais de um milhão de pessoas.

Com a aproximação da votação da emenda pelo Congresso Nacional, o governo decretou estado de emergência em Brasília, a pretexto de manter a segurança das instituições políticas. O responsável pela execução das medidas de emergência, general Newton Cruz tentou impedir o “buzinaço” realizado pela população de Brasília no dia da votação. O cena patética do general Cruz batendo com seu chicote de equitação nos automóveis que não lhe obedeciam demonstrou a impotência do regime militar para conter estas manifestações cívicas.

3.1.5 - A Direita Explosiva

No outro “front” da abertura política, da “comunidade de segurança”, o governo Figueiredo demonstrou também sua falta de controle. No final de 1980 e começo de 1981 ocorreram uma série de atentados a bombas contra as bancas de jornais que insistiam em vender jornais de oposição. Uma carta-bomba também explodiu na sede da OAB, matando uma secretária da entidade. Era a linha-dura se manifestando contra o curso da abertura política.

Em 30 de abril, as suspeitas da autoria dos atentados se confirmaram. Durante um show comemorativo do dia dos trabalhadores, realizado no Riocentro, uma bomba explodiu acidentalmente dentro de um automóvel conduzido por dois militares ligados ao aparato de repressão do I Exército (Rio de Janeiro). A explosão matou um sargento e feriu gravemente o capitão de dirigia o veículo. Outra explosão, na casa de força do centro de convenções deixou claro que se tratava de outro atentado.

Imediatamente o Exército avocou para si as investigações do caso. A apuração completa dos fatos interessava diretamente aos “arquitetos” da abertura política, principalmente ao seu maior estrategista, o general Golberi. Por outro lado, o esclarecimento da explosão revelaria o lado escuro da repressão militar, que nada interessava à linha-dura do regime. Como agravante

da situação, o regime militar não dispunha mais de censura política para ocultar o caso da opinião pública.

O relatório do responsável pelo IPM, Cel Job Lorena de Sant'Anna, isentou de qualquer responsabilidade os dois militares envolvidos no incidente. Este relatório trazia sérias contradições com o laudo pericial emitido pelas autoridades civis, além de não explicar fatos importantes para as investigações, como por exemplo, o que dois militares de serviço naquele dia estavam fazendo num show de música⁵⁵.

Vendo-se sem condições de controlar a linha-dura do regime militar, o general Golberi pede demissão em agosto de 1981⁵⁶. Assim, a Abertura perdia seu principal estrategista.

A incapacidade dos reformistas para controlar tanto a oposição ao regime militar quanto a linha-dura conduziu a abertura política a uma situação delicada. A oposição, por sua vez, também não tinha força suficiente para assumir a condução do processo de abertura política. A única saída era uma transição negociada, onde os reformistas somariam forças aos moderados. Para tal, havia necessidade de habilidosos articuladores políticos. Para agravar a situação, o senador Petrônio Portela falecera em janeiro de 1980. O governo Figueiredo se ressentia da falta de negociadores com a oposição. A transição corria riscos.

A iniciativa de lançar pontes em direção aos quartéis coube ao candidato único da oposição, Tancredo Neves. Entre setembro e novembro de 1984, vários pronunciamentos em tom de ameaças partiram das lideranças militares⁵⁷. Num deles, o Ministro da Aeronáutica, brigadeiro Délio Jardim de Mattos, criticou duramente os dissidentes do PDS. Fundadas ou não estas ameaças, o experiente político mineiro, tratou de procurar apoio junto ao ex-presidente

⁵⁵ Para maiores detalhes dos atentados a bomba ver José Argolo, Kátia Ribeiro e Luiz Alberto Fortunato, *A Direita Explosiva no Brasil* (Rio de Janeiro, Mauad, 1996).

⁵⁶ Sobre a demissão de Golberi ver a reportagem de capa da revista *Veja*, "O Feiticeiro Desistiu", 12 / 8 / 81.

Ernesto Geisel, que gozava de imenso prestígio no seio do Exército. Geisel assegurou este apoio e fez questão de explicitá-lo. À saída do encontro com Tancredo, Geisel, normalmente bastante contido em público, fez-se fotografar abraçando o candidato da oposição⁵⁸.

Além de Geisel, Tancredo também procurou o ministro do Exército, general Walter Pires. O encontro com Pires fora reservado. Especula-se que em troca da garantia de posse, Tancredo prometera impedir iniciativas “revanchistas” e manter algumas prerrogativas militares⁵⁹.

Tancredo Neves contava ainda com o apoio dos generais Leônidas Pires Gonçalves, comandante do III Exército, Jorge de Sá Pinho, comandante do IV Exército e Adhemar da Costa Machado, comandante militar da amazônia.

Esse apoio prestado pelos militares à candidatura Tancredo Neves garantiu a influência militar no futuro governo. Nas palavras de Luis Felipe Miguel, a corporação militar “*não fora derrotada com o regime autoritário: era a fiadora da redemocratização*” (Miguel, 1992:103).

Uma vez garantidos os canais de interação com o poder Executivo, restava ainda estabelecer uma ligação entre os militares e o poder Legislativo. Esta ligação já existia com os assessores especiais do Exército e fora confirmada em março de 1982 com a criação da função exclusiva de assessor parlamentar.

3.2 - O Sistema Político Brasileiro e a Transição Negociada

A sociedade civil desempenhou um importante papel durante a primeira fase da liberalização. A política de descompressão do governo Geisel permitiu

⁵⁷ *Veja*, 16 / 1 / 85, p 42 e *Folha de São Paulo*, 11 / 11 / 84, p 10.

⁵⁸ *Folha de São Paulo*, 4 / 11 / 84, p 4.

⁵⁹ Sobre as prerrogativas militares ver Alfred Stepan, “*Rethinking Military Politics*” (Princeton, Princeton University Press, 1988)

que diversos segmentos organizados da sociedade se opusessem ao regime militar, seja para reivindicar maior participação no processo decisório, seja em defesa dos direitos humanos ou mesmo para reformular as relações entre capital e trabalho.

Não é por acaso que os primeiros estudos sobre transição política enfatizaram o papel dos principais segmentos da sociedade civil no processo de liberalização (Moisés, 1995). Usando conceitos de Maquiavel, a *virtú* destes atores políticos face a *fortuna* da situação foi decisiva nesta fase da liberalização política. Estudos sobre elites políticas tentaram explicar, pelo menos a curto prazo, a dinâmica deste processo de liberalização.

Conforme descreve Alfred Stepan, “*civil society became the political celebrity of the abertura*”⁶⁰ (Stepan, 1988:5). Trabalhos sobre os movimentos sociais, tais como *As Classes Médias e a Transição Democrática* (F. Oliveira, 1986), *Difícil Caminho: sindicatos e política na formação da democracia* (Almeida, 1988) e *Os Movimentos Populares no Contexto da Consolidação da Democracia* (R.C.L. Cardoso, 1987) começaram a florescer.

Ou ainda estudos sobre as elites e a transição democrática como os de Fernando H. Cardoso (1983), *O Papel dos Empresários no Processo de Transição: o caso brasileiro* e Scott Mainwaring (1986) *The Catholic Church and Politics in Brazil: 1916 - 1985*. Sem contar os inúmeros estudos sobre os militares e suas divisões internas como *Os Militares: da Abertura à Nova República* (Stepan, 1986a), *A Segunda Guerra: a sucessão de Geisel* (Stumpf & Pereira Filho, 1979) ou *O Drama da Sucessão e a Crise do Regime* (Góes & Camargo, 1984).

Enquanto a sociedade civil se destacava na oposição ao regime militar, o sistema político encontrava-se sob constantes manipulações da legislação eleitoral, pesadas limitações aos poderes do Congresso Nacional, bem como estava preso a uma camisa-de-força, o bipartidarismo. Mesmo assim, o

⁶⁰ Stepan distingue duas fase no processo de transição brasileiro: liberalização (ou abertura) e democratização).

sistema político foi o palco principal da segunda fase da liberalização: a abertura política.

A questão é saber por que o sistema político, e não a sociedade civil, assumiu papel de destaque durante a abertura. Nosso argumento é que o regime militar não conseguiu sufocar completamente o sistema político. Mesmo sob severas restrições, o sistema político, fora um canal de manifestação do descontentamento com o regime militar. A medida que as restrições a sua atuação foram sendo retiradas ou abrandadas, o sistema político passou a realizar uma oposição mais forte ao regime.

Além disso, o sistema político mostrou-se a arena ideal para negociações entre militares, governo e oposição. Dada a característica do nosso processo de transição, negociação, o sistema político assumiu posição de destaque tanto na abertura quanto na fase de democratização.

3.2.1 - A Legislação Eleitoral e a “Engenharia Política”: 1965 - 1974

Uma das peculiaridades do regime autoritário brasileiro foi a manutenção do funcionamento do Poder Legislativo (embora sob severas restrições e reduzidos poderes), dos partidos políticos e a realização de eleições regulares. Diferente dos seus colegas argentinos, uruguaios, peruanos, equatorianos e bolivianos, os militares brasileiros permitiram um funcionamento mínimo dos partidos políticos e procuraram seguir o calendário eleitoral.

A manutenção desta “fachada” democrática deveu-se à justificativa inicial do regime de 64: a “defesa” da democracia brasileira que estava ameaçada por partidos e movimentos anti-sistema. No manifesto de 30 de março de 1964, o chefe do Estado-Maior do Exército, general Castelo Branco apontava quais eram, ou pelo menos deveriam ser, os objetivos do movimento militar: primeiro, *“frustrar o plano comunista de conquista do poder e*

defender as instituições militares"; segundo, *"restabelecer a ordem de modo que se pudessem executar reformas legais"* (Viana Filho, 1975:3).

O primeiro objetivo era relativamente fácil de alcançar. Através de uma série de cassações e perseguições políticas, o novo governo militar realizou uma série de "expurgos" nos partidos políticos, na administração pública, nas universidades, nos sindicatos e mesmo nas FFAA.

Já o segundo objetivo seria bem mais complicado. As referidas reformas deveriam ser legais. Para tal, teriam que passar em algum momento pelo Congresso Nacional. Portanto, este deveria ser mantido funcionando para homologar as decisões do governo militar. De fato, o Congresso Nacional permaneceu aberto, sendo fechado apenas três vezes durante os 21 anos de regime militar⁶¹.

Para obter apoio, ou pelo menos não ser "incomodado" pelo Legislativo, o governo militar utilizou uma série de manipulações na legislação eleitoral e partidária. Bem como se investiu de poderes arbitrários e ditatoriais (vide o AI-5) que lhe permitia cassar direitos políticos, suspender o direito a *Habeas Corpus* e mesmo fechar o Congresso Nacional.

Inicialmente, o governo militar optou por realizar pequenas alterações na legislação eleitoral. Nas palavras de David Fleischer, eles (os militares) acreditavam que tais medidas *"seriam suficientes para reorientar o sistema ao ponto de poder devolver o poder aos civis em 31 de Janeiro de 1966, após as eleições presidenciais de 3 de outubro de 1965"* (Fleischer, 1994:11).

Assim, em 7 de Abril de 1964 foi decretado AI-1. Este ato, além de legitimar as FFAA como poder político supremo, baixou o quorum mínimo para emendar a Constituição Federal de 2/3 para maioria absoluta dos votos dos parlamentares. Também retirou do Congresso Nacional a possibilidade de legislar sobre o orçamento, seja para apresentar emendas, seja para alterar a previsão de despesas feita pelo Executivo. Conferiu, durante 60 dias, ao

⁶¹ O Congresso Nacional foi fechado em outubro de 1966, após a decretação do AI-2, em dezembro de 1968 com o AI-5 e em 1977 para a decretação do "Pacote de Abril".

Presidente da República o poder de suspender os direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos “*no interesse da paz e da honra nacional*” (Skidmore, 1988:49). Através do AI-1 os poderes do Executivo foram ampliados em detrimento do Legislativo.

A legislação eleitoral também foi alterada. Tornaram-se inelegíveis os parentes consangüíneos até quarto grau dos ocupantes de cargos executivos e os acusados de corrupção política e econômica. Certidões negativas de antecedentes policiais e do imposto de renda passaram a ser exigidas (Fleischer, 1994:11).

Em 22 de julho de 1965 foi aprovada a Emenda Constitucional nr 9 (EC 9) que prorrogou o mandato do presidente Castelo Branco até março de 1967. Esta emenda, dentre outras medidas, vinculou a eleição do Presidente e Vice-Presidente e implantou o critério de maioria absoluta dos votos para a eleição presidencial. Finalmente, foi elaborado um Código Eleitoral que dentre outras modificações previa:

- 1) *“proibição de coligações para as eleições proporcionais;*
- 2) *proibição de um candidato concorrer a mais de um cargo na mesma candidatura;*
- 3) *proibição de uma pessoa se candidatar em mais de uma circunscrição eleitoral, numa mesma eleição (Fleischer, 1994:12-13)”*.

A primeira prova de fogo para o governo militar seriam as eleições para governador a serem realizadas em onze estados da federação no dia 3 de outubro de 1965. Apesar do clima desfavorável ao governo, principalmente em função de sua política anti-inflacionária, o governo manteve as eleições diretas previstas para estes estados.

Embora duramente atingida a nível federal, a aliança PSD-PTB, que apoiava o governo João Goulart, mantinha uma sólida base eleitoral nos

estados. Candidatos indicados pessoalmente pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek, Negrão de Lima e Israel Pinheiro, venceram em dois dos mais importantes estados brasileiros, respectivamente na Guanabara e em Minas Gerais. Apesar da vitória dos aliados do governo militar nos outros estados, estas derrotas foram sentidas profundamente pelos militares. Oficiais do I Exército, sediado no Rio de Janeiro, se revoltaram com o resultados das urnas e ameaçaram queimar as cédulas eleitorais (Skidmore, 1988). A derrota do governo militar só não fora maior porque a eleição era “solteira”, somente para governador, e “limitada”, apenas a onze estados.

A partir dessa derrota várias modificações foram realizadas no sistema eleitoral, partidário e nas relações entre executivo e Legislativo afim de controlar o sistema político tanto a nível nacional quanto local

Um das primeira medidas nesse sentido foram a decretação do AI 2 e logo em seguida do AI 3. De acordo com estes atos as eleições para os doze governadores restantes e para o Presidente da República dar-se-iam através de eleições indiretas. Posteriormente foram criados os Colégios Eleitorais para escolher o Presidente e os Governadores, respectivamente o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas.

Foi extinto o antigo sistema pluripartidário e criado um bipartidário⁶², que acabou por originar dois grandes blocos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), alinhada com o governo e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição. A alteração no sistema partidário, segundo Fleischer acabou por gerar uma “*coexistência incongruente com a continuação do sistema eleitoral proporcional*” (Fleischer, 1994:14). Isto acabou por gerar um problema de acomodação para as várias facções dos ex-partidos dentro dos novos partidos, principalmente no partido governista. A solução adotada foi o artifício da sub-legenda. Cada partido poderia lançar até três candidatos nas

⁶² O novo sistema bipartidário foi criado de cima para baixo pela adesão de pelo menos 120 deputados federais e 20 senadores. Para uma sucinta explicação sobre o sistema partidário-eleitoral do período de 1946 à 1965 ver Robert Wesson & David V. Fleischer, *Brazil in Transition*, cap 3 e 4 (New York, Praeger Publishers. 1983).

eleições majoritárias. O partido (legenda) que somasse mais votos vencia, e o candidato (sub-legenda) mais votado se elegia. Ocorre que as únicas eleições majoritárias diretas eram a dos Senadores e dos prefeitos.

O sistema partidário brasileiro tradicionalmente é definido por inúmeras clivagens, dentre elas as principais, segundo Gláucio A. D. Soares são: a clivagem de classe, a clivagem urbano-rural e a clivagem familiar (Soares, 1984). Esta última fundamental para entender a política a nível local (municipal

Quadro 3.1

O Bipartidarismo e o Antigo Multipartidarismo, 1966-67

Sistema Pluripartidário	Situação em 1963	Cassados AI 1 e AI 2	Sistema Bipartidário		Total
			ARENA	MDB	
Deputados					
PTB	119	37	34	75	109
PSD	118	11	80	44	124
UDN	91	2	84	10	94
PSP	21	4	20	4	24
PDC	20	3	15	5	20
PTN	11	1	8	5	13
PST	7	5	3	1	4
PR	4	1	4	0	4
PL	5	0	3	0	3
PRP	5	0	6	0	6
PSB	5	3	1	2	3
PRT	3	0	2	2	4
Total	409	67	260	148	408
Senadores					
PTB	19	1	6	13	19
PSD	23	1	17	6	23
UDN	16	0	16	0	16
PSP	2	0	2	0	2
PDC	1	0	1	0	1
PTN	1	0	0	1	1
PL	2	0	1	1	2
PRP	1	0	1	0	1
PSB	1	0	0	1	1
Total	66	2	44	22	66

Fonte: Wesson & Fleischer, 1983, p104.

e estadual). Ao estabelecer um novo sistema a partir das representações federais dos antigos partidos, o governo militar ignorou tais clivagens. Assim o bipartidarismo acabou por sufocar as divisões naturais da sociedade brasileira, revelando-se uma verdadeira camisa-de-força para o sistema partidário.

Além destas, outras “novidades” foram introduzidas para as eleições de 1970. Uma delas foi o “voto vinculado”, que obrigava o eleitor a escolher candidatos a deputado estadual e federal do mesmo partido. O objetivo era inibir as “dobradinhas imorais”, alianças políticas entre candidatos de partidos diferentes, mas possivelmente do mesmo ex-partido. A fim de evitar derrotas nos grandes centros, o governo militar passou a nomear diretamente os prefeitos das capitais e de outras áreas consideradas de “segurança nacional”.

Os resultados das eleições de 1970 foram desastrosos para o MDB. Chegou-se a cogitar a dissolução do partido. O MDB obtivera apenas 28,6 % dos votos para o Senado e 21,3 % para a Câmara dos Deputados, sendo que os percentuais dos votos brancos e nulos foram respectivamente 27,7 % e 30,3 %. Além disto, como aponta Fleischer, “*na maioria dos estados os votos brancos e nulos superaram os votos do MDB*” (Fleischer, 1994:21). Mesmo assim a ARENA não conseguiu maioria absoluta dos votos, decaindo em relação ao pleito de 1966.

Maria Dalva Kinzo atribui esta derrota do MDB, em grande parte, ao relativo sucesso da economia brasileira, à propaganda do governo na TV, à censura imposta aos candidatos da oposição e à tímida oposição empreendida pelo MDB (Kinzo, 1988:136). Para Glaucio A. D. Soares estes resultados demonstraram que a oposição urbana ainda não aceitava o MDB como seu representante (Soares, 1988).

Quadro 3.2

Eleições Majoritárias e Proporcionais: 1966-1982

PARTIDO	ELEIÇÃO (%)				
	1966*	1970*	1974*	1978*	1982**
ARENA / PDS					
Majoritária	44,7	43,7	34,8	35,2	37,3
Proporcional	50,5	48,4	40,9	40,0	36,7
NDB / Oposição					
Majoritária	34,4	28,6	50,1	46,6	52,2
Proporcional	28,4	21,3	37,8	39,3	48,2
Votos em Branco					
Majoritária	11,7	21,7	9,2	10,1	7,5
Proporcional	14,3	20,9	14,2	13,5	10,9
Votos Nulos					
Majoritária	9,4	6,0	5,9	8,1	2,7
Proporcional	6,8	9,4	7,1	7,2	4,2
Total					
Majoritária	17,260	23,493	28,981	37,602	48,214
Proporcional	17,286	22,436	28,981	37,554	48,481
Eleitores / Eleitorado	77,4%	81,1%	80,9%	81,7%	82,7%
Eleitorado / População	26,3%	30,5%	34,3%	40,4%	47,6%

Fonte: Fleischer, 1988, p 142.

* Eleição para senador e deputado federal

** Eleição para governador e deputado federal

3.2.2 - A Distensão: mais “engenharia política”

Com o processo de distensão iniciado pelo Presidente Geisel, uma série de medidas “liberalizantes” foram adotadas para as eleições de 15 de novembro de 1974. Dentre elas:

- 1) *“aumento do número de cadeiras na Câmara dos Deputados;*
 - 2) *proibição da sub-legenda;*
 - 3) *acesso amplo de todos os candidatos à televisão e*
 - 4) *ambiente político mais livre para se desenvolver campanhas”*
- (Fleischer, 1994: 22).

Os resultados do pleito de 1974 foram amplamente favoráveis ao MDB. Das 22 vagas em disputa no Senado, o partido de oposição obteve 16, perfazendo 50,1 % da preferência do eleitorado. A vitória do MDB só não foi maior no Senado porque somente a terça parte das vagas estava em disputa. Na Câmara dos Deputados, o MDB ampliou sua bancada para 44% das cadeiras, alcançando 37,8% dos votos em disputa. A ARENA obteve 34,8% das preferências para o Senado e 40,9% para a Câmara. Percentuais menores que os alcançados nos pleitos de 1966 e 1970. Além disso, o MDB conquistou maioria em 6 Assembléias Legislativas, podendo, portanto, eleger os novos governadores em 1978.

Com esse resultado, a oposição conquistara mais de 1/3 na Câmara dos Deputados, podendo, assim, vetar propostas de emendas constitucionais⁶³. Embora o Legislativo estivesse com poderes reduzidos, algumas questões teriam que ser negociadas entre governo e oposição.

A possibilidade de ter que negociar com uma oposição cada vez mais forte fez com que os estrategistas do Planalto novamente usassem sua “imaginação”.

⁶³ O quorum mínimo para emendar a constituição fora ampliado novamente para 2/3 em 1967.

A pretexto de aprovar uma reforma do poder Judiciário, que estava sendo barrada pelo MDB, o governo militar, fazendo uso do AI 5, decretou o fechamento do Congresso Nacional em abril de 1977. Desta forma, pode decretar uma série de mudanças constitucionais, que ficaram conhecidas como “Pacote de Abril”, sem ser incomodado pela oposição.

As principais mudanças, segundo Fleischer foram:

- 1) *“alteração na composição dos Colégios Eleitorais Estaduais, ampliando a representação das Câmaras Municipais. Esta medida beneficiou o partido governista, que controlava vasta maioria dos municípios,*
- 2) *criou a figura dos Senadores “Biônicos”. Para contornar a ameaça oposicionista no Senado, o pacote instituiu que uma das vagas de Senador seria preenchida por via indireta por intermédio das Assembléias Estaduais,*
- 3) *ressuscitou o instituto da sub-legenda,*
- 4) *reduziu novamente o quorum constitucional para maioria absoluta,*
- 5) *alterou o Colégio Eleitoral para a escolha do próximo Presidente da República, ampliando a representação estadual e*
- 6) *alterou a representação na Câmara dos Deputados, calculada agora sobre a população e não mais sobre o eleitorado” (Fleischer, 1980).*

Como consequência do “Pacote de Abril” a ARENA obteve 55% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 62,7% no Senado Federal. Segundo projeções de Fleischer, no Senado, *“entre 11 e 15 cadeiras ganhas pela ARENA em 1978 ficaram por conta exclusiva do ‘Pacote’ . Assim, se a legislação de 1974 fosse mantida em vigor, o MDB provavelmente teria alcançado maiorias no Senado na faixa de 37-27 até 33-31” (Fleischer, 1994:25).*

3.2.3 - A Abertura e o Fim do Bipartidarismo

Apesar de todas as manipulações no sistema político, os “engenheiros políticos” do Planalto não conseguiram anulá-lo por completo. Mesmo sufocado pelo bipartidarismo, um novo tipo de clivagem surgira: a clivagem política, que distinguia a atitude do eleitorado frente à redemocratização. Grupos das mais diferentes posições ideológicas e sócio-econômicas juntaram-se na luta pela redemocratização (Soares, 1984). A partir de 1974, as eleições adquiriram um caráter plebiscitário, contra ou a favor do regime militar.

Para fugir desta pressão plebiscitária, os articuladores políticos do governo militar, Petrônio Portela e Golberi do Couto e Silva estabeleceram uma estratégia. Tomaram a iniciativa política das mãos da oposição e propuseram várias medidas a tempo reivindicadas pela oposição, dentre elas: anistia geral para os perseguidos pelo regime, extinção do bipartidarismo, eleições diretas para governadores em 1982, um programa de desburocratização e desestatização (Fleischer, 1988:121).

A estratégia Portela-Golberi de extinção do bipartidarismo visava dividir o MDB para vencê-lo nas eleições de 1982. Além disso, tentou-se criar um partido de centro que, somado ao partido governista, formasse um bloco majoritário. Tal partido era o Partido Popular, PP, que unia dissidentes da ex-ARENA e moderados do ex-MDB.

No realinhamento do novo sistema partidário, o partido governista, PDS, ainda era majoritário. Em março de 1980, o PDS possuía 53,6% das cadeiras na Câmara e 55,2% no Senado. Porém, como Fleischer afirma, “*ao começar a sessão legislativa em março de 1981, notava-se uma clara tendência de erosão da posição majoritária do PDS e um fortalecimento do PMDB*” (Fleischer, 1988:123).

Quadro 3.3

Realinhamento do Sistema Partidário, 1981- 82

Novos Partidos	Câmara dos Deputados*			Senado Federal*		
	ARENA	MDB	Total	ARENA	MDB	Total
Março, 1980						
PDS	201	24	225	36	1	37
PMDB	3	91	94	1	16	17
PP	25	43	68	4	3	7
PTB**	1	22	23	0	1	1
PT	0	5	5	0	1	1
Indecisos	1	4	5	1	3	4
Março, 1981						
PDS	191	21	212	34	2	36
PMDB	5	108	113	1	19	20
PP	26	40	66	7	3	10
PDT	0	10	10	0	0	0
PTB	3	2	5	0	0	0
PT	0	6	6	0	0	0
Indecisos	6	2	8	0	1	1
Dezembro, 1981						
PDS	192	22	214	35	2	37
PMDB	10	111	121	1	1	20
PP	26	41	67	6	4	10
PDT	0	9	9	0	0	0
PTB	3	1	4	0	0	0
PT	0	5	5	0	0	0
Agosto, 1982						
PDS	196	28	224	35	1	36
PMDB***	32	136	168	7	20	27
PTB	3	11	14	0	2	2
PDT	0	9	9	0	1	1
PT	0	5	5	0	1	1
Total	231	189	420	42	25	67

Fonte:Fleischer, 1988 a, p 78.

* As cifras para a ARENA e o MDB são de 1 / 2 / 79.

** Antes da cisão PTB / PDT, em maio de 1980.

*** Após a fusão do PP com o PMDB.

O ano de 1981 foi marcado pela retirada de Golberri, que foi substituído pelo ministro Leitão de Abreu. Temendo uma derrota nas eleições de 1982, em novembro de 1981, o governo militar modificou mais uma vez a legislação eleitoral. As principais alterações do “Pacote de Novembro” foram: voto “vinculado” de vereador a governador e a proibição das coligações.

A primeira consequência do “Pacote” foi a dissolução do Partido Popular. Entendendo que as medidas lhes tinham sido altamente prejudiciais, os parlamentares do PP optaram por incorporar-se ao PMDB⁶⁴. Portanto, a estratégia Portela-Golberri de criar um bloco moderado sob controle do governo tinha malogrado.

3.2.4 - As Eleições de 1982

Os resultados do pleito de 1982 mostraram um crescimento do PMDB, que alcançara 41,8% das vagas da Câmara e 31,9% do Senado. Em contrapartida, o PDS perdeu a maioria na Câmara e só não perdeu no Senado devido aos Senadores “Biônicos”. Em decorrência disto, no final de 1983, a oposição dentro do Congresso Nacional impôs as primeiras derrotas ao governo militar desde 1964.

Como o “Pacote de Novembro” também previa a elevação do quorum constitucional de novo para 2/3, o governo perdeu a capacidade de emendar a constituição, só lhe restando o veto às proposições da oposição, como no caso da Emenda Dante de Oliveira.

Além disso, o PMDB elegeu 9 dos 21 governadores. Sendo que a maior parte destes na região sul-sudeste. Desta forma passou a governar 60% da população brasileira e controlar 72% da arrecadação de ICM. A importância

⁶⁴ Os resultados das eleições de 1982 mostraram que esta decisão fora acertada.

dos governadores ficou evidenciada no apoio que estes deram aos comícios da campanha das “Diretas Já”.

Outro fato importante foi o impacto das eleições de 1982 sobre o Colégio Eleitoral. O partido governista obteve uma apertada maioria de 17 votos de diferença sobre os partidos de oposição. Vantagem esta que se revelou insuficiente para impedir a eleição do candidato oposicionista Tancredo Neves.

O enfraquecimento do PDS, através da criação da Frente Liberal demonstra que o governo perderá também o controle sobre sua base de apoio. Ao final do seu mandato, Figueiredo já não controlava o sistema político.

A (in)capacidade do governo militar de controlar os diversos atores do sistema político, da sociedade civil e das FFAA determinaram a natureza negociada da abertura política. A importância e o padrão das interações entre estes atores políticos variou ao longo do período de liberalização.

Durante a fase da distensão, as interações entre “militares enquanto governo”, “comunidade de segurança” e “militares enquanto instituição” eram determinantes para o sucesso do processo de transição política. Sem o controle sobre as instituições militares, principais fiadoras do regime, o grupo palaciano jamais conseguiria levar a frente a distensão política. Daí a importância das interações entre o governo militar e o Alto Comando do Exército, órgão máximo da força militar hegemônica, o Exército. O controle exercido pelo Presidente Geisel sobre o ACEx, evidenciado nos episódios das demissões de Ednardo e Frota foi fundamental para o transcurso da distensão política.

Com a abertura política de Figueiredo o quadro político mudara. Já não era possível sufocar os protestos da sociedade civil, tampouco manipular facilmente o sistema político a seu favor. Dentro das FFAA, o episódio do Riocentro mostrou que o governo não controlava a “comunidade de segurança”. Por outro lado, os “militares enquanto instituição” gozavam ainda de razoável influência sobre o cenário político nacional. O foco central das ações neste período foram as interações entre reformistas e moderados, com destaque para

a Aliança Democrática e entre os “militares enquanto instituição” e os moderados do sistema político.

O papel desempenhado pelo sistema político ao longo do regime militar permitiu que este canal de interação entre sociedade e governo fosse mantido aberto. Com a necessidade de negociar o fim do governo militar e sua substituição por um civil, o sistema político revelou-se o cenário ideal para as interações entre os diversos atores envolvidos.

Na fase final da transição, democratização, o Congresso Nacional consagrou-se como o centro de convergência de todos interesses organizados e tendências políticas da sociedade brasileira. O principal foco de poder político deslocou-se das Forças Armadas para o Poder Legislativo.

É sobre a representação dos interesses do Exército, no período de 1985 à 1990, que trataremos a seguir.

Capítulo 4

O Lobby Militar e a Assembléia Nacional Constituinte

Qualquer que seja o tipo de transição, a troca de um governo militar por um civil acarretará mudanças nas relações entre civis e militares. Como já vimos no capítulo 1, um dos requisitos das democracias é a impossibilidade de veto dos militares às iniciativas do novo governo civil (O'Donnell, 1996a). Portanto, durante a fase de democratização, uma das alterações nas relações civis-militares a ser buscada é o controle civil sobre os militares.

Não raras vezes essas alterações trouxeram situações de conflito ou quase conflito entre os militares e o novo governo civil. Independente do tipo de transição, várias tentativas de golpes ou levantes militares foram registradas nos países em fase de democratização, entre 1974 e 1990. Na Grécia foram sete tentativas de golpes, levantes ou conspirações militares, nas Filipinas também sete e na Espanha três. Mesmo onde os militares tinham se afastado voluntariamente do poder, como no Equador e na Guatemala, aconteceram tentativas de golpe (Huntington, 1994:230).

Na Argentina, o presidente Raul Alfonsín teve que enfrentar três revoltas militares: em abril de 1987, em dezembro de 1987 e em dezembro de 1988. Os militares revoltosos exigiam, dentre outras coisas, o fim dos julgamentos dos militares envolvidos na repressão, perdão para os crimes contra direitos humanos cometidos durante o regime militar e substituição dos comandantes militares escolhidos por Alfonsín (Zagorski, 1994).

Além de tentativas de golpes, levantes e conspirações, outras ações patrocinadas por grupos militares foram implementadas. Em Portugal, as Forças Populares 25 de Abril (FP-25), um grupo formado por militares, desencadeou uma campanha terrorista contra a democracia portuguesa. Mais tarde, outro

grupo de oficiais, desta vez não violento, formou a Associação do 25 de Abril, visando manter vivos os objetivos radicais da “revolução dos cravos”.

É curioso notar, como aponta Huntington (1994), que estas revoltas foram lideradas por coronéis ou tenentes-coronéis e não pelos generais chefes das FFAA. Na Argentina, os levantes foram liderados pelos tenentes-coronéis Aldo Rico e Mohamed Ali Seineldin. Nas Filipinas, o principal líder da oposição militar foi o coronel Gregorio Honasan. Na Espanha, o tenente-coronel Antonio Tejada Molina e o tenente-general Jaime Milans del Bosch chefiaram as revoltas militares. Em todos os casos, os chefes das Forças Armadas permaneceram ao lado dos governos civis.

Com exceção do Sudão e da Nigéria, nenhuma das tentativas de golpe obteve êxito⁶⁵. Mais do que derrubar as recém-nascidas democracias, estas revoltas eram formas extremas de ação política visando obter algumas concessões dos governos civis (Huntington, 1994:233).

No caso brasileiro não há relatos de situações conflituosas entre civis e militares. É bem verdade que ocorreram alguns episódios de protestos envolvendo militares, na sua grande maioria relacionados aos baixos salários⁶⁶. De qualquer maneira estes episódios demonstraram muito mais descontentamentos pessoais do que a reação de algum grupo militar contra as políticas do governo civil. Dois exemplos atestam o controle exercido pelo Ministro do Exército sobre seus subordinados.

No dia 22 de outubro de 1987, o Capitão do Exército Luiz Fernando Walther de Almeida, acompanhado por cerca de 50 subordinados seus, invadiu a prefeitura de Apucarana (PR) para protestar contra os baixos salários dos militares⁶⁷. O capitão, réu confesso, foi preso imediatamente. O Conselho de

⁶⁵ Samuel Huntington atribuiu os golpes no Sudão e na Nigéria a problemas estruturais ligados ao funcionamento do sistema democrático e não aos problemas decorrentes da transição democrática.

⁶⁶ O poder aquisitivo dos militares, como do resto da classe média brasileira, foi duramente atingido pela crise econômica dos anos 80.

⁶⁷ *O Estado de São Paulo*, 23 / 10 / 87.

Justiça da 5ª Região Militar seguiu à risca a “recomendação” do Ministro do Exército, General Leônidas, para “aplicar a lei” e enquadrá-lo no artigo 169 do Código Penal Militar que prevê pena de 3 a 5 anos para todo militar que promover movimentação de tropas sem autorização dos superiores⁶⁸. Dois meses após o episódio, o oficial foi condenado, por 5 votos a 0, a 3 anos de prisão, e a conseqüente exclusão do Exército. A rapidez com que se deu o julgamento e o rigor da sentença demonstraram a intenção da cúpula militar de coibir este tipo de manifestação. Mais tarde, valendo-se do direito de apelação, os advogados de defesa conseguiram que o Superior Tribunal Militar reduzisse a pena para 8 meses de reclusão⁶⁹.

Outro episódio envolvendo militares, agora de alta patente, ocorreu em junho de 1989. Os Generais da reserva Euclides Figueiredo, irmão do presidente João Figueiredo, e Newton Cruz, o executor das medidas de emergência de abril de 1984, foram punidos por criticarem publicamente o Ministro do Exército. O General Euclides criticou duramente a atuação do Ministro do Exército, chamando-o de “*covarde*”. Foi punido com 10 dias de prisão. O General Cruz declarou que considerava Leônidas “*desleal e traiçoeiro*”. Foi punido com 8 dias de prisão⁷⁰.

Tanto no caso de Apucarana, quanto no episódio dos generais, o Ministro do Exército fez valer sua autoridade e puniu exemplarmente os militares envolvidos.

Como pudemos ver, a fase de democratização da transição brasileira foi bem menos atribulada do que nos vizinhos Argentina e Uruguai.

Nosso objetivo neste capítulo é destacar o papel das Assessorias Parlamentares das FFAA na resolução de possíveis conflitos entre civis e militares. Trataremos especificamente dos resultados alcançados pela

⁶⁸ *Isto É*, 20 / 01 / 88.

⁶⁹ *Correio Braziliense*, 7 / 12 / 88.

⁷⁰ *Veja*, 7 / 06 / 89.

Assessoria Parlamentar do Exército durante a fase de democratização, especialmente na Assembléia Nacional Constituinte (ANC).

4.1 - As Possíveis Áreas de Conflito entre Civis e Militares

Durante a transição democrática, algumas questões apresentam maior possibilidade de conflito entre civis e militares do que outras. Alfred Stepan aponta três grandes áreas “explosivas” no redimensionamento das relações civis-militares durante a transição democrática (Stepan, 1988). A primeira, diz respeito ao tratamento dado pelo novo governo às questões relativas aos abusos cometidos contra os direitos humanos durante os regimes militares. Uma segunda área de conflito é a questão dos gastos militares. O redimensionamento das relações civis-militares envolve alterações nos orçamentos militares, bem como a revisão de projetos e programas militares. Finalmente, a terceira área “explosiva” no redimensionamento das relações civis-militares está ligada às possíveis alterações na estrutura e na organização militar, bem como à redefinição do papel dos militares no novo regime, além da quebra das prerrogativas militares face a um modelo de controle civil.

Samuel Huntington fala de dois importantes problemas nas relações civis-militares relacionados à transição democrática. O primeiro é o “*problema do torturador*”: como tratar os funcionários que clamorosamente violaram direitos humanos. O segundo é o “*problema pretoriano*”: como reduzir o envolvimento militar na política e estabelecer um novo padrão nas relações civis-militares (Huntington, 1994:207).

4.1.1 - As Violações aos Direitos Humanos

Todos os regimes militares da América do Sul foram denunciados por violações aos direitos humanos. Os “desaparecimentos” e as mortes de prisioneiros sob a custódia do Estado eram freqüentes em todos os regimes burocrático-autoritários da região, bem como a prática de tortura por agentes do Estado. As questões relacionadas aos direitos humanos tornaram-se verdadeiras feridas abertas nesses países. De um lado, a sociedade exigia a apuração dos fatos e julgamentos dos envolvidos nos crimes contra os direitos humanos. Do outro lado, grupos militares tentavam se proteger contra estas acusações, alegando que tais violações eram “efeitos da guerra suja”. Os novos governos civis precisavam lidar com este problema.

Vamos mostrar dentro de uma perspectiva comparada entre Argentina, Brasil e Uruguai o impacto que estas questões tiveram sobre o redimensionamento das relações civis-militares.

Embora não se possa quantificar determinados valores não-econômicos, e a vida é um deles, vamos comparar Argentina, Brasil e Uruguai a fim de verificar a proporção que a questão das violações aos direitos humanos alcançou em cada país. Em números absolutos, o regime militar argentino foi o que mais “desapareceu” com prisioneiros políticos, 8960 ao todo; seguido do Brasil, 125, e Uruguai, 26⁷¹.

⁷¹ Fontes: Argentina, 1986, *Nunca Más: The Report of Argentine National Commission On Disappeared*, p 284, New York, Farrar, Straus and Giroux; Archidiocese de São Paulo, 1985, *Brasil: Nunca Mais*, pp 291-193 (Petrópolis, Editora Vozes, 1985); Charles Gillespie, 1987, *Party Strategies and Redemocratization: Theoretical and Comparative Perspectives on Uruguayan Case*, p 460, PhD dissertation, Yale University (este último em citado em Stepan 1988).

Quadro 4.1

"Desaparecimentos" no Brasil, Argentina e Uruguai durante o regime militar

País	Desaparecidos	População em 1975	Desaparecidos por 100.000 habitantes
Argentina	8960	28,0 milhões	32,0
Uruguai	26	2,6 milhões	1,0
Brasil	125	125 milhões	0,1

Fonte: Stepan, 1988, p 70.

Como o Quadro 4.1 demonstra, proporcionalmente, para cada "desaparecido" brasileiro, 10 presos uruguaios sumiram nos porões do regime militar e outros 320 argentinos desapareceram durante a repressão.

Além disso, cada país tratou a questão da anistia política de maneira diferente. Na Argentina, os militares promulgaram, pouco antes de deixarem o poder, uma lei que lhes isentava de qualquer responsabilidade sobre os crimes contra os direitos humanos. Um dos primeiros atos do presidente Alfonsín foi revogar esta lei. Alfonsín manteve sua promessa de levar os violadores dos direitos humanos aos tribunais. Numa iniciativa sem precedentes, levou à prisão, dentre outros, oito altos oficiais militares (seis ex-integrantes das juntas militares e dois comandantes das tropas que combateram na guerra das Malvinas).

Apesar desses avanços, Alfonsín teve que solicitar ao Congresso, face às revoltas militares, uma lei que concedesse perdão àqueles que só "obedeciam ordens" (a "Lei da Obediência Devida").

Enquanto o governo publicamente parecia lidar bem com as rebeliões militares, os rebeldes conseguiam forçar o término dos julgamentos, bem como desestabilizavam a estrutura do alto comando militar. Mais tarde, Carlos Menen negociou com os militares uma lei de anistia, para por fim a esta situação (Zagorski, 1994).

No caso uruguaio, alguns militares foram levados aos tribunais. Porém, uma crise militar em dezembro de 1986 fez com que o Presidente Sanguinetti solicitasse ao Congresso a aprovação de uma lei que estabelecesse um limite temporal aos processos contra militares (lei do Ponto Final). Dois militares de alta patente tinham sido convocados pelos tribunais para responder por violações aos direitos humanos. A alta hierarquia militar não concordou com a convocação e ameaçou se revoltar. A fim de resolver o impasse uma lei de anistia teve que ser aprovada (Stepan, 1988: 71)⁷².

No Brasil, a questão das violações aos direitos humanos foi bem menos traumática para o processo de transição. Em 1979, ainda no auge do regime militar, foi aprovada pelo Congresso Nacional uma lei de anistia que incluía tanto os praticantes de “crimes políticos”, quanto “os crimes conexos”⁷³. Portanto, a lei beneficiava ambos os lados, “perseguidos” e “perseguidores” políticos. Várias figuras de destaque da vida política nacional foram trazidas de volta pela lei de anistia, dentre eles: Leonel Brizola, Miguel Arraes, Luís Carlos Prestes e Francisco Julião (Skidmore, 1988). Muitos dos anistiados concorreram às eleições de 1982, sendo que alguns deles foram eleitos. O caso mais importante foi o de Brizola que fora eleito governador do Rio de Janeiro.

Embora sofresse diversas críticas, a lei foi apoiada por amplos setores da sociedade que dela haviam se beneficiado.

Durante o período de democratização, alguns projetos alterando ou ampliando a lei de anistia foram apresentados. O primeiro deles foi a Emenda Uequi (1985) que estendia a anistia aos servidores públicos (civis e militares) cassados que trataremos mais adiante. De qualquer forma, a possibilidade dos militares brasileiros verem-se diante de um tribunal, como seus colegas argentinos, ou serem punidos por ações durante o período de repressão, eram muito remotas.

⁷² Uma pesquisa realizada por um dos mais importantes jornais do Uruguai, *Búsqueda*, apontou que 65% dos entrevistados discordavam da lei de anistia.

⁷³ *O Estado de São Paulo*, 2 / 10 / 79.

Um caso parece mostrar bem esta situação. Em junho de 1985, a deputada federal Bete Mendes (PMDB-SP), integrante da comitiva do Presidente Sarney em visita ao Uruguai, reconheceu o Adido Militar do Exército Brasileiro, Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, como seu torturador. A deputada solicitou o afastamento do oficial das funções de representante do governo brasileiro no Uruguai. Em nota divulgada pelo Exército, o General Leônidas declarou que “o coronel Ustra é o nosso adido do Exército no Uruguai, goza de nossa confiança e permanecerá até completar o período regulamentar”⁷⁴. E assim sucedeu.

4.1.2 - Os Gastos Militares

Um dos pontos de constantes conflitos entre civis e militares é a questão dos gastos militares. Cortes no orçamento militar podem levar a uma situação de instabilidade nas relações civis-militares.

O quadro 4.2 compara os gastos militares de quatro regimes burocráticos-autoritários da América do Sul, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Entre 1972 e 1983, durante os regimes militares, o Brasil foi o único país que teve os gastos militares reduzidos. Enquanto Argentina, Chile e Uruguai quase que dobraram suas despesas militares, o Brasil reduziu seus gastos militares pela metade. De 1.4% do PIB em 1972, os gastos militares foram reduzidos para 0.7% em 1983.

Com relação aos efetivos militares, em números absolutos, as FFAA brasileiras mantiveram seus efetivos praticamente inalterados no período de 1972 à 1983, como mostra o quadro 4.3. Os militares brasileiros aumentaram seus efetivos em cerca de 10%, enquanto Argentina, Chile e Uruguai aumentaram seus efetivos em cerca de 25, 70 e 50% respectivamente.

⁷³ *O Estado de São Paulo*, 2 / 10 / 79.

⁷⁴ *Veja*, 28 / 08 / 85.

Quadro 4.2

**Percentual do PIB dos Gastos Militares:
Argentina, Brasil, Chile e Uruguai**

Ano	Argentina	Brasil	Chile	Uruguai
1972	1,4	1,4	2,3	2,4
1973	1,7	1,4	3,7	2,4
1974	1,9	1,2	4,9	2,9
1975	0,8	1,1	4,8	2,7
1976	3,2	1,2	4,1	2,2
1977	3,2	1,0	4,0	2,4
1978	3,0	0,8	4,2	2,3
1979	3,2	0,7	3,6	2,4
1980	3,6	0,7	3,6	2,9
1981	3,9	0,7	3,7	4,0
1982	3,5	0,9	4,3	4,1
1983	2,7	0,7	4,5	3,3

Fonte: Stepan, 1988, p 73⁷⁵.

Quadro 4.3

**Efetivos das Forças Armadas (em milhares):
Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, 1972-1983.**

Ano	Argentina	Brasil	Chile	Uruguai
1972	140	410	75	20
1973	160	420	75	20
1974	150	435	90	25
1975	160	455	110	25
1976	155	450	111	28
1977	155	450	111	28
1978	155	450	111	28
1979	155	450	111	28
1980	155	450	116	28
1981	155	450	116	28
1982	175	460	116	29
1983	175	460	126	30

Fonte: Stepan, 1988, p 74⁷⁶.

⁷⁵ Stepan utiliza os dados da U.S. Government, Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1972-1982 and 1985*.

⁷⁶ Ibidem

Quadro 4.4

**Efetivos das Forças Armadas (por 1000 habitantes):
Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, 1972-1983.**

Ano	Argentina	Brasil	Chile	Uruguai
1972	5,7	4,1	7,7	7,1
1973	6,5	4,1	7,6	7,1
1974	6,0	4,1	9,0	8,9
1975	6,3	4,2	10,8	8,9
1976	6,0	4,1	10,7	8,9
1977	5,9	4,0	10,6	9,7
1978	5,8	3,9	10,4	9,7
1979	5,7	3,8	10,3	9,7
1980	5,6	3,7	10,5	9,7
1981	5,4	3,6	10,4	9,7
1982	6,0	3,6	10,3	10,0
1983	5,9	3,5	11,0	10,3

Fonte: Stepan, 1988, p 74⁷⁷.

Em valores relativos à população de cada país, podemos perceber, conforme o quadro 4.4, que o crescimento das Forças Armadas brasileiras não acompanhou o aumento da população. Os regimes militares do Chile e do Uruguai, por sua vez, aumentaram seus efetivos significativamente.

Mesmo durante o regime militar, o Brasil apresentou um dos mais baixos percentuais de gastos militares do mundo. Comparando o regime autoritário brasileiro com alguns países de regime democrático, podemos perceber que as despesas militares brasileiras estão bem abaixo da média desses países.

No caso brasileiro, além de não sofrerem cortes no seu orçamento, uma vez que este já era bastante reduzido, os militares receberam apoio do Presidente da República para projetos de modernização das Forças Armadas.

⁷⁷ Ibidem

Quadro 4.5

**Percentual de Gastos Militares no PIB:
Brasil e Algumas Democracias**

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Brasil	1,3	1,1	0,9	0,8	0,5	0,6	0,6	0,8*	0,7**	0,7
Índia	3,2	3,0	2,9	3,1	3,1	3,1	3,3	3,2	—	—
Japão	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	—	—
OTAN										
Canadá	1,8	1,9	2,0	1,8	1,8	1,8	2,1	2,0	2,1	2,1
EUA	5,4	5,3	5,1	5,1	5,6	5,8	6,5	6,7	6,5	6,5
Bélgica	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3	3,5	3,4	3,1	3,1	3,1
Dinamarca	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3
França	3,8	3,9	4,0	3,9	4,0	4,2	4,1	4,2	4,1	4,1
Alemanha Oc.	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3
Grécia	6,9	7,0	6,7	6,3	6,7	7,0	6,9	6,3	7,2	7,2
Itália	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6	2,7	2,7	2,7
Luxemburgo	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9
Holanda	3,2	3,3	3,1	3,2	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Noruega	3,1	3,1	3,2	3,1	2,9	2,9	3,0	3,1	2,8	2,8
Portugal	4,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3
Reino Unido	4,8	4,7	4,5	4,6	5,0	4,8	5,0	5,3	5,3	5,3
EUROPA										
Áustria	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,4	1,2	1,2
Finlândia	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7*	1,6*	1,6
Irlanda	1,8	1,7	1,7	1,8	1,9	1,8	1,8	1,7	—	—
Espanha	1,8	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	2,2	2,3	2,4	2,4
Suécia	3,2	3,3	3,3	3,3	3,2	3,3	3,2	3,1	3,0	3,0
Suíça	2,3	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,1

Fonte: Stepan, 1988, p 80⁷⁸.

* Dados incertos

** Dados com alto grau de incerteza

— Dados não disponíveis

⁷⁸ Stepan utilizou os dados do Stockholm International Peace Research Institute, *World Armaments and Disarmaments: SIPRI Year Book, 1986*.

Vários projetos de reequipamento foram implementados a partir de 1985. O Exército iniciou a primeira etapa de um ambicioso projeto de modernização da Força Terrestre chamado de FT 90 (as outras etapas seriam a FT 2000 e FT 2010). Dentre outras coisas, foram criadas novas unidades militares (boa parte delas na região amazônica), foi criado um batalhão de aviação, dotado dos mais modernos helicópteros em operação no mundo. Um moderno e bem aparelhado Centro de Guerra Eletrônica também foi construído próximo à Brasília. Além disso as instalações da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) foram quase que duplicadas.

A Marinha manteve seu custoso projeto nuclear com vistas à construção de um submarino nuclear nos estaleiros nacionais. Também foram adquiridos três modernos submarinos da classe Tamoyo (o primeiro construído na Alemanha e os outros dois no Brasil). Além disso foram compradas novas corvetas para a armada brasileira.

A Força Aérea também pode reequipar parte de sua frota. Foram adquiridos aviões Tucano (T-27) de fabricação nacional. O ambicioso projeto de fabricação de um avião de caça (AMX) em conjunto com a Itália foi mantido praticamente sem alteração.

Uma questão estreitamente ligada aos gastos militares é o problema de suprimento de material bélico. Nos países que não possuem indústria bélica este problema se confunde com a questão orçamentária. Porém, onde já existe uma indústria de armamentos desenvolvida, boa parte das questões relacionadas a material bélico se transforma numa problema de política industrial para o setor.

Durante o regime militar, o Brasil tornara-se o 5º maior exportador de armamentos do mundo (Willians, 1982). A indústria de armamentos brasileira nascera e desenvolvera-se pelas mãos do regime militar⁷⁹. Importantes centros de pesquisa como o Instituto Militar de Engenharia (IME), Instituto

⁷⁹ Para uma noção do desenvolvimento da indústria de armamentos brasileira ver Clóvis Brigagão, *O Mercado de Segurança: ensaios sobre economia política de defesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984.

Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e o Centro de Pesquisas da Marinha (CPM), foram criados para dar suporte tecnológico à indústria bélica nacional. Várias empresas (algumas de capital misto ou estatal), tais como a IMBEL, EMBRAER, ENGESA, Bernardini, AVIBRAS, também foram criadas para formar um poderoso complexo industrial-militar.

Durante a fase de democratização, a política industrial para o setor bélico foi mantida quase que inalterada num primeiro momento. Com o agravamento da crise econômica dos anos 80, o setor de armamentos começou a apresentar problemas. De qualquer forma os problemas da indústria bélica nacional, no período de 1985 à 1990, foram muito mais função da conjuntura internacional do que da política industrial do governo Sarney para o setor⁸⁰.

4.2 - A ANC e a Negociações entre Civis e Militares

Um terceiro problema a ser enfrentado pelo novo governo civil está relacionado à redução da intervenção política por parte dos militares. As relações civis-militares num regime democrático caracterizam-se pela subordinação do poder militar às lideranças civis, enquanto que num regime militar a situação é exatamente o oposto, o poder militar submete o poder civil.

O redimensionamento das relações civis-militares na fase de democratização passa pela redução da intervenção política por parte dos militares. Tal intervenção envolve, por vezes, uma larga participação de militares no controle da máquina estatal. A presença de militares é sentida nos mais importantes órgãos do aparelho estatal, sejam eles direta ou indiretamente ligados ao poder executivo, sejam eles empresas estatais. Além disso, a existência de órgãos de assessoramento direto do Presidente da República,

⁸⁰ Para ver a ascensão e queda da indústria bélica nacional ver Ken Conca, *Manufacturing Insecurity: the rise and fall of Brazil's military-industrial complex*. London e Boulder - CO, Lynne Rienner Publishers, 1997.

controlados por militares, aumenta o potencial de intervenção das FFAA. Órgãos como o Serviço Nacional de Informações (SNI) e o Conselho de Segurança Nacional (CSN) dirigidos e mobiliados por militares são um claro exemplo disto. Bem como, a grande participação de militares na composição do gabinete ou ministério é um sinal da forte influência militar no governo.

A democratização das relações civis-militares envolve, além da redução da intervenção militar, o aumento da capacidade do poder civil de controlar os militares. Nos regimes militares o *status* das FFAA é de autonomia diante do poder civil. A formulação, implementação e coordenação da política de segurança e defesa é realizada quase que exclusivamente pelos setores militares. O Poder Legislativo não tem quase ingerência sobre as questões que dizem respeito aos militares. Os gastos militares, a estrutura das FFAA, o sistema de promoções, a estrutura curricular das escolas militares e o próprio plano de carreira, fundamentais para um efetivo controle civil, são elaborados quase sem nenhuma participação do Poder Legislativo. O Poder Judiciário também tem uma baixa capacidade de controle sobre os militares. A amplitude da jurisdição das cortes militares cobre boa parte do sistema político e da sociedade civil. Por outro lado, a jurisdição civil sobre os militares é em muito restringida.

Boa parte do redimensionamento das relações civis-militares teria que passar obrigatoriamente pela Assembléia Nacional Constituinte (ANC), que iria estabelecer uma nova estrutura de poder para o Brasil. O Congresso Constituinte iria tratar de questões de fundamental importância, tais como: destinação constitucional das Forças Armadas, justiça militar, serviço militar, Ministério da Defesa e Conselho de Segurança Nacional.

Os militares se prepararam para o debate na ANC. Sua estratégia consistia basicamente em influenciar o sistema político, e o Congresso Constituinte em particular, por dois meios: através da atuação das lideranças militares junto ao Poder Executivo e por meio das suas assessorias

parlamentares junto ao Poder Legislativo. Como Eliézer Rizzo de Oliveira destaca:

“Não há como deixar de reconhecer que os militares prepararam-se com antecedência (...) apoiados em assessorias 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” (Oliveira, 1994:122).

Embora as lideranças militares tenham atuado de maneira concertada, papel de destaque deve ser dado ao General Leônidas Pires Gonçalves, Ministro do Exército. Leônidas pressionou o Congresso através de declarações à imprensa, notas oficiais do Ministério do Exército, ordens-do-dia e contatos pessoais com parlamentares. Além disso, se valeu de influência sobre o Presidente Sarney para pressionar a Constituinte (Miguel, 1992).

Da mesma forma que as lideranças militares, as assessorias parlamentares dos ministérios militares também atuaram de forma coordenada durante a ANC. Foram preparados e distribuídos por estas assessorias diversos documentos tratando do interesse dos militares. Os ministérios da Marinha, Exército, Aeronáutica e o Estado-Maior das Forças Armadas elaboraram conjuntamente o encarte *Sugestões das Forças Armadas para a Constituinte*, sem data e *Pontos de Interesse das FFAA para a defesa na Constituinte*, também sem data. O Ministério da Marinha elaborou o documento *Ministério da Defesa*, que foi apresentado à subcomissão de Defesa do Estado, da

Sociedade e de sua Segurança, em maio de 1987. O Ministério do Exército elaborou o documento *Temas Constitucionais: subsídios*, em 1987, que foi distribuído a todos os parlamentares⁸¹. A leitura destes documentos permite verificar que, durante a ANC, os ministérios militares não divergiam sobre os temas que lá seriam tratados.

Trataremos a seguir dos assuntos que mais interessavam aos militares. Procuraremos comparar as teses defendidas pelos militares com aquelas advogadas pelos principais partidos de oposição. Confrontaremos estas teses com o texto final da Constituição de 1988. Assim, verificaremos os *inputs* dirigidos ao Congresso Nacional a fim de analisar seus *outputs*. Ao fazermos uso deste tipo de análise temos consciência de que existe uma infinidade de interações ocorridas durante o processo de decisão que não terão lugar nesta discussão.

As negociações que aconteceram durante o processo de decisão foram frutos das interações entre o Lobby Militar e a *sociedade política*. A forma como estas interações ocorreram segue exatamente o *modus operandi* descrito no capítulo 2.

4.2.1 - A Anistia aos Militares Cassados

Em meados de 1985, antes mesmo do início dos trabalhos da ANC, os militares enfrentaram seu primeiro problema político na Nova República. Graças a uma brecha regimental, o deputado Jorge Uequi (PMDB-RS) acrescentou à Emenda Constitucional nr 26, que convocava a ANC, dispositivo que estendia a anistia aos servidores públicos cassados. A Subemenda Uequi indenizava, promovia e reintegrava às FFAA, alguns militares cassados pelo regime militar. Os ministros militares eram francamente contrários à anistia, argumentavam que o texto aprovado em 1979 era suficiente. A fim de

⁸¹ Ver anexo.

pressionar o Presidente a agir contra o projeto de anistia, chegaram a falar da possibilidade de demissão coletiva⁸².

Havia alguns agravantes da situação. Primeiro, se a emenda fosse retirada, a convocação da ANC teria que ser adiada para 1988. Segundo, algumas lideranças históricas do PMDB, partido do Presidente Sarney, sentiam-se desconfortáveis em votar contra a anistia pela qual tanto lutaram durante o regime militar⁸³. Além disso havia uma forte pressão popular vinda dos grupos de ex-militares cassados⁸⁴.

O problema teria que ser enfrentado dentro do Congresso Nacional. Para isso, o Exército dispunha da sua Assessoria Parlamentar recém reestruturada⁸⁵. Seria o “batismo de fogo” do lobby militar. Leônidas enviou sua equipe de assessores, chefiada pelo coronel Carlos Alfredo Pellegrino, para conversar com os parlamentares⁸⁶.

A argumentação usada por estes assessores era eminentemente técnica. Apontavam o alto custo das indenizações a serem pagas, só no Exército o montante seria próximo a 3 trilhões de cruzeiros. Sustentavam ainda a inconveniência da reincorporação de profissionais desatualizados e os conseqüentes danos às instituições militares.

Apesar desses argumentos, a anistia tinha uma dimensão simbólica: corrigia injustiças cometidas pelo regime militar. Uma manobra tentada pelo líder do PMDB na Câmara, deputado Pimenta da Veiga (PMDB-MG), foi o destaque da Subemenda Uequi para votação em separado. O artifício não deu certo. Alguns parlamentares aliados ao governo votaram contra esta proposta, dentre eles o deputado José Sarney Filho (PFL-MA). A questão

⁸² Veja, “A Constelação da Crise”, 30 / 10 / 85, p 36.

⁸³ Correio Braziliense, 6 / 10 / 85, p 5.

⁸⁴ Jornal do Brasil, 13 / 10 / 85, p 4.

⁸⁵ Ver capítulo 2 sobre a evolução da estrutura da Assessoria Parlamentar do Exército.

⁸⁶ Isto É, “Poder civil modera a voz da anistia”, 30 / 10 / 85, p 18.

necessariamente teria que ser negociada entre os militares e o Congresso Nacional.

O texto final aprovado pelo plenário da Câmara contemplou em parte as reivindicações dos militares. Foram anistiados os servidores públicos civis da administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares. Concedeu-se, mesmo na aposentadoria ou reserva, todas as promoções que os servidores públicos e os militares teriam direito caso não tivessem sido cassados. Porém, o texto vetou qualquer tipo de indenização. Além disso, facultou-se a administração pública readmitir ou reverter ao serviço ativo os servidores anistiados. Os ministérios militares jamais fizeram uso deste artifício.

O caso da anistia dos militares cassados dava a exata dimensão de como seriam as relações entre os militares e o Congresso Nacional durante a fase de democratização do regime brasileiro. Outras batalhas seriam travadas durante a ANC.

4.2.2 - A Destinação Constitucional das Forças Armadas

Durante a ANC, as propostas apresentadas pelos parlamentares relativas às relações civis-militares, podem ser agrupadas em dois modelos teóricos: o primeiro, conserva o padrão de intervenção política dos militares e mantém a autonomia das Forças Armadas diante do sistema político e da sociedade civil. O segundo modelo, submete as Forças Armadas às instituições políticas e reduz seu potencial de intervenção política (Oliveira, 1994)⁸⁷.

O modelo de intervenção política era defendido pelos militares e seus aliados. A argumentação era que este modelo de relação civil-militar já fazia

⁸⁷ É bem verdade que algumas das propostas apresentadas não diziam respeito a nenhum destes dois modelos. Eram muito mais fruto do despreparo político para lidar com estas questões do que derivações de concepções teóricas sobre as relações civis-militares. Algumas destas propostas são comentadas no capítulo 2.

parte da tradição política brasileira. A história republicana do Brasil havia consagrado a função interventora dos militares (Ministério do Exército, 1987:4). Nesse sentido, os militares não estavam pedindo licença a quem quer que seja para exercerem a função interventora, apenas reivindicavam que a Constituinte a confirmasse (Oliveira, 1994).

O outro modelo, de subordinação dos militares, era contemplado pelo ante-projeto elaborado pela Comissão Afonso Arinos. Correspondia em grande parte às teses defendidas pelos partidos de esquerda e por algumas instituições universitárias (como o Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas). No capítulo referente às FFAA, o ante-projeto estabelecia:

“Art 1º . As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas na forma da lei, com base na hierarquia e na disciplina, sob o comando supremo do Presidente da República.

Art 2º . As Forças Armadas destinam-se a assegurar a independência e a soberania do país, a integridade de seu território e os poderes constituídos”⁸⁸.

As demais propostas relativas à organização das Forças Armadas e sua participação no Poder Executivo dependiam do modelo a ser adotado. A criação de um Ministério da Defesa, e a manutenção ou não de órgãos de assessoramento, como o Conselho de Segurança Nacional (CSN) e o Serviço Nacional de Informações (SNI) derivavam do modelo teórico adotado. Da mesma maneira, as questões referentes ao tipo de serviço militar, a composição e jurisdição da justiça militar, bem como as funções do Congresso Nacional nos assuntos relacionados às políticas de defesa e segurança nacional dependiam da

⁸⁸ *O Estado de São Paulo*, 5 / 06 / 86.

natureza da relação entre os militares e o poder civil, se autônomos ou controlados.

Não foi por acaso que os militares estabeleceram, desde o início, que a sua destinação constitucional seria o ponto mais importante a ser tratado na ANC. O *lobby* militar deveria se concentrar nesta questão.

Inicialmente, os militares achavam que o texto da carta constitucional de 1967, relativo a destinação das FFAA, era bastante adequado e gostariam de mantê-lo inalterado⁸⁹. Os artigos 90 e 91 da referida carta constitucional diziam o seguinte:

“Art 90. 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.

Art 91. As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem”⁹⁰.

As expressões “dentro dos limites da lei” e “garantia da lei e da ordem” foram alvo de intensos debates. O que estava em jogo era a função interventora das Forças Armadas, derivada da noção de poder moderador⁹¹. No dizer de Edmundo Campos Coelho, “*é fundamental que tenhamos a cláusula da ‘obediência dentro dos limites da lei’ e a noção de ‘poder moderador’ pelo que elas efetivamente produzem: ambigüidade, oportunismo e instabilidade*” (1985:372).

⁸⁹ O texto da Constituição de 1967 fora profundamente modificado pela Emenda Constitucional nr 1/1969.

⁹⁰ Os grifos são meus.

A primeira expressão, obediência “dentro dos limites da lei” concedia às FFAA demasiada autonomia de ação. Estaria, portanto, ligada ao modelo que enfatiza a função interventora dos militares. Ao dizer que as Forças Armadas estão sujeitas à autoridade do Presidente da República somente até os “limites da lei”, o legislador está afirmando que os militares podem argüir a ilegalidade dos atos do chefe do Poder Executivo. Mais ainda, estende aos militares competência exclusiva do Poder Judiciário de julgar a legalidade dos atos do Presidente da República.

Se tal poder fosse concedido aos militares, estariam estes numa situação de autonomia, para não dizer supremacia, face ao Poder Judiciário. Qualquer ato de agente público para ser perfeito deve, dentre outros, atender ao requisito da legalidade. Assim, qualquer ato do Presidente da República só é considerado perfeito, portanto válido, se o Poder Judiciário (e não os militares) não disser o contrário.

Durante os debates, esta expressão foi bastante criticada. Foram apresentadas propostas que subordinavam as FFAA ao Presidente da República, a maior parte delas acompanhando o ante-projeto da comissão Afonso Arinos. Também foram apresentadas propostas que subordinavam os militares aos outros poderes constitucionais.

A outra expressão, “garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem”, defendida pelos militares, também destacava a função interventora das FFAA. Tal expressão permitia aos militares participação na segurança externa e interna do país.

Duas críticas eram feitas a esta concepção interventora. A primeira, dizia respeito ao alcance da intervenção militar. Alguns grupos que gostariam de reduzir ao máximo o poder de intervenção dos militares achavam que as FFAA dever-se-iam ocupar apenas da defesa externa do país.

⁹¹ Alfred Stepan relaciona a noção de poder moderador com a função interventora desempenhada pelos militares no período de 1946 à 1964 (Stepan, 1971).

A segunda crítica referia-se à distinção entre lei e ordem. Que tipo de ordem, diferente da ordem legal, estariam as Forças Armadas destinadas a garantir? A quem caberia estabelecer e conceituar esta ordem “mais que legal”? Certamente esta noção bastante particular de ordem derivaria do conceito de segurança nacional. Conceito que, aliás, também era tratado pelo antigo texto constitucional.

O relator da subcomissão de Defesa do Estado, da sociedade e de suas instituições, Deputado Ricardo Fiúza (PFL-PE) contemplou em seu relatório quase que integralmente as teses do modelo interventor:

“As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela 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. As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem”⁹².

Na etapa seguinte dos trabalhos da Constituinte, os debates em torno destes dois modelos continuaram. Porém, mais uma vez prevalecera o modelo interventor. O relatório do Deputado Prisco Viana (PDS-BA), relator da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, acolheu o parecer do Deputado Ricardo Fiúza no seu essencial.

Na fase final da elaboração da nova Constituição o tema ressurgiu. O substitutivo do relator da Comissão de sistematização, Deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), acompanhava de perto o anteprojeto da Comissão Arinos⁹³. Suprimiu-se a expressão “garantia da lei e da ordem”. A expressão “dentro dos limites da lei” também fora eliminada.

⁹² Subcomissão de Defesa, *Relatório Final*. Os grifos são meus.

Os militares reagiram. Ao final da reunião ministerial de 27 de agosto de 1987, o general Leônidas proferiu um violento discurso criticando os trabalhos da constituinte (Miguel, 1992:219). A crise durou até meados de setembro quando um segundo substitutivo foi apresentado. Esta proposta, que acabou prevalecendo no texto final da Constituição, assinalava:

“Art 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem.

Parágrafo 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas”.

O texto final contemplou os militares que argüiam da necessidade de manutenção da função interventora para as questões de segurança interna do país. Foi mantida a expressão “garantia da lei e da ordem”, embora o anteprojeto Arinos fosse, neste ponto, mais preciso, pois destinava as Forças Armadas a “assegurar os poderes constituídos”. Ao manter a diferenciação entre lei e ordem, sem contudo sinalizar o que venha a ser tal ordem (o antigo texto vinculava esta ordem à noção de segurança nacional), o congresso constituinte deu margem a várias interpretações.

Os partidários do modelo de subordinação tiveram, por sua vez, seus pleitos atendidos. Além de eliminar a expressão “dentro dos limites da lei”, o texto constitucional subordinou as ações interventoras das FFAA à iniciativa dos poderes constituídos. A subordinação aos poderes constituídos já constava

⁹³ No seu primeiro relatório, Cabral acompanhava o parecer da subcomissão e da comissão temática. Porém, cedendo a pressões da esquerda, o relator apresentou um substitutivo que alterava bastante o conteúdo do primeiro relatório.

do anteprojeto da Comissão Arinos, embora fosse bastante criticada pela sua imprecisão.

O resultado dos debates sobre a destinação constitucional das FFAA acabou sendo uma solução negociada. Foi mantida a função interventora, mas também eliminou-se a autonomia dos militares julgarem os atos do Presidente da República, bem como subordinou-se sua ação à iniciativa dos poderes constituídos. Como muito bem apontou o professor Eliézer Rizzo de Oliveira: “o resultado final constituiu uma espécie de meio termo entre as reivindicações militares e a tese da subordinação, tal qual defendida pela Comissão Afonso Arinos” (1994:175).

A imprecisão do texto constitucional em relação a iniciativa dos poderes constituídos para provocar a ação dos militares revelou-se desde cedo um problema. De acordo com o texto, qualquer dos Poderes da República, em qualquer dos níveis, poderia acionar as Forças Armadas. Assim, não só o Presidente da República, mas também prefeitos, Câmara dos Vereadores e juizes singulares, dentre outros, poderiam solicitar a intervenção das Forças Armadas.

Foi justamente o que aconteceu em Volta Redonda no final de 1988. Durante uma greve de funcionários da Companhia Siderúrgica Nacional, um juiz de direito solicitou ao Exército a reintegração de posse da companhia ocupada pelos grevistas. Da ação do Exército resultaram três mortes, e a interferência direta no clima das eleições se realizavam naquele ano.

Afim de sanar este problema, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei Complementar tratando das “normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”⁹⁴. O texto aprovado incorporou a Emenda do Deputado José Genuíno (PT-SP) que disciplinava e esclarecia a relação entre as Forças Armadas e os Poderes da República⁹⁵.

⁹⁴ Projeto de Lei Complementar (PLC) 181- A / 1989.

⁹⁵ Tanto o Deputado José Genuíno, quanto os militares ficaram satisfeitos o texto aprovado. Ver *O Estado de São Paulo*, 18 / 4 / 91, “Militares Elogiam Emenda de Genuíno”.

Resolveu-se, assim, um problema que inquietava não só aos partidos de esquerda, mas também aos militares.

“Art 8º . O emprego das Forças Armadas, na defesa da Pátria, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, é de 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, relacionados no Artigo 144 da Constituição Federal”.

O Congresso Constituinte perdeu uma boa oportunidade de redimensionar as relações civis-militares no que tange a qualidade do controle a ser exercido dos civis sobre os militares. Apesar do intenso debate em torno da conveniência de manutenção da função interventora das Forças Armadas e da necessidade de subordinar os militares ao poder civil, pouco foi discutido sobre as formas de controle a serem exercidas pelo poder civil.

No que diz respeito ao Poder Legislativo, coube ao Congresso Nacional apenas a fixação dos efetivos das Forças Armadas, a autorização dos gastos

militares através da discussão da Lei de Orçamento e a participação no Conselho de Defesa Nacional através de suas lideranças.

4.2.3 - O Ministério da Defesa

Uma questão debatida durante a ANC foi a necessidade de criação de um Ministério da Defesa. Embora não seja exatamente um tema que deva ser tratado na Constituição, alguns setores da esquerda tomaram a iniciativa de colocar a questão na pauta dos trabalhos. A intenção era diminuir a influência dos militares junto ao Presidente da República⁹⁶.

A posição das três armas era contrária ao Ministério da Defesa⁹⁷. A argumentação dos militares desenvolvia-se em três níveis: operacional, econômico e político. De acordo com o primeiro nível, operacional, um ministério único não traria muitas mudanças na integração operacional das três armas. Esta integração dar-se-ia no nível operacional e não administrativo. Nesse sentido, a integração operacional das FFAA deveria ser buscada através de comandos operacionais que tivessem sob suas ordens forças navais, terrestres e aéreas. O Estado-Maior das Forças Armadas já coordenava estas tarefas.

No nível econômico, os militares sustentavam que um Ministério da Defesa não reduziria os gastos com defesa, uma vez que a estrutura administrativa de cada força continuaria quase que intacta. Os serviços de apoio (saúde, informações e pessoal) continuariam com a mesma estrutura.

Finalmente, em relação ao aspecto político, os militares argumentavam que a colocação de um ministro civil intermediando a ligação entre as FFAA e

⁹⁶ O ministério do Presidente Sarney contava com seis ministros fardados: Marinha, Exército, Aeronáutica, EMFA, Casa Militar e SNI.

⁹⁷ Curiosamente a força que mais se empenhou contra a formação de um Ministério da Defesa foi a Marinha, chegando inclusive a distribuir um documento intitulado *Ministério da Defesa*.

o Presidente da República acabaria por enfraquecer a autoridade deste último. O distanciamento do Presidente da República, levaria os chefes militares a um descomprometimento com o projeto político do Presidente.

Prevaleceu a argumentação dos militares. A Constituição não fez referência a um Ministério da Defesa. Mais do que a possibilidade de redução da influência militar, perdeu-se a oportunidade de discutir uma outra forma de controle dos militares. Um Ministério da Defesa teria, além de um ministro civil, técnicos e analistas civis participando da elaboração de programas, orçamentos e projetos na área militar.

4.2.4 - O Conselho de Segurança Nacional

Os militares eram favoráveis a manutenção da estrutura do Conselho de Segurança Nacional (CSN). Embora admitissem uma reformulação na sua estrutura, os militares defendiam a subordinação deste órgão à Casa Militar, o que, de fato, fora a principal causa da militarização deste órgão.

A permanência desse órgão de assessoria do Presidente da República acarretava duas coisas: privilegiada possibilidade de influência do Presidente da República por parte dos militares e manutenção da Doutrina de Segurança Nacional.

Juntamente com o SNI, o Conselho de Segurança Nacional era o órgão de assessoria do Presidente para as mais variadas questões. A possibilidade de influenciar decisões diretamente tomadas pelo Presidente concedia aos militares grande potencial político.

Outra conseqüência da manutenção do CSN era a perpetuação da Doutrina de Segurança Nacional na esfera do Poder Executivo. Em depoimento à Subcomissão de Defesa, o Dr Márcio Thomaz Bastos, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, afirmou que a concepção autoritária da Doutrina de Segurança Nacional era traduzida pela antiga Constituição na previsão do

Conselho de Segurança Nacional⁹⁸. Cabia ao CSN definir os objetivos nacionais permanentes. Portanto, o banimento desta doutrina só seria possível com a extinção do CSN.

A carta constitucional de 1988 não previa nenhum órgão como o Conselho de Segurança Nacional. O novo Conselho de Defesa Nacional não tem a amplitude das atribuições do CSN, tampouco possui a mesma composição.

4.2.5 - O Serviço Militar Obrigatório

A discussão da modalidade de alistamento e recrutamento para o serviço militar não foi conduzida de maneira consensual entre os setores da esquerda. Os maiores adversários da obrigatoriedade do serviço militar eram as entidades de representação estudantil.

Defendendo a tese da extinção da obrigatoriedade, o deputado Vladimir Palmeira (PT-RJ) apresentou emenda dispondo sobre a prestação facultativa do serviço militar e sobre a criação de um serviço civil alternativo à obrigação militar⁹⁹. Em defesa da manutenção do serviço militar obrigatório, o deputado Otomar Pinto (PTB-RR), oficial reformado da Aeronáutica, reproduziu a argumentação dos militares. Alegou os altos custos de um serviço militar voluntário e o caráter de integração social do serviço obrigatório.

Nos documentos apresentados pelas Forças Armadas para subsidiar os debates da ANC, a questão do serviço militar era apresentada de maneira técnica. Os militares argumentavam a conveniência da manutenção da obrigatoriedade do serviço militar. Segundo o documento *Temas Constitucionais*, a adoção de um serviço militar voluntário “*prejudicaria a capacidade de mobilização militar com a presteza que exige a guerra*”

⁹⁸ *Diário Oficial da Assembléia Nacional Constituinte*, 18 / 7 / 87, p 42.

⁹⁹ Emenda 1228 /87.

moderna”, além de conduzir “*a um maior isolamento dos militares, em relação ao restante da sociedade*”. Por último, argumentou-se que “*pesado ônus recairia sobre a sociedade brasileira: a manutenção de Forças armadas profissionais*” (Ministério do Exército, 1987:25).

Em depoimento prestado junto à Subcomissão de Defesa, o general-de-brigada Roberto Pacífico Barbosa, representante do EMFA, chamou a atenção para o perigo de criação de uma casta militar e de uma possível elitização caso fosse adotado o serviço militar voluntário¹⁰⁰. Aqui nos parece que o argumento do general Pacífico carece de objetividade e de sustentação empírica. Não é possível relacionar o instituto da voluntariedade com uma possível elitização das FFAA, sem ao menos levar em conta a cultura de cada país (por vezes de cada região), as condições sócio-econômicas da população e as condições de recrutamento do corpo de oficiais.

A tese de manutenção da obrigatoriedade do serviço militar prevaleceu na Subcomissão de Defesa, na Comissão Temática e na de Sistematização. Porém, quando da votação em plenário foi discutida e aprovada emenda da deputada Moema San Tiago (PSDB-SP) tratando do “imperativo de consciência”¹⁰¹. Aqueles jovens que por convicções religiosas, políticas ou filosóficas fossem contrários ao serviço militar, poderiam alegar o “imperativo de consciência”.

O serviço militar obrigatório, em tempo de paz somente para homens, ressalvados os casos de imperativo de consciência, foi aprovado por 336 votos a 74, contando inclusive com os votos dos partidos comunistas.

Mais uma vez o Congresso Constituinte perdeu a oportunidade de debater uma forma de controle civil das FFAA que é sua composição social. O teor da maior parte das argumentações contrárias ao serviço militar obrigatório era de motivação anti-militarista. Pouco se preocupou com eficiência,

¹⁰⁰ 13ª Reunião Ordinária. 6 / 5 / 87.

¹⁰¹ Emenda 695 /88.

adequabilidade e conveniência para o poder civil, da modalidade de alistamento e recrutamento militar.

4.2.6 - A Justiça Militar

Os militares reivindicavam a manutenção da justiça militar, tanto na sua organização, quanto na sua jurisdição. Em relação à organização, os militares defendiam a antiga composição do Superior Tribunal Militar (STM). Embora pertencesse ao Poder Judiciário, o STM era formado por dez oficiais-generais e cinco civis. Esta composição era fundamental para a manutenção da influência militar sobre aquele órgão.

Caberia também à Constituinte determinar o alcance da jurisdição da justiça militar. Esta questão era de fundamental importância para autonomia dos militares e para sua capacidade de intervenção política. Com relação à autonomia, dependendo do texto final, os militares poderiam ficar fora do alcance da justiça civil, portanto fora do seu controle. Além disso, as atribuições da justiça militar poderiam ser estendidas às questões políticas. O Ato Institucional 2, por exemplo, tinha ampliado a jurisdição militar a ponto de submeter-lhe os crimes contra a segurança nacional.

O anteprojeto da Comissão Arinos atribuía a justiça militar a competência para “*processar e julgar os militares nos crimes militares definidos em lei*”¹⁰². Desta forma, a autonomia e a capacidade de intervenção da justiça militar ficavam bastante reduzidas.

Acabou prevalecendo o pleito dos militares. Foi mantida a organização e a jurisdição da justiça militar. A esta cabe, de acordo com o Artigo 124 da Constituição Federal aprovada em 1988, “*processar e julgar os crimes militares definidos em lei*”.

¹⁰² Anteprojeto Constitucional, Artigo 295.

As assessorias parlamentares da FFAA contaram, nesta questão, com o importante apoio do *Lobby* das Polícias Militares (principalmente das polícias de São Paulo e do Distrito Federal). Este *Lobby* conseguiu aprovar dispositivo que permite aos Estados que possuam contingentes superiores a 20 mil policiais militares organizarem suas próprias justiças militares estaduais, destinadas a julgar policiais e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei.

4.2.7 - As Polícias Militares

As Forças Armadas defendiam a manutenção de dois pontos constitucionais sobre as polícias militares. O primeiro era a competência da União para legislar sobre organização, efetivos, instrução e armamento das Polícias Militares. O principal argumento era a triste experiência da Primeira República, onde os estados constituíram verdadeiros *Exércitos Estaduais*. A Força Pública de São Paulo, por exemplo, chegou a ter armamento e treinamento superiores ao Exército¹⁰³. A existência de *Exércitos Estaduais* contrariava o princípio federativo, pois ameaçava a supremacia da União no campo interno (Ministério do Exército, 1987).

O segundo ponto era a subordinação das Polícias Militares ao Exército, atribuindo-lhes função de reserva da força terrestre. Argumentou-se a conveniência das Polícias Militares, além de cuidarem da ordem pública, auxiliarem as FFAA na Segurança Nacional (Ministério do Exército, 1987). Para tal haveria necessidade de treinamento “adequado” a este duplo papel.

¹⁰³ A Força Pública chegou a dispor de aviação própria e recebeu uma missão de instrução militar francesa antes do Exército. A superioridade do armamento e treinamento paulista ficou atesta na revolução constitucionalista de 1932.

Mais tarde, os episódios de 1997, envolvendo policiais militares em greve ou abusando da autoridade, colocariam em cheque este treinamento militar.

O texto Constitucional atendeu de pleno as sugestões das FFAA com relação às Polícias Militares.

4.2.8 - Outras Questões

Várias outras questões de interesse dos militares foram discutidas na ANC. Na questão dos direitos políticos dos militares, as FFAA defenderam a exclusão do alistamento eleitoral dos militares recém incorporados, bem como a proibição de filiação partidária por parte dos oficiais da ativa. A preocupação era com a *partidarização* dos militares. Também foi sugerida a manutenção das proibições de greve e de sindicalização. A ANC acolheu de pronto estas sugestões.

Os militares sofreram duas derrotas inesperadas. A primeira foi o estabelecimento do *Habeas Data*, instrumento que possibilitou ao cidadão acesso às informações sigilosas a seu respeito. Este tema interessava de perto aos órgãos de informações, que guardavam nos seus arquivos uma enorme quantidade de informações sobre a vida privada dos cidadãos.

A segunda derrota foi mais dolorosa, pois afetou o bolso dos militares. Foi aprovado dispositivo que vinculava os militares ao funcionalismo público, estabelecendo que todos eram servidores públicos, civis ou militares. Além disso, o Artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, estabeleceu que “*a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data*”. Assim, os militares ficaram impedidos de receberem aumentos diferenciados dos demais funcionários públicos. Ao que parece, esta vinculação fora fruto de negociação dos militares com setores da situação e oposição para atendimento a outros pleitos considerados mais importantes.

O texto final da Constituição Federal de 1988 foi resultado das negociações entre as Forças Armadas e o Congresso Nacional. Os militares conseguiram sucesso em grande parte de suas demandas. A principal delas era a manutenção da sua destinação constitucional relacionada à segurança interna. Por outro lado, algumas teses da oposição, espelhadas no anteprojeto da Comissão Arinos, também foram contempladas: banimento da Doutrina de Segurança Nacional, senão do pensamento militar, pelo menos do aparelho estatal e do seu ordenamento constitucional, além da subordinação das FFAA ao poderes constituídos. Nas palavras de Eliézer Rizzo de Oliveira, “o resultado final constituiu uma espécie de meio termo entre as reivindicações militares e a tese da subordinação, tal qual definida pela Comissão Afonso Arinos” (Oliveira, 1994:175).

Não resta dúvida quanto a excelência do trabalho realizado pelas Assessorias Militares nestas negociações com o Congresso Nacional. Os resultados obtidos pelos militares foram fruto, principalmente, da competência e do preparo do seu *lobby* para interagir com partidos e parlamentares. Os Assessores militares mostraram-se presentes em todas as reuniões de trabalho, conversaram e convenceram parlamentares a respeito suas teses e negociaram com a oposição quando a situação assim o exigia. Como atestou o deputado Antônio Brito (PMDB-RS): “eles (os Assessores) demonstraram competência, preparo e capacidade política”¹⁰⁴.

O deputado José Genuíno, adversário das teses militares durante a ANC, também reconheceu o valor das assessorias militares: “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”¹⁰⁵.

¹⁰⁴ “Anistia vai testar força de cassados e de chefes militares”, *Jornal do Brasil*, 5 / 8 / 88.

¹⁰⁵ Marcelo Tognozzi, “Lobby militar faz operação de guerra para garantir vitórias na constituinte”, *Folha de São Paulo*, 20 / 5 / 88.

relacionadas aos direitos humanos e às despesas militares apresentavam baixo potencial de preocupação para os militares brasileiros. Portanto, o foco das atenções dos militares passou a ser, quase que exclusivamente, os debates travados durante a ANC. Neste ponto, a atuação das assessorias militares foi de grande importância nas negociações entre civis e militares.

A destinação constitucional das FFAA, principal tema de debate sobre os militares, foi um exemplo da atuação do *Lobby Militar*. De um lado havia grupos que advogavam a necessidade de uma profunda reformulação do papel constitucional dos militares. Alguns grupos achavam, inclusive, que o texto constitucional deveria omitir qualquer referência às FFAA (Coelho, 1985). Já outros, como a Comissão Afonso Arinos, gostariam de ver a ação das FFAA efetivamente subordinada e controlada pelo poder civil. Os ministros militares, por sua vez, acreditavam que a destinação constitucional das FFAA, descrita na carta constitucional de 1967, ainda era bastante adequada. Defendiam, portanto, a manutenção deste texto constitucional. O resultado final desses debates foi um meio termo entre a posição dos ministros militares e a Comissão Arinos.

O sucesso alcançado pelos militares durante a ANC deveu-se, em boa medida, a dois fatores: o preparo dos militares para tratar dos assuntos de seu interesse direto e o despreparo do poder civil (partidos políticos, Poder Legislativo etc) para lidar com estas questões.

Os ministérios militares, particularmente o do Exército, montaram um muito bem articulado sistema de pressão política sobre o processo decisório. As três forças atuavam de maneira concertada, valendo-se tanto da influência dos seus ministros junto ao Presidente da República, quanto da estrutura das suas Assessorias Parlamentares no Congresso Nacional.

Com relação à Assessoria Parlamentar do Ministério do Exército, pudemos verificar a excelência de sua organização. O Lobby do Exército não conta apenas com um escritório no Congresso Nacional. Por trás dos assessores parlamentares, há a estrutura do Gabinete do Ministro do Exército com seus

órgãos de informações, de comunicação social e consultoria jurídica. Além de poder contar, a qualquer momento, com o auxílio de toda a estrutura do Ministério do Exército devido a sua estreita ligação com o ministro. Além do aspecto organizacional, existe a necessidade de capacitação técnica para lidar com os mais variados assuntos políticos. Como Walder de Góes aponta (1984:21), *“no plano político-ideológico, os quinze anos seguintes a 1964 constituíram um período de capacitação e incremento do potencial militar para tornar-se um ator político relevante, isto é, força política”*.

Do outro lado da capacitação dos militares, assistimos ao despreparo civil para lidar com tais questões. Tanto a sociedade política quanto a civil mostraram-se totalmente despreparadas para debater políticas de segurança e defesa nacional. Os partidos políticos não possuíam uma clara posição a respeito de qual seriam as políticas mais adequadas para a realidade brasileira. O próprio Poder Legislativo não possui uma adequada estrutura de assessoramento para as questões relativas a segurança e defesa nacional. A sociedade civil, por sua vez, também não dispõe de muitos grupos que possam efetivamente debater esses temas com os militares. Uma grata novidade neste campo foi o Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas. Há necessidade, porém, de que a sociedade civil engaje-se mais nas discussões destes assuntos.

Conclusão

Nesta parte final do trabalho, procuraremos analisar especificamente cada uma das hipóteses formuladas na introdução, bem como apontaremos possíveis problemas concernentes as relações civis-militares.

O Lobby Militar e o Regime Democrático

Uma das condições para o estabelecimento de um regime democrático é o controle civil dos militares (O'Donnell, 1996b). Ocorre, porém, que a noção de controle civil dos militares deve focar aspectos mais complexos do que a simples subordinação institucional dos militares ao poder civil ou a limitação de sua ação política em função do seu isolamento profissional. Ao contrário, há necessidade de levar-se em conta as interações entre os militares e os diversos segmentos existentes no interior de uma *polis*. Sob esse aspecto, a presença do *Lobby Militar* possibilita uma interação entre as FFAA e a sociedade política. Para melhorar as condições para um efetivo controle civil democrático é necessário ampliar as interações entre militares e civis em todas as arenas da *polis*. A necessidade de controle (*accountability*) das ações dos militares por parte dos civis deve ser ampliada para além da sociedade política, alcançando também a sociedade civil.

Finalmente, com relação ao controle civil, podemos dizer que a atuação do *Lobby Militar* não fere nenhum princípio democrático. Ao contrário do que chegou-se a sugerir não foi necessário nenhum estratagema mirabolante, como a criação de um órgão de representação corporativa, para contemplar os militares como importantes atores políticos. O funcionamento normal de um regime democrático permite, por si só, que qualquer ator político participe e influa no processo decisório. Neste sentido, *Lobby Militar* e regime democrático são perfeitamente compatíveis.

Há, porém, uma questão relevante no que tange ao *Lobby Militar*, seu *modus operandi*. Embora os limites da ação política dos militares variem de acordo com a

tradição política na qual está inserida, alguns pontos são comuns a todos os regimes democráticos: os atores políticos não podem recorrer a outros meios políticos, principalmente a violência, para alcançar os objetivos visados. Dependendo da natureza do grupo de interesse, a própria ameaça do uso da violência já configura um sério risco para às instituições democráticas.

O Lobby Militar: um novo padrão de interações entre civis e militares

Como pudemos constatar, a presença efetiva da Assessoria Parlamentar do Ministério do Exército dentro do Congresso Nacional, a partir de 1985, defendendo os interesses dessa força e influenciando o processo decisório, representou o surgimento de um novo padrão de interações entre civis e militares.

Até então, vários canais de comunicação entre as Forças Armadas e a sociedade civil haviam sido estabelecidos. Poucos canais porém, mostraram-se eficazes instrumentos de interação, uma vez não que possibilitavam reciprocidade de comunicação entre os diversos atores políticos e o Exército.

O Clube Militar revelou-se, nos anos 50, um excelente canal de manifestação do pensamento da oficialidade do Exército. Temas relevantes para a política nacional eram calorosamente debatidos naquela agremiação. O acompanhamento dessas discussões permitia à sociedade civil distinguir as várias tendências políticas dentro da força. Apesar disso, o Clube Militar era um débil mecanismo de interação entre civis e militares, pois não permitia uma efetiva participação civil no desenvolvimento do pensamento militar.

Ainda em relação às interações dos militares com a sociedade civil, tivemos o importante papel desempenhado pela ESG e pelas ADESG's. Através desses estabelecimentos de ensino, o pensamento militar, mais especificamente a Doutrina de Segurança Nacional, era difundido entre importantes setores da sociedade civil. Os oficiais, por sua vez, também foram influenciados pelo convívio com importantes representantes da sociedade civil, como assinalou o fundador da ESG, Marechal Cordeiro de Farias (Camargo & Góes, 1981).

Com relação à arena estatal, as interações entre civis e militares aconteciam de diferentes maneiras. A presença de ministros militares junto ao Presidente da República é sem dúvida um eficaz instrumento de influência militar. Esta proximidade, por sua vez, induz a um comprometimento dos líderes militares com o projeto político do chefe do Poder Executivo. Maria Vitória de Mesquita Benevides (1976) atribui a relativa estabilidade política do governo JK, dentre outros fatores, ao forte apoio recebido do setor militar, principalmente do Ministro da Guerra, Marechal Henrique Teixeira Lott.

A presença de oficiais em diferentes setores da administração pública, ocupando cargos civis, foi importante fator de interação entre militares e civis, no caso burocratas. Ao mesmo tempo que esses oficiais influenciavam, também eram influenciados pelos tecnocratas do Poder Executivo.

A participação de militares nas mais variadas áreas da administração pública sempre foi comum na história brasileira. Durante o regime militar, porém, esta presença aumentou consideravelmente. Militares e burocratas interagiam perfeitamente dentro do Poder Executivo. Não foi por acaso que alguns autores caracterizaram este tipo de regime como “Burocrático-Autoritário”¹.

Neste sentido, a efetiva participação da Assessoria Militar no processo decisório representou o surgimento de um novo padrão de interação entre civis e militares. Desta vez estabeleceu-se um eficaz mecanismo de interação entre os militares e o Poder Legislativo.

O Lobby Militar e a Transição Democrática

A transformação da Assessoria do Ministério do Exército em efetivo instrumento de interação com o Congresso Nacional deveu-se, principalmente, às características do processo de transição democrática no Brasil. O fato da transição brasileira ter sido uma transição negociada, pelo menos na sua fase final, ensejou o estabelecimento de canais de

¹ Guillermo O'Donnell (1982) utilizou esta designação para classificar alguns Estados latino-americanos. Porém, tal classificação é mais adequada à caracterização do regime político adotado por alguns governos militares da região, como Fernando H. Cardoso muito bem aponta (1979).

negociação (interação) entre os militares e os principais atores do cenário político brasileiro.

O papel desempenhado pelo Congresso Nacional, na fase final da transição democrática, transformou-o no principal cenário de negociação política. Os princípios norteadores do novo regime político teriam que ser, necessariamente, debatidos pelos principais grupos organizados da sociedade representados no Congresso Nacional.

Portanto, nada mais adequado àquele momento (fase de democratização) que o estabelecimento de um eficiente canal de interação entre os militares e o Poder Legislativo.

A iniciativa de estabelecer uma Assessoria Parlamentar permanente, dotada de pessoal e material próprios, revelou-se muito adequada para a defesa dos interesses do Exército. Os resultados obtidos pelo *Lobby Militar* na Assembléia Nacional Constituinte assim o demonstraram. As principais teses defendidas pelo Exército foram contempladas no texto constitucional, se não totalmente, ao menos parcialmente.

O Lobby Militar e a Estabilidade Política do Período 1985-1990

Outro ponto importante a ser destacado no surgimento do *Lobby Militar* foi sua contribuição para a estabilidade do processo de transição democrática brasileiro. Como Samuel Huntington (1994) e Alfred Stepan (1988) apontaram, há pontos de conflitos entre militares e civis decorrentes do redimensionamento das relações civis-militares. No caso específico do Brasil, o redimensionamento dessas relações teria que passar pelo Congresso Nacional. Questões relacionadas aos direitos humanos e às despesas militares apresentavam baixo potencial de preocupação para os militares brasileiros. Portanto, o foco das atenções dos militares passou a ser, quase que exclusivamente, os debates travados durante a ANC. Neste ponto, a atuação das assessorias militares foi de grande importância nas negociações entre civis e militares.

A destinação constitucional das FFAA, principal tema de debate sobre os militares, foi um exemplo da atuação do *Lobby Militar*. De um lado havia grupos que

advogavam a necessidade de uma profunda reformulação do papel constitucional dos militares. Alguns grupos achavam, inclusive, que o texto constitucional deveria omitir qualquer referência às FFAA (Coelho, 1985). Já outros, como a Comissão Afonso Arinos, gostariam de ver a ação das FFAA efetivamente subordinada e controlada pelo poder civil. Os ministros militares, por sua vez, acreditavam que a destinação constitucional das FFAA, descrita na carta constitucional de 1967, ainda era bastante adequada. Defendiam, portanto, a manutenção deste texto constitucional. O resultado final desses debates foi um meio termo entre a posição dos ministros militares e a Comissão Arinos.

O sucesso alcançado pelos militares durante a ANC deveu-se, em boa medida, a dois fatores: o preparo dos militares para tratar dos assuntos de seu interesse direto e o despreparo do poder civil (partidos políticos, Poder Legislativo etc) para lidar com estas questões.

Os ministérios militares, particularmente o do Exército, montaram um muito bem articulado sistema de pressão política sobre o processo decisório. As três forças atuavam de maneira concertada, valendo-se tanto da influência dos seus ministros junto ao Presidente da República, quanto da estrutura das suas Assessorias Parlamentares no Congresso Nacional.

Com relação à Assessoria Parlamentar do Ministério do Exército, pudemos verificar a excelência de sua organização. O Lobby do Exército não conta apenas com um escritório no Congresso Nacional. Por trás dos assessores parlamentares, há a estrutura do Gabinete do Ministro do Exército com seus órgãos de informações, de comunicação social e consultoria jurídica. Além de poder contar, a qualquer momento, com o auxílio de toda a estrutura do Ministério do Exército devido a sua estreita ligação com o ministro. Além do aspecto organizacional, existe a necessidade de capacitação técnica para lidar com os mais variados assuntos políticos. Como Walder de Góes aponta (1984:21), *“no plano político-ideológico, os quinze anos seguintes a 1964 constituíram um período de capacitação e incremento do potencial militar para tornar-se um ator político relevante, isto é, força política”*.

Do outro lado da capacitação dos militares, assistimos ao despreparo civil para lidar com tais questões. Tanto a sociedade política quanto a civil mostraram-se totalmente

despreparadas para debater políticas de segurança e defesa nacional. Os partidos políticos não possuíam uma clara posição a respeito de qual seriam as políticas mais adequadas para a realidade brasileira. O próprio Poder Legislativo não possui uma adequada estrutura de assessoramento para as questões relativas a segurança e defesa nacional. A sociedade civil, por sua vez, também não dispõe de muitos grupos que possam efetivamente debater esses temas com os militares. Uma grata novidade neste campo foi o Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas. Há necessidade, porém, de que a sociedade civil engaje-se mais nas discussões destes assuntos.

Considerações Finais: Para o Futuro das Relações Civil-Militares

Outros mecanismos de interação entre civis e militares podem ser estabelecidos. Na arena estatal, a presença de analistas civis num Ministério da Defesa seria um passo importante.

Na sociedade política, além do estabelecimento de um livre diálogo entre civis e militares, é necessário ampliar a participação do Poder Legislativo nas políticas de defesa e de segurança nacional. Para isso, além da melhoria da capacitação técnica do Congresso Nacional (uma boa medida seria dotá-lo de especialistas civis no assunto), é preciso ampliar sua competência política para tratar desses assuntos.

Com relação a sociedade civil alguns pontos de interação devem ser reforçados ou revistos. O primeiro deles é o sistema de alistamento e recrutamento militar. É necessário redimensionar o serviço militar de forma que todas as “classes”, “camadas” e “estratos” da sociedade possam interagir com os militares. O intercâmbio de idéias e valores e experiências é possível através do sistema de ensino. A presença de militares em cursos civis, bem como o contrário, seja na posição de aluno ou de professor parece ser uma medida bastante adequada.

Celso Castro aponta um preocupante distanciamento entre os cadetes do Exército e a sociedade civil (Castro, 1993). Segundo Castro, os dados a respeito da origem social dos cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) nos anos 80 confirmam a tendência de endogamia, já apontadas por Stepan (1971). Dos cadetes matriculados no primeiro ano da AMAN, entre 1987 e 1989, 45,4% eram filhos de militares, enquanto somente 45,1% eram filhos de civis (9,5% eram órfãos de pai ou filhos de pai desconhecidos)². Ou seja, no próximo século, boa parte dos oficiais do Exército terá sido recrutada dentro da própria instituição.

² Na Marinha e Aeronáutica a situação é diferente. Dos primeiranistas da Escola Naval (EN) em 1990, apenas 27% eram filhos de militares. Na Academia da Força Aérea (AFA), dentre os cadetes matriculados no ano de 1992, apenas 21,5% eram filhos de militares. Prevalece, portanto, um padrão exógeno de recrutamento (Castro, 1993:228).

Porém, mais importante do que a origem social dos cadetes é a sua origem escolar. Entre 1980 e 1990, mais de 85% dos primeiranistas matriculados na AMAN eram oriundos de estabelecimentos de ensino militares. A partir de 1990, o sistema de seleção da AMAN foi reformulado³. A Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEEx) tornou-se a sua única porta de entrada, passando a funcionar apenas como 3º ano do 2º grau. Os primeiros dados sugerem que esta medida aumentou a tendência de auto-recrutamento (Castro, 1993:228).

Estes números nos permitem inferir que grande parte dos futuros oficiais do Exército Brasileiro terá sido educada, quase que exclusivamente, em escolas militares, bem como terá passado sua infância em vilas militares. Ou seja, os valores compartilhados pelos futuros oficiais terão sido moldados num contexto isolado dos outros segmentos da sociedade civil.

Há, portanto, possibilidade de aumento da clivagem entre militares e civis. Em outro trabalho realizado junto aos cadetes da AMAN, Celso Castro constatou que os cadetes constróem fronteiras simbólicas entre o “mundo de fora” e o “mundo de dentro”, entre civis e militares (Castro, 1990). Esta dicotomia entre esses dois mundos assemelha-se a distinção entre “casa” e “rua” elaborada por Roberto da Mata (1978). No “mundo de fora” (rua), de acordo com o imaginário dos cadetes, impera a indisciplina, a preguiça, o egoísmo e o individualismo. Já o “mundo de dentro” (casa) é visto pelos cadetes como o reino da harmonia, do patriotismo, do altruísmo e da camaradagem. Os cadetes idealizam seu mundo e depreciam aquele que lhe é estranho.

Se não forem pensados e elaborados mecanismos de interação entre a sociedade civil e os militares, dificilmente haverá possibilidade do estabelecimento de um verdadeiro controle civil democrático sobre os militares.

³ Até então, as portas de acesso à AMAN eram: concurso de admissão, colégios militares e escolas preparatórias do Exército, Marinha e Aeronáutica.

***TEMAS
CONSTITUCIONAIS***

— ***SUBSÍDIOS*** —

1987

APRESENTAÇÃO

No cumprimento de sua vocação tradicional de servir, o Exército divulga estes subsídios, no intuito de contribuir para o esclarecimento de temas atinentes às Forças Armadas, em debate na opinião pública ou, mais especificamente, na Assembléia Nacional Constituinte.

Esta publicação poderá, também, auxiliar as pesquisas daqueles que, por mandato, cumprem o honroso dever de regular a organização e o funcionamento do Estado, para o atingimento do bem maior de todos, agora e no futuro.

Os pareceres apresentados, de forma sucinta, baseiam-se em nossa vivência histórica e no exemplo de outros povos. Orientam-se, fundamentalmente, para os interesses nacionais e não constituem estreitas opiniões, em benefício da Instituição. Mais do que isso: abordam, de maneira imparcial, assuntos de relevância, alicerçados na experiência dos militares no trato profissional da matéria.

São — enfatize-se — realidades que devem ser consideradas, adequadamente, no cadinho de opiniões onde se funde a vontade nacional.

Centro de Comunicação Social do Exército.

TEMAS CONSTITUCIONAIS

ÍNDICE

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS	1
II - DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS	3
III - MINISTÉRIOS MILITARES	7
IV - CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL	11
V - JUSTIÇA MILITAR	14
VI - POLÍCIAS MILITARES	18
VII - SERVIÇO MILITAR	21
VIII - TUTELA CONSTITUCIONAL DA PATENTE DO OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS	26
IX - DIREITOS POLÍTICOS DOS MILITARES	28

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

“Constituição é o complexo de normas, escritas em regra, costumeiras às vezes, que alicerçam o Estado do Direito, estabelecem a forma do Estado, a forma e o regime de governo, estruturam os órgãos do Poder Público, determinam o seu funcionamento e suas limitações, declaram e garantem os clássicos direitos da pessoa humana, declarando e resguardando ainda os direitos sociais.”

ROSAH RUSSOMANO

O Direito Constitucional Brasileiro, com mais de século e meio, já tem o embasamento necessário para indicar rumos e soluções brasileiras para o momento histórico presente.

Releva, neste Direito Constitucional, o importante papel atribuído e desempenhado pelas Forças Armadas, sempre em sintonia com as mais legítimas aspirações do povo brasileiro.

As Forças Armadas indicam, por ser adequada à Nação, a manutenção dos dispositivos constitucionais que lhes têm sido pertinentes, através das diversas constituições da vida brasileira, mormente quando estas normas são comuns às forças armadas dos países democráticos.

Julgam, de outro lado, conveniente a inclusão, na Constituição, de preceitos gerais que traduzam:

- O respeito à tradição republicana, federativa e democrática, em regime representativo, com independência harmônica dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o controle da constitucionalidade das leis e dos atos administrativos pelo Poder Judiciário;

- A colocação instrumental das Forças Armadas, 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 von-

tade nacional, interpretada pela representação política democraticamente definida;

- Outras normas que, em alguns países, são de alçada da lei ordinária, tendo em vista peculiaridades políticas e culturais do Brasil e com vistas a maior estabilidade das instituições e da ordem jurídica.

o O o

Seguem-se as propostas do Exército sobre assuntos considerados dignos de análise, dentro do escopo da publicação.

DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

1 Proposta

Propõem-se disposições constitucionais que assegurem a participação das Forças Armadas na Segurança Externa e Interna, conforme a tradição consagrada no Direito Constitucional Brasileiro, tais como:

Na competência da União (entre outros):

“Compete à União:

.....

- planejar e promover a Segurança Nacional.”

No capítulo referente ao Poder Executivo e Seção Forças Armadas:

“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.”

“As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Parágrafo único: Cabe ao Presidente da República a direção da política da guerra e a escolha dos Comandantes-Chefes.”

2 A Tradição Constitucional Brasileira

É uma das mais arraigadas tradições do Direito Constitucional Brasileiro a dupla missão das Forças Armadas contra o inimigo externo que ameace a soberania nacional ou a integridade de seu território, e contra aqueles que, no interior do país, perturbem gravemente a ordem ou afrontem os poderes constitucionais e o império da lei.

Alguns, entretanto, se insurgem contra o último papel, esquecendo o fato de que as Forças Armadas, desde a nossa Independência, foram chamadas, constitucionalmente, a restabelecer a ordem e a lei, em graves momentos da vida nacional e, dessa forma, evitaram o caos político e social e até mesmo a desintegração do país.

Uma visão, superficial que seja, da História do Brasil vai mostrar que as Forças Armadas, na Defesa Interna, por iniciativa do poder civil, têm o seu maior destaque no Império, com a figura exponencial de LUIZ ALVES DE LIMA E SILVA, o Duque de Caxias, artífice maior da Unidade Nacional.

E assim foi na épica luta de CANUDOS, nos sertões da Bahia, como também na sangrenta campanha do CONTESTADO e em outros tantos episódios menores da República, em que essas Forças Armadas, por ordem de autoridades civis, foram o único elemento capaz de obter a pacificação nacional.

É oportuno citar SEABRA FAGUNDES, em seu ensaio "AS FORÇAS ARMADAS NA CONSTITUIÇÃO", lido em 1947, perante o INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS:

"As Forças Armadas constituem, em todos os Estados, o elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do direito.

Nelas, na eficiência de sua estrutura, na respeitabilidade que as envolva, repousa a paz social, pela afirmação da ordem, na órbita interna e do prestígio nacional, na sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização dos seus fins. É, em função do seu poderio, que se afirmam, nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania."

É um magnífico resumo do papel das Forças Armadas, pelo insigne mestre do Direito Constitucional Brasileiro.

3 A Forma de Estado-Federação Exige a Participação das Forças Armadas na Defesa Interna

Por outro lado, a forma de Estado que fomos buscar, no modelo dos Estados Unidos da América do Norte, a federação, exige a participação das Forças Armadas na Defesa Interna.

Na lição de ADERSON DE MENEZES - "Teoria Geral do Estado" - Edição Forense - 1960 - Pág. 214, - "A Federação é uma organização jurídica baseada numa Constituição, na qual os Estados Federados concorrem para formar a vontade nacional e dispõem de poder de governo, nas respectivas jurisdições, sobre estes exercendo a União Federal supremacia na ordem interna, a par de sua soberania exclusiva, na ordem internacional."

Significa que a autonomia dos Estados-Membros, com a atribuição de manutenção da ordem pública, não poderá excluir, jamais, a responsabilidade da união, nesse setor, pela repercussão que a desordem acarreta sobre todo o organismo nacional.

Um Estado Unitário pode criar uma força militar específica para a Defesa Interna; quando se trata de uma Federação, essa Força Militar não poderá, jamais, ser instituição dos Estados-Membros, sob pena de ficar em choque a supremacia da União na ordem interna.

4 O Exemplo Internacional

Outros Estados, com diferentes regimes políticos, consignam, de um modo geral, como destinação das Forças Armadas, a defesa da Pátria contra inimigos externos e também a manutenção da ordem.

Não poderia ser de outra forma, pois seria extremamente ilógico que um Estado, tendo à sua disposição um meio adequado e pronto para combater a ameaça vinda do exterior, deixasse de utilizá-lo, quando a ameaça se manifestasse no interior.

Devemos considerar, pragmaticamente, mesmo se a lei fundamental não previsse tal destinação, que dificilmente a sociedade aceitaria que as suas Forças Armadas se mantivessem impassíveis e inativas, em presença da desordem e do caos.

A Constituição dos Estados Unidos da América do Norte dá, como atribuição da União, "recrutar e manter exércitos", como também "organizar e manter uma marinha", "fazer os regulamentos de organização e disciplina das forças de terra e mar", "reprimir a insurreições" e "repelir invasões".

Em linguagem moderna, trata-se de organizar as Forças Armadas e dar-lhes missão de Defesa Externa e Interna.

A lei ordinária, baseada nas normas constitucionais supracitadas, o "National Security Act", de 1947, traz a missão e o papel das Forças Armadas daquele país:

- "Proteger e defender a Constituição dōs Estados Unidos contra todos os inimigos, externo e interno" ("foreign and domestic").

- "Manter a Segurança Interna dos Estados Unidos."

Hoje, na Polônia comunista, vê-se a ação maciça e decisiva das Forças Armadas, na manutenção das instituições e no restabelecimento da ordem.

Na Irlanda, vê-se, também, a constante participação do Exército do Reino Unido, lutando contra a perturbação da ordem, por motivo de conflitos político-religiosos.

A França emprega suas Forças Armadas no combate ao terrorismo.

Em suma: o fato se verifica em todos os regimes políticos.

5 Os Militares Nunca Foram Intrusos na História do Brasil

As Forças Armadas Brasileiras jamais tomaram, isoladas, a iniciativa de empregar o seu poder, utilizando-se de uma suposta autonomia, mas quando o fizeram foi atendendo às aspirações do povo, com ele se ombreando em todos os momentos decisivos da vida nacional.

Como afirmou o Ministro do Exército, General LEONIDAS PIRES GONÇALVES:

"Nós, militares, nunca fomos intrusos na História do Brasil, mas, sim, instrumentos da vontade nacional."

Cabe lembrar aqui as palavras do Presidente JOSÉ SARNEY, em pronunciamento à Nação, em 22 de julho de 1985:

"Nosso território está entregue à guarda das Forças Armadas, para preservar nossa soberania, ao lado de sua função constitucional de mantenedora da ordem e das Instituições."

o O o

MINISTÉRIOS MILITARES

Desde a década de 50, tem sido levantada a questão das vantagens da existência de Ministérios Militares distintos para cada Força Singular ou de um único Ministério da Defesa. Os primeiros debates sobre o assunto foram influenciados pelo exemplo dos Estados Unidos da América do Norte, onde o Departamento de Defesa foi criado, em 1947 (“Unifying Act”).

As alegações mais encontradas nas propostas de criação de um Ministério da Defesa, no Brasil são as seguintes:

- Necessidade da integração das Forças Armadas;
- Conveniência de reduzir gastos públicos, pela unificação de serviços de apoio e pela eliminação da duplicação de esforços, em áreas comuns de atuação;
- Conveniências de natureza política.

Vejamos cada um desses aspectos.

1 Integração das Forças Armadas

É inquestionável a necessidade do emprego combinado das forças de terra, mar e ar para solucionar a maioria dos problemas estratégicos e

operacionais, no dia de hoje.

Essa verdade é claramente reconhecida no Brasil, e constitui o fundamento doutrinário da “Estrutura Militar de Guerra” adotada pelas Forças Armadas. Com efeito, essa doutrina, em vigor, preconiza uma estrutura de guerra composta de um Comando Supremo e dos Comandos Operacionais.

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 suas ordens, Forças Navais, Terrestres e Aéreas de acordo com as exigências da situação e da missão que lhes for atribuída.

Com ou sem Ministério de Defesa, a doutrina existe e preserva para as parcelas das Forças Singulares, subordinadas aos Comandos Operacionais, as características próprias dessas Forças Singulares, que decorrem do grau de especialização exigido para atuar em ambientes tão distintos como o mar, a terra e o ar; tais características são, igualmente, preservadas nos países que possuem Ministério da Defesa, com exceção do Canadá que, há algum tempo, unificou escalões mais baixos da estrutura militar; os resultados desta única experiência, entretanto, não são encorajadores e já há um movimento no sentido do retorno a uma maior separação e autonomia nas Forças Singulares canadenses.

Como se vê, a integração operacional independe da existência do Ministério da Defesa e é por ele pouco influenciada, uma vez que ela ocorre nos Comandos Operacionais e não no nível ministerial.

Em tempo 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 pode ser alcançada com a estrutura atual e não depende da existência desse Ministério?

Uma integração administrativa, limitada ao mais alto escalão 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.

2 Redução dos Gastos Públicos

Argumentam os defensores do Ministério da Defesa que a transformação dos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, em um só ministério, representaria redução tanto de pessoal quanto de estrutura administrativa e, portanto, economia de despesas.

Em primeiro lugar, vejamos a questão da redução das estruturas administrativas.

O Ministério da Defesa, nos moldes em que funciona nos países onde foi implantado, nada mais é do que um escalão administrativo posicionado entre o Presidente da República e os Comandantes Superiores das Forças Singulares; criá-lo significa introduzir um novo elemento organizacional na estrutura do Governo Federal, com tudo o que isto representa em termos de aumento de pessoal, instalações e material, de despesas, enfim.

Os atuais Ministérios seriam transformados em Comandos Gerais, com pouca ou nenhuma redução em suas atuais estruturas.

Quanto à mencionada unificação dos serviços de apoio, os resultados não seriam relevantes, em matéria de economia, já que a criação do Ministério da Defesa, não implica em alterações estruturais significativas.

Com ou sem Ministério da Defesa, cada Força Singular terá os seus próprios serviços de saúde, de informações, de pessoal, as suas próprias escolas, etc.; isto ocorre em todos os países.

As atividades de pesquisa de interesse comum das Forças Armadas, o Serviço Militar e a Assistência Religiosa já são coordenadas, centralizadas ou dirigidas pelo Estado-Maior das Forças Armadas.

A produção de material bélico para as três Forças Singulares já passa por um processo de integração natural, propiciado pelo desenvolvimento da indústria nacional, independente da existência do Ministério da Defesa.

Nos casos dos serviços de saúde, a unificação não reduziria, significativamente, o número de médicos e estabelecimentos de saúde, porque são função da população a ser assistida e das necessidades operacionais e geográficas das Forças Singulares; na prática corresponderia a criar-se um novo órgão de direção geral, no setor.

O mesmo pode-se dizer das atividades de administração de pessoal, informações militares, finanças e orçamento, assistência social,

documentação e arquivo e até mesmo de relações públicas.

Não há, portanto, como se esperar redução de gastos públicos com a criação do Ministério da Defesa.

3 Aspectos Políticos

No Brasil, as tentativas de criação do Ministério da Defesa, um escalão político e civil inserido entre o Presidente da República e os Comandantes das Forças Singulares, não tiveram sucesso.

O que realmente pretendem os defensores desta tese é reduzir a capacidade dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica de influir politicamente; mas, havendo crises, com certeza participarão da solução, como em qualquer país.

Acontece também, que o acesso dos Ministros Militares ao Presidente da República é um caminho de duas direções: se eles traram diretamente com o Presidente sobre os assuntos da Força são, por outro lado, igualmente, influenciados por ele.

Reduzir os atuais Ministros Militares à condição exclusiva de Comandante de suas Forças leva-os-á, provavelmente, a uma atitude de maior isolamento em relação ao Presidente da República e ao poder político; em consequência, a lealdade ao Presidente da República, que é própria do cargo de Ministro, tende a voltar-se para a lealdade à Corporação.

4 Conclusão

Como vimos, a criação do Ministério da Defesa não trará vantagens ao País, sob o ponto de vista de eficiência operacional das Forças Armadas e de economia e é duvidoso que acarrete saldo positivo do ponto de vista de fortalecimento da expressão política do Poder Nacional.

o O o

CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

1 Proposta

Propõem-se disposições constitucionais, tais como:

No capitulo do Poder Executivo — Seção Segurança Nacional.

“O Conselho de Segurança Nacional é o órgão de mais alto nível, na assessoria direta ao Presidente da República, para os assuntos relacionados com a Segurança Nacional.

O Conselho de Segurança Nacional é presidido pelo Presidente da República e dele participam, no caráter de membros natos, o Vice-Presidente da República e todos os Ministros de Estado, o Presidente da Câmara de Deputados, o Presidente do Senado e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único: A lei regulará a sua organização, competência e funcionamento e poderá admitir outros membros natos ou eventuais.”

2 Apreciação Histórica

A Carta do Império, de 1824, referiu-se à Segurança Nacional, fixando entre as principais atribuições do Imperador (Art 102, item 15):

“Promover a tudo que for concernente à segurança externa e in-

terna do Estado, na forma da Constituição. ”

Essa mesma Carta fazia distinção entre o que a doutrina considera “segurança”, isto é, “garantia de situação, estado” e aquilo que se chama “defesa”, isto é, ações para manter ou restabelecer a segurança.

O Art 145 da Carta do Império impunha a todos os brasileiros “...pegar em armas para sustentar a independência e integridade do império e defendê-lo dos seus inimigos externos e internos.”

A Carta de 1891 cogitava da Segurança Nacional, embora sem utilizar-se da expressão; referia-se à “Segurança de República”.

Assim, rezava o Art 80 - “Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais, quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina.”

Mas, a Emenda Constitucional de 1926, introduziu as duas expressões, segurança nacional e defesa nacional, que, como vimos antes, não são equivalentes; acrescentou, no Art 72, o inciso 17b, permitindo a desapropriação, por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia:

“As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais...”

Verificamos que a expressão Segurança Nacional tem seu curso no Direito Constitucional Brasileiro há mais de meio século.

3 A Experiência Internacional

O Ministro do Exército, General LEONIDAS PIRES GONÇALVES, em entrevista ao Noticiário do Exército, de 25 de agosto de 1986, a respeito do tema Segurança Nacional, disse, entre outras coisas:

...“Segurança Nacional é um conceito e não uma ideologia. Aplica-se a qualquer nação, de qualquer regime político.

Significa a garantia que o Estado tem de se autopreservar. Propicia à Nação o direito de buscar, livre e soberanamente, seus objetivos.”

“Às Forças Armadas compete a defesa nacional, definida como o conjunto de ações desenvolvidas para alcançar ou reaver a Segurança Nacional, cuja maior conseqüência é a preservação da liberdade do indivíduo, do grupo social e do Estado.

Não há como confundir o conceito de Segurança Nacional com o

de Defesa Nacional. Aquela é uma condição ou uma situação, inerente à existência livre e soberana de um povo; a outra, a Defesa, refere-se às atividades ou ao que é realizado, para que aquela condição seja alcançada.”

Verificamos, nas-Constituições de países de sistemas econômicos e políticos diversos, a existência de Conselho de Segurança Nacional, sempre objeto de matéria constitucional.

Na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Conselho de Ministros, órgão executivo e administrativo superior do Estado, tem na sua competência:

“Tomar medidas destinadas a garantir a segurança do Estado.”

A Itália possui o Conselho Superior de Defesa, presidido pelo Presidente da República.

A República Socialista Federativa da Iugoslávia tem, como órgão de assessoria do Presidente da República, em matéria de Segurança Nacional, o Conselho da Defesa Nacional.

A Confederação Suíça possui um Conselho Federal presidido pelo Presidente da Confederação para “salvaguardar a segurança externa, a independência e a neutralidade da Suíça”; “vigiar pela segurança interna da Confederação e pela manutenção da tranquilidade e da ordem”.

A República Popular da China atribui, pela Constituição, ao Conselho de Estado, presidido pelo Presidente da República, a competência de “dirigir e executar a política de defesa nacional”.

A Segurança Nacional não é, pois, nenhuma ideologia posta a serviço de um ou outro imperialismo; aplica-se a todos os Estados-Nacionais.

A preservação da soberania de um Estado impõe a adoção de medidas de segurança, para salvaguardar os interesses e aspirações do povo de todas as formas de antagonismos e pressões alienígenas e no campo interno, a manutenção do império da lei e a garantia dos poderes constitucionais.

Na efetivação dessas medidas, as Forças Armadas, braço armado da Nação Brasileira, devem desempenhar um importante papel.

o O o

JUSTIÇA MILITAR

1 Proposta

Propõem-se prescrições constitucionais, como:

“São órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar e os Tribunais e Juízes Inferiores instituídos por lei.

O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo três entre Oficiais-Generais da ativa da Marinha, quatro entre Oficiais-Generais da ativa do Exército, três entre Oficiais-Generais da ativa da Aeronáutica e cinco entre civis.

§ 1º - Os Ministros militares serão escolhidos pelo Presidente da República, entre os Oficiais-Generais do mais elevado posto, em tempo de paz, da respectiva Força Singular.

§ 2º - Os Ministros civis serão escolhidos pelo Presidente da República, entre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, sendo:

a) dois de notório saber jurídico e idoneidade moral, com prática forense de mais de dez anos; e

b) dois entre Juízes-Auditores, indicados em lista triplíce pelo próprio tribunal, e um dentre os membros do Ministério Público da Justiça Militar.

§ 3º - Os Ministros militares e togados do Superior Tribunal Militar terão vencimentos iguais aos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

§ 4º - O Superior Tribunal Militar funcionará em plenário e disporá de uma Corregedoria, exercida por um dos Ministros civis, por biênio, na forma estabelecida por lei.

À Justiça Militar compete processar e julgar os militares, nos crimes militares e os civis, nos crimes contra as Instituições Militares, definidos por lei.

§ 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei, nos crimes contra a Segurança Nacional.

§ 2º - A lei regulará a aplicação das penas da legislação militar.”

2 Visão Histórica

No mundo atual, a quase totalidade dos países adota a secular experiência da Justiça Militar.

A existência e o funcionamento das Instituições Militares estão intimamente ligados ao exercício efetivo e pronto da Justiça Militar.

Os mais antigos documentos legislativos conhecidos referem-se ao assunto.

O código de Hamurabi, rei da Babilônia, a antiga legislação egípcia e a judaica continham normas jurídicas de caráter militar; em Roma, a jurisdição penal militar adquire sistematização e torna-se permanente, quando os exércitos tomam esse caráter, à época de Cesar Augusto.

Outra não é a situação nos dias que correm.

3 Justiça Militar Contemporânea

Assim, na França, são previstas duas categorias de tribunais militares: os permanentes e os móveis; ambos são compostos por cinco membros; os permanentes, por dois magistrados civis e três militares.

Na Itália, a Justiça Militar é administrada por Tribunais Militares e pelo Supremo Tribunal Militar.

Na Inglaterra, a organização judiciária militar prevê o processo sumário e a Corte Marcial, da qual fazem parte cinco oficiais e um magistrado.

Na Espanha, Portugal e Suíça, funcionam tribunais de dois níveis, um regional e outro nacional, todos mistos.

A República Federal da Alemanha possui Tribunal Militar que exerce sua jurisdição sobre os membros das Forças Armadas e no "estado de defesa".

A República da China possui Tribunais Militares.

A Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas regula a existência dos Tribunais Militares das Forças Armadas.

4 Maior Abrangência da Justiça Militar

No Brasil, após a transmigração da Corte de Lisboa para o Rio de Janeiro, foi instalado um Tribunal Especial que teve a seu cargo o julgamento dos réus sujeitos ao foro militar.

O Superior Tribunal Militar é, assim, o mais antigo dos Tribunais Superiores do país; primeiramente com a denominação de Conselho Supremo Militar e de Justiça, após o advento da República; como Supremo Tribunal Militar, quando figurou pela primeira vez no texto constitucional.

A partir da Constituição de 1934, integra o Poder Judiciário e, com a promulgação da Constituição de 1946, tomou a denominação de Superior Tribunal Militar.

O foro militar foi estendido aos civis, desde a Constituição de 1934, para repressão dos crimes contra a Segurança Externa do Estado e contra as Instituições Militares.

A partir de 1965, a jurisdição militar incluiu os crimes cometidos por civis contra a Segurança Nacional, englobando, neste conceito, tanto a Segurança Externa como a Interna. É que, com o surgimento da arma nuclear, o conflito entre as potências nucleares passou a ser pouco provável, por envolver completa destruição mútua, guerra sem vencedores, e a humanidade assistiu ao recrudescimento das guerras localizadas ou disfarçadas sob a forma de terrorismo, guerrilha urbana e rural, desencadeadas no interior de um país, mas apoiadas do exterior. Essas formas sutis de agressão exigem respostas adequadas, inclusive, no julgamento dos delitos, por juizes conhecedores dessas modalidades criminosas; uma justiça ágil, com amplos recursos de polícia judiciária-militar à disposição.

A estrutura legal, segundo critérios de um sistema democrático,

haverá de reprimir, em defesa do Estado, fatos atentatórios à Segurança Nacional.

Nesse sentido, RUI BARBOSA sentenciou que: “Antagonismo habitual entre a força e a liberdade não nos deixa, ordinariamente, ver que a liberdade também necessita de força e a força de liberdade.”

A competência do Superior Tribunal Militar para julgar os crimes contra a Segurança Nacional, no que diz respeito à Segurança Externa, já é assunto tradicionalmente posicionado em todas as Cartas Magnas editadas. Quanto à Segurança Interna, trazemos a palavra do jurista Dr. HELENO FRAGOSO, representando o Conselho Federal da OAB, na posse do Ministro, Dr. JORGE ALBERTO ROMEIRO, no Superior Tribunal Militar:

“No momento em que V. Exa. toma assento nesta Alta Corte, convém que lhe diga, com a experiência de larga militância, que a Justiça Militar é, sem dúvida, uma das melhores deste país, e que a ela não se aplicam, com justiça, muitas críticas que têm sido feitas ao sistema judiciário.

O escabinato que aqui vigora permite que, no conjunto, o Tribunal se oriente, invariavelmente, no sentido da aplicação justa e humana do direito.”

o O o

POLÍCIAS MILITARES

1 Proposta

Na Competência da União, propõe-se o seguinte:

“Compete à União:

.....

organização, efetivos, material bélico, instrução, justiça e garantia das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive, mobilização.”

Na competência expressa dos Estados:

“As Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal e os Corpos de Bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reservas do Exército.”

2 O Fato Histórico

As Polícias Militares, no Brasil, existem desde os tempos coloniais, pela necessidade de haver um elemento de força, para emprego em conjunto, em ações policiais de vulto, sob a organização e disciplina militar.

Nas guerras externas ou nas campanhas internas, atuaram sob mobilização militar, enquadradas pelo Exército, e prestaram larga soma de serviço ao País.

Com a República, a Federação nascente não seguiu o exemplo do modelo norte-americano, em que a União controla as milícias, sujeitas à convocação em tempo de paz e em tempo de guerra.

3 Os Exércitos Estaduais

A União, na primeira Constituição Republicana, somente dispunha de competência para legislar sobre a Polícia da Capital Federal; a experiência republicana da falta desse controle, por parte da União-Federal, foi desastrosa. Estados-Membros organizaram verdadeiros Exércitos Estaduais, contrariando o princípio federativo, já exposto anteriormente, sobre o papel das Forças Armadas e a supremacia da União, no campo interno.

A organização, o armamento e a instrução das Forças Públicas eram, muitas vezes, semelhantes ao do Exército e não adequados ao papel que devem desempenhar modernamente, ligado à Segurança Interna, em tempo de paz, e à Defesa Territorial, em tempo de guerra.

4 A Defesa Interna e a Defesa Territorial

A Constituição de 1934 consagrou o princípio federativo de que as Polícias Militares devem seguir os parâmetros estabelecidos pela União e poderão ser mobilizadas ou convocadas em caso de guerra, ou em situação de anormalidade política e social.

A Constituição de 1946 estabeleceu, na competência da União:

“Organização, instrução, justiça e garantia das Polícias Militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal, nos casos de mobilização ou de guerra.”

A Constituição de 1967 repetiu a Constituição de 1946, na competência da União, e foi explícita no papel que as Polícias Militares deveriam desempenhar nos Estados-Membros:

- manutenção da ordem e segurança interna.

A Emenda nº 1/69 estabeleceu que as Polícias Militares, nos Estados-Membros, destinam-se à manutenção da ordem pública, ficando implícito que se subordinariam à União quando necessário o seu empre-

go na Defesa Interna, uma vez que, reservas do Exército, poderiam ser convocadas a qualquer momento pela União nos termos da lei ordinária.

5 Solução Moderna, Adequada e Econômica para o País

Justifica-se, plenamente, a competência da União para legislar sobre as Polícias Militares pela necessidade de padronização, em todas as Unidades da Federação, nos aspectos de formação, ensino, instrução e organização que tornem possível mobilização ou convocação para a Defesa Interna ou Defesa Territorial.

Há, também, exigências de planejamento integrado das Polícias Militares com o Exército, tendo em vista situações de excepcionalidade.

Em não sendo as Polícias Militares reservas do Exército, haverá necessidade de aumento de efetivo da Força de Terra, criando-se uma Guarda-Territorial de pelo menos 150 mil homens, o que oneraria, pesadamente, os orçamentos da União.

Os 300 mil homens da Polícia Militar podem, de forma prática e racional, prestar a sua colaboração na manutenção da ordem pública e auxiliar as Forças Armadas, nos aspectos mais abrangentes da Segurança Nacional.

o O o

SERVIÇO MILITAR

1 Proposta

Propõem-se normas constitucionais, tais como:

“Todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à Segurança Nacional, nos termos e sob as penas da lei.

Parágrafo único: As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar, em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.”

2 As Necessidades de Mobilização e a Integração Social

O serviço militar obrigatório, em tempo de paz, surgiu como decorrência da evolução da guerra e dos modernos conceitos de mobilização nacional, que exigem a prestação do serviço militar, em tempo de paz, por numerosos contingentes, para formar reservas de que se poderá lançar mão, para o esforço de guerra.

A primeira Constituição Republicana, de 1891, fixou o dever universal de prestação do serviço militar, em tempo de paz, daí por diante, conservado, invariavelmente, nos textos constitucionais.

No caso brasileiro, o serviço militar obrigatório permitiu ampla integração das Forças Armadas com o povo, desde que, em vez do recrutamento forçado da escória social, passaram a receber jovens de todos os grupos sociais, nos corpos-de-tropa e nos órgãos de formação de reservistas.

3 O Exemplo Universal

O serviço militar obrigatório, em tempo de paz, é norma generalizada nas Constituições modernas dos países orientais e ocidentais. Numa pesquisa que abrangeu 95 países, 65 usam o serviço obrigatório, 27 o voluntariado e 3 um sistema misto.

A atual Constituição da República Popular da China - China Comunista — estabelece:

“É um honroso dever dos cidadãos da República Popular da China cumprir o serviço militar e alistar-se na milícia, nos termos prescritos pela lei.”

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha assim prescreve:

“Os cidadãos do sexo masculino, a partir dos dezoito anos completos, podem ser obrigados a prestar o serviço militar, nas Forças Armadas, no Serviço Federal de Proteção de Fronteiras, ou numa organização de defesa civil.

Quem, por razões de consciência, recusar o serviço militar com armas, poderá ser obrigado a prestar outro serviço, em sua substituição, de duração não superior à do serviço militar. A lei que o regulamentar não poderá restringir a liberdade de decisão de consciência e terá de prever a possibilidade de um serviço supletivo que não esteja em nenhuma relação com as Forças Armadas ou com o Serviço Federal de Proteção das Fronteiras.”

A Constituição da Espanha determina:

“A lei fixará as obrigações militares dos espanhóis e regulará, com as devidas garantias, a objeção de consciência, assim como outras causas de isenção do serviço militar obrigatório, podendo impor, em sua substituição, uma prestação social.

Poderá ser estabelecido um serviço cívico, para realização de fins de interesse geral.”

A Constituição Italiana regula o serviço militar obrigatório, em tempo de paz:

“A defesa da Pátria é um dever sagrado do cidadão. O serviço militar é obrigatório, nos limites e nos modos estabelecidos pela lei. O seu cumprimento não prejudica o emprego do cidadão, nem o exercício dos direitos políticos.”

A Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas prescreve:

“A defesa da Pátria Socialista constitui uma das funções mais importantes do Estado e é uma tarefa de todo o povo.

A fim de proteger as conquistas do socialismo, o trabalho pacífico do povo soviético, a soberania e a integridade territorial do Estado, foram criadas as Forças Armadas da URSS e estabelecido o serviço militar obrigatório.”

4 O Exemplo Norte-Americano

Há alguns anos, os Estados Unidos da América do Norte vêm adotando o serviço militar voluntário, em tempo de paz.

Esse sistema trouxe uma grande diferença entre o que percebia um conscrito norte-americano no tempo do serviço obrigatório e o que percebe o atual soldado profissional. Os EUA têm condições de suportar esse ônus.

É preciso considerar que o exemplo norte-americano não serve de modelo para o Brasil.

Os EUA têm de manter um contingente de milhões de homens, permanentemente mobilizados, nos três setores das Forças Armadas, presentes em várias partes do mundo; o Brasil, não.

De outro lado, os jovens brasileiros que se consagram ao serviço da Pátria, pelo curto período de um ano, percebem apenas uma remuneração simbólica.

Se adotássemos o modelo norte-americano, teríamos de pagar aos novos profissionais uma remuneração correspondente, no mínimo, ao que percebe um soldado da Polícia Militar. Sem cogitar-se das despesas indiretas, no caso do nosso Exército, pagar 140.000 homens acarretaria despesas orçamentárias muito superiores às atuais.

5 O Serviço Militar Brasileiro é Misto

O Serviço Militar Brasileiro é misto e disso decorrem benefícios para os jovens que são chamados a esse dever cívico e importantes vantagens para o País.

O grau, cada vez maior, de sofisticação e complexidade dos meios empregados pelas Forças Armadas impõe a incorporação crescente de homens instruídos que possam usar, com eficiência, os equipamentos à disposição dessas Forças.

Se as Forças Armadas forem compostas somente por profissionais o custo delas será altíssimo, em relação aos dias de hoje, e não terão ao seu dispor uma reserva adequada, em qualidade e quantidade, para os momentos de crise.

Essa mão-de-obra de alto nível, incorporada às Forças Armadas, não tem nenhuma dificuldade de absorção pelo mercado de trabalho civil, ao deixar a caserna.

Por outro lado, os jovens de menor grau de instrução, após o Serviço Militar, são devolvidos à vida civil em melhores condições e já qualificados para uma profissão, conforme atestam as estatísticas disponíveis nas Forças Armadas.

6 Dificuldades de Emprego para o Jovem em Idade de Prestação do Serviço Militar

A Lei do Serviço Militar, que já dura 40 anos, necessita de atualização, em alguns aspectos; embora tenha apresentado preocupações com o mercado de trabalho, permitindo a dispensa de jovens das áreas rurais, está desatualizada quanto ao emprego do jovem cidadão, hoje a grande maioria da população brasileira.

Urge dispensar os empregadores de quaisquer ônus referentes aos jovens que prestam ou venham a prestar o serviço militar obrigatório, passando essas obrigações para o Estado, o que não gerará grandes despesas.

Não seria racional levar o problema para a Constituição, quando se trata de aperfeiçoamento de lei ordinária.

7 Conclusão

O serviço militar voluntário, no caso brasileiro, prejudicaria a capacidade de mobilização militar com a presteza que exige a guerra moderna.

A medida, fatalmente, conduziria a um maior isolamento dos militares, em relação ao restante da sociedade.

Pesado ônus recairia sobre a sociedade brasileira: a manutenção de Forças Armadas profissionais.

São raríssimos os casos de países que não adotam o serviço militar obrigatório, em tempo de paz, fato que demonstra, à sociedade, a necessidade de manter-se a tradição constitucional brasileira do serviço militar obrigatório.

o O o

TUTELA CONSTITUCIONAL DA PATENTE DO OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS

1 Proposta

Propõem-se textos constitucionais, como:

No capítulo — Poder Executivo — Seção Forças Armadas.

“As patentes com as vantagens, prerrogativas e deveres a elas inerentes são asseguradas, em toda a plenitude, aos oficiais da ativa e da reserva, assim como aos reformados.

§ 1º - Os títulos, postos e uniformes militares são privativos dos militares da ativa, da reserva ou reformados. Os uniformes serão usados na forma que a lei determinar.

§ 2º - O oficial das Forças Armadas só perderá o posto e a patente se for declarado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de Tribunal Militar, de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra.

§ 3º - O militar condenado, por tribunal civil ou militar, à pena restritiva da liberdade individual superior a dois anos, por sentença condenatória, passada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no parágrafo anterior.”

2 Justificativa

Todas as Constituições Brasileiras, desde a primeira, de 1824, consagram as modestas regalias dos oficiais das Forças Armadas; resumem-se na garantia da patente que lhes assegura o posto e as respectivas honorarias, com a finalidade de dar-lhes um mínimo de segurança, para que possam desempenhar a “servidão militar” ao abrigo de perseguições políticas ou caprichos pessoais e dada a natureza da implacável hierarquia e disciplina a que estão submetidos e que são o fundamento da organização militar.

Se não podem esperar recompensas de vulto, de ordem material, os oficiais das Forças Armadas sabem que a abnegação no cumprimento do dever, mesmo o extremo sacrificio da vida, tem a contrapartida no respeito com que a Nação lhes retribui, assinalado no dispositivo constitucional em causa.

Não são, por isso, os mossos oficiais, áulicos ou subservientes ligados aos poderosos de hoje, podendo praticar com toda a isenção e ética profissional o exercício da autoridade militar.

É necessário lembrar que as leis militares aferam, de maneira severa, o oficial, com penas maiores que as previstas para as praças; o ato de comerciar é crime militar somente para o oficial, para dar exemplo.

A garantia da patente é, pois, uma necessidade vital para a instituição militar, tanto quanto os predicamentos da magistratura para a vida do magistrado; assim, também, a inviolabilidade e a imunidade inerentes ao Poder Legislativo.

Cabe assinalar, por fim, que o oficial das Forças Armadas desempenha funções de Juiz, nos Conselhos Especiais e Permanentes de Justiça Militar, quando então se integra ao Poder Judiciário.

o O o

DIREITOS POLÍTICOS DOS MILITARES

1 Proposta

Propõem-se dispositivos constitucionais, como os seguintes:

“Os militares serão alistáveis, excluídos apenas aqueles que prestam o serviço militar inicial.”

“Os militares alistáveis são elegíveis.”

“A elegibilidade dos militares não dependerá, para o militar da ativa, de filiação político-partidária prévia, que seja ou venha a ser exigida por lei.”

2 Justificativa

Segundo tendência democrática das Forças Armadas Brasileiras, seria viável estender aos Cabos e Soldados profissionais o direito de votar e ser votado.

A exclusão permanece apenas para Cabos e Soldados não-profissionais, que são mais suscetíveis de se deixarem envolver pelas inquietudes político-partidárias; considerando que os militares são convocados a garantir as eleições, muitas vezes com o emprego de grandes con-

tingentes, a exclusão favorece o trabalho das Forças, na garantia dos pleitos eleitorais.

A liberação, do militar da ativa, da filiação prévia a um partido é coerente com a necessidade de manter as Forças Armadas afastadas da política partidária.

o O o

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHAMSSON, Bengt. 1972. *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills, CA, Sage.
- ABREU, Hugo. 1979. *O Outro Lado do Poder*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. 1983. "Novas Demandas, Novos Direitos: Experiência do Sindicalismo Paulista na Última Década". In *Dados*, 26, nr 3.
-
- _____. 1988. "Difícil Caminho: Sindicatos e Política na Construção da Democracia". In Reis, F W & O'Donnell, G, *A Democracia no Brasil Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, Editora dos Tribunais.
- ALMOND, Gabriel & VERBA, Sidney. 1965. *The Civic Culture*. Boston, Little, Brown and Company.
- ARAGÃO, Murillo de. 1992. *Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Abordagem do Papel dos Grupos no Legislativo, seus Procedimentos e Legislação Pertinente*. Dissertação de Mestrado, UnB.
- ARGENTINA. 1985. *Comisión Nacional Sobre la Desaparación de Personas: Nunca Más*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

- ARGOLO, José, RIBEIRO, Kátia & FORTUNATO, Luiz Alberto. 1996. *A Direita Explosiva do Brasil*. Rio de Janeiro, Mauad.
- ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. 1985. *Brasil: Nunca Mais*. Petrópolis, Editora Vozes.
- BALOYRA, Enrique A. 1988. "Os Vários Momentos da Transição Política no Brasil". In Selcher, Wayne, *A Abertura Política no Brasil: Dinâmica, Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Editora Convívio.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. 1976. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política 1956-1961*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. 1993. *Dicionário de Política*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- BONAVIDES, Paulo. 1972. *Ciência Política*. Rio de Janeiro, Editora Forense.
- BRIGAGÃO, Clóvis. 1984. *O Mercado de Segurança: Ensaio sobre Economia Política de Defesa*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.
- CAMARGO, Aspásia & GÓES, Walder de. 1981. *Meio Século de Combate: Diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

CARDOSO, Fernando H. 1979. "On the Characterization of Authoritarian Regimes". In Collier, David, *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.

_____. 1983. "O Papel dos Empresários no Processo de Transição: O Caso Brasileiro". In *Dados*, 26, n 1.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. 1987. "Os Movimentos Populares no Contexto da Consolidação Democrática". In Reis, F W & O'Donnell, G, *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, Editora dos Tribunais.

CASTRO, Celso. 1990. *O Espírito Militar: Um Estudo De Antropologia Social na Academia Militar das Agulhas Negras*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

_____. 1993. "A Origem Social dos Militares". In *Novos Estudos CEBRAP*, n 37.

CHILCOTE, Ronald H. 1994. *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm Reconsidered*. Boulder, Westview Press.

COELHO, Edmundo Campos. 1976. *Em Busca da Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Forense.

_____. 1985. "A Constituinte e o Papel das Forças Armadas". In *Política e Estratégia*, Vol III, nr 3.

COHEN, Jean & ARATO, Andrew. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge - MA, The MIT Press.

- CONCA, Ken. 1997. *Manufacturing Insecurity: The Rise and Fall o Brazil's Military-Industrial Complex*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- CRUZ, Sebastião Velasco & MARTINS, Carlos Estevam. 1983. "De Castelo a Figueiredo: Uma Incursão na Pré-História da 'Abertura'". In Sorj & Almeida, eds, *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense.
- DAHL, Robert. 1971. *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press.
- _____. 1989. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Zahar.
- D'ARAUJO, Maria Celina & CASTRO, Celso (org). 1997. *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- DAVIS, Sonny B. 1996. *A Brotherhood of Arms: Brazil-United States Military Relations 1945-1977*. Niwot, University Press of Colorado.
- DICIONÁRIO GERAL DAS CIÊNCIAS SOCIAIS. 1984. Lisboa, Lexis, Edições 70.
- DREIFUSS, René Armand & DULCI, Otávio Soares. 1983. "As Forças Armadas e a Política". In Sorj, Bernardo & Almeida, Maria Hermínia, *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo, Editora Brasiliense.

- DUTRA, Yamil e Souza. 1990. "Lobbies e Grupos de Pressão como Agentes de Informação para o Poder Legislativo". In *Revista de Informação Legislativa*, ano 27, n 107.
- FINER, Samuel E. 1962. *The Man on the Horseback*. Boulder, Westview Press.
- FLEISCHER, David Verge. 1980. "Renovação Política: as eleições parlamentares sob a égide do 'Pacote de Abril'". In *Revista de Ciência Política*, 23 (2): 57-82.
- _____. 1988. "O Congresso Brasileiro: da Abertura à Nova República". In SELCHER, Wayne, *A Abertura Política no Brasil: Dinâmica, Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Editora Convívio.
- _____. 1994. "Manipulações Casuísticas do Sistema Eleitoral Durante o Período Militar, ou Como Usualmente o Feitiço Voltava Contra o Feiticeiro". In Soares & D'Araujo (eds), *21 Anos de Regime Militar*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- GILLESPIE, Charles Guy. 1987. *Party Strategies and Redemocratization: Theoretical and Comparative Perspectives on the Uruguayan Case*. Ph.D dissertation, Yale University.
- GÓES, Walder de & CAMARGO, Aspásia. 1984. *O Drama da Sucessão e a Crise do Regime*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.
- GÓES, Walder. 1984. "O Novo Regime Militar Brasileiro". In *Dados* 27, nr 1.

- _____. 1986. "Os Militares e a Constituição: Uma Estratégia para a Democracia". In *Política e Estratégia*, vol 4, n 2, Jul/Set 1986.
- GUNTER, Richard; DIAMANDOUROS, P. Nikiforos & PUHLE, Hans-Jurgen (Eds). 1995. *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- HOLANDA, Aurélio Buarque. 1980. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1957. *The Soldier and The State*. Harvard, Harvard University Press.
- _____. 1994. *A Terceira Onda*. São Paulo, Editora Ática.
- _____. 1995. "Reforming Civil-Military Relations". In *Journal of Democracy*, October, 1995.
- IRVING, David & HOROWITZ, Louis. 1967. "The Military Elite". In Seymour, Martin L. & Solaris, A. (Eds), *Elites in Latin America*. New York, Oxford University Press, 1967.
- JANOWITZ, Morris. 1964. *The Military in Political Development of New Nations: A Comparative Essay*. Chicago, University of Chicago Press.
- JOHNSON, J. J.(Ed). 1962. *The Role of Military in Underdeveloped Countries*. Princeton, Princeton University Press.

- _____. 1964. *The Military and Society in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.
- JORDÃO, Fernando. 1979. *Dossiê Herzog: Prisão, Tortura e Morte no Brasil*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- KAMRAVA, Mehran, 1996. *Understanding Comparative Politics: A Framework for Analysis*. London and New York, Routledge.
- KINZO, Maria Dalva G. 1988. *Oposição e Autoritarismo: Gênese e Trajetória do MDB*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- KOLKOVICZ, Roman. 1967. "The Dynamics of Party-Military Relations". In Perlmutter, Amos & Bennett, V. P, *The Political Influence of the Military*. New Haven e London, Yale University Press, 1980.
- KOURVETARIS, Yorgos. 1988. "Civil-Military Relations and Military Disengagement". In Danopoulos, C. (Ed), *Military Disengagement from Politics*. London and New York, Routeledge.
- LINDBLOM, Charles E. 1981. *O Processo de Decisão Política*. Brasília, Editora UnB.
- LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. 1996a. "Toward Consolidated Democracies". In *Journal of Democracy*, Vol 7, n 2, April.

- _____. 1996b. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- LINZ, Juan J. 1978. "Crisis, Breakdown e Reequilibrium", In Linz, Juan & Stepan, Alfred (eds). 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- _____. 1990. "Transitions to Democracy". In *Washington Quarterly*, n 13, 1990.
- LODI, João Bosco. 1993. *A Nova Empresa para os Anos 90: Lições da Década Perdida*. São Paulo, Pioneira Administração e Negócios.
- LUPPI, Carlos Alberto. 1980 *Manoel Fiel Filho: Quem Vai Pagar Por Este Crime?* São Paulo, Escrita.
- MAINWARING, Scott. 1986. *The Catholic Church and Politics in Brazil, 1916-1985*. Stanford, Stanford University Press.
- MATA, Roberto Augusto da. 1978. *Carnavais, Malandros e Heróis: Para Uma Sociologia do Dilema Brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MARTINS, Luciano. 1986. "The Liberalization of Authoritarian Rule in Brazil". In O'Donnell, Schmitter & Whitehead. *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press.

- MATHIAS, Suzeley Kalil & BELELI, Iara. 1995. "Os Militares e a Consolidação Democrática". In *Premissas*, caderno 10, Agosto.
- MEYNAUD, Jean. 1966. *Os Grupos de Pressão*. Lisboa, Europa-América.
- MIGUEL, Luis Felipe. 1992. *A Sombra dos Generais*. Dissertação de Mestrado, UnB.
- MINISTÉRIO DO EXÉRCITO. 1987. *Temas Constitucionais: Subsídios*.
_____. 1990. *Almanaque do Pessoal Militar do Exército: Oficiais*. Brasília, EGGCF.
- MOISÉS, José Álvaro. 1995. *Os Brasileiros e a Democracia*. São Paulo, Editora Ática
- O'DONNELL, Guillermo & SCHMITTER, Philippe. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Conclusions*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- _____, _____ & WHITEHEAD, Laurence (orgs). 1986. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- O'DONNELL, Guillermo. 1982. *El Estado Burocrático Autoritário*. Buenos Aires, Editorial Belgrano.
- _____. 1991. "Democracia Delegativa". In *Novos Estudos CEBRAP*, nr 31, Outubro.

_____. 1992. “*Transitions, Continuities and Paradoxes*”. In Mainwaring, Scott et al, *Issues in Democratic Consolidation: the new south american democracies in comparative perspective*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

_____. 1996 a . “*Uma Outra Institucionalização: América Latina e Alhures*”. In *Lua Nova*, nr 37.

_____. 1996 b . “*Illusions About Consolidation*”. In *Journal of Democracy*, April.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. 1994. *De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia*. Campinas, Papirus.

OLIVEIRA, Francisco de. 1986. “*Medusa ou as Classes Médias e a Consolidação Democrática*”. In Reis, F W & O'Donnell, G, *A Democracia no Brasil Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, Editora dos Tribunais.

PEIXOTO, Antonio Carlos. 1980 a. “*Exército e Política no Brasil: Uma crítica aos modelos de Interpretação*”. In Rouquié, Alain (org), *Os Partidos Militares do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed Record.

_____. 1980 b. “*O Clube Militar e os Confrontos no Seio das Forças Armadas (1945-1964)*”. In Rouquié, Alain (org), *Os Partidos Militares do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed Record.

- PYE, Lucian W. 1962. "Armies in The Process of Political Modernization". In *Archives Européennes de Sociologie*, Vol 2.
- SCHIFF, Rebeca. 1992. "Civil-Military Relations Reconsidered: Israel as na 'Uncivil' State". In *Security Studies* Vol 1, nr 4 , Summer.
- _____. 1995. "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance". In *Armed Forces & Society*, Vol 22, nr 1, Fall.
- SCHUMPETER, Joseph. 1974. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London, Unwin.
- SHARE, Donald & MAINWARING, Scott. 1988. "Transições Através de Negociação: a democratização no Brasil e na Espanha". In Selcher, Waine, *A Abertura Política no Brasil: dinâmica, dilemas e perspectivas*. São Paulo, Editora Convívio.
- SILVA, Hélio. 1984. *O Poder Militar*. Porto Alegre, L&PM Editores.
- SKIDMORE, Thomas. 1975. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. 1988. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro Paz e Terra.
- SOARES, Gláucio A. D. 1984. *Colégio Eleitoral, Convenções Partidárias e Eleições Diretas*. Petrópolis, Editora Vozes.

- _____. 1988. "A Política Brasileira: novos partidos, velhos conflitos". In Fleischer, David V. (org), *Da Distensão à Abertura: as eleições de 1982*. Brasília, Ed UnB.
- SODRÉ, Nelson Werneck. 1968. *História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- STEPAN, Alfred. 1971. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press.
- _____. 1975. *Os Militares na Política*. Rio de Janeiro, Editora Arte Nova.
- _____. 1973. "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion". In Stepan, Alfred (org), *Authoritarian Brazil*. New Haven e London, Yale university Press.
- _____. 1986 a. *Os Militares: da Abertura a Nova República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. 1986 b. "Paths Toward Democratization". In O'Donnell, Schimtter & Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Perspectives*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- _____. 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and The Southern Cone*. Princeton, Princeton University Press.

- _____. 1989. *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. New York, Oxford University Press.
- STUMPF, André Gustavo & PEREIRA FILHO, Merval. 1979. *A Segunda Guerra: sucessão de Geisel*. São Paulo, Brasiliense.
- TOLEDO, Gastão Alves de. 1985. *Os Grupos de Pressão no Brasil*. Brasília, Programa Nacional de Desburocratização e Instituto dos Advogados de São Paulo.
- TRUMAN, David B. 1951. *The Governamental Process*. New York, Alfred Knopf.
- VIANA FILHO, Luís. 1975. *O Governo Castelo Branco*. Rio de Janeiro, Editora José Olímpio.
- WEFFORT, Francisco C. 1984. *Por Que Democracia ?* São Paulo, Editora Brasiliense.
- _____. 1992. *Qual Democracia*. São Paulo, Editora Schwartz.
- WELCH, Claude E. 1992. "Military Disengagement from Politics: Paradigms, Processes, or Random Events". In *Armed Forces & Society*, Vol 18, n 3, Spring.
- WESSON, Robert & FLEISCHER, David V. 1983. *Brazil in Transition*. New York, Praeger Publishers.

WILLIAMS, John Hoyt. 1982. "Brazil: *Giant of Southern Cone*". In *Natinal Defense*, November, 16-20.

WOOTTON, Graham. 1972. *Os Grupos de Interesse*. Rio de Janeiro, Zahar.

ZAGORSKI, Paul W. 1994. "Civil-Military Relations and Argentine Democracy: *The Armed Forces Under the Menem Government*". In *Armed Forces & Society*, Spring, 423-437.